

C
91

30 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991 AVANCES Y DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN



TOMO II



Pensar la Constitución de 1991 en perspectiva multisectorial

Editores:

*Jaime Andrés Wilches Tinjacá
Ofir Aurora Chaparro Rojas*

C
91

**30 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991
AVANCES Y DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN**



TOMO II

**Pensar la Constitución de 1991
en perspectiva multisectorial**

Editores

Jaime Andrés Wilches Tinjacá

Ofir Aurora Chaparro Rojas



© **Institución Universitaria
Politécnico Grancolombiano**
Calle 61 No. 7 - 66
Tel: 7455555, Ext. 1516
Bogotá, Colombia

ISBN COLECCIÓN: 978-628-7534-01-8
ISBN TOMO II: 978-628-7534-03-2

EQUIPO EDITORIAL

Eduardo Norman Acevedo
Director editorial

Carlos Eduardo Daza Orozco
Analista de producción editorial

Oscar Andrés Díaz Vásquez
Corrección de estilo

Nelson Rocha Sánchez
Diseño y diagramación

Sunoochi
<https://www.flickr.com/photos/snotch/40437393142>
Fotografía de Portada

¿Cómo citar este libro?
Wilches-Tinjacá, JA.; Chaparro-Rojas, OA. (Eds.) (2021) *30 años de la Constitución de 1991: avances y desafíos en la construcción de nación. Tomo 2: Pensar la Constitución de 1991 en perspectiva multisectorial*. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

Creado en Colombia
Todos los derechos reservados

No se permite la reproducción total o parcial de esta obra, ni su incorporación a un sistema informático, ni su tratamiento en cualquier forma o medio existentes o por existir, sin el permiso previo y por escrito de la Editorial de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano.

Para usos académicos y científicos, la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano accede al licenciamiento *Creative Commons* del contenido de la obra con: Atribución – No comercial – Sin derivar – Compartir igual.

El contenido de esta publicación se puede citar o reproducir con propósitos académicos siempre y cuando se indique la fuente o procedencia.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva del autor(es) y no constituye una postura institucional al respecto.

La Editorial del Politécnico Grancolombiano pertenece a la Asociación de Editoriales Universitarias de Colombia (ASEUC).

El proceso de *Gestión editorial y visibilidad en las Publicaciones* del Politécnico Grancolombiano se encuentra CERTIFICADO bajo los estándares de la norma ISO 9001: 2015 código de certificación ICONTEC: SC-CER660310

Wilches Tinjacá, Jaime Andrés.; Chaparro Rojas, Ofir Aurora (Editores)
Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano

30 años de la Constitución de 1991: avances y desafíos en la construcción de nación. Tomo 2: Pensar la Constitución de 1991 en perspectiva multisectorial / María Eugenia Vega; Edward Garzón; Mauricio Uribe Ruiz; Alexander Emilio Madrigal Garzón; Edgar Enrique Martínez Cárdenas; Harold David Pico García; Humberto Rojas Pinilla; Alexander Rojas; Said Salazar; Sonia Alexandra Mondragón Hernández; Ofir Aurora Chaparro Rojas; Diego Alejandro Díaz Malagón; Martha Cecilia Molina Penagos; Rodrigo Atehortúa Santamaría; Karolina Baquero Puerta; María Fernanda Bolaños Galindo; Joaquín Manuel Granados Rodríguez; 1ª ed. Bogotá D.C.: Editorial Politécnico Grancolombiano; 2021.

220 p. ; il.; 17 x 24 cm.

Incluye referencias bibliográficas.

ISBN COLECCIÓN: 978-628-7534-01-8
ISBN TOMO II 978-628-7534-03-2

1. Derecho -- Colombia 2. Constitución política -- Colombia
3. Desplazamiento forzado -- Colombia 4. Aspectos sociales
5. Ciencias sociales -- Colombia I. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. II. Tít.

SCDD 323

C
91

**30 AÑOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1991
AVANCES Y DESAFÍOS EN LA CONSTRUCCIÓN DE NACIÓN**



TOMO II

Pensar la Constitución de 1991 en perspectiva multisectorial



Editores

Jaime Andrés Wilches Tinjacá

Ofir Aurora Chaparro Rojas

Tabla de Contenido

Prólogo	7
Presentación	11
Capítulo nueve	15
La promesa de la Constitución Ecológica y las realidades de la conflictividad ambiental <i>María Eugenia Vega</i> <i>Edward Garzón</i> <i>Mauricio Uribe Ruiz</i>	
Capítulo diez	45
Modernización de la seguridad y defensa en Colombia: balance de 30 años de avances e inercias institucionales (1991-2021) <i>Alexander Emilio Madrigal Garzón</i>	
Capítulo once	65
Descentralización y democracia: 30 años de elección popular de alcaldes <i>Edgar Enrique Martínez Cárdenas</i> <i>Harold David Pico García</i>	
Capítulo doce	87
Cambiamos para que todo siga igual: la acción popular cerros orientales y los conflictos de uso del suelo <i>Humberto Rojas Pinilla</i>	

Capítulo trece109

**La participación ciudadana para un modelo de democracia local:
caso de Aguachica**

Alexander Rojas

Said Salazar

Capítulo catorce127

Una mirada diacrónica sobre la educación superior inclusiva en Colombia

Alexandra Mondragón Hernández

Capítulo quince145

**30 años sin solución a la brecha educativa y las transformaciones
curriculares en tiempos de pandemia**

Ofir Aurora Chaparro Rojas

Diego Alejandro Díaz Malagón

Martha Cecilia Molina Penagos

Capítulo dieciseis167

**La emergencia sanitaria por COVID-19:
¿qué pasó con la afiliación en salud y los ingresos de las familias?**

Rodrigo Atehortúa Santamaría

Karolina Baquero Puerta

María Fernanda Bolaños Galindo

Capítulo diecisiete195

**Tres décadas de avance en el sistema de gestión pública en Colombia,
un camino hacia la nueva gestión pública**

Joaquín Manuel Granados Rodríguez





Prólogo

El presente continuo actúa de manera particular en los tiempos y espacios en los que vivimos. Hacemos una apología del pasado, nos quejamos de las angustias del presente y diseñamos narrativas apocalípticas del futuro. En conversaciones cotidianas se mira de reojo al que tenga una visión ponderada de la realidad. La moda o la vanguardia asume como mandato que debemos decir “¡Estuvimos bien, estamos mal y estaremos peor!”. Como respuesta a este mandato del pesimismo, hay una corriente de optimismo desacerbado que intenta indicar que todo puede ser susceptible de mejorar: “¡Siempre hay color esperanza!”.

En las dos orillas emocionales ha hecho carrera la palabra “¡crisis!”. Con este adjetivo, los pesimistas denominan todo lo que quiere evitar el paso por el debate riguroso, los datos empíricos y las propuestas efectivas. Crisis de la familia, crisis de la política, crisis de la sociedad, crisis de los valores, crisis del arte, crisis de la academia, y la lista se alarga en un infinito de variables que tienen en el adjetivo la forma precisa de nombrar una situación a la que no queremos enfrentar.

Los optimistas dirán que las crisis solo son el obstáculo mental de los que no quieren ver una oportunidad. Y por eso recrean mundos ideales en los que aconsejan fortaleza mental, asumir la cotidianidad como una cuestión de voluntad y de reto constante frente a un destino que puede configurarse hostil e injusto. Incluso, tildarán de holgazán, improductivo o inconsciente a quien pretenda cuestionar los estatutos idealizadores que pregonan las fórmulas para lograr ascenso económico y reconocimiento social.

Y de esta manera, se han (mal) invertido 200 años en la construcción de un proyecto inconcluso de país. Pesimistas y optimistas han debatido lo urgente y no lo necesario, y se han envuelto en una lucha sin cuartel por el significado de lo que debería construirnos y constituirnos como colombianos. La crisis siempre ha estado y nunca la hemos resuelto porque es la palabra preferida para dejar hacer y dejar pasar. Nos hemos



urbanizado, industrializado e insertado al mundo global, más por la suma de luchas individuales en la legalidad-ilegalidad (de sortear los obstáculos por cierto arraigo cultural asociado al empuje, a las ganas de salir adelante, a triunfar a las buenas o a las malas) que por acciones institucionalizadas, producto de la planeación y de los esfuerzos articulados entre los sectores público-privado.

El 4 de julio de 1991 el país estaba en una “crisis”. El narcotráfico había logrado permear a las instituciones estatales, y sus funcionarios se habían dejado seducir por el dinero y la corrupción moral. El terrorismo se había apoderado de las ciudades capitales, mientras en la Colombia olvidada, guerrillas y paramilitarismo se posicionaban como poder de jure y de facto. Con la promulgación de la carta magna, impulsada por movimientos juveniles y mínimas voluntades de elites políticas y económicas, se empezaba el camino por un nuevo contrato social. Los abrazos entre diferentes sectores sociales indicaban que los estragos de la Constitución de 1886 se enfilaban a recuperar el tiempo perdido por narrativas obsesionadas en el centralismo, la exclusión y el olvido.

No obstante, la “crisis” continuó porque es una palabra que aceita negocios, moviliza intereses particulares y deja en una posición cómoda a los que quieren quejarse o sobreestimar las capacidades de ser un Estado viable. La promesa de la Constitución de 1991 como conjurador de la crisis no tuvo los efectos esperados, pero sí permitió avanzar en la conquista de derechos que nos han permitido estar al filo del caos, pero sin caer de manera absoluta al abismo. La “crisis” preocupa, pero no tiene el impulso suficiente para convertirse en una razón suficiente orientada a la formulación de políticas de Estado con perspectiva de largo plazo. Parece importar más el personalismo de quien ejecuta una acción gubernamental o trenzarse en luchas egocéntricas por un lugar en la historia. Y aún más preocupante, se omite el poder de los sectores ilegales para imponer sus intereses o reemplazar al Estado en los lugares donde la Constitución de 1991 es una quimera.

En el momento de escribir este prólogo, afrontábamos una “crisis” más en el inventario. La Constitución de 1991 cumple tres décadas en medio de un estallido social (el mismo de toda la historia, pero esta vez catalizado por el poder de las redes sociales, los efectos de la pandemia de la COVID-19 y el desencanto de millones de jóvenes). Algunos sectores sociales han sugerido incluso la idea de una constituyente: idea que, por supuesto, seduce a la polarización política, y se pone en discursos que hablan con ligereza en el sustento, pero altivez en la retórica de temas como la reducción del congreso, las reformas a la salud, la educación, la vivienda, entre otros tantos anhelos que suelen pensarse. Encontrarán el paraíso ideal en las disposiciones normativas, pero que, en el fondo, pueden encontrar solución si se mirara de una manera responsable y ética los alcances y la importancia de defender los sustentos filosóficos que se concibieron hace 30 años y que no se deben romantizar, pero tampoco desechar como letra muerta.



Por esa razón, este libro, resultado de investigación y dividido en 3 tomos con 30 capítulos, tiene como objetivo hacer una pausa en el camino, rumiar (en sentido nietzscheano) los sentidos y significados y proyectar escenarios de convergencias y consensos en los que la Constitución de 1991 puede llegar a orientar los avances y desafíos en la construcción de nación. Por supuesto, hay vacíos y narrativas que la carta magna no ha logrado solventar. No obstante, pensar en un marco normativo distinto es seguir haciendo juego a la instrumentalización de la “crisis”, y con ello, a los sectores que se han beneficiado de sus usos y abusos.

En esta dirección, para la realización de este proyecto editorial fueron convocadas voces de distintos sectores con el fin de responder a lo que tanta preocupación genera cuando se piensan en soluciones y que el investigador Hernando Gómez Buendía denominó la hipótesis del almendrón; la viveza individual y la bobería colectiva, o en otras palabras, la obsesión por creer que las soluciones definitivas provienen de líderes mesiánicos y no de transformaciones paulatinas agenciadas por acciones colectivas.

El resultado nos lleva a una obra que va más allá de la revisión jurídica o la interpretación positivista de la norma. Se trata de un equipo interdisciplinar compuesto de 27 mujeres y 30 hombres de distintas regiones, formados en disciplinas como administración pública, ciencia política, comunicación social y periodismo, economía, sociología, psicología y filosofía; investigadores con trayectoria en universidades públicas y privadas, centros de pensamiento, instituciones estatales y privadas; intelectuales comprometidos con la defensa de lo público como espacio vital para la democracia deliberativa; ciudadanas y ciudadanos que consideran que este país merece la oportunidad de reinventarse a pesar de sus contradicciones y procesos fallidos.

Los lectores podrán encontrar perspectivas diversas, respetuosas de la diferencia y conscientes de la importancia de evaluar la Constitución de 1991 con sus fortalezas sin caer en la apología ideologizada y sus debilidades, y sin caer en el denunciismo sin transformación. Con un pie en la historia y otro en la coyuntura, se presentan un caleidoscopio que evita adjetivar si todo tiempo pasado fue mejor, si el presente es un caos o que las próximas generaciones son el futuro. La ecuación parece ser más sencilla, pero no por ello menos compleja de resolver: la Constitución de 1991 sigue presentándose como un principio orientador que garantiza la coexistencia de la diferencia y la defensa frente a fuerzas oscuras que se resisten a una visión incluyente, territorial y pluricultural.

Estos propósitos no hubieran sido posibles sin el apoyo de la Institución Universitaria Politécnico Granacolombiano. Reconocimiento especial a Jenny Hernández Niño (Directora de Investigación), Deisy De la Rosa Daza (Decana de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad), Mauricio Martínez (Director de la Escuela de Administración y Competitividad), Claudia Pico (Coordinadora de Investigaciones de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad), Eduardo Norman (Director de la Editorial),



Carlos Eduardo Daza Orozco (Analista de producción editorial) y su equipo de trabajo por la impecable labor en un libro que esperamos convertir en un referente de discusión para la comunidad académica, pero también para el ciudadano de a pie.

Este trabajo no se detiene con la publicación de esta obra. Desde el programa de Administración Pública se avizora como el inicio de una política de investigación que esté sintonizada con las necesidades del debate público. Por ejemplo, el 2022 traerá una agenda electoral que incluso seguirá debatiendo los principios fundadores de la Constitución de 1991, sus alcances en la resolución de problemas multisectoriales y las claves de economía y sociedad para satisfacer las demandas que pujan por soluciones eficaces y efectivas. Esperamos estar en ese momento preparados con iniciativas editoriales que promuevan análisis, pedagogía e ideas que estimulen el debate respetuoso y eviten reducir la discusión a la palabra “crisis”.

En nuestro deber como académicos ser indiferente en estos tiempos sería prestar un flaco servicio a la sociedad y contribuir a la desesperanza por el argumento... cuando parece que triunfan las pasiones por el significado vacío.

Editores

*Jaime Andrés Wilches Tinjacá
Ofir Aurora Chaparro Rojas*



Presentación

Pensar la Constitución de 1991 en perspectiva multisectorial

“¡Bienvenidos al futuro!”, manifestó César Gaviria en 1990 cuando fue elegido presidente de Colombia, y en medio de una tormenta política en la que habían sido asesinados candidatos presidenciales que incomodaban a fuerzas oscuras ancladas en la legalidad-ilegalidad. El futuro implicaba ponerse los lentes que se habían negado a utilizar las miopes élites políticas y económicas, y que insistían en ver a Colombia como un noble pueblito de casitas rurales.

Esa Colombia solo existió en la imaginación y de manera silenciosa se habían construido otras formas de vida: pequeños contratos sociales hechos a imagen y semejanza del detentador del poder. De manera desafortunada el narcotráfico abrió la mirada a distintas Colombias que se encadenaban en un proyecto ilegal, pero que articulaba los intereses de actores que estaban en los distintos roles que demandaba un modelo económico con vocación exportadora. En el engranaje del negocio se utilizó demasiada violencia, pero también se legitimó al narcotraficante en su rol como inversor social, interventor de zonas de impacto ambiental y planeador de ciudades.

Había llegado la hora de prestar atención a sectores estratégicos del país que no tenían hojas de ruta, políticas estatales o mínima atención del gobierno. Tantos años de abandono, de ausencia de políticas e incluso de organización político-administrativa llevaron a pensar una Constitución que impulsara las reformas necesarias en sectores claves para la confianza de la sociedad en las instituciones. Recuperar esta confianza tomará más de 30 años porque hay sectores donde la Constitución de 1991 no ha logrado llegar. El narcotráfico y otras formas ilegales híbridas lo han logrado y por esa razón la desconfianza y apatía siguen movilizandobuena parte del territorio nacional.



El descubrimiento de estos nuevos sectores también llevó consigo la peor de todas las epidemias en la administración y la gestión pública: la corrupción y el clientelismo. La Constitución impulsó el reconocimiento de nuevos sectores, pero rápidamente dichos sectores devoraron los presupuestos y las buenas intenciones. No obstante, otros sectores con vocación de servicio a lo público aprovecharon las disposiciones de la Constitución de 1991 para impulsar el crecimiento de estos sectores y formalizar en otros instrumentos jurídicos la necesidad de su proyección y fortalecimiento. Las buenas prácticas se reconocen y han permitido organizar a la sociedad en torno a estrategias como los presupuestos participativos, las veedurías ciudadanas y las comunidades con gestión local.

El tomo II presenta las reflexiones de distintos sectores que, gracias a la Constitución de 1991, lograron posicionarse como estratégicos para los modelos de desarrollo de la sociedad colombiana. Habrá que reconocer que se pasó de la improvisación o la buena voluntad a una estrategia de gestión de las organizaciones, cualificación institucional y control de los servidores públicos.

Para empezar, el capítulo de María Eugenia Vega, Edward Garzón y Mauricio Uribe Ruiz presenta la temática ambiental en relación con la Constitución (en el que su espíritu ecológico y respetuoso de dicha riqueza se convierte en un avance discursivo frente a concepciones más limitadas de los recursos nacionales). No obstante, la condición de riqueza medioambiental también ha derivado en conflictos que los instrumentos jurídicos han sido incapaces de contener o regular, y amenazan en el futuro con la intensificación de disputas por los recursos naturales.

Del tema medioambiental se da un salto al tema de seguridad y defensa con Alexander Emilio Madrigal Garzón, quien expone lo ocurrido en este sector desde la promulgación de la nueva Constitución después de 105 años, dando un balance general de la situación e invitando a pensar si es necesaria una modernización en este ámbito, y más si se piensa en el contexto de posacuerdo y de percepción polarizada frente al papel de un cuerpo civil como la Policía Nacional.

“Descentralización y democracia: 30 años de elección popular de alcaldes” se titula el capítulo escrito por Edgar Enrique Martínez Cárdenas y Harold David Pico García, que con un análisis cuantitativo y cualitativo demuestran que la calidad democrática es diversa y que la descentralización territorial ha traído ventajas y desventajas, que parecen no depender del instrumento jurídico, sino de su capacidad de concreción e interpretación en contextos complejos o marcados por idiosincrasias que no logran ser captadas en la Constitución de 1991.

En el duodécimo capítulo, Humberto Rojas Pinilla señala un aspecto elemental en la construcción de sociedad y Estado, y son los conflictos del suelo. El autor traslada al lector a la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá a través de un recorrido



jurídico en el que se vio envuelta la reserva, demostrando que aquí también prevalecen los intereses de quienes tienen el poder político y económico, saltándose una vez más lo declarado en la carta magna.

En el siguiente capítulo, Alexander Rojas y Said Salazar con un caso de estudio ejemplifican cómo los mecanismos de participación ciudadana aprobados en la Constitución de 1991 permitieron a la población de Aguachica exigir su derecho a la paz. Este texto demuestra que bajo las estrategias correctas se da paso a la cohesión y el consenso social.

En la decimocuarta parte de este tomo se encuentra el trabajo de Alexandra Mondragón Hernández, quien aborda el tema de la educación inclusiva, formato de educación que se tuvo presente en la Constitución, pero que no ha llegado a concretarse en políticas públicas que aún están en deuda de adoptar enfoques diferenciales e intersectoriales.

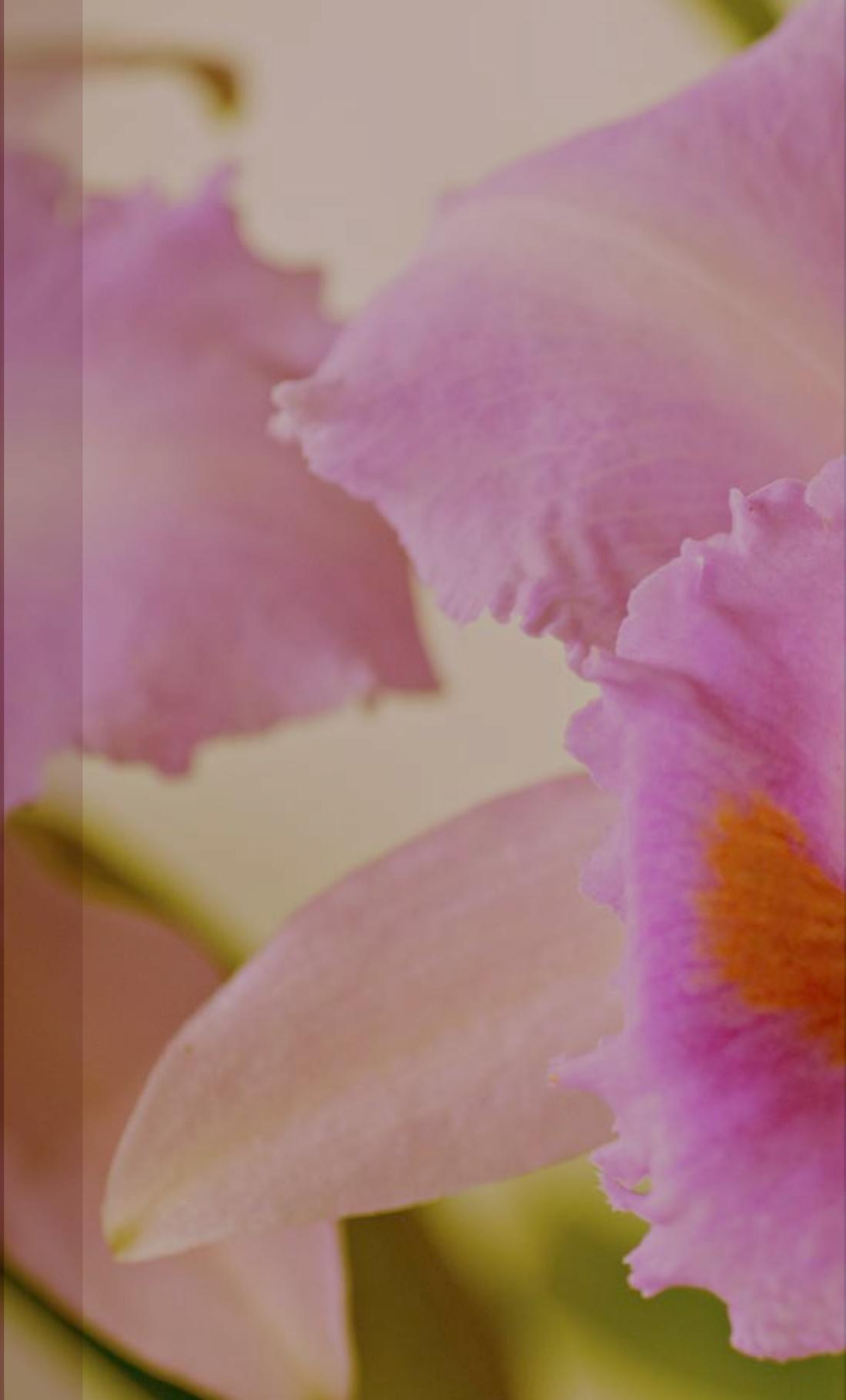
Para profundizar en el sector educativo, Ofir Aurora Chaparro Rojas, Diego Alejandro Díaz Malagón y Martha Cecilia Molina Penagos, se enfocan en cómo la pandemia de la COVID-19 dio cuenta y aviso de la brecha existente de la educación en Colombia. Una reforma viene pidiéndose de manera urgente, y se espera que los estragos de la pandemia motiven una discusión que se ha aplazado en detrimento del salto de calidad que requiere el sistema educativo.

La pandemia también afectó el sector de la salud, como lo presenta el capítulo “La emergencia sanitaria por COVID-19: ¿qué pasó con la afiliación en salud y los ingresos de las familias?”, de Rodrigo Atehortúa Santamaría, Karolina Baquero Puerta y María Fernanda Bolaños Galindo, quienes haciendo uso de herramientas cuantitativas demuestran que el país se encuentra en una emergencia sanitaria, que fue intensificada por el virus, pero también por las carencias del régimen subsidiario de salud que impuso la Ley 100 de 1993.

El último capítulo de esta sección cierra con Joaquín Manuel Granados Rodríguez, quien propone un análisis crítico del sistema de gestión pública bajo un recorrido histórico y conceptual. El autor se enfoca en dar razón sobre los resultados que se han obtenido en el país con lo implementado en la Constitución de 1991; y con ello, sugiere la necesidad de reforzar los sistemas de medición que orienten a las instituciones a una gestión transparente por procesos organizacionales, estrategias de gestión y retroalimentación de indicadores a cualificar, en constante comunicación con la ciudadanía.

Esta segunda parte renueva la necesidad de no perder la vocación de análisis de políticas de Estado, servicio por lo público, trabajo local y gestión de las organizaciones. El camino todavía es espeso porque ocupamos los primeros lugares del mundo en corrupción y el último lugar, según las pruebas PISA, en resolución de problemas.

Foto: sunoochi - <https://www.flickr.com/photos/snotch/40437393142>



Capítulo nueve

La promesa de la Constitución
Ecológica y las realidades
de la conflictividad ambiental





Capítulo nueve

La promesa de la Constitución Ecológica y las realidades de la conflictividad ambiental

*María Eugenia Vega**
*Edward Garzón***
*Mauricio Uribe Ruiz****

Introducción¹

Tras tres décadas desde la puesta en práctica de la Constitución Política de Colombia, se considera que es tiempo más que necesario para establecer balances y reflexiones en distintos aspectos y planos del quehacer nacional, tal y como lo refleja el espíritu de este libro.

* Candidata a Doctora en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Magíster en Defensa Nacional y politóloga de la Universidad de Buenos Aires. Profesora investigadora en instituciones nacionales e internacionales, autora y editora de publicaciones académicas. Actualmente profesora de tiempo completo en el programa de Administración Pública –modalidades presencial y virtual–, Escuela de Administración y Competitividad, Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Miembro de la Línea de Investigación en Asuntos Públicos (GIAP) del Grupo de Investigación Administración, Competitividad y Sostenibilidad (GACS). Correo electrónico: mevega@poligran.edu.co

** Magíster en Cultura de Paz, Conflictos, Educación y Derechos Humanos de la Universidad de Málaga, España. Profesional en Negocios y Relaciones Internacionales de la Universidad de La Salle. Colaborador en distintas ONG en temas de educación para la paz y alianzas corporativas. Correo electrónico: egarzon13@unisalle.edu.co

*** Abogado litigante especialista en Derecho Penal y Derecho Probatorio. Magíster en Ciencias Penales y Criminológicas. Docente de la Universidad Católica de Colombia. Correo electrónico: u.abogados@gmail.com

1. Este capítulo hace parte de los resultados de investigación del proyecto “30 años de la Constitución de 1991: un análisis desde la disputa de élites y organizaciones sociales por la reconfiguración de lo público-privado en Colombia”, código 87076, de la convocatoria de proyectos de investigación con capacidad instaladas de la Facultad de Negocios, Gestión y Sostenibilidad, Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano, Bogotá, Colombia.



En este caso, despierta la atención la relevancia que cobraron las temáticas medioambientales en la constituyente de 1991, si bien esto se da en un contexto donde la agenda internacional ya viene expresando sus preocupaciones en este sentido; efectivamente, desde fines de los años 70 y principios de los 80 las alertas que supone la incorporación del medioambiente en la agenda internacional, desde su precursor, el “Informe Brundtland”², pasando por la Cumbre de la Tierra de 1992 (Río de Janeiro), que materializan institucionalmente las posibilidades de brindar respuestas concertadas a un fenómeno de carácter global³. Aquí toman protagonismo el Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (PNUMA) y la Comisión para el Desarrollo Sostenible. No se puede desconocer que es esta una de las conferencias más importantes puesto que en ella se produjeron instrumentos de tipo vinculante para los países como los convenios sobre biodiversidad y cambio climático y el puntapié inicial para todos los acuerdos internacionales, regionales y subregionales que le sucedieron habida cuenta de las cada vez más urgentes necesidades de regulación de las distintas facetas que cobra el medioambiente.

Sin dudas, han sido las características propias de una década las que brindaron las condiciones óptimas para que el constituyente colombiano de 1991 enfatizara las problemáticas relativas al medioambiente en el debate jurídico-político de este hito. Esto lo demuestran otras experiencias de reformas constitucionales en América Latina en el mismo contexto, como la Constitución Nacional de la República Argentina en 1994 y Perú en 1993⁴.

En América Latina las problemáticas ambientales resultan cruciales: si bien se trata de un subcontinente que contribuye de manera poco significativa con las emisiones de gases de efecto invernadero, sus economías predominantemente primarias, agrícolas o extractivas, hacen también más vulnerables a sus habitantes al depender de estas fuentes de ingresos (Vega y Lafosse, 2018b). Como se planteaba en el citado trabajo y dada la multidimensionalidad de la temática, a los fines prácticos de lo que aquí ocupa,

2. La ONU estableció en 1983 la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo. Esta comisión determinó los alcances que había tenido la cumbre de Estocolmo y en 1987 redactó un documento titulado “Nuestro futuro en común”, más conocido como se menciona *ut supra*.
3. Para profundizar sobre los antecedentes supranacionales de la protección de la ecología, se recomienda el texto de Uribe (2015), “Análisis del tipo penal objetivo de la contaminación ambiental. Hacia la tutela del interés intermedio”.
4. Si bien en los 90 se dan en estos procesos de reformas constitucionales en algunos países latinoamericanos, donde el medioambiente se encuentra contemplado en capítulos y artículos específicos, destaca el hecho de que su primera inclusión en América Latina se dio a partir del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el año 1917.



emergen como variables a considerar la intrínseca relación entre cambio climático, biodiversidad⁵ y desarrollo sustentable, por cuanto el cambio climático acelera la pérdida de diversidad biológica mientras que el desarrollo sustentable puede ser considerado como un modelo social que, basándose en el respeto por el ecosistema, busca un nivel de crecimiento que se pueda sostener en el tiempo⁶, de manera que hoy en día es considerado como un paradigma del desarrollo que exige cambios en la conducta humana con la intensión coherente de una visión de desarrollo económico y social desde una perspectiva ecológica. Es decir, esta relación incluye –entre otras tantas– cuestiones tan álgidas para Latinoamérica como la reducción de la pobreza y la garantía de la seguridad alimentaria. (Vega y Lafosse, 2018b, p. 420)

En el caso particular de Colombia estas temáticas se tornan interesantes: a partir de la Constitución Política de Colombia de 1991, también denominada Constitución Ecológica o “Constitución Verde” (Brañes, 2001), y como se explorará en las páginas siguientes, el país consta de un robusto corpus jurídico de índole ambiental, comienza a establecerse un importante aparato jurídico-administrativo que hace que el país, en esta década, se ubique en el puesto número 10 en el ranking mundial en términos de legislación ambiental (Environmental Democracy Index, 2015)⁷. En consecuencia, con esto “se ha presenciado el papel del Derecho Penal, al establecer una importante serie de delitos en este sentido” (Uribe et al., 2020, p. 160).

5. Debe anotarse que en esta introducción se da por sobreentendidas las nociones de cambio climático y diversidad biológica además de que se desarrollarán a fondo desde el tratamiento de las respectivas agendas ambientales nacionales. No así con el siguiente concepto por cuanto, como se puede apreciar más abajo, se trata de un paradigma en permanente construcción.
6. En este planteo no se tomará en consideración profundizar sobre el desarrollo de este concepto, pero sí se entiende la importancia de destacar que, a pesar de las múltiples definiciones en este sentido, el mismo parte del conocido “Informe Brundtland” (1987), construyéndose paulatinamente a partir de *The World Development Report* (1991), la Declaración de Río y la Agenda 21, aspectos luego profundizados en los llamados Objetivos de Desarrollo del Milenio y en la Cumbre sobre Desarrollo Sostenible (Johannesburgo, 2002). Finalmente, se recomienda consultar los “Objetivos de Desarrollo Sostenible: 17 objetivos para transformar nuestro mundo” (2015) (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>), así como el Acuerdo de París (2015) (<https://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09s.pdf>).
7. EDI ha logrado clasificar 70 países según los puntajes del índice legal, que se basan en la solidez de las leyes promulgadas para proteger la democracia ambiental. No miden la implementación. “The top ten countries based on national laws are: Lithuania (EDI rank #1), Latvia (2), Russia (3), United States (T-4), South Africa (T-4), United Kingdom (6), Hungary (7), Bulgaria (8), Panamá (9) and Colombia (10)”. Disponible en <https://www.wri.org/news/2015/05/release-major-new-index-ranks-environmental-democracy-70-countries>



No obstante, la referida década también se caracterizó por la imposición, a nivel mundial y con mayor énfasis para los países en desarrollo, de un modelo económico que niega de manera rotunda la existencia de problemas ambientales; recetas de ajuste estructural con pretensiones universalistas, bajo la simplificada creencia de que dan lo mismo contextos como Latinoamérica, Asia, África o los países en transición al capitalismo de Europa Central y Oriental. En nombre de la competitividad se propugnó por la apertura de las economías en condiciones de fuerte disparidad, lo que en muchos casos implicó la destrucción de los aparatos productivos, la ampliación de las brechas sociales, el desguace del Estado de bienestar y la desregulación del mercado de trabajo.

En el caso colombiano esto se ve reflejado a partir del gobierno de César Gaviria (1990-1994); el plan de desarrollo “La revolución pacífica” efectivamente se centra en las reformas estructurales, el ajuste institucional y un modelo económico bajo la premisa de una nueva teoría del desarrollo⁸. A partir de aquí, entonces, se asiste a tres décadas de reprimarización de la economía, que entre otros aspectos puede constatararse en un país donde abundan los proyectos mineros tanto subterráneos como de tajo abierto para carbón y oro, así como una economía centrada en la explotación del petróleo. Cada una de las reformas que se han dado en el plano ambiental ha sido acompañada de una “nueva visión sobre la relación sociedad-medioambiente que, juntamente con las políticas que orienta, han entrado, con frecuencia, en conflicto con los procesos de desarrollo económico” (Rodríguez, 2009, p. 18).

Si bien las problemáticas medioambientales son multidimensionales, en la presente investigación interesa una temática en particular, la que como se mostrará a lo largo de estas páginas no goza aún de espacio en las agendas políticas y social: la conflictividad ambiental, la que también puede ser leída en clave del resultado de un modelo de desarrollo económico como el descrito. De hecho, esto no es privativo de América Latina, ya que el incremento de conflictos ambientales se sitúa a partir de la Europa de los ochenta y noventa, coincidiendo con procesos de apertura y una mayor inversión extranjera (Pérez-Rincón, 2014).

En este orden de ideas, Colombia ostenta el quinto puesto en el ranking de conflictos ambientales a nivel mundial (Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade [EJOLT], 2020). Si se contrasta esta posición con la mencionada más arriba acerca de su robusto corpus jurídico de índole ambiental, el que lógicamente deriva de la Constitución Ecológica, surge el interrogante acerca de esta paradoja. Si bien el modelo

8. “El propósito de la acción del Estado no es sustituir los mercados y las condiciones de competencia, sino promocionarlos, porque las economías más competitivas han sido más eficientes, y porque las economías más eficientes han generado mayor crecimiento y equidad. Las bondades de la promoción de la competencia entre las empresas y los sectores se han hecho evidentes: ella obliga a una asignación eficiente de los recursos, lo cual se manifiesta en una producción más competitiva y en unos productores más competentes” (p. 5).



de desarrollo económico ha sido ampliamente trabajado durante estos treinta años de vigencia de la Constitución Política, aquí solo se presentará un exiguo repaso por los planes de desarrollo de las distintas gestiones gubernamentales en el sentido de considerarlos el nexo necesario que permite, por un lado, examinar la normatividad ambiental y llevar luego por derivación lógica hacia la conflictividad ambiental.

Por supuesto, aquí el investigador se encuentra con limitaciones importantes a salvar, ya que la disponibilidad de mediciones, acceso a la información y datos oficiales y actualizados no están precisamente a la orden del día. Estos, además, son importantes para visualizar vacíos en la información. Afirman González y Echeverry-Galvis (2019) que:

La mayor parte de la información está en dos repositorios nacionales, con problemas relacionados con la disponibilidad, el acceso a series temporales y a datos sin procesar, acompañado del hecho de que algunos indicadores EPI⁹ no se reflejan en ninguna de las bases de datos primarias o no tienen datos para el análisis. (p. 1)

En definitiva, a partir de un abordaje teórico descriptivo con uso de la técnica cualitativa del análisis de contenido, la presente propuesta propende a una mirada interdisciplinar, aunque se advierte al lector que no posee carácter de exhaustividad dada su obvia amplitud. Así, en la primera parte, se examinan los principales aspectos que en términos ambientales han llevado a calificar a la Constitución Política de 1991 como “ecológica” o “verde”, para así dar paso al importante entramado legislativo que busca la materialización de esta premisa. A partir de aquí, se hace un breve repaso por los planes nacionales de desarrollo en tanto conectores entre las problemáticas analizadas. Más allá de que como se verá, la política ambiental fue evolucionando a través de las diferentes gestiones desde 1991, su incongruencia con los modelos de desarrollo económico efectivamente implementados se ha hecho más que evidente, tal y como se trata en el apartado 2.2.

Luego, en el punto tres se ofrece un panorama general sobre los conflictos ambientales entendido como marco necesario para profundizar acerca de su presencia en el territorio nacional y pone de manifiesto una realidad signada por la conflictividad ambiental. Finalmente, en los aportes conclusivos se rescatan las premisas más importantes que deja el análisis de este completo entramado normativo sobre el medioambiente en contraste con una realidad que parece poco proclive a su cumplimiento.

9. EPI: Environmental Performance Index.



La Constitución Política de 1991 y el ordenamiento jurídico ambiental

De hecho, la legislación ambiental en Colombia no es solo producto de la Constitución de 1991; en la Ley 23 de 1973 se establecían ya estrategias para la conservación, el control de la contaminación y la recuperación de los recursos naturales, enfocada en la salud de la población. Sin dudas, puede considerarse precursor el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección del Medio Ambiente, uno de los primeros en la región (1974), que entiende que la preservación y el manejo de los recursos naturales siempre son de interés social. Complementa estos avances la Ley 09 de 1979 con el Código Sanitario Nacional, por medio del cual se legisla la descarga de residuos e indica una serie de parámetros para el control de actividades que puedan afectar el ambiente¹⁰.

Por supuesto y como se mencionaba en la introducción, con las nuevas disposiciones en materia ambiental que incorpora la Constitución en 1991, la misma cobró el carácter de ecológica, dando lugar que autores de diversas perspectivas disciplinares, pero sobre todo del ámbito del derecho, coinciden en reconocer la

constitucionalización de las cuestiones ambientales, con la inclusión, por primera vez en la historia, de más de cuarenta artículos referentes al tema. Esos artículos componen la que ha sido denominada la Constitución Ecológica, que consagra, entre otros asuntos, el derecho a un medioambiente sano y el deber del Estado de proteger y asegurar el desarrollo sostenible de los recursos naturales, así como instrumentos específicos para su protección, como las acciones de tutela y populares.

10. Es importante destacar que –si bien la Constitución de 1991, como se ha desarrollado marca un antes y un después en la protección de la ecología en el ordenamiento jurídico colombiano, elevando este interés a un carácter constitucional y creando un sistema en relación con su protección, así como introduciendo como parte del orden jurídico interno los pronunciamientos internacionales sobre la materia desde la perspectiva de considerarlo un derecho fundamental– desde antes de la Constitución del 91 ya existía un marcado interés por la protección del medioambiente en nuestra legislación. Como ejemplo de lo anterior: para la protección de la flora silvestre y el bosque se expidió en nuestro ordenamiento la Ley 2 de 1959, el Decreto 2811 de 1974, el Decreto 877 de 1976, el Decreto 622 de 1977, el Decreto 2787 de 1980, la Ley 29 de 1986, la Resolución 868 de 1983, las Resoluciones 0316 de 1974, 213 de 1977, 0801 de 1977, 0463 de 1982, 257 de 1977, el Decreto 1681 de 1978, entre otras. Para la protección del patrimonio natural se expidió el Decreto Ley 2811 de 1974 y el Decreto 1715 de 1978, entre otras. Para la protección de los recursos atmosféricos el Decreto 2811 de 1974, la Ley 09 de 1979 y el Decreto 02 de 1982. Sobre la fauna silvestre y la caza se expidió el Decreto Ley 2811 de 1974, el Decreto Ley 1608 de 1978, la Ley 13 de 1990 y la Ley 84 de 1989. Para la protección de los recursos hídricos se expidió el Decreto 2811 de 1974, el Decreto 1449 de 1977, el Decreto 1541 de 1978, el Decreto 1681 de 1978, la Ley 09 de 1979, el Decreto 2857 de 1981, el Decreto 2858 de 1981, el Decreto 2105 de 1983, el Decreto 1594 de 1984, el Decreto 2314 de 1986, el Decreto 79 de 1986 y el Decreto 1700 de 1989. Para la protección del recurso suelo se expidió el Decreto 2811 de 1974, el Decreto 2655 de 1988 y el Decreto reglamentario 2462 de 1989. Para la protección de los mares y las costas se expidió la Ley 34 de 1971, el Decreto 2811 de 1974, la Ley 75 de 1978, el Decreto 1874 de 1979, el Decreto 1875/76 de 1979 y la Ley 10 de 1979.



En ese sentido, la mayoría de los autores nombran a esta etapa del derecho ambiental como de *constitucionalización* o de la *Constitución ecológica*¹¹. (Cabeza, 2020, p. 62)

Esta Constitución “Verde” (Brañes, 2001), entre otros aspectos relevantes, ha brindado una serie de garantías, a saber: el derecho a un medioambiente sano, entendido como derecho humano; el uso de bienes públicos como los parques naturales para su protección y conservación; el saneamiento ambiental entendido como servicio público del Estado, la inclusión de la protección ambiental en la educación; y el Estado como encargado de la planificación en el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales entendido como garantía de sostenibilidad y la regulación del accionar popular en defensa de intereses colectivos relacionados con el medioambiente (Molina, 2011).

En este sentido, Mesa (2010, citado en Cabeza, 2020) enfatiza en el consenso de los autores respecto de esta etapa, señalando la convergencia de elementos donde se consolidan principios, derechos y orientaciones de la política ambiental, resaltando entre los más importantes “la consagración del derecho a todas las personas a un medioambiente sano y los instrumentos para su protección, y el involucramiento de los agentes económicos para que su actividad se realice con sistemas coherentes y el principio del que contamina, paga” (p. 62).

Siguiendo este orden de ideas, de especial importancia son los artículos 79 y 80 de la Constitución de 1991, por cuanto el primero especifica tanto que “todas las personas tienen el derecho a gozar de un ambiente sano” y que “es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines”. A la par que el segundo reza:

El Estado planificará el manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Así mismo, cooperará con otras naciones en la protección de los ecosistemas situados en las zonas fronterizas. (art. 80)

Todo esto, sin descuidar que en sendos capítulos se tratan temáticas ambientales que se relacionan con la riqueza cultural y natural de la nación, así como de su protección (artículos 8 y 95), la atención de la salud y saneamiento ambiental (artículo 49), la función ecológica de la propiedad privada (artículo 58) y los bienes de uso público (artículo 63)

11 En cursiva en el original.



(Vega y Lafosse, 2018b). También, es de destacar la corresponsabilidad de la sociedad civil en cuanto a la función ecológica que desde el marco constitucional se le otorga a la propiedad privada, la preservación del patrimonio cultural y de los recursos naturales, y reconoce los derechos de los pueblos indígenas adjudicándoles territorios comunitarios.

Por tanto, es así como la Constitución Política de Colombia, en concordancia con diversos tratados internacionales aplicables a la materia, protege y ubica el derecho al medioambiente sano entre los derechos fundamentales, lo cual se reitera a través de diversos pronunciamientos jurisprudenciales. Es debido a esto que en el ordenamiento jurídico nacional se crearon diversas entidades para su protección, así como recursos legales y constitucionales para su salvaguarda.

Entre estos constan no solo los requisitos y permisos administrativos que se exigen para las acciones que impactan los elementos bióticos y abióticos del ecosistema, los lugares de especial importancia biológica y los recursos naturales, sino también las acciones disciplinarias y penales diseñadas para castigar su lesión o puesta en peligro y, como último recurso, la tutela como mecanismo de gran importancia para la protección del derecho a un ambiente sano, ya que con su afectación se vulnera por conexidad derechos de aplicación inmediata como la vida, reconociéndose a la raza humana como parte de la ecología y en consecuencia que su afectación puede acarrear graves repercusiones para la salud y subsistencia de las personas. En este sentido, indica que para que la acción de tutela sea procedente dentro de este contexto deben cumplirse, entre otros factores de procedibilidad, que: se trate de la violación de un derecho de aplicación inmediata como la vida a través de la afectación del medioambiente, que no exista otro mecanismo, o aun existiendo estos no sea suficiente o idóneos para su adecuada protección, y que se trate de una violación no consumada definitivamente, o de una amenaza de violación¹².

Sin embargo, a pesar de esta serie de principios, derechos y garantías constitucionales diseñadas para el reconocimiento de la ecología y su protección, estos mecanismos no son suficientes para la adecuada protección del medioambiente, ni para garantizar la existencia de este derecho en condiciones óptimas para la generación actual y las generaciones futuras, ya que figuras como la corrupción, la inadecuada valoración del daño por los entes de control, la falta de tecnología que permita determinar adecuadamente el impacto, la incorrecta aplicación de la normatividad vigente, la falta de controles, entre otros factores, impiden una adecuada protección de este bien jurídico tutelado por el legislador.

12. Por ejemplo, T-406/92, T-411/92, C671/01, C-339/02, T-415 de 1992, SU-442/97, T-1451/00, SU-1116/01, T-760/07, T 154 de 2013, aunque es importante destacar que puede tener variaciones de acuerdo con coyunturas políticas y económicas particulares.



A partir de aquí se desprende la necesidad de desplegar una serie de acciones encaminadas a brindar no solo la regulación necesaria en estos aspectos, sino también de dotar al Estado de la necesaria institucionalidad que planee, ejecute, administre, coordine y fiscalice las cuestiones relacionadas con el medioambiente a través de planes, estrategias y acciones.

Sin dudas, puede afirmarse que la Ley 99 de 1993 originó la “mayor reforma ambiental emprendida por el país en toda su historia. Esta propone un nuevo esquema de gestión ambiental, recursos e instrumentos participativos para su desarrollo, creando el Sistema Nacional Ambiental y el Ministerio del Ambiente” (Food and Agriculture Organization [FAO], 2008, p. 1). Se formalizaron los principios establecidos en la Conferencia de Río, con especial énfasis en el desarrollo sostenible, entendido como uno de los pilares conceptuales fundamentales del derecho ambiental. Según expertos, este implica llegar al centro, al núcleo de lo que define al derecho ambiental, entendiendo

los elementos centrales constitutivos de esta visión [...]: la ubicación de los seres humanos como la razón de ser del desarrollo sostenible; el imperativo de tomar en cuenta las necesidades de las generaciones presentes y futuras; la compatibilidad entre crecimiento económico y la protección. (Rodríguez, Espinosa y Wilk, 2002, citado en Cabeza, 2020, p. 63)

En síntesis: a partir de esta ley se concentra en un documento único los principios y las normas que previamente “carecían de coherencia en el control y formulación de políticas ambientales a nivel nacional” (Blanco, 2015, p. 11)¹³.

Amplia y variada normativa ambiental¹⁴, entre la que destacan las que aprueban las distintas convenciones, convenios, acuerdos, protocolos y demás arreglos internacionales de los que participa el país –uno de los casos más destacados es la Ley 165 de 1994 por la que se aprueba el Convenio de Diversidad Biológica y que plasma la Política Nacional de Biodiversidad¹⁵–, aquella que expide el Código de Minas (685 de 2001), el Decreto 1200 de 2004 “Por el cual se determinan los instrumentos de planificación ambiental” o el más reciente Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible “Por el cual se establecen las condiciones para el montaje, instalación y puesta en funcionamiento de zonas del territorio nacional para la ubicación temporal de miembros de las organizaciones armadas al margen de la ley en el marco de un proceso de paz” (Decreto 1397 de 2016) (Vega y Lafosse, 2018b, p. 439).

13. La misma también descentraliza la autoridad ambiental a través de la creación de las Corporaciones Autónomas Regionales.

14. Para mayor detalle, se recomienda visitar: <http://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/leyes>

15. Se desarrolla sobre los tres ejes: “conservar, conocer y utilizar”. El primero alude al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el segundo a desarrollar y comunicar el conocimiento mientras que el tercero se enfoca en el fomento de la sustentabilidad.

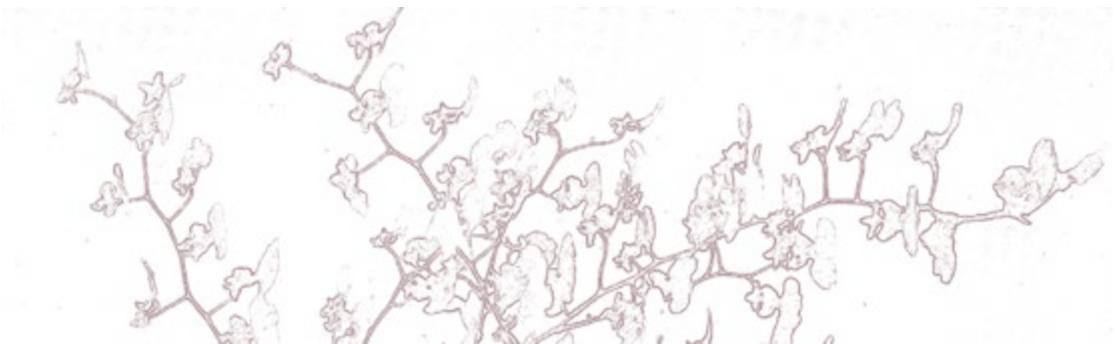


Por otra parte, entre los principales instrumentos, el Ministerio del Ambiente publica en 2002 la “Primera generación de indicadores de línea base de la información ambiental en Colombia”, el que consolidaba 149 indicadores nacionales sobre temáticas ambientales (Ideam, 2014). En coordinación con el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) se ha desarrollado un conjunto de indicadores que no solo refleja información nacional, sino que además brinda respuesta a solicitudes de información a las iniciativas internacionales, entre las cuales es importante mencionar el *Anuario Estadístico* de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), de la Comunidad Andina (CAN) y la Iniciativa Latinoamericana y Caribeña para el Desarrollo Sostenible (ILAC).

Todo este complejo entramado no estaría completo sin destacar la Calculadora del Carbono 2050 en tanto herramienta de “planeación y toma de decisiones que proyecta diferentes escenarios de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero [...] teniendo en cuenta los diferentes sectores de la economía” (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible, 2016). Por último, Colombia posee un Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero acorde al Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (Vega y Lafosse, 2018b, p. 444).

Si bien resulta indudable que el país se ha encaminado en una clara senda ambiental, la carencia de indicadores, bases de datos y metodologías integrados, no permite una cabal comprensión de la realidad ambiental en el país. Según González y Echeverry-Galvis (2019):

De acuerdo con Quiroga (2007), hace explícita la necesidad de formular estrategias para generar datos y estadísticas que puedan alimentar sistemáticamente a los indicadores y requerimientos de información de diferentes temáticas y a diferentes escalas. Esto implica, entre otros aspectos, la necesidad cada vez mayor de generar información efectiva que alimente el desarrollo de políticas y figuras regulatorias enfocadas a la protección y el manejo sostenible de la diversidad biológica del país, directamente relacionada con las condiciones de bienestar de las personas, tal como lo menciona la Política Nacional para la Gestión Integral de la Biodiversidad y sus Servicios Ecosistémicos (Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible [MADS], 2012). (p. 2)





Los planes nacionales de desarrollo

Tal y como se hacía referencia en la introducción de este capítulo, es necesario hacer un breve repaso por los planes de desarrollo en tanto resultan el conector lógico de las problemáticas abordadas; si bien se ha advertido que no es el objeto central del presente estudio, el mismo no estaría completo sin este marco, que en definitiva es el que permite comprender la compleja e incongruente interrelación que aquí se pretende examinar.

Como se señaló *ut supra*, el plan de desarrollo que coincide con la puesta en vigencia de la nueva Constitución fue el denominado “La revolución pacífica” (Departamento Nacional de Planeación [DNP], 2010) durante la gestión presidencial de César Gaviria (1990-1994). Aquí, se introdujo por primera vez una política ambiental específica en la sección “Estrategias. Parte V”, como parte integral del plan. El documento incluye dos grandes capítulos: en el primero se hace un diagnóstico de los recursos ambientales en Colombia, sus potencialidades y limitaciones. En el segundo se presentan los lineamientos básicos de política: objetivos, instrumentos institucionales y financieros y estrategias por áreas y sectores (p. 19). No obstante, aquí se inauguró lo que Tejedor (2012) denomina “la tercera etapa de implantación del modelo neoliberal” (p. 60); primó la apertura comercial, la llamada nueva teoría del desarrollo que brinda un lugar subsidiario al Estado respecto del mercado y la regulación económica se transformó en el *leit motiv* de la agenda nacional¹⁶.

Por supuesto, el modelo económico continuó con el plan “El salto social hacia el desarrollo humano sostenible”, correspondiente a la presidencia de Ernesto Samper (1994-1998). Sin embargo, este plan de desarrollo puede considerarse como

el primero que se elabora bajo la nueva Constitución colombiana, se formuló una política ambiental específica, cuyo objetivo fue avanzar gradualmente hacia el desarrollo humano sostenible. En este plan se consideró al ambiente como el factor básico del desarrollo humano y de su sostenibilidad. Sin embargo, el capítulo de desarrollo sostenible no logra permear las propuestas sectoriales contenidas en las demás partes del plan. (Sánchez, 2002, p. 90).

Efectivamente, se planteaba promover una cultura del desarrollo a través de una gestión ambiental sostenible, formulando programas, acciones e instrumentos

16. Por supuesto, aquí se están obviando características que marcaron estas décadas, como fue la primacía que en la agenda de estos gobiernos tuvo la lucha contra las grandes organizaciones del narcotráfico y sus consecuencias políticas, sociales y económicas.



institucionales, de ordenamiento territorial y de cooperación global. Pero como se desprende de la cita, nuevamente se presencia una escasa relación entre el pretendido tratamiento de lo ambiental y las condiciones de un desarrollo económico cuanto menos alejado de la concepción de sostenibilidad.

Para el siguiente periodo presidencial, Andrés Pastrana (1999–2004) presenta el plan “Cambio para construir la paz”, que incorpora “El plan colectivo ambiental para construir la paz” (DNP, 2019b), con el agua fungiendo como eje articulador de la política ambiental. “Registra una continuidad en relación con la política ambiental de los dos periodos anteriores, así como continuidades con las políticas nacionales de los años setenta y ochenta como se tipifica en el caso de los bosques” (Rodríguez, 2009, p. 84). De todas maneras, nuevamente se presencia a lo afirmado precedentemente, ya que este periodo se caracterizó por el refuerzo de la desregulación económica y la disciplina fiscal, en tanto esta gestión enfrenta la desaceleración económica, la crisis del sector financiero y el déficit en las cuentas del Estado, en un contexto de profundización de la pobreza, la desigualdad y el desempleo (Tejedor, 2012, p. 60).

Sin embargo, resulta indudable a la luz de la perspectiva que brinda la actualidad, que las transformaciones más profundas en términos del desgaste y escasa operatividad de las instituciones ambientales se dan durante las gestiones de Álvaro Uribe Vélez (2002–2006 y 2006–2010). En su primer mandato, el plan se conoce como “Hacia un Estado comunitario”, aunque fuertemente sustentado en el modelo neoliberal “aplicó lo establecido en el acuerdo Stand By de diciembre de 2002 y, en mayo de ese año, estableció un nuevo acuerdo con el FMI, donde le otorga control de la política macroeconómica hasta fines de 2006” (Estrada, 2006, citado en Tejedor, 2012, p. 62). Fue una etapa signada por múltiples reformas de ajuste estructural a ultranza que desfinanciaron los servicios básicos, a lo que suman las grandes cifras destinadas a la guerra contra las guerrillas de las FARC-EP y ELN y su tratamiento como terroristas bajo la nueva lógica de seguridad que impuso el atentado a las Torres Gemelas en 2001.

Mientras desde un principio Uribe aludía a sendas reformas de instituciones a nivel nacional

al mismo tiempo que se anunciaba [la reforma], el ministro del Interior, Fernando Londoño, hizo temerarios señalamientos a las organizaciones no gubernamentales ambientales, acusándolas de lobos vestidos de ovejas, es decir, aliados de la subversión parapetados en una actividad aparentemente noble. Nunca, en la historia del ambientalismo en Colombia, un gobierno había comenzado tan lejos de los ambientalistas. (Rodríguez, 2009, p. 24)



En términos prácticos, el debilitamiento de la política ambiental¹⁷ también se asocia con la concentración de los recursos de la política de Seguridad Democrática. Conviene arriesgar aquí que esto, con sus consecuencias inmediatas, como el desplazamiento forzado y el despojo de la tierra por parte de grandes terratenientes, funcionarios públicos, militares y sus aún estudiados presuntos vínculos con paramilitares, en nombre de la seguridad jurídica para, entre otros, el desarrollo de megaproyectos de extracción de recursos naturales.

Siguiendo esta serie histórica, la próxima gestión presidencial, de Juan Manuel Santos, constó también de dos periodos; el primero, 2010-2014, signado por el plan de desarrollo “Prosperidad para todos”, mientras que para el segundo mandato (2014-2018) se esgrimió “Todos por un nuevo país”. En ambos casos se evidencian también marcadas contradicciones si bien se suponen algunos avances en términos ambientales respecto de su predecesor. Por ejemplo, “para 2010 el Ministerio de Ambiente estaba fusionado con el de Vivienda y el de Desarrollo Territorial. En el gobierno de Juan Manuel Santos el ministerio pudo ‘independizarse’ nuevamente, lo que permitió mayor dedicación a las necesidades del sector ambiente” (Paz, 2018, párr. 15).

Durante su segundo mandato, el plan de desarrollo “Todos por un nuevo país 2014-2018”, más específicamente en su capítulo X, denominado “Crecimiento verde”, puede resumirse en la consecución de tres objetivos principales. El primero, “avanzar hacia un crecimiento sostenible y bajo en carbono”, pone la lupa sobre aquellas variables que permiten el logro de este, tales como energías renovables, eficiencia energética, ecoinnovación, gestión de la energía en sectores mineros y de hidrocarburos, entre otros. Luego, se busca “proteger y asegurar el uso sostenible del capital natural y mejorar la calidad y gobernanza ambiental”, lo cual refiere a la preservación de la biodiversidad, disminución de deforestación, producción y consumo sustentables, programas de fomento de los negocios verdes, gestión de contaminación del aire y del suelo (Vega y Lafosse, 2018b, p. 443).

Pero el motor de crecimiento económico estuvo claramente signado por la llamada “locomotora minero-energética”, lo que sencillamente centra actividades de exploración y explotación de recursos naturales, sobre todo en las industrias petrolera y carbonífera y con la consecuente entrada de la inversión extranjera, otorgando sendos beneficios a las empresas transnacionales.

17. Bajo los gobiernos de Samper y Pastrana la vulnerabilidad institucional del Ministerio no se manifestó totalmente. Pero bajo el presidente Uribe, el cambio ha sido innegable. Con su interpretación del contexto político se ha explotado la vulnerabilidad del Ministerio para debilitarlo (Mance, 2008, p. 1).



De tal manera, entrando al presente siglo, las condiciones para el desarrollo del sector extractivista estaban servidas. Tenían un marco legal que facilitaba el proceso. Faltaba un impulso asociado a las políticas y este llegó con el primer gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2000-2004), las cuales han tenido continuidad en los siguientes gobiernos hasta la actualidad. Estas políticas se sintetizan en lo que se ha denominado la “confianza inversionista” que consiste en incentivar la inversión nacional y atraer inversión extranjera a partir de exenciones y descuentos tributarios, flexibilización laboral y ambiental, expansión de la oferta de concesiones territoriales o títulos de explotación para minería, petróleo y cultivos agroexportadores y acuerdos de protección a las inversiones. Estas políticas han sido reforzadas por las firmas de tratados de libre comercio que facilitan la inversión extranjera en el país, inversiones que han tenido como destino explotar las ventajas comparativas de Colombia asociadas a la abundancia de recursos naturales. (Pérez-Rincón, 2016, p. 14)

Si bien en la actualidad está en plena vigencia el *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 - “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*, en el cual en la sección “Pactos transversales” se encuentra el “Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo”, sería demasiado apresurada su evaluación por razones obvias.

Lo que aquí se ha tratado escuetamente muestra una visión sobre lo ambiental que constituye un retroceso con relación a la que motivó la reforma de principios de los noventa y que, además, no tiene en consideración las más recientes formulaciones que ubican la sostenibilidad ambiental del desarrollo como uno de los objetivos fundamentales de toda sociedad, en el contexto del capitalismo globalizado (Porrit, 2006).

Sobre los conflictos ambientales

Durante las últimas décadas, el medioambiente y su relación en el surgimiento de conflictos ha sido analizado desde múltiples campos. En términos generales, por los cambios en el medioambiente que pueden repercutir en los ecosistemas y en el estilo de vida de los seres humanos, como el caso del cambio climático, que ha propiciado una importante normatividad en términos internacionales, regionales y nacionales. Al tratarse de un fenómeno multidimensional, también las distintas áreas del quehacer académico han ido apropiándose paulatinamente de su estudio; por ejemplo, a partir de los enfoques sobre el desarrollo, dada la evaluación de un modelo de crecimiento económico que sea compatible con la conservación del medioambiente (World Commission on Environment Development [WCED], 1987); desde el punto de vista ético, en relación



con el análisis de las acciones humanas que provocan la degradación del medioambiente (Meadows et al., 1972) y, finalmente, desde el punto de vista de la seguridad, a partir del surgimiento de nuevas amenazas no necesariamente ligadas a la visión tradicional de las esferas militares (Brown, 1977; Galthung, 1982; Ullman, 1983; Myers, 1986)¹⁸.

Bajo este extenso marco, existe un número considerable de definiciones de conflicto ambiental. A nivel internacional, dos grupos de investigación han realizado importantes aportes sobre la relación entre medioambiente y conflicto: el Grupo de Toronto y Environment and Conflicts Project (ENCOP) (Lavaux, 2004). Su contribución principal radica en la discusión sobre temas de seguridad, en tanto relacionan los cambios ambientales y la generación de violencia como causa, agente catalizador o contribución en la prolongación de los conflictos armados. “Los conflictos ambientales no se manifiestan necesariamente como cuestiones ecológicas de disputa. Más bien, la transformación ecológica constituye una fuente de fondo de desintegración social y política, que a su vez conduce al conflicto y potencialmente a la guerra” (Bächler y Spillmann, 1995, p. 7).

En la década de 1990, dos grupos de investigación fueron fundamentales para lanzar investigaciones sobre el medioambiente como causa de conflictos violentos. El grupo Environment and Conflicts Project (ENCOP) encabezado por Günther Baechler y Kurt R. Spillmann y el Grupo de Toronto encabezado por Thomas Homer-Dixon. Es interesante que ambos grupos llegaron a conclusiones similares, incluso si utilizaron definiciones y métodos de investigación algo diferentes. (Mason y Spillmann, 2003, p. 4)

Desde este punto de vista, el surgimiento de los conflictos ambientales parte de la escasez ambiental de un recurso por la degradación o impacto negativo sobre los ecosistemas por parte de los seres humanos. También resalta “el término degradación ambiental entendido como el cambio ambiental provocado por el hombre que tiene un impacto negativo en la sociedad humana” (Libiszewski, 1998, p. 116). De forma que es evidente, entonces, el papel de los humanos en la generación de este tipo de conflictividad.

En este contexto, el concepto se desglosa de acuerdo con cuatro tipos, a saber: 1) la escasez física: cantidad finita de un recurso; 2) la escasez geopolítica: la distribución desigual de los recursos; 3) la escasez socioeconómica: distribución desigual en poder adquisitivo y el derecho de propiedad; y 4) la escasez de recursos tradicionalmente considerados abundantes y renovables por carencia en los modelos sostenibles de gestión por cuenta de los humanos. Este último tipo es el causante de degradación ambiental (Libiszewski, 1992).

18. Estas menciones no tienen pretensión de exhaustividad, sino que son solo tomadas a los fines prácticos de la línea de investigación del presente escrito.



No obstante, es importante advertir que en su definición se tienen en cuenta, como salvedad, los recursos renovables por cuanto estos pueden llegar a ser “ambientalmente escasos y relevantes para un conflicto” (Libiszewski, 1992, p. 7). Al contrario, los recursos no renovables pueden agotarse, mas no degradarse; por ejemplo, el agotamiento del petróleo no provocaría una desestabilización en el ecosistema sino problemas económicos y sociales generando conflictos por la posesión o agotamiento de este recurso, si bien puede causar algún tipo de daño ambiental por sus medios de producción y transporte (Libiszewski, 1992).

A su vez, la definición de Percival y Homer-Dixon (1998) toma a la escasez ambiental como un vínculo en la generación de conflictos violentos. En primera medida, el concepto no solo se refiere a la carencia de un recurso provocado por su agotamiento físico, sino también provocado por la demanda poblacional y la distribución desigual de los recursos. Es decir, no se limita a la inexistencia física de un recurso como tradicionalmente se infiere, sino que a su vez le otorga un papel preponderante al ser humano como generador de la escasez.

Hay tres tipos de escasez ambiental: (1) la escasez inducida por la oferta es causada por la degradación y el agotamiento de un recurso ambiental, por ejemplo, la erosión de las tierras de cultivo; (2) la escasez inducida por la demanda resulta del crecimiento de la población dentro de una región o del aumento del consumo per cápita de un recurso, cualquiera de los cuales aumenta la demanda del recurso; (3) la escasez estructural surge de una distribución social desigual de un recurso que lo concentra en manos de relativamente pocas personas, mientras que la población restante sufre una grave escasez. (p. 280)

Dentro de la idea de escasez ambiental, es parte importante el elemento “cambio ambiental”, haciendo referencia a una disminución inducida por el hombre en la cantidad o calidad de un recurso renovable que ocurre más rápido de lo que es renovado por procesos naturales (Homer-Dixon, 1994). De igual modo, resalta que existen seis posibles cambios ambientales que pueden incidir en la generación de conflictos violentos como: “el cambio climático inducido por efecto invernadero; el agotamiento del ozono estratosférico; la degradación y pérdida de buenas tierras agrícolas; la degradación y la tala de bosques; el agotamiento y contaminación de los suministros de agua dulce; y el agotamiento de la pesca” (p. 6). Cabe resaltar que en las investigaciones de Homer-Dixon y el Grupo de Toronto se dota de un especial énfasis a la degradación o escasez de los recursos renovables como causas generadoras de conflicto.



La distinción entre recursos renovables y no renovables es probablemente uno de los factores más importantes que distinguen los trabajos pasados sobre guerras de recursos del análisis moderno sobre “medioambiente y conflicto”. En el pasado, la mayoría de los análisis sobre el vínculo entre la escasez de recursos y la guerra internacional se centraban en recursos no renovables como el petróleo y los minerales. Hoy en día, la mayoría de los expertos no cuestionan la influencia que la escasez de recursos no renovables ha tenido en el estallido del conflicto internacional, sino que el enfoque se ha desplazado hacia los recursos renovables como las tierras de cultivo, los peces, los bosques, el aire y el agua. Sin embargo, analizar los vínculos entre la escasez de recursos renovables y el conflicto requiere diferenciación. (Schwartz y Singh, 1999, p. 7)

Sumado a esta discusión, un trabajo que ha tenido gran trascendencia en los últimos años es la creación del Atlas de Justicia Ambiental, para el 2012, el cual no solo logra definiciones sobre conflictos ambientales, sino que, a su vez, recopila en gran medida la existencia de este tipo de conflictos por todo el mundo, clasificándolos en diez categorías (EJOLT, 2020):

1. Nuclear
2. Extracción de minerales y materiales de construcción
3. Gestión de residuos
4. Biomasa y conflictos por la tierra (gestión forestal, agrícola, pesquera y ganadera)
5. Combustibles fósiles y justicia climática/energética
6. Gestión del agua
7. Infraestructura y ambiente construido
8. Turismo y recreación
9. Conflictos por biodiversidad/conservación
10. Conflictos industriales o servicios

La pertinencia de este trabajo radica además en que, al compilar el gran número de conflictos ambientales, brinda luz acerca de los que potencialmente pueden presentarse, de los que la sociedad civil desconoce.

Por otra parte, EJOLT (2020) se enfoca sobre los denominados conflictos socioambientales, definidos como movilizaciones de comunidades locales, movimientos sociales, que también pueden incluir el apoyo de redes nacionales o internacionales contra determinadas actividades económicas, la construcción de infraestructura o la



eliminación/contaminación de desechos, en las que los impactos ambientales son un elemento clave de sus quejas. La definición por sí misma es muy amplia, pero su utilidad radica en el análisis de estas problemáticas desde un enfoque con mayor énfasis en lo social.

El debate continúa siendo amplio sobre qué tipo de recursos deberían estar presentes en la categoría de conflictos ambientales –renovables o no renovables–, cuál es la principal causa de la generación de este tipo de conflictos –degradación ambiental provocada por el ser humano o cambios propiamente naturales– y las condiciones de distribución y posesión de los recursos naturales. Por ende, todavía existen sendos vacíos por resolver.

En síntesis, sí existe un número importante de definiciones que incorporan elementos diversos y que demuestran la ausencia de consenso a estos respectos. Estos avances pueden de todas maneras ser de utilidad dependiendo del caso de estudio, por lo que no pueden descartarse en un ámbito de análisis de índole multidimensional.

Los conflictos ambientales en Colombia

Como se mencionaba *ut supra*, no existe consenso académico en conceptos o definiciones sobre estos fenómenos, sin contar con las limitantes que suponen la identificación de conflictos ambientales –reales y potenciales–, las metodologías de medición y la ausencia de fuentes con información actualizada y precisa.

De acuerdo con EJOLT (2020), Colombia constaba como uno de los países con más conflictos ambientales al ocupar el quinto puesto en el *ranking* mundial. Para este mismo periodo, 2014-2016, el país ocupó el primer lugar en América Latina, de acuerdo con medios de comunicación como *El Tiempo* (2014) y Silva (2014) en *El Espectador*. Sin embargo, y para la actualidad, no se logra discernir si esto ha recrudescido o disminuido, dada la ya mencionada ausencia de datos actualizados.

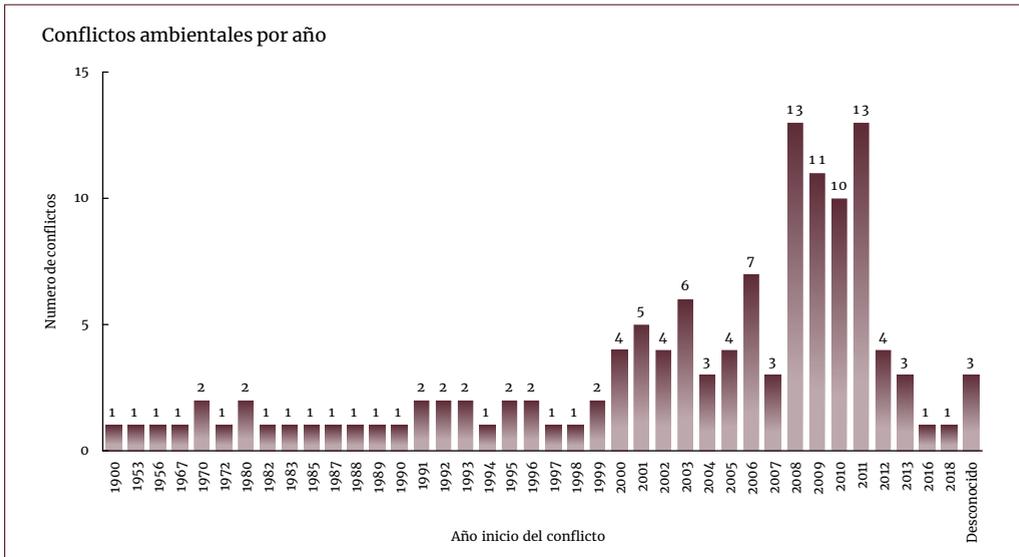
En especial, el Atlas de Justicia Ambiental recibe constantemente información de nuevos conflictos de todo el mundo, sin embargo, existen dos salvedades fundamentales a tenerse en cuenta: 1) Se registran diferentes tipos de conflictos en periodos de tiempo disímiles, de manera que suma progresivamente el número total de conflictos de un país. Por ejemplo, si un investigador registra 10 conflictos en octubre de 2017 y después, otro ingresa 15 nuevos en enero de 2018; para febrero de 2018 existirían 25 conflictos en un determinado país. No quiere decir que los 25 conflictos ambientales surgieron en febrero de 2018, sino que simplemente el Atlas va consolidando el número total en la base de datos sin importar el periodo de tiempo; 2) El periodo de registro de un conflicto en el Atlas es diferente al de su surgimiento. Es decir, un investigador puede incluir uno después de 10 años de su surgimiento, sencillamente porque ningún otro lo hizo antes.



Con esto por delante, para el caso colombiano y de acuerdo con Garzón y Suárez (2018), se registraban 122 conflictos ambientales para el periodo 2014-2016 y para octubre de 2020, el número de conflictos ambientales ascendió a 129¹⁹ (EJOLT, 2020). Si se analiza puntualmente cada uno, puede evidenciarse que en su gran mayoría comienzan a constar en la base de datos entre los años 2014-2016; a partir de ese año no constan nuevos, lo que induce a pensar que esto no se debe a que no hayan surgido nuevos conflictos sino porque los investigadores no han actualizado los existentes o no se han realizado nuevos hallazgos que consten en el Atlas.

En la figura 1, el primer conflicto registrado data de 1900 en el departamento de Boyacá –contaminación por producción de cal en Nobsa–, mientras que el último se presenta en la ciudad de Bogotá, relacionado con la gestión de residuos en 2018. Cabe adelantar que a simple vista lo primero que asoma es que entre la segunda gestión presidencial de Álvaro Uribe (2006-2010) y el inicio del de Juan Manuel Santos (2010-2014), puede considerarse como aquel en el que surgió la mayor cantidad de conflictos ambientales en la historia del país. Con este dato comienza a hacerse evidente lo expresado en el punto referido a los planes de desarrollo.

Figura 1. Conflictos ambientales en Colombia (1900-2018)



Fuente: elaboración propia con datos de EJOLT (2020), Pérez-Rincón (2014), y Garzón y Suárez (2017).

19. Aunque en el Atlas de Justicia Ambiental aparecen registrados 129 conflictos, realizando un análisis básico de la información, existen errores en el registro de los conflictos: 1) los conflictos Smurfit-Kappa y Bahía Málaga están contabilizados dos veces; y 2) el conflicto Thomas van der Hammen no cuenta con más información. Por lo tanto, se estima que el número de conflictos ambientales rondaría los 126.

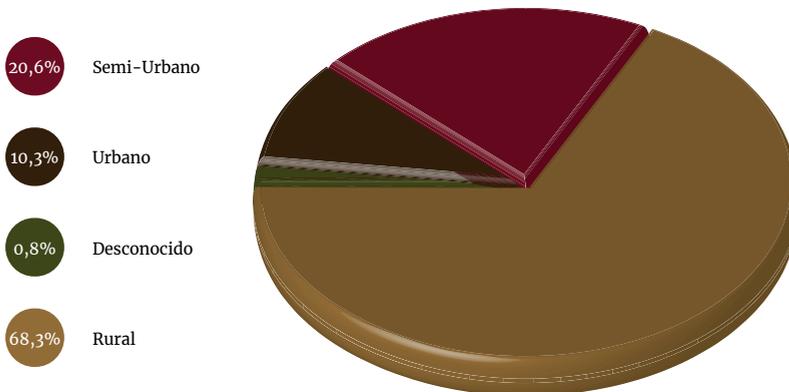


Adicionalmente, Colombia goza de una serie de particularidades que de una forma u otra coadyuvan a la aparición de este tipo de fenómenos. Las zonas rurales poseen amplias riquezas en términos de recursos naturales, pero son aquellas que mayormente han sufrido de forma directa las consecuencias del conflicto armado interno, la pobreza, la falta de desarrollo y las debilidades institucionales de un Estado que, parafraseando a Max Weber, no ejerce el monopolio legítimo de la violencia en sendas regiones del territorio nacional. La biodiversidad y los conocimientos ancestrales relacionados con su uso y aplicaciones de todo tipo, la disponibilidad de importantes fuentes hídricas, así como las propiedades de suelo y subsuelo, sumados a la apertura económica y garantías de seguridad jurídica en zonas donde la violencia ha podido morigerarse, resultan de gran atractivo para las empresas locales, internacionales y transnacionales.

Por lo mismo, no es de extrañar que los conflictos ambientales surjan principalmente en las zonas rurales, seguido, por las zonas semiurbanas y, por último, las zonas urbanas, como muestra la figura 2. Paradójicamente, se presentan más conflictos ambientales en zonas con una menor densidad poblacional en el país, puesto que, el 77,1% de las personas viven en cabeceras municipales; 7,1% en centros poblados y un 15,8% residen en zonas rurales dispersas (DANE, 2020). En gran medida, como los conflictos ambientales no se presentan en grandes centros poblacionales pasan desapercibidos con facilidad, lo que los invisibiliza no solo en la agenda política, sino también en la sistémica o de la sociedad civil.

Figura 2. Zonas en que se presentan mayor número de conflictos ambientales

Zonas de conflicto ambiental



Fuente: elaboración propia con datos de EJOLT (2020), Pérez-Rincón (2014), y Garzón y Suárez (2017).

Desde el punto de los actores, los generadores de los conflictos ambientales registrados en el Atlas de Justicia Ambiental son en su gran mayoría empresas nacionales como

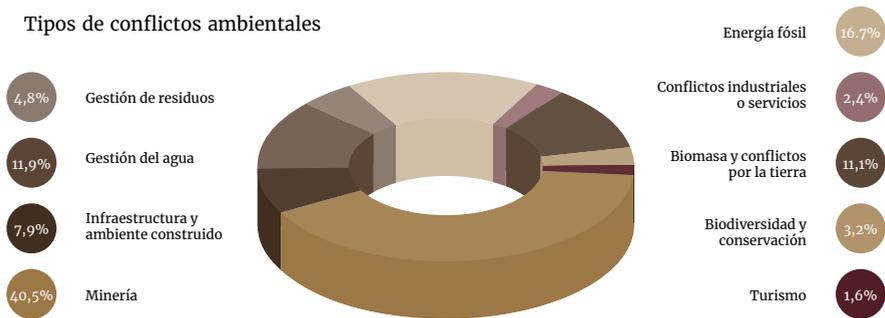


Ecopetrol o multinacionales como Anglo Gold Ashanti; estas, principalmente del sector minero energético, son causantes de un importante número de conflictos en el país. Por otra parte, si bien el rol de los grupos armados al margen de la ley no consta de forma significativa de acuerdo con esta fuente de información, resulta indudable que la imposición de estos para que los campesinos siembren cultivos ilícitos constituye causa de pérdida de biodiversidad aunada a conflictividad social por el desplazamiento interno de personas de estas zonas rurales hacia áreas marginales de las principales ciudades.

De todas maneras, esto es discutible ya que, si bien históricamente la explotación del caucho fue una de las principales causas de la deforestación indiscriminada, en la actualidad la “locomotora minero-energética” ha provocado un mayor número de problemáticas ambientales en zonas aisladas. Paradójicamente, aunque los grupos insurgentes han generado un gran número de consecuencias por las dinámicas del conflicto armado, en términos ambientales, han tenido un rol “conservacionista” puesto que en los territorios bajo su control no se han desarrollado actividades de índole extractivas (Vega y Lafosse, 2018). No obstante, la firma del acuerdo de paz entre el gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) abrió nuevos territorios para la explotación de recursos naturales y también, la posibilidad de nuevos conflictos ambientales en territorios prístinos.

En la figura 3 queda representado que la minería y las fuentes de energía fósil son causales de más del 50 % de los conflictos ambientales en Colombia. Tradicionalmente, el sector minero energético ha sido considerado como el impulsor por excelencia de crecimiento económico, buscando atraer más inversiones, generar nuevos empleos, mejorar la infraestructura local y desarrollar nuevos proyectos con impacto social (Garay et al., 2013; Unidad de Planeación Minero-Energética [UPME], 2006). Sin embargo, los datos reflejan que también es un motor de destrucción a gran escala: en el país, el desarrollo se pretende alcanzar devastando el entorno natural de las comunidades, pero a mediano y largo plazo generará más costos que beneficios.

Figura 3. Categorías de conflictos ambientales



Fuente: elaboración propia con datos de EJOLT (2020), Pérez-Rincón (2014), y Garzón y Suárez (2017).



En síntesis, los conflictos ambientales han aumentado progresivamente en los últimos años y en la actualidad se encuentran presentes en todas las regiones del país. Particularmente, los departamentos de Antioquia, Meta y Valle de Cauca, por su gran número de conflictos, como lo refleja la tabla 1, pueden considerarse como los territorios que más daños sociales, económicos y ambientales presentarán en mediano y largo plazo.

Tabla 1. Conflictos ambientales por departamentos

Departamento	BC	BIO	CIS	EF	GR	GA	IAC	MI	TU	Suma total
Antioquia				1		1		8		10
Arauca				1						1
Bogotá					1					1
Bolívar	1	1						1		3
Boyacá			1	1				2		4
Caldas						2		3		5
Casanare				2						2
Cauca		1				2		3		6
Cesar		1					1	3		5
Chocó		2					1	1		4
Córdoba						1		2		3
Cundinamarca		2	2		1			2		7
Desconocido						1				1
Guainía								1		1
Huila				1		1				2
La Guajira				3		2	1	1		7
Magdalena				1			3	2	1	7
Meta	1	1		5				1		8
Nariño		1						1		2
Norte de Santander		1		1						2
Putumayo		1		1						2
Quindío								1		1
Risaralda								1	1	2
San Andrés				1						1
Santander					1	1		2		4
Sucre	1									1
Tolima					1			4		5
Valle del Cauca	1	1			2	3	2	4		13
Vaupés								1		1
Suma total	4	12	3	18	6	14	8	44	2	111



Departamento	BC	BIO	CIS	EF	GR	GA	IAC	MI	TU	Suma total
Amazonas – Vaupés								1		1
Antioquia – Magdalena		1								1
Antioquia – Chocó								2		2
Boyacá – Arauca – Norte de Santander				1						1
Boyacá – Cundinamarca				1						1
Cauca – Putumayo								1		1
Cundinamarca – Boyacá								1		1
Quindío – Risaralda							1			1
Santander – Boyacá – Casanare				1						1
Santander – Norte de Santander								1		1
Tolima – Quindío							1			1
Tolima – Caldas						1				1
Valle del Cauca – Quindío								1		1
Valle del Cauca – Cauca Risaralda – Caldas		1								1
Suma total	0	2	0	3	0	1	2	7	0	15

BC = Biodiversidad y conservación
 BIO = Biomasa y conflictos por la tierra
 CIS = Conflictos industriales o servicios
 EF = Energía fósil
 GR = Gestión de residuos

GA = Gestión de agua
 IAC = Infraestructura y ambiente construido
 MI = Minería
 TU = Turismo

Fuente: elaboración propia.

Conclusiones

Colombia no solo está involucrada en las temáticas relativas al medioambiente, sino que además tiene un importante compromiso a nivel internacional. De un análisis de la normatividad vigente es claro que la protección de los recursos naturales y el medioambiente tiene una especial importancia; esto se ve reflejado en la creación de instituciones, recursos y sanciones encaminadas a su reconocimiento y protección. Y se evidencia a través de los diferentes artículos constitucionales donde se protege la ecología, los tratados internacionales en busca de proteger el medioambiente que hacen parte de nuestro ordenamiento jurídico a razón del bloque de constitucionalidad y la robusta legislación medioambiental encaminada a su protección.

Sin embargo, las normatividades por sí solas no logran la materialización de los derechos y la salvaguarda de su objeto de protección, ya que para lograr este objetivo se requiere, entre otros elementos, estudios especializados del ecosistema, las tecnologías adecuadas para su desarrollo y un capital humano honesto y calificado que permita su correcta y adecuada aplicación. Más aún cuando los intereses económicos tanto legales



como ilegales destruyen recursos y ecosistemas. Siendo un punto de partida el reconocimiento de la ecología como parte esencial de la subsistencia de la raza humana, y requiriéndose ahora centrarse en delimitar su contenido, resulta menester comprender cuáles son los elementos bióticos y abióticos de dicho ecosistema, los lugares de importancia ecológica, y cómo se puede gozar de los recursos naturales dentro del marco de resciliación, lo que permite, realmente, un adecuado uso y sostenible de los recursos naturales y del medioambiente en general.

Por otra parte, y como pudo apreciarse, a pesar de su fuerte compromiso con la agenda ambiental internacional, el país aún no goza de fuentes de información públicas, actualizadas y confiables que eventualmente pudiesen alimentar índices internacionales como, por ejemplo, el mencionado caso de EPI.

Es necesaria una comprensión global, sistémica e integral del medioambiente a la hora de plasmar normas e instituciones, pero esto no será suficiente mientras persista su debilitamiento en pos de un modelo de crecimiento económico que pareciera entenderlas como un obstáculo la mayoría de las veces. El impulso extractivista, primario exportador y dependiente de la inversión extranjera no se condice con la legislación ambiental, por más integral que sea esta.

Por su parte, los conflictos ambientales han sido analizados desde diferentes campos originando una amplia gama de ópticas, por lo que las definiciones pueden, en muchos casos, hasta ser divergentes entre sí. Esto se constituye en un problema para su clasificación o categorización a la hora de determinar su número, causas, actores o consecuencias y por lo mismo, para lograr contabilizarlos. La ausencia de consenso en los enfoques no permite conectar entre sí diversas investigaciones sobre el tema; no obstante, toda información acerca de sus fuentes, impacto o alcances de los conflictos ambientales permite visibilizar una problemática que debe ser priorizada en la agenda de la política pública en corresponsabilidad con la sociedad civil.

Si bien resulta indudable que su presencia en Colombia es una realidad insoslayable, estos obstáculos impiden en sendas oportunidades no solo su tratamiento político, sino también determinar el impacto que puedan tener sobre la población del país. La información actual permite inferir que la minería y la energía fósil son las principales causas generadoras de conflictos; las zonas rurales son las más afectadas y, por último, que, en los periodos presidenciales desde Álvaro Uribe Vélez en adelante, los conflictos fueron aumentando progresivamente.

Resulta evidente y apremiante, entonces, la necesidad de replanteo del modelo de crecimiento económico en Colombia más allá de un cúmulo de normativas que poco se condicen con la realidad. Un país tradicionalmente caracterizado por la conflictividad y el desplazamiento poblacional no puede continuar dándose el lujo de sumar también la variable ambiental como fuente adicional de continuidad de una sombría historia.



Referencias

- Bächler, G. y Spillman, K. (1995). Environment and Conflicts Project (ENCOP): International Project on Violence and Conflicts Caused by Environmental Degradation and Peaceful Conflict Resolution. *Occasional Paper*, (14), 1-185.
- Blanco, M. (2015). *El derecho al medioambiente en el ordenamiento jurídico colombiano: evolución y comparación en el reconocimiento de su categoría como derecho fundamental*. <https://repository.ucatolica.edu.co/bitstream/10983/2656/1/articulo%20%20MPB%20%281%29.pdf>
- Brañes, R. (Coord.). (2001). *El desarrollo del derecho ambiental latinoamericano y su aplicación*. PNUMA.
- Cabeza, O. (2020). La historia del derecho ambiental en Colombia. Evolución y teleología. En C. Moreno, C. y M. Malagón (Coords). *Problemas actuales del derecho administrativo* (pp. 55-78). Ediciones Uniandes. <http://dx.doi.org/10.15425/2017.293>
- Decreto 2811 de 1974 (1975, 18 de diciembre). *Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 34243.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. Entrega 3*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018/informacion-tecnica>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2010). *Plan de desarrollo “La revolución pacífica” (1991-1994)*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/gaviria_Estrategias_del_plan5.pdf
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2018a). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Plan-Nacional-de-Desarrollo/Paginas/Pactos-Transversales/Pacto-por-la-sostenibilidad/Sostenibilidad.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019b). *Plan Nacional de Desarrollo 1994-1998. “El salto social”*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Samper_breve_diagnostico.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019c). *Plan Nacional de Desarrollo 1998-2002. “Cambio para construir la paz”*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/Pastrana2_Contexto_Cambio.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019d). *Plan Nacional de Desarrollo 2002-2006. “Hacia un Estado comunitario”*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND.pdf>



- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019e). *Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014 "Prosperidad para todos"*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND2010-2014%20Tomo%20I%20CD.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019f). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. "Todos por un nuevo país"*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%20I%20internet.pdf>
- El Tiempo. (2014, 20 de marzo). *Colombia, segundo país con más conflictos ecológicos según mapa global*. <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13693329>
- Environmental Justice Organizations, Liabilities and Trade (EJOLT). (2016). *Atlas de Justicia Ambiental. Instituto de Ciencias y Tecnologías Ambientales*. <https://ejatlas.org/>
- Food and Agriculture Organization (FAO). (2008). *Colombia: Informe forestal disponible en 2004 sobre el perfil forestal del país*. <http://www.fao.org/forestry/14834-0ea00d28da86455100bbb81634b5eada.pdf>
- Galthung, J. (1982). *Environment, development and military activities: towards alternative security doctrines*. Columbia University Press.
- Garay, L., Cabrera, M., Espitia, J., Fierro, J., Negrete, R. y Pardo, L. (2013). *Minería en Colombia. Derechos, políticas públicas y gobernanza*. Contraloría General de la República.
- Garzón, E. y Suárez, K. (2017). *Una mirada crítica a los conflictos ambientales en Colombia: ¿la puerta hacia un nuevo tipo de desplazamiento?* (Tesis de pregrado). Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia.
- Garzón, E. y Suárez, K. (2018). Los conflictos ambientales: una desapercibida fuente de desplazamiento en Colombia. En H. Guerrero, M. Vega y P. Castellanos (Eds.), *Estudios sobre medioambiente y sostenibilidad: una mirada desde Colombia* (pp. 93-119). Universidad Santo Tomas.
- González, A. y Echeverry-Galvis, M. (2019). Indicadores ambientales y desempeño ambiental: Colombia en el Índice de Desempeño Ambiental (EPI) (2006-2014). *Ambiente y Desarrollo*, 23(44). 2346-2876.
- Homer-Dixon, T. (1994). Environmental Scarcities and Violent Conflict: Evidence from Cases. *International Security*, 19(1), 5-40.
- Instituto de Hidrología, Meteorología y Estudios Ambientales (Ideam). (2014). *Indicadores y estadísticas ambientales. Antecedentes*. <http://www.ideam.gov.co/web/ecosistemas/antecedentes>
- Lavaux, S. (2014). Medioambiente y seguridad, una discusión controvertida pero necesaria. En D. Cardona (Ed.), *Encrucijadas de la seguridad en Europa y las Américas* (pp. 12-24). Universidad del Rosario.



- Ley 99 de 1993 (1993, 22 de diciembre). *Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el sector público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA, y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41146.
- Ley 165 de 1994 (1994, 9 de noviembre). *Por medio de la cual se aprueba el “Convenio sobre la Diversidad Biológica”, hecho en Río de Janeiro el 5 de junio de 1992*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41589.
- Ley 1032 de 2006 (2006, 22 de junio). *Por la cual se modifican los artículos 257, 271, 272 y 306 del Código Penal*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 46307.
- Libizewski, S. (1992). *What is an environmental conflict?* <http://www.fsk.ethz.ch/encop/1/libisz92.htm>
- Libiszewski, S. (1998). International Conflicts Over Freshwater Resources. En M. Suliman (Ed.), *Ecology, Politics and Violent Conflict* (pp. 115-138). Zed Books.
- Molina, A. (2011). *La Constitución del 91 y sus garantías ambientales*. <https://congresovisible.uniandes.edu.co/elespectador/agora/post/la-constitucion-del-91-y-sus-garantias-ambientales/1657/>
- Mance, H. (2008). La política de la sostenibilidad: ascenso y declive del Ministerio del Medio Ambiente Colombiano. En M. Rodríguez (Ed.). *Gobernabilidad, instituciones y medio ambiente en Colombia* (pp. 101-255). FNA.
- Mason, S. y Spillmann, K. (2003). Environmental conflicts and regional conflict management. *Welfare Economics and Sustainable Development*, (2), 114-143.
- Meadows, D., Meadows, D., Randers, J. y Behrens, W. (1972). *The limits to growth*. Universe Books.
- Ministerio del Medio Ambiente. (1996). *Política Nacional de Biodiversidad*. http://www.minambiente.gov.co/images/BosquesBiodiversidadyServiciosEcosistemas/pdf/Politica-Nacional-de-Biodiversidad/politica_nacional-biodiversidad.pdf
- Myers, N. (1986). The environmental dimension to security issues. *Environmentalist*, 6(4), 251-257.
- Paz, A. (2018). *Colombia: el balance ambiental de Juan Manuel Santos y los enormes retos que le quedan a Iván Duque*. Mongabay Latam.
- Percival, V. y Homer-Dixon, T. (1998). Environmental Scarcity and Violent Conflict: The Case of South Africa. *Journal of Peace Research*, 35(3), 279-298.
- Pérez-Rincón, M. (2014). Conflictos ambientales en Colombia: inventario, caracterización y análisis. En L. Garay (Ed.), *Minería en Colombia: Control público, memoria y justicia socioecológica, movimientos sociales y posconflicto* (pp. 253-325). Contraloría General de la República.



- Pérez-Rincón, M. (2016). *Caracterizando las injusticias ambientales en Colombia: Estudio para 115 casos de conflictos socio-ambientales*. Universidad del Valle.
- Porrit, J. (2006). *Capitalism. As if the World Matters*. Earthscan.
- Rodríguez, M. (2009). ¿Hacer más verde el Estado colombiano? *Revista de Estudios Sociales*, (32), 18-33.
- Sánchez, G. (2002). Desarrollo y medioambiente: una mirada a Colombia. *Economía y Desarrollo*, 1(1), 79-89.
- Silva, S. (2014, 7 de abril). Conflictos ambientales se dispararon con Uribe y Santos. *El Espectador*.
- Stephan, L. (1992). *What is an environmental conflict?* Center for Security Studies.
- Schwartz, D. y Singh, A. (1999). *Environmental conditions, resources, and conflicts: An introductory overview and data collection*. United Nations Environment Programme.
- Tejedor, J. (2012). El modelo económico y su relación con los derechos humanos en Colombia. Una aproximación. *Finanzas y política económica*, 4(1), 55-82.
- Ullman, R. (1983). Redefining Security. *International Security*, 8(1), 129-153.
- Unidad de Planeación Minero-Energética (UPME). (2006). *Colombia: país minero. Plan Nacional para el Desarrollo Minero Visión 2019*. http://www.upme.gov.co/Docs/PNDM_2019_Final.pdf
- Uribe, M. (2015). *Análisis del tipo penal objetivo de la contaminación ambiental. Hacia la tutela del interés intermedio* (Tesis de Maestría). Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia.
- Uribe, M., Vega, M. y Guerrero, H. (2020). La tipificación penal de la contaminación ambiental en Colombia: un análisis desde el concepto de bien jurídico. En H. Guerrero, M. Vega, y M. Acosta (Eds.), *Educación ambiental y prácticas para la sostenibilidad: debates en torno a un consenso académico necesario de profundizar* (pp. 159-187). Universidad Santo Tomás.
- Vega, M. y Lafosse, H. (2018a). La triple frontera entre Colombia, Brasil y Perú. Una mirada en torno al posacuerdo desde la seguridad ambiental. En R. García, J. Wilches, H. Guerrero y M. Hernández (Eds.), *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado* (pp. 547-572). Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Vega, M. y Lafosse, H. (2018b). Desafíos para la construcción de una agenda de seguridad ambiental en la Alianza del Pacífico. En H. Guerrero, M. Vega, y M. Acosta (Eds.), *Estudios sobre medioambiente y sostenibilidad: una mirada desde Colombia* (pp. 419-457). Universidad Santo Tomás.
- World Commission on Environment Development (WCED). (1987). *Our common future*. Oxford University Press.



Capítulo diez

Modernización de la seguridad
y defensa en Colombia:
balance de 30 años de avances e
inercias institucionales (1991-2021)





Capítulo diez

Modernización de la seguridad y defensa en Colombia: balance de 30 años de avances e inercias institucionales (1991-2021)

*Alexander Emilio Madrigal Garzón**

Introducción

La Constitución Política de Colombia de 1991 avanzó en una concepción moderna de la seguridad y defensa, buscando un mayor control civil hacia la democratización del sector. Si bien a través de cada gobierno de turno se puede señalar que se dieron pasos en este camino, un breve recorrido histórico por los 30 años en dicho propósito permite afirmar que en la actualidad se mantienen inercias institucionales que conservan la autonomía tempranamente establecida para los asuntos de seguridad y defensa, imposibilitando su democratización plena. Justificado por la persistencia de un anacrónico, pero mutante conflicto interno armado –aunque este propiamente no sea un argumento suficiente y válido para negarse a asumir concepciones más proactivas frente al panorama de riesgos y amenazas en el siglo XXI–, la seguridad y la defensa en Colombia aún se niegan a abrirse a una concepción civilista y democrática moderna.

* Docente-investigador del Departamento de Ciencia Política de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Politólogo de la Universidad Nacional de Colombia. Especialista en Pedagogía de la Universidad Pedagógica Nacional. Magíster en Relaciones Internacionales, mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos de la Universidad Andina Simón Bolívar (UASB, sede Ecuador). Doctorando en Educación del DIE de la Universidad Pedagógica Nacional. Correo electrónico: aemadrigalg@unal.edu.co



A partir de lo anterior, el objetivo de este capítulo es realizar un balance de la modernización de la política de seguridad y defensa colombiana entre 1991-2021 en términos de avances e inercias institucionales desde la vigencia de la nueva Constitución. Para ello, metodológicamente se adelantó una revisión bibliográfica y de documentos oficiales de la política en cada gobierno. La reflexión propuesta se justifica ante el vacío investigativo de trabajos que planteen una mirada general y crítica de la evolución de dicha política pública desde claros referentes conceptuales.

El capítulo está organizado en cuatro apartados. El primero, propone los referentes conceptuales de la seguridad y defensa que institucionalmente se encuentran en tensión por su significado y que implican las prácticas institucionales subyacentes en cada gobierno. El segundo, describe los antecedentes histórico-políticos a considerar en relación con la formación incompleta del Estado-nación colombiano y cómo se impuso una doctrina foránea en seguridad y defensa, alineada a una concepción autonomista del sector que impidió o restringió el control y participación civil. El tercero, hace una breve sinopsis de las políticas de seguridad y defensa en los ocho gobiernos entre 1990 y 2022, identificando comparativamente sus avances e inercias en términos de modernización. El cuarto apartado cierra con un balance general de los 30 años de vigencia de la Constitución, señalando la importancia de seguir avanzando en la democratización del sector como una necesidad institucional y social de la actual agenda de seguridad y defensa en un Estado hasta ahora incapaz de ejercer la soberanía en términos militares y sobre todo sociales y de derechos.

Un significado limitante de la seguridad y defensa

El campo de estudios en seguridad y defensa, progresivamente, ha pasado de ser un monopolio de instituciones y claustros militares, caracterizado por el secretismo, a un tema de investigación ciudadana en ámbitos no gubernamentales y universitarios de la sociedad civil (Resdal, s.f.). En América Latina este cambio se debe a la modificación doctrinaria, la apertura institucional al debate y el crecimiento de los estudios de relaciones internacionales, al vaivén de procesos de democratización que, a pesar de todo, han permitido actualizar la conceptualización bajo la que se estructura la política pública. No obstante, en el caso colombiano, “uno de sus problemas endémicos es su conceptualización” (Cubides y Garay, 2013, p. 85), influenciada por una atávica doctrina anticomunista, a lo que se suma la persistencia del conflicto interno armado.

El problema de la conceptualización conlleva una política conservadora, anclada en una concepción realista de la seguridad y defensa. Respecto a ambos conceptos, Madrigal (2019) señala cómo



desde la disciplina de las RI, la seguridad y defensa aparece anclada fundamentalmente a lecturas realistas/neorrealistas (Orozco 2006) que se centran en la seguridad del Estado (seguridad nacional) y el mantenimiento del poder militar, ofensivo o disuasivo, frente a amenazas externas (defensa) o internacionales (Vargas 2006). (p. 6)

En esta lectura clásica, se reconoce la clara distinción entre seguridad en lo interno y defensa hacia lo externo, lo que supone institucionalmente una separación funcional de roles y misiones para la Policía y las Fuerza Militares. Y si bien el contexto operacional actual es diferente, llevando en parte a desdibujar tal separación (Madrigal y Miranda, 2018), no se discute el hecho de que ambos cuerpos deben mantener sus propios ámbitos de intervención en razón, por ejemplo, a su estructura y doctrina. Aun así, en Colombia el conflicto interno armado siempre ha sido la excusa para borrar esta línea, llevando al fenómeno de militarización de la Policía y policialización del Ejército (Vargas, 2006a, 2007; Jiménez y Turizo, 2011), condición que ha impedido su profesionalización específica bajo los estándares de las ciencias militares y policiales propiamente dichas. En breve, se podría afirmar que ha primado más la urgencia de responder a las necesidades del conflicto que la de disponer de fuerzas dedicadas a lo que en la teoría deberían atender.

Ahora bien, la seguridad y defensa no se limita a la fuerza pública, pues se trata de una política pública, es decir, un conjunto de actividades del Estado orientadas por los gobiernos y la administración responsable de su ejecución (Andrenacci, 2020). Al respecto, las Naciones Unidas (2020) considera que este sector incluye las estructuras, las instituciones y los funcionarios responsables de gestionar, mantener y supervisar la seguridad en un país. Suele considerarse que el sector de la seguridad incluye la defensa, las instituciones policiales, el sistema penitenciario, los servicios de inteligencia y las instituciones responsables del control de las fronteras, aduanas y emergencias civiles. También se incluyen en muchos casos elementos del sector judicial responsables del enjuiciamiento de causas relativas a supuestos comportamientos delictivos y al uso indebido de la fuerza. El sector de la seguridad incluye asimismo a entidades que ejercen alguna función en la gestión o supervisión de las tareas de planificación y mantenimiento de la seguridad, como ministerios, órganos legislativos y grupos de la sociedad civil. Otras entidades no estatales que podrían considerarse parte del sector de la seguridad serían las autoridades consuetudinarias u oficiosas y los servicios de seguridad privada. (Secretario General de la ONU, 2008, p. 6)



En el mundo, la política de seguridad y defensa, en sentido estricto, hace referencia a un complejo entramado institucional. Sin embargo, eso depende, justamente, del marco constitucional de cada país. En Colombia, desde una lectura restringida¹, el sector es el que se encuentra a cargo del Ministerio de Defensa Nacional, de cuyo despacho depende el Comando General de las Fuerzas Militares (Ejército, Armada, Fuerza Aérea) y la Policía Nacional, junto a un Consejo de Seguridad Nacional, máximo órgano asesor del presidente de la república².

Así las cosas, desde esta lectura restringida, la política de seguridad y defensa es competencia del Ministerio de Defensa Nacional en el marco del ordenamiento constitucional y de los planes de desarrollo de cada gobierno. Más allá de ello, en Colombia no hay una política de Estado y si bien estas demuestran continuidad en términos conceptuales (la concepción realista-conservadora), hay pequeños cambios que permiten señalar énfasis o referentes de acción modernizante, que se van posicionando por el gobierno de turno, no sin tensiones por el significado último de la seguridad y defensa frente a un panorama de riesgos y amenazas persistentes y mutables que expresan trayectorias de sendero ligadas a nuestra historia.

Una trayectoria institucional marcada

Hay trayectorias histórico-institucionales que tienden a mantenerse. En particular, frente al tema de este ensayo, se sugieren dos: la formación del Estado-nación colombiana y la adopción de una administración autónoma para el sector seguridad y defensa. Respecto a lo primero, se trata de la temprana privatización de lo público-político, lógicas de inclusión y exclusión en relación con la participación de la sociedad civil en el proyecto de nación (Madrigal, 2012), que desembocó en una cultura política sectarista excluyente en un sistema político cerrado que concibe el Estado para una élite que teme a la participación de grupos subalternos. Y, en segundo lugar, la autonomía del sector defensa, que se remonta al proceso de subordinación del Ejército al poder civil a cambio de la autonomía militar (Vargas, 2006b; Leal, 1992, 2010), que, desde los años cincuenta del siglo XX, definió que las Fuerzas Armadas empezaran a cumplir un papel “en el mantenimiento del control del orden público interno” (Nieto, 2004, p. 1), haciendo que las armas se convirtieran en sustitutas de la política.

1. En cuanto a los propósitos o alcances de este capítulo y al entendimiento común o dominante de esta política en Colombia, que excluye una mirada holística y sus interrelaciones con otros sectores del Estado, tal como lo plantean las Naciones Unidas (2020).
2. Al respecto ver: para la estructura del sector, Departamento Administrativo de la Función Pública (2018); para el Consejo de Seguridad Nacional, el Decreto 4748 de 2010; y para la fuerza pública, el capítulo 7 de la CPN, artículos 216-223. En general, para conocer detalles del sector ver Resdal (2012) o Ministerio de Defensa Nacional (2015).



En breve, un Estado tempranamente oligárquico cerró el derecho a la participación y control ciudadano, justificando en la mística militar la complacencia en que solo los militares deberían y podrían manejar “sus asuntos” (doctrina Lleras), negando a la clase política y al resto de la sociedad la posibilidad de formular una política pública estatal y, mucho menos, dar chance a una mirada civil. A ello se suma el hecho de que se impuso una limitada doctrina foránea como paradigma, la doctrina de seguridad nacional (DSN), como señala el maestro Leal Buitrago (1992) en relación con la influencia político-militar norteamericana del Estado de seguridad en Colombia, caracterizado por el anticomunismo radical y la concepción del “enemigo interno”. Esta trayectoria, tempranamente institucionalizada, incluso se mantiene hasta hoy.

Políticas de seguridad y defensa en Colombia 1990-2022

Bajo esta tradición, en tercer lugar, es pertinente abordar el cambio impreso tras la puesta en marcha de la Constitución de 1991. Para ello, se hace una breve sinopsis de las políticas de seguridad y defensa en los ocho gobiernos entre 1990 y 2022, identificando de manera comparada sus avances e inercias en términos de modernización a partir de sus contextos. No obstante, antes de realizar este ejercicio, es necesario señalar que la Constitución de 1991, entre otros, obedece “al problema de que en Colombia la soberanía del Estado no se ejerce sobre la totalidad del territorio nacional” (Pabón, 1993, p. 166), siendo este un problema estructural para el despliegue de la política.

La soberanía se ejerce de dos maneras: por medio de las armas, para imponer el orden, y por medio de los servicios públicos, para imponer la justicia, la solidaridad y la igualdad. En Colombia, las armas no han conseguido preservar el orden: la fuerza pública no respondió a las expectativas de la ciudadanía; entonces, la extensión de los servicios públicos en todos los confines de Colombia implicará un ejercicio de soberanía: ver llegar el agua potable, la energía eléctrica, los transportes a la par con la justicia y la educación gratuita vincula al ciudadano con su gobierno. (Pabón, 1993, p. 166)

De tal forma, la Constitución de 1991 apostó por incrementar el Estado de derecho, estableciendo límites a los gobernantes en el ejercicio del poder público a partir de unas reglas de juego que buscaban garantizar derechos y libertades (Pabón, 1993). En este contexto, dentro de la estructura del Ministerio de Defensa, “las Fuerzas Militares tendrán como finalidad primordial la defensa de la soberanía, la independencia, la integridad del territorio nacional y del orden constitucional” (Constitución de 1991, art. 217),



mientras que la Policía Nacional, como “un cuerpo armado permanente de naturaleza civil, a cargo de la Nación”, tendrá como fin primordial “el mantenimiento de las condiciones necesarias para el ejercicio de los derechos y libertades públicas, y para asegurar que los habitantes de Colombia convivan en paz” (art. 218).

En otros términos, junto a la expansión de derechos, traducidos en el acceso a servicios públicos, “el constituyente modeló la fuerza pública y en especial su misión, como instrumento para cumplir los fines del Estado y, principalmente, para mantener el orden constitucional y proteger y garantizar los derechos y libertades” (Vásquez y Gil, 2017 p. 139).

Como se puede apreciar en la tabla 1, a partir de lo anterior, cada gobierno de turno, en su plan nacional de desarrollo e instrumentos institucionales formales de la política pública de seguridad y defensa, plantea sus objetivos y propósitos en repuesta a su propio contexto o escenario estratégico. Es una característica común en ellos su propósito de alcanzar la consolidación del Estado en los territorios o el ejercicio de la soberanía como respuesta a amenazas que se acumulan y transforman históricamente y que son leídas de forma diferente por cada gobierno.





Tabla 1. Políticas de seguridad y defensa entre 1990 y 2022

Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Principal instrumento de la política pública	Objetivos, propósitos o hitos de la política de seguridad y defensa en el periodo de gobierno
César Gaviria T. (1990-1994)	La revolución por Colombia	Estrategia nacional contra la violencia (1991)	<ul style="list-style-type: none"> • Recuperación estatal del monopolio de la fuerza. • Control civil del orden público (un civil en el Min. Defensa). • Concepción de seguridad democrática. • Enfoque de derechos humanos y vinculación de las instituciones de justicia en el tema de seguridad. • Descentralización y participación en seguridad. • “Guerra integral”, deslegitimación de las guerrillas. • Militarización de la lucha contra el narcotráfico (represión y negociación con mafias –carteles–).
Ernesto Samper Pizano (1994-1998)	El salto a Colombia	<p>Política para la seguridad y la convivencia</p> <p>Programa presidencial para la convivencia y la seguridad ciudadana</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer el sistema judicial, la defensa de los derechos humanos, el desarrollo social, la participación y la seguridad ciudadanas. • Cuatro estrategias: fortalecimiento y modernización de la función policial, gestión descentralizada de la seguridad, actualización y adecuación normativa y desarrollo social para la seguridad ciudadana. • Derechos humanos, enfoque preventivo, concurrencia entre la ciudadanía y las autoridades. • Fuerza pública en una acción táctico-defensiva. “Ruido de sables”, tensión con el gobierno en medio de la crisis institucional. • Tratamiento represivo en la política antinarcóticos, criminalización.
Andrés Pastrana Arango (1998-2002)	Cambio para construir la paz	<p>Estrategia nacional para la convivencia y la seguridad ciudadana</p> <p>Plan Colombia</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Integración de la seguridad ciudadana y la convivencia. Estrategias de lucha contra la violencia en zonas urbanas mediante políticas de control de la criminalidad y expresiones violentas y políticas preventivas, desarrollo de códigos de convivencia y mecanismos alternativos de resolución de conflictos. • Contribuir a la consolidación de un entorno de seguridad y confianza ciudadana como base para una paz justa y duradera, que sea el cimiento del desarrollo socioeconómico. • Proceso de negociación con las FARC. Despeje militar y policial, zonas de distensión. • Modernización y fortalecimiento de las Fuerzas Armadas. Infraestructura tecnológica. • Auge del paramilitarismo.

Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Principal instrumento de la política pública	Objetivos, propósitos o hitos de la política de seguridad y defensa en el periodo de gobierno
Álvaro Uribe Vélez (2002 - 2006)	Hacia un Estado comunitario	Política de seguridad democrática (PSD)	<ul style="list-style-type: none"> Fortalecimiento de la fuerza pública para recuperar el control territorial del Estado y proteger la infraestructura nacional. Estrategia contra-insurgente antiterrorista para confrontar las guerrillas. Desarticulación de la producción y tráfico de drogas ilícitas, solidificación de la justicia y atención a las zonas de conflicto “en depresión”. Disuasión de los violentos a través de una autoridad efectiva para viabilizar la democracia y afianzar la legitimidad del Estado. Negociación con autodefensas, desmovilización.
Álvaro Uribe Vélez (2006 - 2010)	Estado comunitario: desarrollo para todos	Política de consolidación de la seguridad democrática	<ul style="list-style-type: none"> Recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado en el nuevo escenario estratégico. Consolidar el control territorial y fortalecer el Estado de derecho en todo el territorio nacional. Seguridad provista por la fuerza pública para garantizar que el Estado pueda hacer prevalecer el orden jurídico y permitir que todas las instituciones funcionen de manera libre y permanente para el ejercicio de los derechos ciudadanos.
Juan Manuel Santos Calderón (2010 - 2014)	Prosperidad para todos	Política integral de seguridad y defensa para la prosperidad (PISDP)	<ul style="list-style-type: none"> Consolidar la paz en todo el territorio, generando una estrategia que permita la consolidación de la seguridad, la plena vigencia de los derechos humanos y el funcionamiento eficaz de la justicia. Consolidar la seguridad y el orden público a través de la lucha contra los grupos armados y el crimen organizado, la consolidación de fronteras, el desarrollo de capacidades estratégicas y la seguridad ciudadana.
Juan Manuel Santos Calderón (2014 - 2018)	Todos por un nuevo país	Política de defensa y seguridad por un nuevo país	<ul style="list-style-type: none"> Alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional. Contribuir a la gobernabilidad democrática, la prosperidad colectiva y la erradicación de la violencia, mediante el ejercicio de la seguridad y la defensa, la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas. Búsqueda de la paz y la terminación del conflicto armado a través de las negociaciones con las FARC.



Gobierno	Plan Nacional de Desarrollo	Principal instrumento de la política pública	Objetivos, propósitos o hitos de la política de seguridad y defensa en el periodo de gobierno
Iván Duque Márquez (2018 - 2022)	Pacto por Colombia, pacto por la equidad	Política de defensa y seguridad para la legalidad, el emprendimiento y la equidad	<ul style="list-style-type: none"> • Generar las condiciones de seguridad y convivencia que preserven y potencialicen los intereses nacionales, la independencia, soberanía e integridad del Estado, al tiempo que restablezcan y fortalezcan la legalidad, promuevan el emprendimiento, el desarrollo económico y sirvan para construir una sociedad con equidad y reconocimiento pleno de los derechos humanos. • Defensa de la soberanía, independencia e integridad territorial; proteger a la población y contribuir a su bienestar; lograr el control institucional del territorio; preservar y defender el agua, la biodiversidad y los recursos naturales; consolidar la seguridad para la legalidad, contribuir al emprendimiento y el logro de la equidad; innovar, transformar y fortalecer el sector seguridad y defensa; y garantizar la protección, profesionalización y bienestar de los miembros de la fuerza pública y sus familias.

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de los planes de desarrollo, documentos de política y, principalmente, los trabajos de Díaz (2017) y Vargas (2009).

Así las cosas, para el análisis de esta política pública se debe tener en cuenta la situación del conflicto interno armado, las amenazas identificadas o priorizadas (el escenario estratégico) y los énfasis o aporte de cada gobierno. Cabe señalar que sería importante también tener en cuenta los planes de campaña o los diseños que la misma fuerza pública u otras entidades han desarrollado a partir de los lineamientos del Ministerio de Defensa, pero, dado el alcance de esta investigación, no se adelantó este trabajo considerando que si bien dichos planes contienen propuestas y matices importantes, no se desprenden de las orientaciones generales dadas por el mando civil, en razón de su carácter civilista o subordinación al poder civil (Arce, 2003; Vargas, 2007).

Recién se estrenó la Constitución de 1991, el gobierno de Gaviria si bien intentó ejercer la soberanía con el enfoque de derechos humanos y la vocación civilista que trajo la nueva carta magna, no lo consiguió. Con una concepción de seguridad democrática a tono con los cambios en el sistema internacional e interamericano, dos demandas internas frenarían tal propósito: por una parte, el cierre de la ventana de oportunidad en relación con las posibilidades de una paz completa (Vargas, 2009) como fruto de la negociación con las guerrillas, conllevó una nueva escalada militar (Guerra Integral), mientras, por otra parte, la lucha contra el narcotráfico pondría en vilo el funciona-



miento mismo del Estado, llegando incluso a hablarse de Colombia como un Estado fallido. Lo anterior, termina imponiendo la necesidad de mantener el margen de maniobra para los militares, en contravía con la apuesta gubernamental de descentralización y apertura democrática civilista de los asuntos del sector.

El gobierno de Samper, en permanente cuestionamiento interno (crisis institucional y “ruido de sables”) y externo (descertificación y presión del gobierno estadounidense) por el Proceso 8000, tendría en el narcotráfico el gran reto de la política (Vargas, 2008). Si bien su propuesta para el sector, en desarrollo de la constitución, parecía darle mayor peso a la seguridad ciudadana, las necesidades del contexto obligaron a un tratamiento represivo de la política antinarcóticos, orientada a mostrar resultados que desligaran al cuestionado gobierno de la idea de una posible penetración del narcotráfico en la política del ejecutivo.

Por su parte, el gobierno de Pastrana volcará su atención en el control de la criminalidad urbana, pero, la importancia en la opinión pública y el peso en la agenda de su promesa de campaña de “cambio para construir la paz”, harán que el proceso de negociación con las FARC y el consecuente despeje militar y policial invisibilice el resto de la política. Más allá de tensiones con el mando castrense ante decisiones como la zona de despeje o incluso la connivencia con el fenómeno paramilitar (Vargas, 2008), el gobierno de Pastrana será el responsable de iniciar la modernización y el fortalecimiento de las fuerzas armadas a través del Plan Colombia (Leal, 2010). En este sentido, se trata del mantenimiento de la concepción militarista para la política de seguridad y defensa (en una nueva etapa) que no niega sus herencias de la DSN.

Con el fracaso de las negociaciones y la percepción generalizada de fortalecimiento de las guerrillas, el gobierno de Uribe posiciona una política de seguridad del Estado, aprovechando el hecho de que “en la presidencia de Andrés Pastrana (1998-2002) no se encuentra una política o estrategia de seguridad articulada” (Leal, 2010, p. 60). La idea de recuperar el control territorial, con unas fuerzas armadas fortalecidas, en una estrategia fundamentalmente contrainsurgente, fue exitosa, no obstante, con recurrentes y probadas críticas de desmanes autoritarios y un cuestionado proceso de desmovilización paramilitar (Madrigal, 2020). La derrota política y militar de la guerrilla de las FARC como el interés central del gobierno dio amplio margen de actuación al mando militar, buscando ejercer la soberanía con las armas para hacer viable la democracia y afianzar la legitimidad del Estado (Díaz, 2017).

En la narrativa de la política pública, luego de “la victoria” vendría la consolidación del control territorial, llevando a cabo una recuperación social del territorio mediante la acción integral del Estado (Díaz, 2017), donde las fuerzas militares fueron consideradas la punta de lanza para que, *a posteriori*, fuera posible llevar otros servicios públicos a los territorios. Sin embargo, esto no fue así, el conflicto interno armado ya



venía en proceso de mutación, incrementándose dinámicas de crimen organizado y la emergencia de estructuras armadas posdesmovilización, en unos territorios donde no se hizo presente el Estado de derecho ni las ya olvidadas promesas jurídicas de la Constitución.

Por su parte, con la llegada de Juan Manuel Santos Calderón, la vuelta a la agenda pública de la posibilidad de una paz negociada si bien no implicó en principio “ceder” espacios militares en el marco del diálogo entre el Gobierno nacional y las FARC –modelo de negociación sin cese al fuego–, finalmente, involucró la búsqueda de la consolidación de la seguridad y el orden público (Vargas, 2009). Se posiciona aquí la lucha contra los grupos armados y el crimen organizado, asunto de primer orden en el que se van manifestando las nuevas amenazas, tanto producto de la mutación del conflicto como también efectos de la agenda de seguridad y defensa en el posconflicto armado o posacuerdo (Álvarez et al., 2015; Madrigal 2015). Más allá de las necesidades del posconflicto, la política mantuvo sus objetivos de alcanzar condiciones de seguridad óptimas para garantizar la prosperidad democrática y el progreso nacional –paz liberal, según Madrigal (2020)–, bajo la aplicación adecuada y focalizada de la fuerza y el desarrollo de capacidades mínimas disuasivas (Departamento Nacional de Planeación, 2015).

Si bien el gobierno de Santos dejó firmado el acuerdo de paz, así como el compromiso institucional de su cumplimiento, acompañado por un proceso de planeación institucional a medias para su implementación, en materia de seguridad y defensa en el gobierno de Duque, como se esperaba, tales compromisos no se encuentran en un primer orden de importancia. Señalando un escenario estratégico de amenazas persistentes se apela a la necesidad de generar condiciones de seguridad y convivencia para el restablecimiento de la legalidad, la promoción del emprendimiento y el desarrollo económico que exigen el control institucional del territorio (Departamento Nacional de Planeación, 2019; Ministerio de Defensa, 2019). Su énfasis es entonces sobre los problemas persistentes que históricamente ha enfrentado la política (fundamentalmente el narcotráfico), enfocada en amenazas múltiples asociadas al crimen organizado y a los grupos residuales, con un interés sobre todo en garantizar condiciones de gobernabilidad y para el desarrollo económico, pero que, a 2021, demuestra una crisis humanitaria y la pérdida del pretendido control.

En resumen, los 30 años de políticas de seguridad y defensa en Colombia tras la Constitución de 1991 demuestran que:

1. No hay una política de Estado, quedando está sujeta a los problemas o intereses del gobierno de turno.



2. No obstante, lo anterior, existen asuntos sostenidos que todos los gobiernos han tenido que atender, tales como el narcotráfico, la criminalidad organizada y la paz.
3. Se presenta una política declarativo-discursiva que promete un tratamiento civil y democrático, desde un mayor relacionamiento con la ciudadanía, un enfoque de derechos y, sobre todo, con énfasis en la seguridad y convivencia, pero pesan más los asuntos de la agenda militar, justificado por la mutación y continuidad del conflicto interno armado.
4. Históricamente se vienen acumulando pendientes, remanentes o asuntos no atendidos o resueltos de la política anterior, que luego se convierten en los nuevos desafíos, sin plantearse una visión de largo plazo.
5. Estas características permiten conservar la autonomía de la fuerza pública en procesos de transformación institucional y del sector seguridad y defensa en general, aunque discrecionalmente se mantienen alineados a la política del gobierno de turno.

Bajo este panorama, queda entonces la pregunta: ¿se puede hablar de una verdadera modernización de la política de seguridad y defensa en Colombia, luego de 30 años de la Constitución y de una serie de políticas de gobierno no sostenidas?

Avances e inercias en la modernización de la política de seguridad y defensa en Colombia

En cuarto lugar, para responder a la pregunta general de esta investigación y nuevamente planteada en la sección anterior, se presenta un balance general de los 30 años de vigencia de la Constitución en materia de seguridad y defensa. Se subraya de antemano la importancia de seguir avanzando en la democratización del sector como una histórica necesidad institucional y social de una modernización inconclusa y aún pendiente para la actual agenda y una eventual política pública de Estado, justamente frente a los desafíos urgentes de la seguridad y defensa tras la salida de las FARC y el reacomodo de actores armados en territorios sin acceso a derechos.

Antes de realizar dicho balance, es necesario señalar qué se entiende por modernización en este contexto. El concepto, justamente se posicionó en la década de los noventa en el marco de los procesos de reforma del Estado como parte del recetario neoliberal y su búsqueda de un aparato estatal eficiente. Siguiendo a Saboya (2006), modernizar tiene que ver con “hacer que el Estado cumpla realmente sus objetivos de beneficio para la comunidad” (p. 360), considerando que “debe generar cohesión social en la población y producir o garantizar la producción de los bienes y servicios públicos



necesarios” (p. 368), modernizando así a la sociedad mientras es modernizado por ella en una dinámica de avance.

La modernización es entonces “el proceso de inserción de un Estado dentro de los valores, la cultura y la dinámica de la modernidad” (Saboya, 2006 p. 370), esto es, un tránsito planificado a una dinámica organizacional acorde con estándares de “eficacia, eficiencia y calidad (en el ámbito de la gestión)” (Waissbluth, 2002, p. 11), donde normas e instituciones permiten dirigir el comportamiento social en distintos temas de interés público, a través de la planeación e implementación de las políticas públicas (Andrenacci, 2020). Así pues, la Constitución del 91 tuvo esta vocación modernizante que, desde luego, se hará propia para el sector seguridad y defensa.

No obstante, retomando los referentes conceptuales inicialmente trazados para este capítulo, donde se indicó cómo la concepción de la seguridad y defensa en Colombia mantiene una lectura realista-conservadora, y luego de revisar cada uno de los gobiernos de turno, se puede constatar que si bien declarativamente se ha intentado modernizar el sector (v. g. con la adopción de términos como “seguridad democrática” en el gobierno de Gaviria y Uribe o “seguridad multidimensional” en el de Duque), el persistente problema central de la agenda, el conflicto interno armado, implica la perpetuación de la confusión de roles y misiones en la fuerza pública, haciendo que domine la inercia en su concepción tradicional. Generalizando, se puede afirmar que cada gobierno define su política a partir de su lectura del conflicto armado, estableciendo formas de respuesta institucional que, en última instancia, impiden la modernización en una mirada de largo plazo.

En segundo lugar, otra inercia de carácter histórico-estructural tiene que ver con la formación del Estado-nación y la autonomía del sector. Como ya se indicó, en Colombia el Estado es un aparato privatizado o monopolizado por una reducida clase política que restringe y teme la participación social, manteniendo esferas de decisión como de su exclusivo arbitrio. Esto explica que persista la autonomía de lo militar en manos del ente castrense, que finalmente cuenta con la autonomía suficiente para adoptar sus planes institucionales bajo cierto margen de maniobra. La consecuencia de esta cultura sectaria es que la participación ciudadana y el control civil de los asuntos de seguridad y defensa sea limitada, siendo este otro rasgo que denota falta de una modernización.

Por último, la revisión de las políticas de seguridad y defensa de cada gobierno, tras 30 años de la Constitución del 91, evidencian que de acuerdo con el concepto de modernización no se viene cumpliendo con el objetivo de generar cohesión y prestar unos servicios públicos, siendo entonces deficiente la gestión en términos de aplicación de normas y funcionamiento institucional. No existe una política pública de Estado y parece que se atienden circularmente los mismos problemas de hace ya 30 años.

Los avances han sido los énfasis que cada gobierno de turno ha logrado posicionar y gestionar de acuerdo con su contexto estratégico, quizá tan solo como maduración



o sofisticación de los procesos organizacionales y de formalización de instrumentos de política. Sin embargo, son más las inercias que se mantienen: no se asume plenamente una concepción moderna de seguridad y defensa, no se cuenta con un Estado que cumpla con las promesas de la Constitución y permita la democratización de la política, persiste la autonomía de la fuerza pública y no se tiene una política de Estado de largo plazo. Todo ello en medio de un conflicto interno armado que muta en nuevas amenazas, que impiden prestar atención a otros temas de la agenda (amplia) como la seguridad y la convivencia, manteniendo así la atención sobre lo militar sin conseguir ejercer el monopolio de la violencia y el control institucional del territorio desde una perspectiva de derechos.

Conclusiones

Este capítulo propuso hacer un balance de los 30 años de avances e inercias institucionales en la modernización de la seguridad y defensa en Colombia, luego de la entrada en vigor de la Constitución Política de 1991. Los hallazgos centrales gravitan en torno a la afirmación crítica de que en realidad no hay tal modernización más allá de los aportes que cada administración logró hacer de acuerdo con las necesidades coyunturales de su periodo de gobierno. No obstante, el ejercicio dejó algunos aspectos importantes a considerar en términos académicos y políticos.

En lo académico, este trabajo indicó la necesidad de conceptualizar términos que suelen darse por sentados, a pesar de ser la esencia misma de la política pública. Así, se evidenció que persiste una concepción tradicional de seguridad y defensa que no se encuentra a tono con el nuevo escenario internacional en el que se enfrentan nuevos riesgos y amenazas (v. g. los ambientales) que, bajo lecturas anacrónicas, es imposible tener en cuenta. Por tanto, se sugiere que una eventual política pública cuente con una fundamentación actualizada y pertinente que, si bien requiere ser funcional a un asunto persistente como el conflicto interno armado y la búsqueda de la paz, no se debe limitar y no leer el contexto internacional y local-territorial.

Lo mismo ocurre en el caso de la identificación de trayectorias históricas de largo aliento. Hay que reconocer que existe un Estado disfuncional y que no se ejerce plenamente la soberanía (sea esta “armada” o “social”), lo cual debe llamar la atención de los hacedores de política y de esta en particular. Como se intentó hace 30 años, aun se requiere modernizar el Estado y la sociedad, democratizar los asuntos públicos y ampliar la participación social en el contrato social constitucionalizado. Ese puede ser un paso para la remoción de las causas estructurales del conflicto interno armado y, por ende, la apertura a una agenda más amplia y acorde con las nuevas amenazas que aun resultan marginales en las políticas de cada gobierno.



Para concluir, es preciso cerrar con algunas salvedades en relación con el alcance real de este trabajo. Se reconoce que lo anteriormente planteado es insuficiente frente al reto analítico de revisar 30 años de una política pública tan importante para Colombia. La investigación propuesta fue bastante limitada puesto que: a) se asumió una lectura restringida, pues una perspectiva amplia del sector seguridad y defensa hubiese implicado analizar otras entidades y conexiones institucionales; b) no se hizo una evaluación de resultados de cada gobierno, en términos de indicadores e impacto que contrasten lo prometido con lo realizado; y c) no se alcanzó a presentar una revisión exhaustiva de sus instrumentos de política, ni tampoco se llegó a otro tipo de documentos oficiales como los planes de campaña, entre otros.

La investigación, en este sentido, presentó una lectura panorámica y planteó solo generalizaciones que esperan llamar la atención sobre la necesidad de modernizar la seguridad y defensa en Colombia. Para ello es fundamental profundizar en este tipo de estudios desde una mirada civil, comprometida con la democratización de la sociedad y sus instituciones como prometió la Constitución de 1991. Esta tarea hoy, como ayer, sigue siendo urgente frente a la situación de seguridad que atraviesa el país.

Referencias

- Andrenacci, L. (2020). ¿Cómo se concibe hoy la gestión pública desde la ciencia? El conocimiento en la gerencia pública. *Material de lectura del Curso MOOC “Introducción a la gestión Pública en Latinoamérica”*. Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (Asociación Civil).
- Álvarez, C., García, V. y Madrigal, A. (2015). Las fuerzas militares y de policía en el postconflicto armado: futuros escenarios y reformas. En H. Guerrero y J. Wilches (Eds.). *Perspectivas multidimensionales de la paz en Colombia* (pp. 135-162). Grupo Editorial Ibáñez.
- Arce, A. (2003). Colombia. Las relaciones entre la sociedad civil y militar: hacia un entendimiento necesario. En C. Navarro (Coord.), *Presente y Futuro de las Relaciones Cívico-Militares en Hispanoamérica* (pp. 19-56). Instituto de Estudios Estratégicos.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Editorial Legis.
- Cubides, J. y Garay, C. (2013). Hacia la construcción de un estado del arte de la seguridad y defensa nacional en Colombia. *Revista científica “General José María Córdova”*, 11(11), 81-98.
- Decreto 4748 de 2010. (2010, 23 de diciembre). *Por el cual se modifica el Decreto 2134 de 1992*. Diario oficial N.º 47932.



- Departamento Administrativo de la Función Pública. (2018). *Manual estructura del Estado*. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/manual-estado/pdf/6_Sector_Defensa_Nacional.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2019). *Plan Nacional de Desarrollo: Pacto por Colombia, pacto por la equidad (2018-2022)*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación. (DNP). (2015). *Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018: Todos unidos por un nuevo país*. DNP.
- Díaz, J. (2017). Control territorial en la perspectiva de los instrumentos de gobierno: Planes de gobierno, políticas públicas y planes de guerra. En M. Martín (Ed.). *El control territorial en el siglo XXI: Fundamentos teóricos* (pp. 283-332). Escuela Superior de Guerra.
- Jiménez, W. y Turizo, J. (2011). Militarización de la Policía y policización de las Fuerzas Militares. Revisión del fenómeno a nivel internacional y nacional. *Revista Logos, Ciencia & Tecnología*, 3(1), 112-126.
- Leal, F. (1992). Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de seguridad nacional en América Latina y Colombia. *Análisis político*, (15), 1-34.
- Leal, F. (2010). La seguridad en Colombia. En G. Durán (Ed.). *Memorias. Seguridad, espacio público y participación democrática*. Cinep.
- Madrigal, A. (2012). La formación del Estado-nación en Colombia durante el siglo XIX: el trazado histórico-social de la institución del orden político. *Perspectivas Internacionales*, (8), 219-235.
- Madrigal, A. (2015). Implicaciones del postconflicto colombiano en la agenda de seguridad regional suramericana: percepciones y aspiraciones. En A. Vargas y V. García (Eds.), *Seguridad y defensa en la transición de la guerra a la paz: reflexiones y perspectivas* (pp. 229-253). Universidad Nacional de Colombia.
- Madrigal, A. (2019). *La minería criminal en los países andinos: caracterización de un fenómeno de seguridad regional*. Universidad Andina Simón Bolívar.
- Madrigal, A. (2020). *Universidad y educación para la paz. Experiencias internacionales y nacionales para una propuesta en Colombia*. Universidad Pedagógica Nacional.
- Madrigal, A. y Miranda, C. (2018). Minería criminal en Colombia. Necesidad de su construcción como amenaza en la agenda de seguridad y defensa del posacuerdo. En R. Duarte, J. Wilches, H. Guerrero y M. Hernández (Eds.), *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado* (pp. 167-186). Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Ministerio de Defensa Nacional. (2015). *Historia*. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido?NavigationTarget=navurl://1494c44e2596646d35f4060084fd9b02>



- Ministerio de Defensa Nacional. (2019). *Política de Defensa y Seguridad (PDS). Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. https://www.mindefensa.gov.co/irj/go/km/docs/Mindefensa/Documentos/descargas/Prensa/Documentos/politica_defensa_deguridad2019.pdf
- Nieto, P. (2004). *¿Subordinación o autonomía? El ejército colombiano, su relación política con el gobierno civil y su configuración en la violencia, 1953-1990*. CLACSO.
- Pabón, E. (1993). Colombia y su Revolución pacífica. La nueva constitución del 5 de julio de 1991. Inicio de un marco institucional dentro de un contexto político pluralista. *Revista de Estudios Políticos*, (79). 161-208.
- Resdal. (2012). *Atlas comparativo de la defensa en América Latina y Caribe*. Resdal.
- Resdal. (s.f.). *El desarrollo de los estudios sobre seguridad y defensa: situación y perspectivas institucionales*. <https://www.resdal.org/Archivo/redes-co.htm>
- Saboya, F. (2006). La modernización del Estado: concepto, contenido y aplicaciones posibles. *Revista Diálogo de Saberes*, (25), 357-376.
- Secretario General de la ONU (UNSG), *Seguridad, paz y desarrollo: el papel de las Naciones Unidas en apoyo de la reforma del sector de la seguridad. Informe del Secretario General*, <https://www.refworld.org/docid/47b1c33a2.html>
- Vargas, A. (2006a). De la Policía militarizada a una Policía civil: el desafío colombiano en el posconflicto armado. *Ciencia política*, (1), 179-212.
- Vargas, A. (2006b). *Ensayos sobre seguridad y defensa*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (2007). *La singularidad colombiana: fuerzas armadas en seguridad interior*. <https://www.resdal.org/atlas/atlas07-colombia-paper.html>
- Vargas, A. (2008). *El papel de las fuerzas armadas en la política antidrogas colombiana 1985-2006*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vargas, A. (2009). Reiterada presencia de la guerra y la búsqueda de la paz. En C. Medina (Ed.), *Conflicto armado y procesos de paz en Colombia. Memoria casos FARC-EP y ELN*. Universidad Nacional de Colombia.
- Vásquez, D. y Gil, L. (2017). Modelo constitucional de la fuerza pública en Colombia. *Revista Prolegómenos, Derechos y Valores*, 20(39), 139-162.
- Waissbluth, M. (2002). *La reforma del Estado en América Latina. Guía abreviada para exploradores en la jungla*. Programa Latinoamericano de Gerencia Pública.





Capítulo once

Descentralización y democracia:
30 años de elección popular de alcaldes





Capítulo once

Descentralización y democracia: 30 años de elección popular de alcaldes

*Edgar Enrique Martínez Cárdenas**

*Harold David Pico García***

Introducción

En el imaginario político latinoamericano, así como en diversas acciones gubernamentales, ha estado presente la idea de que existe una profunda relación entre la descentralización y el desarrollo de una sólida democracia (Mascareño, 2008). Sin embargo, aunque América Latina adoptó estos cambios institucionales, también es cierto que aún prevalecen prácticas y culturas políticas populistas, patrimonialistas y clientelares, situación que poco contribuye a legitimar estos cambios, dejando serias dudas sobre la eficacia causal de la descentralización en las democracias subnacionales.

Por ello, el objetivo central de la investigación adelantada fue profundizar en el análisis de esta compleja relación, a partir de las evidencias de un caso particular como el proceso de cambio institucional implementado en Colombia para lograr una “apertura democrática” desde la consagración de la descentralización territorial, adoptada con vigor en la Constitución de 1991. Se pretendió así determinar cuál ha sido el impacto que sobre la democracia local ha tenido la estrategia de descentralización política implementada en el país.

* Doctor en estudios políticos. Profesor titular de la Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia. <https://orcid.org/0000-0003-0664-0298>. Correo electrónico: edgar.martinez@esap.edu.co

** MBA en Administración. Investigador junior de la Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia. <https://orcid.org/0000-0002-8881-0109>. Correo electrónico: harold.pico104@esap.gov.co



Así las cosas, resulta pertinente indagar: ¿por qué dentro de un mismo contexto jurídico normativo, característico de Estados unitarios como Colombia, el impacto político de la descentralización en la democracia de los municipios es tan divergente? ¿Qué caracteriza a los municipios en donde son perceptibles mejores desempeños de la vida democrática local desde la adopción de la descentralización política? ¿Cuáles son las mayores restricciones del proceso que limitan el alcance democratizador de las reformas en varios municipios colombianos?

Para dar respuestas a estos interrogantes se adelantó una investigación cuantitativa orientada a medir el impacto de la descentralización política en la democracia local, a partir de la generación de un Índice de Calidad Democrática Municipal (ICDM), observando que la descentralización ha generado efectos contradictorios en la geografía colombiana: en algunos municipios hay un incremento histórico sostenido de su calidad democrática, mientras que en otros, el impacto es bastante restringido, existiendo también algunos que ni siquiera alcanzan un umbral mínimo que permita reconocer su carácter democrático, debido a que la decisión electoral no es el resultado de un debate libre, competitivo y transparente, fundado en garantías plenas de los derechos civiles y políticos.

Este capítulo está dividido en dos grandes apartados: inicialmente, se aborda la discusión teórica sobre descentralización y democracia, hasta llegar a su análisis en el nivel subnacional, para seguidamente presentar los resultados de la medición de la calidad democrática a nivel local, iniciando con las bases conceptuales y metodológicas para el diseño del índice que permitió su estimación para los municipios colombianos, denominado ICDM, acudiendo, para facilitar el análisis, a la agrupación (clúster) de los mismos según características comunes.

Descentralización y democracia

Ya es conocido que la idea de la descentralización como el arreglo institucional más adecuado para la organización y el funcionamiento de democracia fue una de las principales constataciones que Alexis de Tocqueville (1957) hace en Nueva Inglaterra, a partir de la observación y del análisis de cómo funcionan estas colonias en sus bases locales, dándole además identidad a los Estados Unidos.

De acuerdo con el planteamiento de Tocqueville (1957), si la soberanía reside en el pueblo, cada individuo constituye una parte igual de esa soberanía y tiene igual derecho a participar en el gobierno del Estado. Y aunque cada individuo sea igualmente capaz de autogobernarse “obedece a la sociedad no porque sea inferior a los que la dirigen, o menos capaz que otro hombre para gobernarse a sí mismo, sino porque le parece útil y sabe que dicha unión no puede existir sin un poder regulador” (p. 81).



Según Tocqueville (1957), la forma primaria, en que los hombres constituyen ese poder regulador sería la comuna, en la que todos participan directamente, deciden por mayoría, aportan para ejecutar estas decisiones y controlan el mandato. Solo en la comuna los hombres pueden ejercer el derecho de autogobernarse, pero

entre todas las libertades, la de las comunas es precisamente la más expuesta a las invasiones de poder y para defenderse con éxito es preciso que hayan adquirido todo su desarrollo y que hagan parte de las ideas y de las costumbres nacionales. La comuna es algo así como un laboratorio de ejercicio de la democracia: “una sociedad muy civilizada tolera con dificultad los ensayos de la libertad comunal; se rebela a la vista de sus numerosos extravíos, y desespera del éxito antes de haber alcanzado el resultado final del experimento”, pero es en esa libertad creadora donde reside “la fuerza de los pueblos libres”. (p. 84)

Observa Tocqueville que la comuna había llegado a desarrollarse plenamente en Nueva Inglaterra, donde las necesidades cotidianas de la sociedad se resolvían en el marco de las instituciones locales. Por ello, los ciudadanos elegían representantes en los niveles superiores solo para abordar aquellos asuntos que en la comuna no podían resolverse. De ahí que la organización federal de los Estados Unidos se haya constituido a partir de los principios que inspiraron la formación de las comunas fundadoras, siendo el federalismo la forma de organización estatal que permitiría no solo el ejercicio más pleno de las libertades, sino también permitir una expresión territorial de la gran diversidad política de la Unión.

Por el contrario, los países latinoamericanos se constituyeron como repúblicas independientes a comienzos del siglo XIX, sobre las bases de una organización territorial unitaria y centralizada. Son una excepción los Estados federales en Argentina, Brasil, México y Venezuela (Carmagnani, 1993). Pero independientemente de la fórmula de organización territorial recogida constitucionalmente, en todos los casos, y ahora ya sin excepciones, el desarrollo político-administrativo, económico y social se hizo sobre una base fuertemente centralista (Del Campo, 2006). De esta manera:

Este fuerte centralismo no significó, por el contrario, que no se produjeran frecuentes enfrentamientos entre el centro y las periferias en cada país; muy frecuentemente, estos conflictos terminaron desencadenando guerras civiles en las que los actores principales eran caudillos regionales que, bajo las banderas de conservadores o liberales, intentaban disputar al centro, el predominio o hegemonía oligárquica. El triunfo último de los



liberales permitió la consolidación del Estado-nación como un Estado oligárquico liberal, que se impondría finalmente a finales del siglo XIX. Las diferencias regionales siguieron existiendo, pero fueron subsumidas en ese proceso de construcción de una nación política y, en algunos casos, también cultural. (Del Campo, 2006, p. 5)

Por ello, los primeros intentos de descentralización se inician a mediados del siglo XX, en el marco de los Estados desarrollistas, donde el núcleo básico de articulación sigue centrándose en torno al Estado; mediante la planificación centralizada se busca fortalecer el desarrollo nacional a través de la creación de polos de desarrollo regional; por ello, esta descentralización es vertical, centralista y con débiles elementos de integración horizontal. Ya en un segundo momento, siguiendo los direccionamientos del IL-PES y de la CEPAL, aunque se mantiene un Estado fuertemente centralista, ya se produce una mayor desconcentración funcional y administrativa. Será solo hasta la década de los años ochenta del siglo XX que América Latina inicia su camino hacia la democratización de la sociedad, intentando dejar atrás décadas de autoritarismos militares, tarea que exigía el diseño e instrumentación de un nuevo Estado que, entre otros atributos, incorporaba la variable territorial como factor indispensable (Mascareño, 2008). Así entonces:

La descentralización del poder en América Latina se constituyó en el elemento de la reforma del Estado que mayor grado de consenso logrará desde el inicio de su discusión hace más de tres décadas. Su diseño prometía ampliar el ámbito de la democracia shumpeteriana hacia el espacio municipal, en coherencia con las prácticas eleccionarias que se habían iniciado y propagado en Latinoamérica con la apertura democrática de la década de los 80. (Macareño, 2008, p. 4)

También se afirma, siguiendo a Mascareño (2008), que ella vino a representar a los ojos de muchos un claro mecanismo para ampliar la pluralidad y representatividad política (Restrepo, 2006), así como una mayor autonomía territorial (Bardhan, 2002), lo que lleva entonces a concluir su verdadero origen multidimensional (Lora, 2007), con un claro entrecruzamiento de situaciones fiscales y políticas (Wiesner, 2003), además de la apertura de los mercados y el inicio de la tercera ola de democracias (Gibson, 2004).

Ahora bien, aunque estos son argumentos de común aceptación, es fundamental, para una mejor comprensión del fenómeno, acudir al análisis y comprensión de las realidades históricas nacionales y regionales que influyeron también en forma decisiva a cristalizar, con muy diversos alcances, la descentralización política, administrativa y fiscal.



Como lo plantean Montero y Samuels (2004), sin desconocer el rol de los organismos multilaterales, la descentralización del Estado es el resultado de reivindicaciones provinciales y locales que en diferentes países forman parte del ideario político republicano, que emergió con fuerza a mediados del siglo XX a propósito del debate del desarrollo regional que hace explícitos un amplio conjunto de objetivos en función de la desagregación territorial del poder, entre ellos, el del acercamiento del gobierno a los ciudadanos para lograr una mayor transparencia y rendición de cuentas (Falleti, 2005). Además, según Mascareño (2008):

Los logros de la descentralización del poder quedaban unidos, discursivamente, al destino de las democracias emergentes. La cronología de ambos procesos se asocia en varios países y cuando no, los discursos se entremezclan. Era tan contundente la visión sobre ese vínculo que se argumentaría que, en mayor o menor medida, América Latina había tenido un nuevo punto de partida en su retorno a la democracia, lo cual había supuesto una revisión profunda del régimen territorial del Estado. Esa revisión, a su vez, se había inscrito en un debate que a nivel mundial se venía suscitando sobre la revalorización de lo local en la búsqueda de nuevos paradigmas de desarrollo y de nuevos vínculos entre el Estado y la sociedad. (p. 8)

Sin embargo, varias son las dudas acerca de la relación automática entre descentralización y democracia. Al respecto, Restrepo (2006, citado por Mascareño, 2008) considera que:

Existen claros y oscuros toda vez que, a pesar de percibirse la transferencia de poder a las regiones y localidades como un mecanismo poderoso para ampliar la pluralidad, se debe reconocer la atomización de la representación que alienta formas autoritarias y alimenta una cultura política no democrática. (p. 12)

De igual manera, citando a Eaton (2006), considera que hay que “prestarle mayor atención a esa relación, sobre todo para conocer si la democracia es una precondición de la descentralización o si esta puede existir aún en regímenes autoritarios” (Mascareño, 2008, p. 13).

En general, diferentes autores advierten acerca del mal uso de la relación mecánica entre la descentralización y el desarrollo de la democracia, considerando que no puede presumirse un vínculo causal y que, por el contrario, es necesario establecer si los impactos de la descentralización son o no acumulativos y si contribuyen a la



calidad democrática. En este sentido, para Ribot (2002), los beneficios de eficiencia y equidad de la descentralización surgen de los procesos democráticos que estimulan a las autoridades locales a cumplir con su mandato político. La lógica subyacente de la descentralización es que:

Las instituciones democráticas locales pueden discernir mejor y tienen mayores probabilidades de responder a las necesidades y aspiraciones locales, debido a que tienen un mejor acceso a la información a causa de su estrecha proximidad, y es más fácil para las poblaciones locales exigirles una rendición de cuentas. (p. 5)

Es en torno a los poderes discrecionales significativos que se puede formar la democracia local. Por ejemplo, Grindle (2007) encontró que, aunque limitada, la competencia política –ámbito local en México– fue creciente y significativa, y que la competencia política creció en torno a los nuevos recursos previstos en la descentralización. Igualmente, la sociedad civil fue capaz de organizarse, hacer demandas para las inversiones, y recibir respuestas del gobierno local. Pero, en general, la democracia local está limitada por la falta de recursos y la mala rendición de cuentas descendente, por lo cual Ribot (2002) afirma que ni el poder sin rendición de cuentas, ni la rendición de cuentas y sin poderes puede ser etiqueta democrática.

Además, los poderes discrecionales propician que las autoridades locales respondan con flexibilidad a las necesidades y aspiraciones locales, haciendo que estos sean relevantes para sus electores. La sociedad civil comienza a cristalizar y a organizarse en torno a las autoridades representativas empoderadas. Si bien la transferencia de poder sin representación responsable puede ser peligrosa, la representación sin poder carece de sentido (Ribot, 2011).

De acuerdo con Ribot (2011), muchas de estas reformas se han llevado a cabo en cooperación con organismos internacionales de desarrollo, el sector privado y otros agentes no gubernamentales, que en ocasiones se convierten en un obstáculo para el incipiente gobierno local; aunque en oportunidades apoyan los gobiernos locales electos, en otras los evitan, generando instituciones paralelas, situación que produce fragmentación del ámbito local.

Se considera que la rendición de cuentas a la población por parte de quienes toman las decisiones a nivel local es el mecanismo para lograr una mayor equidad y eficiencia; por ello, cuando se seleccionan órganos que tienen responsabilidad local, como son los gobiernos locales elegidos, se fortalece la democracia. De acuerdo con Ribot (2011), la gran mayoría de los estudios sobre la descentralización y la democracia se han preguntado por qué se promueve y se ha legislado a su favor, así como por sus efectos



sobre la eficiencia en la entrega de servicios o la participación. Señala cómo algunos eruditos han comenzado a centrarse en la democracia resultado de la descentralización, sin embargo, todavía hay pocos análisis críticos de si esta localización en realidad genera los resultados esperados, sobre todo en términos de la democratización.

Existe entonces una literatura emergente con observaciones sobre los efectos de la descentralización en la democracia local (Grindle 2007; Ribot, 2004) y algunas observaciones sobre su papel en la democracia de mayor escala (Grindle 2007). Trabajos que le permiten concluir a Grindle (2007) que “los beneficios previstos por los economistas, politólogos y especialistas en gestión, como consecuencias de la descentralización, ofrecen una paleta de posibilidades, no de realidades” (p. 178).

Por su parte, Faguet (2012) utiliza el caso de Bolivia para investigar lo que sucede cuando un país se descentraliza, encontrando que la distribución de los recursos en el territorio se convirtió en mucho más equitativa y la inversión pública cambió dramáticamente hacia servicios de atención primaria y la formación de capital humano, cambios que han favorecido a los municipios más pequeños, pobres y rurales; además, la acumulación de estos cambios a nivel micro dirigió el Estado boliviano en su conjunto a llegar a ser más sensible a los ciudadanos en todo el país. Sin embargo, si bien demuestra que algunos municipios respondieron a la descentralización con un gobierno transparente y responsable, también señala cómo otros sufrieron la ineptitud y la corrupción, situación que le lleva a indagar por las bases políticas y sociales del gobierno, encontrando que los gobiernos son receptivos y responsables cuando la sociedad civil es rica en grupos activos y organizados, y estos grupos compiten con los agentes económicos por la influencia sobre las decisiones políticas. Según Faguet, cuando se producen más interacciones, los resultados del gobierno son sistemáticamente mejores.

Por otra parte, siguiendo a Mascareño (2008), otro tipo de argumentación advierte sobre el hecho de que pudieran estarse generando incidencias inversas, es decir, situaciones en donde descentralizar el poder supondría el debilitamiento de las bases de la democracia. Uno de los factores más discutidos es el referido a los partidos políticos. En el contexto de su debilidad, la elección de gobernadores y alcaldes ha incrementado la presión sobre el desestructurado sistema político latinoamericano (Sabatini, 2003), por ello debe concluirse como lo hace Mascareño (2008) que:

Las afirmaciones sobre la relación descentralización/democracia en Latinoamérica, merece dotarse de elementos conceptuales y empíricos de mayor solidez, sin lo cual se corre el riesgo de mantener las premisas iniciales que han conducido a equívocos costosos sobre expectativas indeseables. El punto central de la discusión es si los procesos de descentralización realmente impactan la consolidación de las democracias lati-



noamericanas, habida cuenta de que entre sus postulados de justificación original se aceptaba como idóneo al proceso para el mejoramiento del *accountability* y control de los gobernantes, para una mayor y mejor participación ciudadana, acompañado del fortalecimiento de una vigorosa sociedad civil autónoma y la adquisición de una mayor conciencia cívica, todo lo cual conduciría a un acceso más equitativo de los ciudadanos a los bienes públicos. (p. 15)

Descentralización y democracia en los municipios colombianos

La idea de medir el comportamiento democrático no es nueva, sin embargo, los diversos ejercicios se han concentrado esencialmente en el nivel nacional, y muy excepcionalmente para el nivel subnacional, encontrando referentes para América Latina, pero en contextos federales: Argentina (Gervasoni, 2009, 2011; Gibson 2005) y México (Cornelius, 1999; Grindle, 2007). Por otro lado, siguiendo a Behrend (2011), en el caso de Brasil, aunque no hay un índice democrático a nivel subnacional, como los referenciados para México y Argentina, sí abunda la literatura sobre los fenómenos políticos subnacionales, en particular sobre la democracia.

Igualmente, aunque algunos indicadores se construyen a partir de información objetiva que puede ser contrastada, una gran limitación que tiene la gran mayoría es la medición vía percepciones o juicios de expertos en la materia, situación que no está exenta de sesgos. Igualmente, otra gran restricción que suele tenerse es la relacionada con la disponibilidad de la información, limitándose a series de tiempo demasiado cortas.

Adicionalmente, a partir de los índices construidos, a menudo se plantea que la calidad de la democracia en la región es baja porque no ha generado gobiernos efectivos, ni ha sido capaz de mejorar el nivel de vida de la mayoría, con lo cual se confunden dos cosas que son diferentes: calidad de la democracia (proceso de participación e influencia política de la ciudadanía) y efectividad del gobierno (resultados de gestión, buen o mal gobierno).

Por ello, para esta investigación, la democracia de calidad y el buen gobierno son dos objetivos deseables, pero como lo señala Levine y Molina, (2005), el valor de cada uno puede ser entendido más claramente si se analizan como conceptos distintos. Democracia de alta o baja calidad es una cosa, y buen o mal gobierno es otra. En muchas ocasiones desafortunadamente se resultan valorando más las acciones del gobierno, llegando entonces a graves confusiones: un buen gobierno conduce a pensar en una democracia de calidad, mientras regulares o malos gobiernos, llevan a descalificarla.



En este sentido, el concepto y la operacionalización que sobre democracia orienta esta investigación, tiene como fundamento las dimensiones analíticas propuestas por Levine y Molina (2007), a partir de la concepción procesal de Dahl (1999), que busca superar la sola formación del gobierno y se propone ser inclusiva, al aludir explícitamente a los actos de participación y control por parte de los ciudadanos.

Así las cosas, a continuación, se presentan las bases conceptuales y metodológicas de la investigación, que llevaron a la construcción del Índice de Calidad Democrática Municipal (ICDM), para luego, en una segunda parte presentar y analizar las principales evidencias, a partir de cada una de las dimensiones que hacen parte del ICDM.

Índice de Calidad Democrática Municipal (ICDM)

Para efectos de la evaluación a desarrollar se siguió el planteamiento hecho por Levine y Molina (2007), quienes consideran que la democracia no se reduce a la conformación del gobierno, sino también a su ejercicio y a los mecanismos de control. Se parte de la concepción procedimental de la democracia derivada de los trabajos de Robert Dahl, de modo que la democracia viene dada por el conjunto de procedimientos y derechos que los sustentan, mediante los cuales los ciudadanos de un país pueden elegir a sus gobernantes, influir en sus decisiones y exigirles rendición de cuentas, de modo que se cumplan los siguientes requisitos mínimos: a. El gobierno está efectivamente en manos de los funcionarios electos; b. Las elecciones son libres, imparciales y frecuentes; c. Hay libertad de expresión; d. Los ciudadanos tienen acceso efectivo a fuentes alternativas de información; e. Hay libertad de organización y de reunión, y las asociaciones tienen autonomía frente al gobierno; f. La ciudadanía es inclusiva (sufragio universal) y no hay barreras discriminatorias para la participación electoral y política.

Así entonces, la Calidad de la Democracia Municipal (CDM) está en función de la decisión electoral (D), la participación (P), la rendición de cuentas (A), la respuesta a la voluntad popular (R) y la soberanía (S) observable en cada uno de los municipios colombianos.

$$CDM_i = f(D_i, P_i, A_i, R_i, S_i)$$

A su vez, cada una de las dimensiones está integrada por un conjunto de variables que permiten realizar la medición, dando niveles adecuados de confianza y gozando de información para todos los municipios colombianos.



Tabla 1. Dimensiones y variables (CDM)

Dimensión	Variables
(D) Decisión electoral	NBI: Necesidades básicas insatisfechas
POBLA: Población analfabeta	
HOMPO: Homicidios políticos	
TRASHU: Trashumancia electoral	
RIESEL: Riesgo electoral	
(P) Participación	PARTI: Participación electoral por período
CANTOT: Suma de candidatos y candidatas, por período electoral, para el cargo de alcalde	
CONPO: Consultas populares convocadas en cada municipio durante el período en estudio	
(A) Rendición de cuentas	IGA: índice de Gobierno Abierto
REVMA: Revocatoria del mandato	
ALTER: Alternancia partidista en la Alcaldía Municipal	
SADEMOC: Nivel de satisfacción de los ciudadanos con el funcionamiento de la democracia	
CONPO: Consultas populares a nivel municipal	
(S) Soberanía	SOFIS: Soberanía fiscal

Fuente: elaboración propia

Los municipios colombianos según el Índice de Calidad Democrática Municipal

Aunque muchos índices parten del supuesto de la existencia de las condiciones que la democracia demanda, y por tanto se concentran en medir su calidad, esta investigación inicia por determinar si en los municipios colombianos existen esas condiciones o, si por el contrario hay algunos que no gozan de esas libertades y garantías haciéndose imposible denominarlos democráticos ya que lo esencial, las elecciones libres y competitivas, no se presentan. Así las cosas, un primer paso en la construcción del índice es determinar qué municipios reúnen el común denominador Dalhiano en las definiciones, esto es, elecciones libres, sufragio universal y garantía plena de los derechos civiles y políticos, y a partir de ese común denominador, sí pasar a incorporar unas variables de calidad democrática.

Por ello, en este marco, y siguiendo las dimensiones propuestas por Levine y Molina (2007), la primer tarea para la construcción del índice consistió en determinar aquellos municipios en los que hay evidencia de grandes restricciones en los procesos electorales, lo que se establece acudiendo a la medición de algunas variables que integran la dimensión denominada por estos autores como “decisión electoral”, como los



homicidios políticos, el índice de trashumancia, el índice de necesidades básicas insatisfechas, la población analfabeta y el riesgo electoral.

Para este primer propósito se hizo uso de la técnica estadística de Análisis en Componentes Principales (ACP) para determinar las correlaciones de las variables, el número de ejes que retienen buen porcentaje de información, y con dichos resultados, proceder a realizar un análisis de clasificación (*clustering*) en donde se obtendrán grupos de municipios clasificados de acuerdo con sus resultados en las variables que componen la decisión electoral. Cada uno de los grupos tendrá ciertas características sobre las variables incluidas en el análisis, y dados los resultados, el grupo de municipios cuyos valores de variables indiquen el nivel más bajo de decisión electoral, no se considerarán como democráticos y por tanto serán excluidos de la medición de calidad democrática que como se reitera debe estar limitada a aquellos municipios que pasen el mínimo Dalhiano.

Siguiendo este procedimiento, los municipios quedaron integrados en cuatro grupos. De acuerdo con el análisis los 250 municipios que integran el grupo 4, más 71 municipios que hacen parte del grupo 3, tienen serias restricciones para considerar que sus procesos electorales son libres y competitivos, no gozando entonces de unas garantías mínimas para ser considerados como democráticos.

Es importante destacar que, si bien es cierto, son bastantes los municipios no democráticos, resultado de la aplicación del mínimo Dalhiano, ocupando una buena parte de territorio nacional, su población es bastante baja, siendo además territorios objeto de disputa frecuente entre actores armados que concentran los más altos índices de pobreza y miseria, siendo muchos de ellos ricos en recursos mineros estratégicos, dejando nuevamente en evidencia la precaria consolidación del Estado en todo el territorio nacional. Estos municipios no democráticos pueden integrarse en unos subgrupos según su ubicación: los que pertenecen a la subregión del Bajo Cauca y de Urabá en Antioquia, los que conforman la costa Pacífica, principalmente de los departamentos de Nariño, Cauca y Chocó, los que se encuentran haciendo parte de la costa Atlántica, en particular los que integran el sur de Bolívar, los Montes de María y la Sierra Nevada de Santa Marta, así como los que hacen parte de los anteriormente denominados territorios nacionales.

Con los municipios que superaron el mínimo Dalhiano (687), que se ubican principalmente en el bloque andino colombiano, la región más densamente poblada y con el mayor número de municipios del país, se procedió a generar la medición de la calidad de la democracia, para determinar el impacto de la descentralización política a partir del conjunto de dimensiones y variables seleccionadas. Cada una de estas dimensiones tiene un aporte a lo que se define como democracia, de tal forma que el índice propuesto se basa en el cálculo de un promedio ponderado, donde el análisis a seguir dará como resultado las ponderaciones óptimas para cada una de las cinco dimensiones.



Así entonces:

$$\text{Democracia} = \alpha_1 D_1 + \alpha_2 D_2 + \alpha_3 D_3 + \alpha_4 D_4 + \alpha_5 D_5$$

Donde:

D_j : Valor del indicador que representa la dimensión

α_j : Ponderación de la dimensión

$$\sum_{j=1}^5 \alpha_j = 1$$

Para la construcción del índice, se tuvo en cuenta la información disponible para cada una de las variables que integran las diferentes dimensiones, por cada uno de los periodos electorales transcurridos desde 1988.

Así las cosas, el Índice de Calidad Democrática Municipal estaría definido por:

$$\text{ICDM} = 0.3545 D_1 + 0.1474 D_2 + 0.1217 D_3 + 0.0005 D_4 + 0.376 D_5$$

Así las cosas, el índice está medido en una escala de 0 a 1, donde 0 significa nivel bajo de calidad de la democracia, y 1 el nivel más alto. Para efecto de su graficación y análisis el índice se reescaló de 0 a 100, además, para presentar los resultados se hizo necesaria la conformación de intervalos (agrupación de la variable) para agrupar la información que da el índice, de tal forma que se pueda observar su comportamiento de manera más eficiente sin generar distorsión alguna.

Una vez realizados estos procedimientos, se observa que el rango del índice en donde se encuentran ubicados la mayoría de los municipios está entre 28,4 y 47,1 aproximadamente, lo que indica que la mayoría de los municipios en Colombia tienden a presentar índices de democracia bastante bajos (por debajo de 50). Se observa que el 25 % de los 687 municipios tienen un índice de democracia que está por debajo de 34; un 50 % de los mismos presentan un índice por debajo de 41, más aún, el 75 % de estos municipios presentan un índice máximo de 49, lo cual indica un alto sesgo hacia la derecha; es decir,



que la mayor parte de los municipios colombianos presentan un muy bajo nivel de calidad democrática después de 30 años de haberse adoptado en el país la elección popular de alcaldes en desarrollo de las propuestas de descentralización política.

Entre los municipios que presentan un mejor desempeño sobresale el caso de Envigado y Sabaneta (Antioquia) con 80,83 y 78,75 respectivamente, además de los municipios de Chía, Cota, Funza y Tocancipá en Cundinamarca, junto a Yumbo (Valle). También se observa que el municipio con menor índice democrático registrado fue Mahates (Bolívar), además de otros municipios pertenecientes a departamentos de la costa Atlántica, excepción hecha de Planadas (Tolima), cuyo índice solo llega a 19,56.

Los municipios de mayor calidad democrática del país se encuentran en su orden en los departamentos de Cundinamarca, Antioquia y Valle del Cauca, caracterizados por niveles de calidad democrática que para este grupo osciló entre 78,2 y 84,4 siendo 100 el índice óptimo. Igualmente, las cifras dejan en evidencia que los municipios de la costa Atlántica son los que presentan menores índices de calidad democrática, en particular en los departamentos de Atlántico, Bolívar, Magdalena y La Guajira, cuyos niveles de calidad democrática se encuentran escasamente entre 16 y 22.

Finalmente, hay que advertir que estas limitaciones estructurales a la democracia están referidas esencialmente a los pequeños municipios del país. Al analizar los 11 clúster conformados para agrupar los municipios según su calidad democrática, puede observarse que la gran mayoría de los municipios colombianos se encuentran en los clúster 1, 2, 3, 4 y 5, que son los de menor volumen poblacional, pero a la vez los menos democráticos; igualmente, puede verse que desde el clúster 6 hay un menor número de municipios, sin embargo, comienzan a concentrar un mayor número de habitantes y su calidad democrática ciertamente mejora.

Conclusión

Como se ha podido evidenciar a partir del Índice de Calidad Democrática Municipal (ICDM), el impacto de la descentralización política en la democracia de los municipios colombianos es bastante diversa: hay municipios que no reúnen si quiera unas características mínimas para poder calificarlos como democráticos, mientras otra gran variedad de municipios que supera el mínimo Dalhiano tienen una calidad democrática que reúne todos los matices, en una escala de 0 a 100 puntos, aunque el 75 % de estos municipios tienen un índice máximo de 49 puntos, es decir, que la mayor parte de los municipios colombianos presentan un muy bajo nivel de calidad democrática después de 30 años de haberse adoptado en el país la descentralización territorial como estrategia básica para una “apertura democrática” en los municipios colombianos.



Ante tales divergencias en el comportamiento democrático, a partir de un mismo contexto jurídico normativo, característico de Estados unitarios como Colombia, en este apartado se hace una aproximación sobre las razones que explican tal desempeño, a partir de la información que soporta el ICDM; qué caracteriza a los municipios en donde son perceptibles mejores desempeños de la vida democrática local desde la adopción de la descentralización política y cuáles son las mayores restricciones del proceso que limitan el alcance democratizador de las reformas en varios municipios colombianos.

Como se ha indicado, la distribución territorial de las prácticas e instituciones de la democracia, que buscó fortalecerse con la descentralización política, es bastante desigual. Si bien es cierto que entre algunos grupos de municipios es sutil, entre otros, la baja transparencia de los procedimientos electorales o del imperio de la ley privan a sus habitantes de los derechos y las libertades básicas, siendo entonces muy diversa la forma como la política se dirige a lo largo y ancho del territorio.

De acuerdo con Putnam (1993), el rendimiento práctico de las instituciones está determinado por el contexto social en que se desenvuelven. En este sentido, al igual que el individuo puede definir y perseguir intereses de forma distinta en diferentes contextos institucionales, la misma institución formal puede operar de modo diverso en varios contextos. Dentro de las muy diversas características del contexto que afectan más decisivamente la calidad democrática, más allá de los mecanismos estructurales y de procedimientos como tanto enfatiza la escuela del *diseño institucional*, Putnam destaca el capital social.

Para Putnam, el capital social es la principal variable explicativa del mayor nivel de rendimiento institucional. El capital social es una característica de la sociedad que promueve la eficiencia social al facilitar las acciones coordinadas. Sus principales facetas son la confianza, que facilita la cooperación necesaria para la coordinación; la reciprocidad generalizada, que facilita la resolución de problemas de acción colectiva; y las redes de compromiso cívico, representadas por el asociacionismo voluntario. Las conclusiones de sus investigaciones afirman que un alto nivel de capital social facilita un mayor rendimiento institucional, mientras que bajos niveles de capital social lo obstaculizan, independientemente del diseño institucional y de los instrumentos de intervención adoptados.

El capital social no es más que la existencia de expectativas de cooperación, sostenidas por redes institucionales (asociaciones), en las que cristalizan estas expectativas en pautas de cooperación continuadas. Por tanto, la densidad de participación asociativa en una comunidad se halla directamente relacionada con la calidad de su vida política.

Para Putnam está claro que aunque el grado de desarrollo económico importa, el nivel de calidad democrática está estrechamente relacionada con la densidad de la vida asociativa de cada región y califica a las sociedades con pautas estables de compromiso



cívico como comunidades ricas en capital social que consiste en el conjunto de redes y normas de reciprocidad y confianza fomentadas entre los miembros de las asociaciones de la comunidad, gracias a su experiencia en la interacción y cooperación social. La existencia de capital social permite a los miembros de la comunidad superar los dilemas que plantea la acción colectiva y que impiden, si no son resueltos, establecer mecanismos de cooperación estables.

La importancia de la existencia o ausencia de pautas de vida cívica conduce, finalmente, a Putnam a explorar su origen histórico. La inercia de la historia juega aquí un papel fundamental. En aquellas comunidades en las que imperaron regímenes republicanos y formas de gobierno horizontales o poco jerarquizadas, ha imperado una tradición asociativa y una mejor democracia; por el contrario, aquellas áreas caracterizadas por administraciones absolutistas y relaciones jerárquicas, la ausencia de tradiciones cívicas se ha perpetuado en el tiempo y ha conducido a instituciones públicas ineficientes hoy en día. Mientras la existencia de expectativas de cooperación empuja a cada individuo a cooperar con los otros, en un círculo virtuoso; por el contrario, en aquellas comunidades en las que no hay expectativas de cooperación, cooperar y comportarse cívicamente es irracional: en estas comunidades, atrapadas en un círculo vicioso, nunca ha habido y nunca se podrá generar una comunidad cívica.

Así las cosas, el fracaso de muchos intentos democráticos, junto a la creciente sensibilidad hacia los fundamentos sociales y económicos de la política, dejan en evidencia que un diseño concienzudo de las instituciones no garantiza un buen funcionamiento y que entre tantas variables que explican esta situación, resultan esenciales los factores ambientales tales como el contexto económico y la tradición política; por ello, para Putnam (1993) la existencia (o ausencia) de pautas de comportamiento cívico constituyen un punto clave para entender la calidad de la democracia representativa y el nivel de bienestar colectivo y económico.

En este mismo sentido, Subirats y Gallego (2002) consideran que las principales causas de niveles de rendimiento institucional diferenciados se hallan en las características del entorno sociopolítico y socioeconómico en que las instituciones actúan. Es decir, el rendimiento institucional se concibe como una variable dependiente del entorno, coincidiendo con los estudios de Putnam. Por su parte, desde un enfoque institucionalista, el rendimiento institucional se concibe como una variable independiente, de tal forma que un alto rendimiento institucional puede llevar al fortalecimiento o incluso a la creación de capital social, mientras que un bajo rendimiento institucional puede llevar a su debilitamiento y a su pérdida.

En este orden de cosas, cierta dosis de realismo obliga a optar por considerar el rendimiento institucional como una variable que puede ser dependiente e independiente al mismo tiempo. Es decir, puede asumirse que las condiciones socioeconómicas y



sociopolíticas condicionan el rendimiento institucional (enfoque de cultura política), pero también que tales condiciones son a su vez resultado de la intervención de las instituciones (enfoque institucional), en una suerte de efecto circular de influencias recíprocas, aunque la mayor parte de investigaciones se han concentrado en definirlo como variable dependiente y por centrarse en analizar entonces los factores que pueden explicar diferentes niveles de rendimiento institucional.

Por otra parte, se encuentran también las investigaciones que analizan el rendimiento institucional como variable independiente, tal es el caso de Huntington (1968). Este autor define el rendimiento institucional como la capacidad de los poderes públicos de conseguir los objetivos previstos. Esta capacidad, según el autor, es uno de los factores que explican el grado de institucionalización de un sistema de gobierno –siendo esta la variable dependiente de su estudio– (Subirats y Gallego, 2002).

Muy seguramente el éxito de la democracia en algunos municipios colombianos no tiene como única explicación las bondades económicas o sociales, sino esencialmente la existencia de una vigorosa “comunidad cívica”, caracterizada por una ciudadanía activa, con espíritu público, integrados en la confianza y la cooperación, como bien lo describe Tocqueville sobre la democracia americana. Mientras que los bajos niveles democráticos de muchos municipios pueden obedecer también a una vida política estructurada verticalmente, una vida social de fragmentación y aislamiento y una cultura de desconfianza, sin embargo, no hay evidencias concretas de tal explicación.

Lo que puede decirse, de acuerdo con la información que arroja la base de datos conformada, es que hay unas fuerzas “estructurales” en acción, unos prerrequisitos económicos, sociales y culturales que aumentan las probabilidades de una mayor o menor calidad democrática. Su presencia local o su ausencia deben formar parte de cualquier explicación a largo plazo del cambio político subnacional. El hecho de que la mayoría de los municipios con los más bajos niveles democráticos sean esencialmente pequeños y rurales, tengan los más elevados niveles de pobreza, de analfabetismo, de corrupción y dependencia de los recursos fiscales de la nación, no es un accidente, por el contrario, son una demostración de que la calidad democrática municipal en Colombia es un resultado de la distribución espacial desigual de los “prerrequisitos” democráticos en el territorio nacional.

De igual forma, más allá de estos prerrequisitos, está también claro que los municipios de mejor desempeño democrático se caracterizan por reunir unas condiciones básicas que permiten la competencia electoral abierta y transparente, con garantías para ciudadanos y candidatos. De ahí que los municipios de más bajo desempeño democrático están caracterizados por altos niveles de violencia política y riesgo electoral, por considerables casos de trashumancia y por la presencia de partidos políticos hegemónicos, es decir, con muy bajos niveles de alternancia política.



Sin embargo, también es válido aclarar que aunque los prerequisites locales estén presentes, y el debate electoral sea competitivo y transparente, estas no son garantías suficientes de apertura y consolidación democrática ya que el cambio institucional incorpora nuevas dinámicas a la gobernanza territorial, y en muchos municipios las élites locales tradicionales, en respuesta a los retos (u oportunidades) ofrecidas por la “apertura democrática”, asumen diversas estrategias para mantener las formas tradicionales de ejercicio del poder político, buscando maximizar el control, la autonomía y el poder o influencia, restringiendo así ampliamente los efectos democratizadores de las propuestas descentralistas.

Finalmente, al celebrar los 30 años de la promulgación de la Constitución de 1991, que dio continuidad a la hoja de ruta trazada desde el Acto Legislativo 1 de 1986, para profundizar el proceso de apertura democrática a nivel municipal, resulta importante resaltar los avances obtenidos en estos años de cambio institucional, así como las limitaciones expuestas anteriormente que se constituyen en desafíos mediatos para robustecer la precaria calidad democrática de los espacios locales. Queda claro que Colombia mantiene unas restricciones significativas para el goce efectivo de los derechos civiles y políticos, lo que exige más esfuerzos orientados a consolidar el Estado de derecho, situación que facilitará la transición hacia la democracia por la que atraviesan principalmente los pequeños municipios del país. Igualmente, la medición realizada evidencia también la necesidad de mejorar considerablemente en las demás dimensiones democráticas ya que, si bien la mayoría de los municipios supera el umbral Dahliano, también es cierto que cerca del 75 % de los municipios no supera los 49 puntos en su calidad democrática, es decir, que aún es bastante frágil, no siendo aún la forma preferencial de mediar en los asuntos políticos.

Finalmente, no por ello menos importante, la democratización de los espacios subnacionales no se produce exclusivamente por presiones locales, las transiciones políticas exigen además acciones políticas desde la arena nacional. La democratización a lo largo del territorio nacional requiere un gobierno central o instituciones nacionales con capacidad de “penetrar” la periferia y establecer su autoridad sobre los procesos políticos locales (Gibson, 2005).

Referencias

- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economics Perspectives*, 16(4), 185-205.
- Behrend, J. (2011). Introducción: política subnacional y democracia. *Revista SAAP*, 5(2), 249-260.



- Carmagnani, M. (1993). *Federalismos Latinoamericanos*. Fondo de Cultura Económica.
- Cornelius, W. (1999). *Subnational Politics and Democratization in Mexico*. University of California Press.
- Dahl, R. (1999). *La democracia y sus críticos*. Paidós.
- Del Campo, E. (2006). *Gobernabilidad y descentralización político-administrativa en los países andinos*. CIDOB ediciones.
- Eaton, K. (2006). Decentralization non democratic roots: Authoritarianism and subnational reform in Latin America. *Latin America Politics and Society*, 48(1), 1-26.
- Faguet, J-P. (2012). *Decentralization and Popular Democracy: Governance from Below in Bolivia*. University of Michigan Press.
- Falleti, T. (2005). A sequential theory of decentralization: Latin America cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99(3), 327-346.
- Gervasoni, C. (2009). Democracia y autoritarismo en las provincias argentinas. *Aportes*, 15(27), 101-116.
- Gervasoni, C. (2011). Democracia, autoritarismo e hibridez en las provincias argentinas: la medición y causas de los regímenes subnacionales. *Journal of Democracy en Español*, (3), 75-93.
- Gibson, E. (2004). *Federalism and Democracy in Latin America*. The Johns Hopkins University Press.
- Gibson, E. (2005). Boundary Control: Subnational Authoritarianism in Democratic Countries. *World Politics*, 58(1), 101-132.
- Grindle, M. (2007). *Going local: Decentralization, democratization and the promise of good governance*. Princeton University Press.
- Huntington, S. (1968). *Political Order in Changing Societies*. Yale University Press.
- Levine, D. y Molina, J. (2007). La calidad de la democracia en América latina: Una visión comparada. *América Latina Hoy*, (45), 17-46.
- Lora, E. (2007). State reform in Latin America: A silent revolution. En *The state reform in Latin America* (pp. 1-56). Stanford University.
- Mascareño, C. (2008). Relación entre el Estado descentralizado y la sociedad civil territorial. Contexto, bondades y limitaciones en América Latina. *Economía, sociedad y territorio*, 8(27), 587-637.
- Montero, A. y Samuels, D. (2004). *The political determinants of decentralization in Latin America: Causes and consequences*. University of Notre Dame Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work*. Princeton University Press.



- Restrepo, D. (2006). *Historias de la descentralización. Transformaciones del régimen político y cambio en el modelo económico. América Latina, Europa y EUA*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ribot, J. (2002). *La descentralización democrática de los recursos naturales: la institucionalización de la participación popular*. World Resources Institute.
- Ribot, J. (2011). *Choice, recognition and democracy effects of decentralization*. Swedish International Development Cooperation Agency.
- Sabatini, C. (2003). Decentralization and political parties. *Journal of Democracy*, 14(2), 138-150.
- Somuano, M. y Ortega, R. (2011). Democracia en los estados mexicanos: un análisis subnacional. En S. Martí y M. Somuano (Eds.), *La Democracia en México* (pp. 15-40). Ediciones Bellaterra.
- Subirats, J. y Gallego, R. (2002). *Veinte años de autonomías en España: leyes, políticas públicas, instituciones y opinión pública*. Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Tocqueville, A. (1957). *La democracia en América*. Fondo de Cultura Económica.
- Wiesner, E. (2003). *Fiscal federalism in Latin America*. BID.





Capítulo doce

Cambiamos para que todo
siga igual: la acción popular
cerros orientales y los conflictos
de uso del suelo





Capítulo doce

Cambiemos para que todo siga igual: la acción popular cerros orientales y los conflictos de uso del suelo

*Humberto Rojas Pinilla**

Introducción¹

A pesar de la existencia de una extensa reglamentación dirigida a proteger la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá – más de 50 –, entre decretos, resoluciones y acuerdos expedidos desde su delimitación en el año 1976², son muchas las presiones que se han ejercido y que han incidido en el progresivo deterioro de sus valores ambientales, así como de la calidad y cantidad de los recursos naturales presentes en ella. Dentro de los cambios más evidentes, quizá corresponden al sistemático proceso de urbanización ilegal de predios afectados por la declaración, así como la presencia recurrente de usos no permitidos e incompatibles con su calidad de reserva forestal, como por ejemplo la minería, la producción agropecuaria, los usos dotacionales, entre otros.

* Profesor asociado al Departamento de Desarrollo Rural y Regional, Facultad de Estudios Ambientales y Rurales de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá.

1. Este capítulo profundiza desde la perspectiva del análisis de los logros y desafíos de los mecanismos de participación consignados en la Constitución Política de Colombia de 1991, los efectos de la AP interpuesta en abril 2004 en contra de la Resolución 0463 del mismo año expedida por el MVDT, sobre los conflictos de uso del suelo en la Reserva Bosque Oriental de Bogotá. Elementos que hacen parte de la tesis doctoral titulada “Intratabilidad, poder y territorio. El caso del conflicto ambiental de San Isidro Patios, Bogotá 1976-2014”, investigación financiada con recursos de la Vicerrectoría de Investigación de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Una versión completa, editada y revisada de la tesis fue publicada bajo el título de “Teoría y práctica de los conflictos ambientales complejos. El caso de San Isidro Patios en Bogotá” en agosto del año 2019 con recursos de la Vicerrectoría de Investigación de la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.
2. En el año 1976 por el Acuerdo 30 proferido por el Ministerio de Agricultura y en aquel entonces el Instituto Nacional de los Recursos Naturales Renovables y del Ambiente (Inderena).



Ahora bien, ante este tipo de situaciones, los diferentes actores de la sociedad se han valido de las Acciones Populares (AP), que son previstas en el primer inciso del artículo 88 de la Constitución de 1991, como un mecanismo de participación ciudadana que busca proteger los derechos e intereses colectivos y difusos.

En este sentido, y de acuerdo con los documentos que hacen parte del archivo de la AP – Cerros Orientales, para el año 2005 el total de área ocupada y en conflicto correspondía a 557,49 hectáreas (ha); así mismo, se contaban 59 desarrollos informales sin legalizar con una superficie de 344,5 ha, se habían legalizado 36 desarrollos informales que ocupaban 144,53 ha, existían 5 desarrollos informales pendientes de legalización que ocupaban 162,96 ha, y se contaban 18 identificados como “otros desarrollos” con una superficie de 37 ha. Es claro que los objetivos de conservación y de control del uso del suelo de la reserva no se estaba logrando, así como tampoco con la copiosa reglamentación asociada a la reserva.

Este capítulo busca analizar los efectos derivados de los fallos³ de la AP interpuesta el 20 de abril del año 2005 en contra de la Resolución 463 del 2005 del antiguo Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (MVDT⁴) y la Corporación Autónoma Regional (CAR), cuyo objeto era realinderar la Reserva Forestal Protectora Nacional Bosque Oriental de Bogotá, con el fin de gestionar los conflictos de uso del suelo mediante la creación de una franja de amortiguación de 975 ha. Franja que por lo menos en el papel permitiría solucionar un gran número de conflictos asociados a la urbanización ilegal de predios, la minería y las actividades agropecuarias.

La Resolución 0463 de 2005 redelimitaba la reserva forestal, adoptaba una zonificación, reglamentaba los usos, así como los determinantes para su manejo y ordenamiento. Al examinar sus justificaciones, se destaca:

Los Cerros Orientales han sufrido en algunos sectores procesos de cambio de los usos del suelo, que no son compatibles con los permitidos en el artículo 206 del Código de los Recursos Naturales Renovables y del Medio Ambiente, para las zonas de reserva forestal protectora, ya que en la actualidad coexisten diferentes usos, de tipo urbanístico en su zona de borde, uso minero y agropecuario [...], el 3,7 % de la Reserva (579 ha) presenta asentamientos humanos, se identificaron 105 canteras con impactos sobre el 0,85 % (120 ha), así como actividades de ganadería y agricultura. (p. 2)

3 Uno del Tribunal Administrativo de Cundinamarca (TAC) en septiembre de 2006 que fue apelado en 16 oportunidades y el fallo final del Consejo de Estado (CE) expedido el 5 de noviembre de 2013.

4 Hoy Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible.



Las entidades integrantes de la Comisión Conjunta reconocieron la necesidad de contar con un marco normativo unificado, donde concurren las competencias y funciones de las entidades del orden nacional, regional y del Distrito Capital, constituyendo un modelo de ordenamiento coherente y consecuente con la situación ambiental y social de los cerros Orientales (Resolución 0463, 2005, p. 3).

Reconocía, además, que la coordinación, funciones, competencias, andamiaje legal e institucional para su protección es disperso y fragmentado (Bohórquez, 2008, 2013). Por último, dejaba en evidencia que a pesar de haber transcurrido 29 años desde la declaración de la reserva, no existía un modelo de gestión con objetivos claros y operante para la reserva en la medida que la gestión está fragmentada entre el MVDT, la CAR y el Distrito. Aduciendo estas consideraciones resolvía: a) redelimitar la reserva adoptando la zonificación y reglamentación de usos correspondientes; b) establecer para las áreas excluidas medidas generales de ordenamiento, compatibles con la reserva en cabeza del Distrito Capital; y c) establecer las determinantes de ordenamiento y manejo para consolidar el límite urbano occidental de la misma (Resolución 0463, 2005, p. 3).

La sustracción incorporaba la franja sustraída al suelo urbano y otorgaba las competencias de su gestión al Distrito Capital, lo que en teoría facilitaría el ordenamiento y transformación de los conflictos de uso del suelo o por lo menos aquellos presentes en la franja en cuestión. Sin embargo, una vez realizado el análisis es posible afirmar que el fallo final del Consejo de Estado (CE) no logró transformar los elementos centrales, conflictos y ambivalencias legales e institucionales, vinculadas a la gestión de la conservación y la regulación de los usos del suelo en referencia a los puntos reclamados mediante la AP interpuesta: a) la protección de derechos colectivos y el goce a un medioambiente sano; b) la moralidad administrativa; c) el equilibrio ecológico; d) la defensa de patrimonio público; e) la defensa del patrimonio cultural; f) la seguridad y la salubridad públicas; g) la seguridad y la prevención de desastres previsibles técnicamente; y h) la realización de construcciones, edificaciones y desarrollos urbanos respetando las disposiciones jurídicas de manera ordenada y dando prevalencia al beneficio de la calidad de vida de los habitantes.

El primer fallo de la AP, 662 del 29 de septiembre del 2006 proferido por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca (TAC), privilegiaba los derechos colectivos, prohibía: la extracción de áreas, el desarrollo de proyectos urbanísticos, las licencias mineras y el uso agropecuario, planteando además la necesidad de adquirir los predios afectados para su recuperación, preservación y cuidado. Para ello, dispuso de 17 resoluciones que fueron impugnadas por todos los actores involucrados, tanto por las entidades demandadas (la CAR, el MVDT y las autoridades de orden distrital, entiéndase Secretaría de Ambiente [SA] y Secretaría de Planeación Distrital [SDP], entre otras), así



como por numerosos actores con intereses sobre predios urbanizados o en camino de serlo, incluyendo además a la autora quien interpuso la AP⁵, de modo que el conflicto escaló hasta alcanzar el CE.

Con el fin de analizar la AP, el texto se estructuró de la siguiente forma: la primera sección presenta los actores involucrados y sus actuaciones procesales y las fuentes utilizadas. La segunda, presenta la línea de tiempo de la AP. La tercera, identifica los intereses, necesidades y posiciones de los principales actores involucrados, a partir de sus actuaciones y declaraciones. La cuarta, presenta los siete puntos cruciales⁶⁶ y las formas como fueron tratados en los dos fallos. Para finalizar se cierra con las conclusiones.

Línea de tiempo, actores involucrados y actuaciones procesales

A partir del análisis de las actuaciones consignadas en el expediente de la AP, se identificaron los actores involucrados, sus alianzas, posiciones, intereses y necesidades, y prácticas utilizadas por cada grupo de interés de acuerdo con los puntos cruciales de la disputa. Finalmente, se analizó el fallo final y sus efectos sobre la larga duración, recurrencia y fracaso de los intentos de resolución de los ingredientes clave del conflicto presente en la reserva⁷⁷, a partir del análisis de los siete puntos cruciales abordados en el primer fallo, contrastados con la forma como fueron “resueltos” en el fallo final por el CE.

A través del análisis de los autos⁸, primero se identificaron los actores principales y secundarios, luego sus necesidades, intereses y posiciones, para lo cual se analizaron los argumentos y respuestas consignadas en el expediente durante las diligencias, esto permitió trazar una línea de tiempo, identificar los actores involucrados y sus actuaciones de acuerdo con las dinámicas del conflicto.

5. Por razones de espacio no es posible transcribir en detalle los 17 puntos del primer fallo resolutorio, sus adiciones y aclaraciones, los cuales pueden consultarse en línea en la página de la SDP, en la cual reposan las 347 páginas del fallo del CE que incluye el primer fallo del TAC. Disponible en http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/fallo_consejo_de_estado_cerros_orientales.pdf
6. Los puntos cruciales se sintetizaron a partir de su recurrencia y preocupación en los oficios que recogen las actuaciones de los actores involucrados y las formas como fueron abordados en cada fallo.
7. Se podría suponer que la redelimitación y el ordenamiento de usos permitiría por lo menos en el papel temas como la clarificación de las competencias institucionales sobre la reserva, la legalización de los barrios informales de larga data –más de 40 años– dentro de esta, desterrar actividades claramente no sostenibles como la minería, y mejorar las prácticas agropecuarias que han puesto en marcha los campesinos desde antes de la declaración de reserva en sus predios.
8. Son autos los pronunciamientos emanados por un juez que pueden resolver una situación concreta pero que no definen el fondo del asunto; de igual forma, pueden dar impulso al caso para que siga su curso.



En algunos casos se buscó en internet tanto publicidad de proyectos urbanísticos en los cerros Orientales como los nombres de los actores involucrados o sus representantes legales con el fin de establecer su relación con fiducias, empresas de construcción, etc., en la medida en que muchas veces en el expediente no era claro a qué grupo de interés pertenecían por realizar actuaciones a nombre propio. Este análisis permitió también identificar las prácticas legales utilizadas por cada grupo. Enseguida, se sintetizaron los principales problemas jurídicos planteados en lo que respecta al elemento central de la disputa; la definición de los posibles usos del suelo de la franja de 975 hectáreas extraída de la reserva en los dos fallos, y sus efectos sobre la dinámica del conflicto. Para este análisis se usaron como fuentes de archivo; el documento síntesis del fallo final de la AP (347 páginas) disponible en la página de la SDP; un documento síntesis del expediente de la AP y el anexo probatorio que lo acompaña.

20 de abril del 2005

Sonia A. Ramírez L. entabla ante el TAC una AP contra la Nación (en cabeza del MVDT, la CAR y el Departamento Administrativo de Medio Ambiente [DAMA]) (Consejo de Estado, 2013, folio 12, cuaderno 1).

22 de abril y 1 de junio del 2005

El TAC admite la demanda, expide medidas cautelares, suspende provisionalmente los efectos de la Resolución 463 del 2005, y congela todos los trámites de legalización de construcciones en predios afectados por la reserva (Consejo de Estado, 2013, folios 12 y 108-112, cuaderno 1).

10 de junio de 2005

La CAR interpone recurso de reposición contra el auto, en particular contra el numeral 5, alegando que ella es la única competente para adelantar medidas en la reserva y no tiene por qué actuar en conjunto con el DAMA. El TAC declara improcedente y en un nuevo auto, del 18 de julio de 2005, vincula a los exdirectores de la CAR⁹ y a los curadores urbanos 2, 3, 4 y 5 (folios 289-292, cuaderno 1). Así mismo, Diego Sebastián Angulo Proaños y Jorge Ramírez Bahamón¹⁰ se vinculan como coadyuvantes¹¹ de la demanda (Consejo de Estado, 2013, folios 289-292, cuaderno 1).

9. Diego F. Bravo, Darío R. Londoño y Gloria Álvarez P.

10. Abogados con poderes conferidos por Fiduciaria Tequendama y la Constructora Palo Alto.

11. Del latín *coadyuvo -are*, “contribuir a la ayuda de”, en este caso ponerse de parte de la demandante.



23 de septiembre a 29 de noviembre de 2005

Auto que vincula como coadyuvantes a JAC Bosque Calderón, a los representantes de Constructora Palo Alto y Fiducia Bogotá¹², Compensar, DAPD; Efraín Forero Molina, representante de la parcelación Floresta de la Sabana (folios 560-566; 589-591, cuaderno 1; y folios 651-658, cuaderno 2). Los días 16 de febrero, 6 y 27 de marzo de 2006 se acepta la coadyuvancia de numerosos actores¹³. En la misma providencia, se acepta como tercera interesada a Alicia Violeta Villamizar¹⁴ (Consejo de Estado, 2013, folios 1144-1148, cuaderno 2; Folios 1161-1169, cuaderno 3; Folios 1455-2837, cuaderno 6).

29 de noviembre del 2005

Auto del 29 de noviembre de 2005, el *a quo* suspende provisionalmente la Resolución 1582 de 2005 (26 de octubre), expedida por el MVDT, mediante la cual se interpretó el párrafo del artículo 5 de la Resolución 463 de 2005¹⁵ (14 de abril) (Consejo de Estado, 2013, folios 651-658, cuaderno 1).

Aquí se identifica que un primer elemento coyuntural, pero central de la disputa corresponde a la suspensión de los procesos de legalización de urbanizaciones levantadas en predios afectados por la reserva. En la apelación del auto del 29 de noviembre de 2005, Fiduciaria Bogotá S.A., Camacol, Efraín Forero Molina¹⁶ y Compensar apelan el auto del 29 de noviembre que suspendía “temporalmente el otorgamiento de licencias ambientales, permisos, autorizaciones o concesiones ambientales para la realización de proyectos o actividades a que hacen referencia los artículos 31-9 y 52 de la Ley 99 de 1993”, dentro del área de reserva descrita en el Acuerdo 30 de 1976.

12. Ricardo Vanegas, Dagoberto Ramírez Villamil y Nicolás Muñoz Escobar.

13. La Contraloría de Bogotá, Camacol, Fiduciaria Bogotá S.A., Alianza Fiduciaria S.A., Fiduciaria GNB Sudameris S.A., Constructora Social Caribeña Ltda., Parcelación Floresta de la Sabana, Constructora Megacerro S.A., los propietarios de la Vereda El Verjón y de los señores Gonzalo Rodríguez Barco, Eliseo Bautista Varela, Claudio Bautista Varela y Francisco Alejandro Almanza Alfonso. Luego, en sentencia del 29 de septiembre de 2006 se tuvo como coadyuvantes a Helm Trust S.A., representando al Fideicomiso Montearroyo de Rosales; y a los señores Clara Esperanza Díaz Barragán y Enrique Montaña Sabogal.

14. Propietaria de un lote en las inmediaciones de La Calera.

15. Artículo 5: “Hasta tanto el Distrito Capital de Bogotá establezca la reglamentación urbanística con base en las determinantes de ordenamiento y manejo consagradas en la presente resolución no se permite ningún desarrollo urbanístico ni se podrán expedir licencias de urbanismo y construcción por parte de las Curadurías Urbanas”. La CAR planteaba que la competencia para esto no podía recaer exclusivamente en el Distrito.

16. Representante de la Parcelación Floresta de La Sabana.



16 de febrero de 2006

Fallido intento de realizar Audiencia de Pacto de Cumplimiento con apoderados de la Contraloría de Bogotá, del DAMA y del DAPD; el procurador delegado para Asuntos Ambientales Agrarios, y los coadyuvantes de las partes demandante y demandada. La actora no compareció (Consejo de Estado, 2013, folios 1144-1148, cuaderno 2).

22 de junio de 2006

Fiduciaria Bogotá S.A. solicita la apertura de un incidente para levantar las medidas cautelares decretadas en los numerales 1 y 3 del auto de 29 de noviembre de 2005, alegando pérdidas por 50 000 millones de pesos. El TAC decide “rechazar de plano la solicitud de apertura de un incidente de levantamiento de medidas cautelares” (Consejo de Estado, 2013, folios 2541-2549, cuaderno 5).

29 de septiembre del 2006

Se emite el fallo del TAC, sección segunda.

29 de enero de 2007

Se presentan 16¹⁷ apelaciones contra la sentencia del 29 de septiembre de 2006 al CE. Se reparte el proceso a la Sección Tercera del Consejo de Estado, y le corresponde al consejero Ramiro Saavedra Becerra. Por retiro forzoso, el consejero Mauricio Fajardo Gómez lo asume, prosigue con la sustanciación y trámite y registra un proyecto de fallo sin que alcance a ser debatido (Consejo de Estado, 2013, folios 2728-2837, cuaderno 6).

Durante este lapso, se observa una práctica repetitiva de parte de varios de los involucrados, quienes realizan requerimientos sistemáticos cuyo objetivo es dilatar y empantanar las actuaciones del aparato jurídico.

17. Sonia Andrea Ramírez L., Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, la Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca (CAR), la Procuraduría Delegada para Asuntos Ambientales y Agrarios, Darío Rafael Londoño Gómez, la Caja de Compensación Familiar (Compensar), Nicolás Muñoz Escobar, Efraín Forero Molina, Constructora Palo Alto, la Cámara Colombiana de Construcción (Camacol), la Parcelación Floresta de la Sabana, Helm Trust S.A., en representación del Fideicomiso Montearroyo de Rosales, Fiduciaria Bogotá S.A., Alianza Fiduciaria S.A., GNB Sudameris S.A., y Alicia Violeta Valencia Villamizar, entre otros.



9 de octubre de 2008

Efraín Forero Molina¹⁸ solicita la nulidad de todo lo actuado en el proceso, fundamentado en un error de procedimiento; el numeral 9 del artículo 140 del Código de Procedimiento Civil (C. de P. C). El TAC responde que: “La nulidad por indebida representación o falta de notificación o emplazamiento en legal forma solo podrá alegarse por la persona afectada” (Consejo de Estado, 2013, folios 4243-4250, cuaderno 8).

14 de enero de 2009

La Constructora Palo Alto solicita incidente de desacato contra la CAR por expedir las Resoluciones 640 y 641 de 2007 (26 de abril) y 142 de 2008 (23 de octubre) que permiten la explotación minera en la reserva. En respuesta al recurso: se observa que esta Sala carece de competencia para tramitar la solicitud de desacato, debido a que no es la autoridad judicial que profirió el auto de 29 de noviembre de 2005, por lo cual es negada la solicitud por improcedente (Consejo de Estado, 2013, folios 4620-4633, cuaderno 9).

3 de junio de 2009

Con la asistencia de los magistrados de la Sección Tercera, se realizó la audiencia con el fin de que las partes aclararan puntos de hecho o de derecho dentro del proceso (Consejo de Estado, 2013, folio 4970, cuaderno 10).

12 de agosto de 2009 y 2 de julio de 2013

Ocho consejeros se declaran impedidos; la Sala Plena negó los impedimentos a 6 consejeros. Esta situación en la práctica ralentiza el proceso y genera demoras en las actuaciones de fondo. La Consejera Sustanciadora (María Claudia Rojas Lasso) avoca el conocimiento del proceso por ser la siguiente en turno en orden alfabético.

14 de septiembre de 2012

Se realiza inspección judicial en la que se concluye que:

18. Abogado de la Parcelación Floresta de La Sabana.



Varias de las urbanizaciones ubicadas dentro de la franja de adecuación, cuyo proceso de normalización se encontraba en trámite al momento en que se decretó la medida cautelar, improvisaron sistemas de acueducto y alcantarillado para satisfacer sus necesidades básicas, recogiendo aguas de las quebradas que bajan de los cerros y vertiendo aguas residuales directamente en las mismas, debido a la imposibilidad de continuar con los trámites que permitirían la instalación de redes de acueducto y alcantarillado por la imposición de la medida cautelar [...]. A continuación nos desplazamos a La Calera, y nos ubicamos en la quebrada La Sureña, donde el funcionario de la CAR hace una explicación de cómo las casas del sector vierten sus aguas residuales y negras directamente sobre la quebrada produciendo impacto ambiental. Seguidamente se visita la quebrada Morací donde se evidencia el estado de deterioro en que se encuentra (Consejo de Estado, 2013, folios 651-658, cuaderno 1).

En este punto es importante anotar que los barrios en mención fueron levantados informalmente desde la década de los setenta, y se puede decir que esta situación era evidente desde los años ochenta, sin que ninguna autoridad se pronunciara al respecto. En 1982 la comunidad construyó su propio acueducto comunitario, uno de los acueductos comunitarios más grandes de Colombia.

Noviembre de 2013

Decisión: después de realizar un minucioso estudio de la normatividad vigente, la Sala Plena del CE toma las decisiones buscando conciliar: la protección del medioambiente en la reserva “con el desarrollo económico y social, respetando el concepto de desarrollo sostenible y buscando el equilibrio entre los derechos adquiridos y la preservación de esta reserva que constituye recurso fundamental no solo para el país, sino también para la humanidad” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 337).

En este fallo es evidente que para la sala no hay diferencia entre crecimiento económico, bajo la forma de “derechos adquiridos sobre el recurso” (la reserva es vista como un recurso cualquiera) y el polisémico discurso del desarrollo sostenible.

En síntesis, y como un resultado preliminar a partir de la línea de tiempo, se puede constatar, en primer lugar, el “bombardeo” sistemático de actuaciones procesales de actores no claramente identificables con un grupo de interés u otro mediante el uso de diferentes vestiduras (abogados, representantes legales o a *motu proprio*). Estas prácticas se dirigen a confundir, desviar el tema principal, entorpecer, complejizar y alargar los procesos, buscando la prescripción del proceso.



En segundo lugar, se pudieron identificar y agrupar, además de los actores principales (los demandados –MVDT, CAR, DAMA, DAPD¹⁹ –, curadurías urbanas y los demandantes) y de los actores secundarios (Contraloría de Bogotá y Procuraduría Judicial Ambiental y Agraria), grupos de interés coadyuvantes, dentro de los que se encuentran: las Juntas de Acción Comunal de barrios informales sin legalizar, o en proceso de gentrificación (caso la Constructora Palo Alto y Bosque Calderón), los campesinos de los cerros, los grandes y medianos propietarios, el gremio de la construcción (Camacol), bancos y fiduciarias con fuertes intereses económicos sobre la superficie extraída.

Siguiendo las actuaciones de los grupos, se evidenciaron los fuertes intereses económicos y, en particular, el interés del grupo de propietarios, gremio de la construcción –Camacol– y fiducias, en lograr la legalización de predios construidos en la mayoría de los casos con licencias irregulares. Aquí es importante resaltar que, al momento de interponer la AP, 21 predios con una superficie de 84 ha se encontraban en proceso de legalización, y la Contraloría Distrital investigaba 29 licencias²⁰; 20 de estas licencias ya se habían ejecutado y se encontraban en desarrollo al menos 9 proyectos urbanísticos en la franja²¹ (Consejo de Estado, 2013, folios 53–55, tomo 13).

Es claro que la piedra en el zapato para este grupo la constituía el auto del 29 de septiembre que congelaba cualquier trámite de legalización de predios, elemento que claramente tocó los intereses de las constructoras y fiducias, y que, mediante distintas actuaciones procesales e incidentes, se trató de derogar. Otro dato interesante que evidencia el poder de este grupo es que entre los años 2004 y 2013, a pesar de las medidas cautelares de la AP, se realizaron actos administrativos (mediante distintas resoluciones) que permitieron realizar 22 incorporaciones al suelo urbano, además se legalizaron 35 barrios y se entregaron 23 nuevas licencias de parcelación, construcción y urbanización en predios afectados por la declaración de la reserva (Contraloría Distrital, 2004).

Por último, haciendo un balance de las actuaciones procesales por grupos de actores, se constató que, de un total de 202 actuaciones procesales, el grupo de grandes y medianos propietarios, fiducias y gremios de la construcción realizó 93, casi la mitad. El MVDT, la CAR y las instituciones del Distrito Capital y organismos de control, 37. Curadores y directores de la CAR vinculados al proceso, 10. JAC y comunidades campesinas,

19. El Departamento Administrativo de Medio Ambiente (DAMA), hoy día Secretaría de Ambiente y el Departamento Administrativo de Planeación Distrital (DAPD), hoy Secretaría de Planeación Distrital.
20. Cerros de Torca, Politécnico Grancolombiano, Santo Domingo, Alto Cerro Verde, Manuela Beltrán, La Punta y Las Delicias, Lote Transv. 2E, n.º 77-78, Luis A. Vega, Circunvalar, lotes A, B y C, Bosques de Karón, San Cayetano El Triunfo, La Suiza, zona 10 y zona 11, Tequenuza A, La Suiza Palermo, Cedro Alto, Montearroyo, Villa Magola, Mabruk, Tramonti, San Jerónimo de Yuste, Chiguaza.
21. La Constructora Social Caribeña adelantaba el proyecto San Rafael Sur Oriental por encima de la cota de 3200 msnm; Compensar el proyecto San Jerónimo del Juste (297 000 m2 aprox.); La Constructora Palo Alto, La Punta y las Delicias (297 000 m2 aprox.); Fiduciaria GNB Sudameris. Proyecto Cerro Verde (13 413 m2 aprox.); Bosques de Torca (1.800 m2); Fidecomiso Montearroyo Rosales, Mabruk (159 000 m2); Torres del Metropolitan (15 000 m2); Bosques de Karón (52 422 m2 aprox.).



4. Actores de la AP y de reparto, 13. CE, 22 autos (solicitudes y autos sobre impedimentos). Actuaciones no tenidas en cuenta por la Sala 3 (Consejo de Estado, 2013, anexo 2, actuaciones procesales).

Al analizar las actuaciones procesales de los actores más poderosos, es decir, el gremio de la construcción, fiducias, grandes y medianos propietarios, se observa cómo por mediación de diferentes investiduras actuaron simultáneamente, utilizando distintas prácticas dirigidas a “empapelar”, “colapsar el sistema”, “desviar y confundir” al aparato jurídico, así como dilatar al máximo los procesos para lograr su prescripción. Es evidente además que los actores con mayor poder económico e influencia pudieron realizar muchas más actuaciones procesales que los demás actores involucrados para proteger sus intereses.

Intereses, necesidades y posiciones de los principales grupos de actores

Una vez identificados los principales actores, primarios y secundarios²² y algunas de sus prácticas, se procedió a identificar los intereses, necesidades y posiciones.

En este punto vale la pena aclarar que las posiciones de las instituciones están íntimamente asociadas a los discursos hegemónicos (desarrollo sostenible, conservación, urbanismo, entre otros) y sus saberes como determinantes de las prácticas de ordenamiento del suelo del Distrito Capital. No así, los argumentos que invocaba el fallo final en torno a un concepto de desarrollo sostenible con características de significativo vacío que por lo mismo no se diferencia en absoluto del discurso del crecimiento económico y que es por decir lo menos “cantinflesco”.

Los demandados MVDT, CAR, entidades distritales y curadurías

Las entidades demandadas (MVDT, CAR y el Distrito) argumentaron en sus contestaciones no haber incumplido la ley, así como tampoco haber violado los derechos colectivos imputados en la AP. El MVDT expresó que “no ha violado los derechos colectivos, en su caso extrajo un área que ya no cumplía con las características de la reserva” (Consejo de Estado, 2013, folios 68–75 y 270–276, cuaderno 1). El DAMA expresó que: “Ha cumplido la normatividad concerniente a los ‘cerros Orientales’” (Consejo de Estado, 2013, folios 38–63 y 280–284, cuaderno 1). El DAPD manifestó: “No tener competencias sobre la construcción o sobre el ordenamiento del uso del suelo, los alcaldes locales sí lo tienen, así como el Concejo de Bogotá, que mediante acuerdos adopta los planes de

22. Vale la pena aclarar que los actores principales lo constituyen aquellos directamente afectados en sus intereses o necesidades por el conflicto, mientras los secundarios participan en él, pero no se ven directamente afectados por las decisiones finales y por lo general su papel es de facilitadores o garantes de los procesos.



ordenamiento físico” (Consejo de Estado, 2013, folios 948-982, cuaderno 2). No obstante, las entidades de control dictaminaron lo contrario, coincidiendo con la primera sentencia del TAC, las autoridades con competencias de planeación, gestión y manejo de la reserva “violaron los derechos colectivos con: a) la expedición de licencias amañadas y b) el incumplimiento de sus funciones de comando y control” (Consejo de Estado, 2013, folios 1039-1050, cuaderno 2).

Claramente los intereses de las entidades demandadas son defender y justificar sus actuaciones en el marco del laberinto de leyes, normas y decretos relacionados con la reserva que amparan omisiones y actuaciones, minimizando cualquier responsabilidad y el evadir los onerosos compromisos financieros e institucionales impuestos por el primer fallo. Respecto al laberinto legal vale la pena citar textualmente el índice de pruebas: “El exceso de regulaciones marco complejo y heterogéneo de muy diversas disposiciones jurídicas en el que resulta verdaderamente difícil la determinación del régimen jurídico aplicable en cada caso concreto” (Consejo de Estado, 2013, folio 1493, cuaderno 3).

Ahora que las posiciones de las instituciones demandadas son que han cumplido la ley, que la reserva es inoponible por no registro, que han cumplido la normatividad y en algunos casos como el de la SDP, que no tiene competencias sobre el uso del suelo o la expedición de licencias, a pesar de la existencia de numerosas resoluciones expedidas por esta entidad incorporando predios afectados por la reserva al suelo urbano bajo figuras amañadas como, por ejemplo, “tratamiento especial de preservación del sistema orográfico” (Rico, 2010), figura bajo la cual, la empresa Compensar obtuvo licencia para construir la urbanización San Jerónimo del Yuste.

La Contraloría Distrital determinó que las prácticas de las curadurías eran corruptas y sometidas al tráfico de influencias. Entre 1982 y el 2000 el DAPD autorizó el uso urbano e incorporación de 21 predios en la reserva (Contraloría Distrital, 2004). Más aún, el procurador judicial ambiental y agrario expresó en la diligencia que el MVDT y la CAR:

- a) Premiaban a los infractores ambientales, b) abrían la posibilidad de la continuación de la urbanización incorporando a la ciudad áreas conservadas de la reserva, c) mantenían una tradición de sustracciones discrecionales e ilegales y d) incumplían sus obligaciones y funciones de policía. (Consejo de Estado, 2013, folios 133-137, cuaderno 1).

Los curadores expresaron que la reserva no existía por no haber sido registrada en la Oficina de Instrumentos Públicos. La curadora 2 (Brianda Reniz Caballero), primero, expresó que no había sido vinculada debidamente al proceso y, luego, que “no ha expedido licencias dentro de predios de la reserva” (Consejo de Estado, 2013, folios 491-506, cuaderno 1). El curador 3 (Ignacio Restrepo Manrique) insistió en que la reserva no es oponible, por la ausencia de registro ante la Oficina de Instrumentos Públicos.



El curador 4 (Germán Ruiz Gil) adujo que no había sido debidamente vinculado al proceso. La Contraloría ha solicitado repetidamente la destitución de este curador “por reiteradas actuaciones en contra de las disposiciones legales, autorizando licencias de construcción que afectan los valores ambientales de la ciudad, tales como el cerro de La Conejera, los cerros Orientales, los humedales” (Consejo de Estado, 2013, anexo 2, p. 107). Por último, el curador 5 (Mariano Pinilla Poveda) declaró que “la ‘reserva forestal’ es inexistente” (Consejo de Estado, 2013, folios 413-476, cuaderno 1).

En síntesis, las posiciones de este grupo son: que la reserva no es oponible, que por lo tanto han cumplido la ley y las normas, así como el no tener competencias sobre el uso del suelo. Su principal interés es defender y justificar sus actuaciones, y sus necesidades, cumplir con sus funciones, minimizar cualquier responsabilidad o sanciones frente a la vulneración de los derechos en la AP.

Grandes propietarios, constructores, fiducias y Camacol

Este grupo se decantó en sus posiciones por argumentar –igual que el grupo anterior– que la reserva no era oponible por la ausencia de registro por espacio de 28 años. A este respecto vale la pena recordar que el fallo del TAC estableció que:

A pesar de no haber sido inscrita en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos, su cumplimiento se hacía exigible a aquellas autoridades que cumplían funciones de vigilancia ambiental. De hecho, manifestó que la constitución de esta era un hecho notorio y por lo tanto era oponible también a terceros. (Consejo de Estado, 2013, folio 27)

Su principal interés como grupo es continuar con la lucrativa actividad urbanizadora y su necesidad inmediata, ejecutar y proteger las licencias obtenidas irregularmente o lograr millonarias indemnizaciones por parte del Estado.

Juntas de Acción Comunal, organizaciones sociales y campesinos

Los datos presentados por el POT de la ciudad, Decreto 190 del 2004, contabilizaban que el número de veredas en las localidades con superficies sobre los cerros Orientales eran: Santa Fe (2), Usaquén (4), Chapinero (2) y Usme (16). Sin embargo, estas cifras no son del todo correctas, se reporta la presencia de veredas campesinas en las localidades y municipios de Usme, San Cristóbal, Santa Fe, Chapinero, Usaquén, Sumapaz, Rafael Uribe, Candelaria, Ubaque, La Calera, Fómeque y Choachí.

A pesar de existir más de 20 organizaciones sociales de comunidades de los cerros, no aparece rastro en el registro de actuaciones procesales de estos grupos, o siquiera su



reconocimiento, o invitación a participar en el proceso. De acuerdo con las pocas manifestaciones “la reserva es inoponible por su falta de registro”. Por su parte, la Mesa de los Cerros (2008), una organización ciudadana que agrupa líderes de los barrios populares de los cerros Orientales, muchos de los cuales han luchado por la legalización por más de 30 años, ha venido construyendo una propuesta de “Ecobarrios” y microzonificación sísmica, bajo el lema del derecho a la ciudad que ha tenido distintos logros y dificultades. Así mismo, los campesinos del Verjón Alto y Bajo han propuesto crear una reserva campesina, como instrumento para proteger sus derechos y autoproducir su hábitat.

Síntesis de los puntos críticos presentes en los dos fallos Respecto²³ a la violación de los derechos colectivos demandados por la acción popular

Mientras el fallo del TAC concedió la acción popular, el fallo del CE determinó que: “La Sala entrará a determinar cuáles derechos colectivos fueron violados efectivamente”, así como determinó que:

No es dable condenar a entidades o personas distintas al Ministerio de Ambiente, el Distrito Capital o la CAR, pues sólo a estas se les vinculó como demandadas dentro del proceso y una condena que exceda dichos límites podría vulnerar el debido proceso de terceros. Por ello no se puede obligar a ningún otro infractor ambiental a restituir y restaurar el ecosistema afectado, así como a pagar las multas debidas por infringir la ley ambiental. (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 267)

Al leer esta fracción del fallo es clara la práctica de aplazar y delegar, así como la impunidad, en últimas no hay culpables, responsables o infractores a quien castigar, es evidente el giro de 180 grados al compararse con el fallo del TAC.

Respecto a la demolición de construcciones en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora a partir del 29 de noviembre de 2005

Mientras el fallo del TAC consideraba claramente ilegales las construcciones realizadas, y los supuestos derechos adquiridos, el CE decidió que no se debe ordenar la demolición de todas las construcciones hechas a partir del 29 de noviembre de 2005:

No puede hacerse una distinción radical entre las viviendas construidas antes y después de la medida cautelar decretada en esa fecha, para que

23. La palabra “respecto” se utiliza de forma recurrente por ser la manera en que los fallos responden a las apelaciones, argumentos y actuaciones procesales de los actores enfrentados.



unas u otras sean demolidas, sin consideración de las anotaciones registrales que las afectaran con la reserva forestal protectora o de otras pruebas que permitan constatar de manera inequívoca que los propietarios, poseedores o tenedores de las mismas conocían de la afectación del inmueble al área protegida. (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 243)

La Sala encuentra que deben respetarse los derechos adquiridos de quienes obtuvieron licencias de construcción o construyeron legalmente en la franja de adecuación y en la “zona de recuperación ambiental”, ubicada dentro de la reserva forestal protectora, antes de la anotación registral de la afectación a la reserva del predio respectivo (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 244).

Respecto a la adquisición de los predios ubicados en la franja de adecuación y en la reserva forestal protectora y el tema de la expropiación

La respuesta a este respecto fue vaga y dirigida a evadir y aplazar una vez más: “Lo anterior impone a la Sala determinar el alcance del acatamiento de estas órdenes tanto para el erario, al ordenarse la expropiación de predios y el pago de mejoras sobre los mismos, como para los particulares que ocupan estas áreas” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 240).

Mientras el fallo del TAC no hacía diferencia entre aquellos predios a ser expropiados sobre la franja y los situados en la reserva, el fallo del CE decidió aplazar cualquier decisión argumentando que: “Será tenida en cuenta en la parte resolutive de este fallo, pues si bien es cierto que podría el Estado adquirir algunos bienes ubicados en la zona de reserva que revisten especial importancia ambiental [...]. No ocurre lo mismo con aquellos ubicados en la franja de adecuación que, por lo mismo, no son susceptibles de ser expropiados” (Consejo de Estado, 2013, pp. 265-266).

Respecto a la reubicación de los asentamientos en riesgo

El fallo delegó en la entidad responsable la tarea, pero a manera de “plan”, sin plazos, compromisos, ni resultados esperados. “Se ordenará al Distrito Capital elaborar un ‘Plan de reubicación de asentamientos humanos’” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 293).

A este respecto vale la pena anotar que la Alcaldía expidió primero el Decreto 222 de 2014 por el cual se revisa el “Plan de Ordenamiento Territorial de Bogotá”, registro distrital N.º 5368 del 4 de junio de 2014, así como la Resolución 223 de 2014, por la cual se adopta el “Plan de acción” para el cumplimiento de la sentencia. Como se puede observar



la práctica de modificar la realidad por la vía normativa se mantiene incólume. Es una tradición distrital formular planes que nunca se llevan a cabo más cuando se trata de la reserva, recordemos el riguroso, detallado y fallido “Plan de manejo y ordenamiento de los cerros Orientales, POMCO” del 2003 formulado de forma participativa.

Respecto al uso campesino en la reserva forestal protectora

De igual manera, la decisión referente al uso campesino en la reserva rebotó de nuevo, al remitirse una decisión técnica al ámbito político, es decir, que será tomada por los concejales: “Los distritos deberán [...] reglamentar de manera específica los usos del suelo en las áreas urbanas, de expansión y rurales de acuerdo con las leyes, optimizar los usos de las tierras disponibles” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 281).

Respecto al registro del Acuerdo 30 de 1976 (30 de septiembre) y de la Resolución 76 de 1977 (31 de marzo) en las oficinas de Registro de Instrumentos Públicos y en consecuencia su oponibilidad o no, a terceros

El fallo del Consejo de Estado a diferencia del anterior que establecía que la declaración de la reserva era un acto evidente, y de público conocimiento así no se hubiera registrado, terminó por defender a los propietarios: “No es posible que la declaratoria de reserva forestal limitara el derecho al goce sobre los inmuebles ubicados en el área protectora, sin que se hubiese inscrito la afectación correspondiente en el folio de matrícula inmobiliaria de los predios respectivos” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 238).

Respecto a los actos de sustracción realizados por la CAR anteriores a la expedición de la Resolución 463 y la expedición de licencias de construcción irregulares dentro de la reserva

Si bien en el expediente reposan las pruebas de que se habían hecho sustracciones y otorgado licencias de manera irregular, determinó que estas eran válidas, enviando señales de que las entidades amparaban el tecnicismo legal del no registro: “Las decisiones administrativas son una clara evidencia de la omisión en aplicar la Resolución 76 de 1977 por parte de las autoridades” (Consejo de Estado, 2013, fallo final, p. 137). Además, que se consideraban como “derechos adquiridos. [...] El otorgamiento de la licencia urbanística implica la adquisición de derechos de desarrollo y construcción en los términos y condiciones contenidos en el acto administrativo respectivo” (p. 253). Lo que resulta todavía más escandaloso y vergonzoso, es la determinación de que los actos



administrativos, aun si son irregulares, deben ser protegidos por el principio de “buena fe. [...] El principio constitucional de la buena fe está íntimamente ligado con el respeto de los derechos adquiridos” (p. 250).

Respecto a la validez de la Resolución 463 de 2005, el realideramiento de la reserva y la creación de la franja de adecuación

El TAC en su fallo no puso en duda la competencia de las autoridades para realizar la redelimitación de la reserva. Es en las apelaciones al primer fallo cuando por cuenta de los intereses en juego se pone en duda la competencia de las autoridades para realizarlo, basados precisamente en el antecedente de una sentencia de la Corte Constitucional a propósito de la sustracción claramente irregular a favor de la “Sociedad Reforestadora Puente Chicó Limitada” (Consejo de Estado, 2013).

La AP como un “bucle”

Como se pudo observar el mecanismo de participación interpuesto, la AP, no logró transformar de manera significativa los numerosos ingredientes legales, institucionales asociados a la gestión de la conservación, protección y restauración de los valores ecosistémicos de la reserva y en particular el manejo de número, permanencia y recurrencia de conflictos de uso del suelo que en ella se presentan, esto se debe a la convergencia de una serie de elementos problemáticos.

El primero tiene que ver con el procedimiento mismo de creación y delimitación de áreas protegidas por parte del Estado que por lo regular es realizado unilateralmente sin consultar a los actores involucrados, y sin prever un esquema operante de gestión (funciones, competencias, responsabilidades, rutas para dirimir conflictos, etc.).

En segundo lugar, es claro que las normas permanecen estáticas mientras las instituciones son intervenidas, reestructuradas e incluso liquidadas, de manera que emergen numerosos vacíos legales, contradicciones, ambigüedades, discrecionalidades y redundancias. En el caso que nos ocupa, la desaparición del INDERENA, adscrito al Ministerio de Agricultura, la creación del MVDT, las corporaciones regionales y los constantes cambios en la estructura administrativa del Distrito Capital, todo ello asociado a una batería legal dispersa y fragmentada, genera ambigüedades que permiten la discrecionalidad en la aplicación de las normas y la toma de decisiones, lo cual favorece la corrupción y la impunidad.



La tradición legalista y la práctica recurrente de distintas instituciones de expedir decretos, resoluciones y acuerdos como si fueran mantras para solucionar los conflictos de manera fragmentada y discrecional, lejos de permitir la gestión, prevención o transformación de estos los complejiza y hace muy difícil determinar quiénes son los actores competentes, sus niveles de actuación y el régimen jurídico a aplicar. Hay tantas normas y regulaciones asociadas a la reserva que tienen casi el mismo efecto que si no hubiera ninguna. En este sentido, el anexo de pruebas plantea: “El exceso de regulaciones marco complejo y heterogéneo de muy diversas disposiciones jurídicas en el que resulta verdaderamente difícil la determinación del régimen jurídico aplicable en cada caso concreto” (Consejo de Estado, 2013, folio 95).

En tercer lugar, el mecanismo de la AP generó un fuerte conflicto de intereses al interior del Estado durante el proceso. Por estar numerosas partes del aparato estatal (administrativo y judicial) involucradas. Al final del día son las instituciones estatales demandadas (CAR, MAVD, Distrito, etc.), quienes deben cumplir con los fallos. Esta situación y coincidencia de intereses de los demandados llegó incluso al hecho escandaloso de que algunas de las entidades estatales argumentaran que la reserva era inoponible por un error de procedimiento a pesar de que su existencia sea un hecho evidente como planteó el primer fallo del TAC.

En cuarto lugar, las prácticas de los actores involucrados dirigidas en su mayoría a buscar la prescripción de los procesos legales, desdibuja el deber ser de la aplicación de justicia y los principios constitucionales que buscaba amparar la AP. Como vimos las prácticas de los actores involucrados de delegar, aplazar, empapelar, desviar la atención del objeto de la disputa, retener información, no presentarse a las diligencias, invocar fallos de procedimiento, entre otras, son formas recurrentes de buscar la prescripción de los procesos.

Estas prácticas fomentan la corrupción, la impunidad y la idea popular de que “las leyes son para los de ruana”; como vimos, los actores más poderosos mantuvieron sus intereses incólumes a pesar de haber quebrantado la ley, mientras los actores menos poderosos (campesinos, JAC, pequeños y medianos propietarios) no lograron que se gestionaran los conflictos de uso del suelo que los afectan. Es claro además que es tan débil la capacidad de coordinación, acuerdo, comando y control de las instituciones con competencias sobre la reserva que las dinámicas conflictivas permanecen incólumes. Lo anterior, está relacionado con la ausencia de una centralización, manejo, control, distribución y acceso a información que permita la transparencia y la rendición de cuentas. Finalmente, la literatura especializada advierte sobre las debilidades de la resolución de conflictos por la vía del arbitramento, esta vía ha probado ser lenta, costosa y poco efectiva (Gray et al., 2007).



Referencias

- Bohórquez, I. (2008). La política pública para los cerros Orientales de Bogotá: una revisión en perspectiva y comentada. *Mercados inmobiliarios populares. Territorios*, (18-19), 229-242.
- Bohórquez, I. (2013). De arriba para abajo: la discusión de los cerros Orientales de Bogotá, entre lo ambiental y lo urbano. *Cuadernos de Vivienda y Urbanismo*, 1(1), 124-145.
- Consejo de Estado (CE). (2013, 5 de noviembre). *Acción Popular 25000232500020050066203*. [C.P. María Claudia Rojas Lasso]. Sala Plena de lo Contencioso Administrativo. http://www.sdp.gov.co/sites/default/files/fallo_consejo_de_estado_cerros_orientales.pdf
- Contraloría Distrital. (2004). *Informe final de Auditoría Gubernamental con enfoque integral. Plan de Auditoría Distrital 2003-2004*. Contraloría Distrital.
- Decreto 222 de 2014 (2014, 3 de junio). *Por el cual se adoptan las medidas administrativas tendientes al cumplimiento de las órdenes impartidas dentro de los procesos de acción popular de radicados N.º 25000232400020110074601 y 25000232500020050066203 y se dictan otras disposiciones*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Gray, B., Coleman, P. y Putnam, L. (2007). Introduction Intractable Conflict: New Perspectives on the Causes and Conditions for Change. *American Behavioral Scientist*, 50(11), 1415-1429.
- MesaAmbientaldeCerrosOrientales.(2008).*Territoriospopulares,ambienteyhábitat:propuestas de política pública desde los cerros Orientales de Bogotá*. <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Colombia/cinep/20100915105533/territoriospopularesambienteyhábitat.pdf>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). *Por medio del cual se redelimita la Reserva Forestal Protectora Bosque Oriental de Bogotá, se adopta su zonificación y reglamentación de usos y se establecen las determinantes para el ordenamiento de los Cerros Orientales de Bogotá*. <https://www.minambiente.gov.co/index.php/normativa/resoluciones>
- Resolución 223 de 2014. (2014, 20 de junio). *Por la cual se adopta el Plan de Acción para el cumplimiento de la sentencia proferida por el Consejo de Estado dentro del proceso de Acción Popular N.º 25000232500020050066203*. Alcaldía Mayor de Bogotá. <http://www.gobiernobogota.gov.co/sgdapp/sites/default/files/normograma/RESOLUCI%C3%93N%20223%20DE%202014.pdf>
- Rico, G. (2011). Discurso y poder en la construcción del hábitat, el caso los cerros surorientales de Bogotá. *Bitácora Urbano Territorial*, 2(19), 123-137.





Capítulo trece

La participación ciudadana
para un modelo de democracia local:
caso de Aguachica





Capítulo trece

La participación ciudadana para un modelo de democracia local: caso de Aguachica

Alexander Rojas *

Said Salazar **

“Lo que ansiamos en Aguachica es el imperio soberano, justo y hermoso de la voluntad ciudadana sobre las armas, cualquiera sea su origen. Deseamos el triunfo inequívoco de la vida. Queremos Ser. ¡viva la vida!”

Luis Fernando Rincón (1995)

Introducción

La Constitución Política de 1991 elevó a rango constitucional los mecanismos de participación ciudadana. Por primera vez en Colombia, el 27 de agosto de 1995 –en Aguachica, la segunda ciudad del departamento del Cesar, a través de uno de estos mecanismos (la consulta popular [CP])–, se otorgó al ciudadano el derecho a ser convocado para pronunciarse sobre un asunto, hasta ese momento reservado al Gobierno nacional, el derecho fundamental a la paz.

* Maestrando en Paz, Desarrollo y Nuevas Ciudadanías. Profesional en Relaciones Internacionales y Estudios Políticos de la Universidad Militar Nueva Granada. Investigador en conflictos socioambientales y conflictos sociales. Miembro del Grupo de Investigación PIREO. Cvlac: https://scienti.minciencias.gov.co/cvlac/EnProdCurso/all.do?__tipo=2B ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0110-929X> Correo electrónico: D6901715@unimilitar.edu.co -.

** Abogado, investigador principal en: Salazar Pilonieta & Grupo Elite Consultores jurídicos. Correo electrónico: spgrupoeelite@salazarpilonietaconsultores.com.



En este orden de ideas, el presente capítulo analiza el convulsionado contexto de Aguachica y la región, como consecuencia de la violencia ejercida por los actores del conflicto armado interno, la pérdida del tejido social y la escasa gobernabilidad local, que para este momento motivan al alcalde a convocar una CP por la paz. Así mismo, se revisaron los trámites surtidos de conformidad con la normatividad vigente, el proceso pedagógico ciudadano, la contribución de actores nacionales e internacionales, la apropiación y participación en el proceso por parte de la ciudadanía. Se plantearon conclusiones en relación con los efectos que produjo y la forma como se desvanecieron los avances institucionales, sociales y ciudadanos a un poco más de 25 años de su realización. La metodología que se aplica para la elaboración del capítulo es cualitativa, con un enfoque de análisis deductivo a nivel doctrinario, jurisprudencial y normativo, a través del estudio de caso.

Desde la investigación sociojurídica se estudia la conflictividad y tensiones de la población de Aguachica que, en medio del conflicto armado interno, y sus actores, decidió el camino democrático para exigir la paz a través de la CP. Por esto, en palabras de Giraldo (2012), “la importancia de estudiar la realidad social, porque su objeto es actuar sobre los comportamientos sociales, pero con miras a regularlos para lograr los fines políticos que se propone un Estado en un momento histórico determinado” (p. 15). Así mismo, se realizó una evaluación de los actores sociales involucrados en el proceso a través de un estudio de caso que permitió observar cómo desde la revisión de los preceptos jurídicos del sistema legal colombiano se han desarrollado e integrado los mecanismos de participación ciudadana como la CP, alcanzando su apropiación, empoderamiento y aplicación por parte de las instituciones y la ciudadanía.

En este orden de ideas, se plantean tres partes básicas que abordan el tema central del capítulo, luego de la revisión, interpretación y argumentación de los principales referentes teóricos y metodológicos. En la primera parte se desarrolla desde la dogmática el principio de la democracia participativa, y su legado histórico y fundamental en la Constitución de 1991. La segunda parte corresponde a la revisión del camino jurídico que el mecanismo de la consulta popular ha transitado en Colombia y su relevancia para la consolidación de la democracia y los DD. HH. La tercera parte expone los principales resultados del análisis del caso Aguachica, desde una cronología sintética de los hechos claves que determinaron el ejercicio de participación en aquella época en la búsqueda del deseo colectivo de paz en rechazo a la violencia y, finalmente, se plantean conclusiones.



La democracia participativa: un legado histórico y fundamental de la Constitución Política de 1991

La inserción de la democracia como principio básico en el texto de la Constitución de 1991 se configuraría como uno de los avances más significativos del naciente régimen constitucional en Colombia. La Constitución de 1991 redefinió el modelo de Estado imperante hasta el momento y permitió la integración del Estado social de derecho determinado por el sistema como “fenómeno dinámico y expansivo” (Carpizo, 2009, p. 356), que desconcentraría el poder a través de “la voluntad colectiva que se determina por la mayoría” (Kelsen, 1980, p. 30).

En efecto, el principio democrático no está limitado a determinar la mera validez de la Constitución, por el contrario, se dimensiona hasta su legitimidad, y esto representa, por un lado, la garantía de la propia validez constitucional y, por otro, el núcleo de integración de la estructura constitucional y la pauta del ordenamiento jurídico en su conjunto.

Para Quinche (2013), en Colombia se desarrollaron elementos estructurantes al modelo democrático como lo son: “La división de poderes, la participación política, la integridad de los derechos de los ciudadanos y el propio control” (p. 174). Respecto a los derechos reconocidos a las personas en la Constitución de 1991 se permitió “la fundamentación de los derechos humanos” (Alexy, 2001, p. 93) en la medida que se reconocieron derechos fundamentales como la paz y la participación ciudadana, que para Alexy estos como derechos humanos (DD. HH.) “solo pueden desenvolver su pleno vigor cuando se les garantiza a través de normas de derecho positivo, y encierra su fundamentación, necesariamente de la democracia” (pp. 93-96). Por eso la especial relevancia de plantearse en el texto constitucional vigente.

Carpizo (2009) señala que “no puede existir democracia donde no se respeten los derechos humanos, y éstos realmente sólo se encuentran salvaguardados y protegidos en un sistema democrático” (p. 356). En otras palabras, sobre esta recae la garantía del respeto a los DD. HH., a las instituciones públicas, además “encauzada por la norma constitucional y sus leyes orgánicas y reglamentarias. En consecuencia, se actualiza permanente y constantemente a través del respeto a esas reglas del juego; es decir, a la Constitución y al Estado de derecho que ésta construye” (pp. 357-358).

Es pertinente anotar que entre los DD. HH. reconocidos sobresalen dos que fundamentan las bases del sistema democrático, a saber: la igualdad y la libertad. El primer derecho se configura respecto de dos dimensiones, donde todas las personas “deben participar en la formación de la ley, y todos debemos ser iguales ante ésta. El segundo derecho no puede subsistir sin igualdad, porque en caso contrario, se corre el peligro de perder los mínimos de consenso indispensables para la democracia” (Carpizo, 2009, p.



361). En este sentido, las personas adquieren el derecho de determinar su libertad frente a la democracia en condiciones de igualdad, es decir, no dependen de condicionamiento externo que les imponga un criterio a seguir frente a las decisiones que le afectan a estos y a su grupo social, por el contrario, están en plena libertad de participar, al igual que las otras personas, en la construcción de voluntad colectiva, política, económica, cultural, religiosa, etc.

Esta forma de libertad se expresa en los principios que fundamentan la democracia del país a través de la participación ciudadana. Al respecto señala la Corte Constitucional (CC) que “la democratización del Estado y la Sociedad que prescribe la Constitución no es independiente de un progresivo y constante esfuerzo de construcción que compromete a los colombianos en mayor grado” (Sentencia C-089).

En efecto, recae sobre las personas el desarrollo y efectividad del principio de participación democrática el cual, de acuerdo con la CC:

Expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia [...]. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. Se busca así fortalecer los canales de representación, democratizarlos y promover un pluralismo más equilibrado y menos desigual. (Sentencia C-180/94)

De esta manera, López y Navarro (2005) señalan el objetivo básico en el proceso de construcción de democracia participativa, el cual corresponde a buscar que el poder político se diluya, se concentre cada vez menos y esté en manos de los ciudadanos, es decir, exige por parte de la ciudadanía una amplia y consciente acción participativa. Permitiendo el debate directo desde la dimensión política, jurídica, etc., de las personas frente a los problemas que afectan la sociedad, y desde el ejercicio democrático les permite implementar mecanismos que consoliden dicha participación en acciones concretas de decisión a través de los medios legítimamente constituidos para estos fines.

Finalmente, agrega la CC que la democracia participativa prioriza al ciudadano en su rol específico dentro de la sociedad, puesto que:

Procura otorgarle la certidumbre de que no será excluido del debate, del análisis ni de la resolución de los factores que inciden en su vida diaria, ni



tampoco de los procesos políticos que comprometen el futuro colectivo. Asume la Constitución que cada ciudadano es parte activa en las determinaciones de carácter público y que tiene algo que decir en relación con ellas, lo cual genera verdaderos derechos amparados por la Carta Política, cuya normatividad plasma los mecanismos idóneos para su ejercicio. (Sentencia, C-02/96)

El camino jurídico de la consulta popular en Colombia

Diferentes preceptos de la Constitución de 1991 relativos a la participación ciudadana y el derecho a la paz como elementos claves de la democracia se desarrollan a lo largo del texto constitucional vigente, es decir, “su concreción en las propias reglas constitucionales, en las que se proyecta tanto la dimensión material del principio (derechos fundamentales) como su dimensión estructural, ya sea organizativa o procedimental (división de poderes, composición y elección de órganos representativos, etc.)” (Aragón, 2002, p. 43). Es importante señalar que “dentro de la dimensión estructural del principio democrático se incluye al pluralismo y dentro de él la participación” (p. 56), por tanto, la apertura a nuevos espacios de participación democrática mediante mecanismos constitucionales como la consulta popular desarrolla directamente el principio en cuestión.

Queda claro entonces que el principio democrático introducido en la Constitución de 1991 se circunscribe a las relaciones entre el Estado y los particulares, que se desenvuelven en un marco jurídico democrático y participativo. De esta forma, la norma constitucional contiene diferentes disposiciones relativas a la CP, como claramente aparece desde el preámbulo y subsiguiente el artículo 1, reiterado en el título I de los principios fundamentales, donde se establece la participación ciudadana en sus aspectos democráticos y pluralistas y propugnan por el fortalecimiento de la democracia participativa.

De igual forma, el artículo 2 refiere al sentido de facilitar la participación ciudadana en las decisiones que los afecten, y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la nación. Sobre los principios que edifican el modelo democrático en el Estado social de derecho, a esto advierte la CC que: “Sin la participación de los ciudadanos en el gobierno de los propios asuntos, el Estado se expone a una pérdida irrecuperable de legitimidad como consecuencia de su inactividad frente a las cambiantes y particulares necesidades de los diferentes sectores sociales” (Sentencia T-578/92).

Cabe agregar que los principios de soberanía popular (artículo 3), de primacía de los derechos inalienables de la persona (artículo 5), de diversidad étnica y cultural



(artículo 7) y de respeto a la autodeterminación de los pueblos (artículo 9), “constituyen, junto con los anteriores, el ideario axiológico que identifica el sistema jurídico colombiano y le otorga su indiscutible carácter democrático y participativo, presente en los distintos escenarios, materias y procesos de la vida institucional y social del país” (Sentencia C-089/04).

Es importante destacar que, frente al ejercicio del poder político y social por parte de las personas, la Constitución de 1991 dispone valiosas y extensas facultades democráticas a los individuos y grupos sociales. Entre estos, los mecanismos de participación ciudadana, como la CP, que al decir de la CC ha permitido “una redistribución del poder político en favor de toda la población, con lo que se consolida y hace realidad la democracia participativa” (Sentencia C-089/04).

Ahora bien, el artículo 40 de la Constitución consagra como un derecho fundamental de todo ciudadano el participar “en la conformación, ejercicio y control del poder político”, lo cual de acuerdo con la CC “lo faculta para tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación ciudadana, situación que corresponde al ámbito propio de la democracia participativa” (Sentencia C-585/95). Del mismo modo, el artículo 41 plantea el fomento de las prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación. Es así como proyecta la norma superior la materialización de hacer parte en las decisiones básicas de la sociedad a todas las personas.

Se observa entonces que la dimensión democrática de participación no corresponde exclusivamente a los asuntos del ejercicio del poder público y social, también compete la esfera interna de la persona. En efecto, el artículo 95 señala como uno de los deberes de la persona el participar en la vida política, cívica y comunitaria del país. Esta responsabilidad es elevada al estatus de deber constitucional de la persona y del ciudadano.

De esta manera, los mecanismos de participación democrática, en el ámbito de lo político, conforme al artículo 103 son: el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, la iniciativa legislativa y la revocatoria del mandato. Es así como la realización de la CP a iniciativa de las autoridades del ente territorial, en este caso concreto por parte del alcalde de Aguachica, se llevó a cabo para decidir sobre asuntos de competencia del respectivo municipio (Constitución Política de 1991, artículo 105).

En este sentido, la CP es un derecho de participación ciudadana constitucionalmente reconocido, del cual la jurisprudencia constitucional indica que:

En el ámbito descentralizado territorialmente, sea regional, provincial o local la consulta popular versa sobre asuntos de competencia del res-



pectivo departamento o municipio, y la iniciativa de convocarla le corresponde al gobernador o alcalde, según el caso. La consulta popular es la opinión que una determinada autoridad solicita a la ciudadanía sobre un aspecto específico de interés nacional, regional o local, que la obliga a traducirla en acciones concretas. Es el parecer que se solicita a la comunidad política o cívica para definir la realización o buscar el apoyo generalmente, en relación con actuaciones administrativas en el ámbito local. El derecho de todo ciudadano a participar en las consultas populares, hace parte del derecho fundamental a la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político. (Sentencia C-180/94)

Por su parte, el artículo 241 dispone un control posterior para las consultas populares del orden nacional, por vicios de procedimiento en su convocatoria y realización, así mismo, la Constitución de 1991 por mandato señala también que el legislador está llamado a organizar las formas y los sistemas de participación ciudadana que permitan vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados (artículo 270). En lo que respecta al régimen territorial, la Constitución hace extensivo el principio democrático a la órbita departamental y municipal, mediante la elección directa de alcaldes y gobernadores (artículos 303 y 314), la participación ciudadana en los asuntos públicos de carácter local (artículo 314).

En posteriores pronunciamientos la CC reafirmaría la naturaleza de mecanismo de participación ciudadana constitucional a la CP, advirtiendo que “la participación es un derecho fundamental, es procedente acudir a la acción de tutela para reclamar el cumplimiento de las reglas que regulan tal mecanismo y, en particular, para exigir el cumplimiento de la decisión adoptada por el pueblo” (Sentencia C-150/2015). En tal caso, la obligatoriedad de la decisión derivada de la voluntad popular y el carácter vinculante a las respectivas autoridades territoriales para la materialización del resultado positivo, quedarían consignadas en un acuerdo municipal o decreto expedido por la Alcaldía.

Por otra parte, a nivel legal, como todos los mecanismos de participación ciudadana consagrados en el ordenamiento jurídico colombiano, la regulación general y definición de la CP se establece en la Ley 134 de 1994, donde se estipula que:

Es la institución mediante la cual, una pregunta de carácter general sobre un asunto de trascendencia nacional, departamental, municipal, distrital o local es sometida por el presidente de la república, gobernador o el alcalde, según el caso, a consideración del pueblo para que éste se pronuncie formalmente al respecto. (Ley 134, 1994, art. 8)



Del mismo modo, señala la norma en cuestión que “en cualquier momento un mandatario puede convocar a una consulta para tratar asuntos que son de interés de la administración y de la comunidad” (Ley 134, 1994, art. 51). Advierte además sobre los asuntos que se puede someter a consulta, si cumple con las siguientes condiciones:

1. Que sea de competencia del respectivo mandatario. El alcalde solo podrá tratar asuntos de carácter municipales o locales; 2. Que no sea un proyecto de articulado, es decir, un Acto Legislativo, Ley, Ordenanza, Acuerdo, Resolución o Decreto; 3. Que no se refiera a temas que impliquen la modificación de la Constitución Política; 4. Que no convoquen asamblea constituyente. (Ley 134, 1994, art. 52)

Consecuentemente se hace necesario un concepto previo para la realización de consulta popular de carácter municipal, el cual el alcalde municipal elevará la respectiva solicitud al “Concejo sobre la conveniencia de la consulta. Si este fuere desfavorable no podrá convocar la consulta. El texto de la consulta se remitirá al Tribunal Contencioso Administrativo competente para que se pronuncie dentro de los 15 días siguientes sobre su constitucionalidad” (Ley 134, 1994, art. 53).

Se entenderá además que se ha configurado una decisión obligatoria del pueblo cuando “la pregunta que le ha sido sometida obtiene el voto afirmativo de la mitad más uno de los sufragios válidos, siempre y cuando haya participado no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral” (Ley 134, 1994, art. 55), Así mismo, señala sobre los efectos de la CP que “cuando el pueblo haya adoptado una decisión obligatoria, el órgano correspondiente deberá adoptar las medidas para hacerla efectiva” (art. 56), en el caso municipal correspondería al Concejo expedir un acuerdo municipal, de no hacerlo el alcalde en los tres meses siguientes debe expedir el respectivo decreto para hacer cumplir la voluntad popular.

Para terminar, recientemente la Ley Estatutaria 1757 de 2015 dicta extensas disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática en Colombia, mantiene los lineamientos generales de la norma de 1994 para este mecanismo, y adiciona nuevos criterios frente a los requisitos, la convocatoria, entre otros. Sobresale su objeto enfocado en:

Promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural, y así mismo a controlar el poder político. Regula la iniciativa popular y normativa ante las corporaciones públicas, y establece las normas fundamentales por las que se regirá la participación democrática de las organizaciones civiles. (Ley 1757, 2015, art. 1)



El caso Aguachica. Un deseo colectivo de paz en rechazo a la violencia

El derecho fundamental a la paz se erige como principio democrático del Estado social de derecho y en consecuencia es obligatorio para la eficacia y realización de los demás derechos y libertades de las personas. De allí que sea un anhelo histórico de la sociedad colombiana lograr la cesación definitiva del conflicto armado interno que por más de cinco décadas ha ocasionado graves violaciones a la población civil y sus DD. HH.

Desde su preámbulo la Constitución de 1991 evidencia la aspiración de paz como un logro colectivo, cuando enuncia que “el pueblo de Colombia en ejercicio de su poder soberano, representado por sus delegatarios a la Asamblea Nacional Constituyente, invocando la protección de Dios, y con el fin de fortalecer [...] la paz” decreta, sanciona y promulga la Constitución. De esta manera, señala la CC que “la paz en el orden interno constitucional ocupa también la posición de valor fundamental, puesto que ocupa un lugar principalísimo en el orden de valores protegidos por la Constitución” (Sentencia C-370/2006).

La paz se ubica también entre los derechos esenciales de las personas. La Constitución de 1991 la define en el artículo 22 como derecho fundamental de naturaleza colectiva, y como un deber de obligatorio cumplimiento, el cual de conformidad con los artículos 2 y 189 superiores vinculan al Estado y particularmente al Gobierno nacional, en la adopción de políticas públicas encaminadas a la preservación del orden público y el mantenimiento de la convivencia pacífica. Los particulares también en virtud de lo dispuesto por el artículo 95, numeral 6, tienen el deber de propender por el logro y mantenimiento de la paz.

Además, adquiere en el ordenamiento jurídico colombiano una especial naturaleza, al igual que frente al derecho internacional, y se concibe como derecho de tercera generación, subjetivo y un deber jurídico. De esta manera, la paz constituye:

- (i) uno de los propósitos fundamentales del Derecho Internacional; (ii) un fin fundamental de Estado colombiano; (iii) un derecho colectivo en cabeza de la Humanidad, dentro de la tercera generación de derechos; (iv) un derecho subjetivo de cada uno de los seres humanos individualmente considerados; y (v), un deber jurídico de cada uno de los ciudadanos colombianos, a quienes les corresponde propender a su logro y mantenimiento. (Sentencia C-370/2006)

Se trata así de un derecho humano subjetivo fundamental, intrínseco al ser humano, de manera colectiva e individualmente, que a su vez le corresponde el correlativo deber jurídico de buscar la paz social como parte integral de la convivencia



de las sociedades. Desde sus inicios advertiría la jurisprudencia constitucional como derecho, que la paz:

Pertenece a toda persona, implica para cada miembro de la comunidad, entre otros derechos, el de vivir en una sociedad que excluya la violencia como medio de solución de conflictos, el de impedir o denunciar la ejecución de hechos violatorios de los derechos humanos y el de estar protegido contra todo acto de arbitrariedad, violencia o terrorismo. La convivencia pacífica es un fin básico del Estado y ha de ser el móvil último de las fuerzas del orden constitucional. La paz es, además, presupuesto del proceso democrático, libre y abierto, y condición necesaria para el goce efectivo de los derechos. (Sentencia T-102/93)

Sería entonces, la necesidad colectiva de reclamar el reconocimiento y protección del derecho a la paz¹ en el marco de los principios democráticos establecidos en la Constitución de 1991 lo que conllevaría a la población del municipio de Aguachica, Cesar, a impulsar y convocar el primer caso exitoso de aplicación de los mecanismos de participación ciudadana, desde una CP para el reconocimiento y protección de los derechos fundamentales derivados del texto constitucional, en la búsqueda de garantizar la paz, el respeto por el territorio, la vida y la dignidad humana de las personas que hacia el año 1995 estaban afectadas directamente por los actos de violencia indiscriminada ejercida por parte de los actores del conflicto armado interno en este territorio del país.

La pregunta que fue sometida a consideración de la ciudadanía por medio de la CP se redactó bajo la siguiente premisa: “Rechaza usted la violencia y está de acuerdo en convertir a Aguachica en un municipio modelo de paz”. Y es que en ese momento se requería de acciones inmediatas por parte de las autoridades y la población civil para detener la violencia que afectaba el territorio por la presencia de grupos paramilitares y guerrilleros que se disputaban el control de esta zona geográfica estratégica del país. Pretendían imponerse e incidir en los asuntos del municipio desde la intimidación sistemática a los representantes de la administración, casos como:

1. Además, los contenidos del Derecho Internacional a la Paz se encuentran identificados en la actualidad a partir de la Carta de las Naciones Unidas (1946), en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, en los dos Pactos Internacionales de Derechos Humanos de 1966 (Civiles y Políticos; Económicos, Sociales y Culturales), en la Declaración de NNUU del Milenio de 2000, en el Documento final de la cumbre mundial sobre la paz de 2005, en la Declaración sobre la preparación de las sociedades para vivir en paz, en la Declaración sobre el derecho de los pueblos a la paz, en la Carta de la Organización de Estados Americanos, en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de 1959, en la Carta Asiática de Derechos Humanos, en la Carta Africana de Derechos del Hombre y de los Pueblos, en la Carta Árabe de Derechos Humanos y en la Carta de la Organización de la Conferencia Islámica, entre otros textos y tratados internacionales.



En la Alcaldía de Patricia Rojas, quien se viera obligada a renunciar ante las constantes amenazas de muerte que recibía, siendo sustituida por un alcalde militar designado por el Gobierno nacional; tampoco son casuales de masacres²² como la ocurrida en Puerto Patiño el 5 de enero de 1996, ni el asesinato del médico José Padilla Villafañe, director del hospital Regional, quien estaba empeñado en limpiar las finanzas del centro hospitalario. (Díaz y Villamizar, 1995, p. 12)

Estos hechos de violencia injustificable, y la falta de resultados de los Consejos de Seguridad con los mandos militares, funcionarios y representantes de la sociedad, no pasaban de la indignación, órdenes y promesas de resultados. Con el tiempo se veía inútil el aumento los civiles asesinados, de manera que esto conllevó a la solicitud de la convocatoria para que la dirigencia municipal valorara la situación, surgiendo de este esfuerzo un colectivo “denominado ‘Sociedad civil’, donde acordaron que sería una instancia de consulta entre ciudadanos y administración, así como se buscaría una respuesta civilizada a la violencia” (Díaz y Villamizar, 1995, p. 12).

En respuesta a esto, y luego de conciliar con los diferentes actores sociales, la fuerza pública, autoridades departamentales, nacionales como el Ministerio Interior, Programa para la Reinserción, Alto Comisionado para la Paz, centros de estudios académicos, y encontrar apoyo en sectores de la comunidad internacional como la Embajada de España, Embajada de Colombia en Francia, Asamblea de Diputados franceses, y el Comité Consulta Popular por la Paz de Aguachica. Representantes de estos y otros estamentos realizarían en el mes de mayo de ese año diferentes talleres y mesas de trabajo con líderes sociales locales, sobre el mecanismo de participación ciudadana de la CP, DD. HH., derecho internacional humanitarios (DIH), entre otros temas, abriendo la puerta al debate ciudadano y preparando la comunidad para el ejercicio democrático.

Ahora bien, en la cronología de hechos que permitieron el desarrollo de la CP, sobresalen algunos que describen y permiten evidenciar las complejas tensiones sociales, políticas y de orden público presentes en los días previos y en el transcurso de esta convocatoria democrática. A partir del 11 de julio de 1995 el alcalde Luis Fernando Rincón (q. e. p. d.) plantea a la comunidad esta iniciativa luego del debate con diferentes sectores sociales. Se acordó la realización de la CP en Aguachica, para exigir la terminación de la violencia en el territorio por parte de los actores armados, la exclusión de la población civil en los actos del conflicto armado, y la toma de decisiones inmediatas y eficaces de alternativas pacíficas que contribuyeran a superar la violencia generalizada de esos días.

2. Además, los contenidos del Derecho Internacional a la Paz se encuentran identificados en la actualidad a partir de la Carta de las Naciones Unidas (1946).



La solicitud del alcalde al Concejo de Aguachica para el concepto favorable de la CP señalaba este mecanismo como “el inicio de un camino que conduzca a la sociedad aguachiqueña hacia la tolerancia, la reconciliación, la justicia social, es decir, hacia la paz. La vida es para vivirla no para matarla” (Alcaldía Municipal, 1995, p. 1), advertiría el primer mandatario en aquella rigurosa misiva, donde convocaría al Concejo a “re-afirmarse en la paz, a ser líderes del ejercicio de los derechos ciudadanos, a asumir sin vacilaciones el apoyo a la primera consulta popular de Colombia, a hacer de Aguachica un Modelo de Paz” (pp. 33-34).

De esta manera, el 12 de julio del año en mención, dicha corporación sometió la propuesta a estudio mediante audiencia pública convocada después que “el presidente del Concejo Municipal, Carlos Alberto Pazo (q. e. p. d.), recibiera una carta con una bala en su interior y el texto: ‘concejales, propuestas de muerte’” (Concejo Municipal Aguachica, 1995, p. 6), marcando así la amenaza a la Corporación.

A raíz de las largas horas de debate, solo se obtuvo el concepto favorable de la CP a eso de las 10 de la noche del día 13 de julio, como se dejó constancia en el acta N.º 59 del 12 de julio de 1995 que reza: “El Honorable Concejo Municipal de Aguachica, departamento del Cesar, rinde concepto favorable a la Consulta Popular propuesta por el señor alcalde municipal en su texto y fecha” (Concejo Municipal, 1995, p. 6). El proyecto “obtuvo catorce votos a favor y uno [...], que se abstuvo de votar” (Díaz y Villamizar, 1995, p. 31).

Finalmente, en apartes del acta señala que lo acordado y aprobado representa “un paso histórico al acogerse a un mecanismo de participación constitucional y legal para que sea la misma participación ciudadana, el mismo pueblo, el que tenga que tomar la decisión del objetivo más importante que es la paz” (Concejo Municipal, 1995, p. 8). Posteriormente, la propuesta democrática liderada por el alcalde Rincón sería notificada el 24 de julio de 1995 al despacho del señor presidente de la república, Dr. Ernesto Samper Pizano, luego de recibir el concepto favorable por parte del Concejo Municipal.

De esta forma, es como se remite al trámite jurídico que surtiría efectos definitivos luego de someter la propuesta a consideración del Tribunal Administrativo del Cesar para que decidiera acerca de la constitucionalidad, este como último requisito de procedibilidad para autorizar la CP por la paz sometida a consideración del Consejo Municipal, el cual mediante providencia discutida y aprobada en reunión de Sala de decisión consideró que “el municipio está acorralado por una serie de factores, hechos y circunstancias que ponen en peligro la estabilidad de las autoridades y la seguridad ciudadana” (Tribunal Administrativo Cesar, 25 de julio de 1995, p. 2). Así mismo, sostiene el pronunciamiento que “a juicio del Tribunal la actuación adelantada por el alcalde y Concejo de Aguachica, no dan lugar a hesitar acerca de viabilidad de la consulta”, se observa, además que “se ha cumplido todo el procedimiento legal para la consulta” (p.



2). En consecuencia, sostuvo el Tribunal en su decisión que “conceptúa favorablemente la súplica del burgomaestre en el sentido que es conveniente para los intereses municipales llevar a cabo la Consulta Popular en Aguachica, el 27 de agosto de 1995, esta se ajusta a la Constitución y la Ley” (p. 2).

Luego de lograr el cumplimiento de los requisitos legales para el trámite de este mecanismo constitucional, “se conformó la gerencia colegiada de la consulta, integrada por reconocidos voceros ciudadanos que desde comienzos de su proyecto se dedicaron a una jornada de promoción en el casco urbano y en las zonas veredales” (López y Navarro, 2005, p. 76). El día 27 de agosto de 1995 la población salió decididamente a votar y en una jornada electoral sin precedentes, según Escudero (2002), se obtuvieron los siguientes resultados: “Votos por el SÍ, un total de 10.460; votos por el NO, 42; votos en Blanco, 17; votos Nulos, 51, para una votación total de 10.570” (p. 65).

Cabe destacar que este ejercicio de participación democrática logró un histórico “voto afirmativo superior al 99,5 %, sin embargo, debido a que el censo electoral era de 34.505 ciudadanos, no se alcanzó la participación mínima requerida por la ley y por ello dicha consulta no procedió” (Garcés y Rapalino, 2015, p. 57), teniendo en cuenta que en esa oportunidad no se consiguieron

los 11.502 votos que representan la tercera parte del censo municipal, porcentaje requerido para la validez jurídica de este instrumento democrático. Se registró abstencionismo del 69,37 %, comportamiento que se incrementó en comparación con las elecciones de agosto de 1994, en donde la abstención alcanzó un índice del 61.68 %. (López y Navarro, 2005, p. 79)

El ejercicio democrático concluyó en el desafortunado triunfo de la abstención electoral sobre la voluntad popular que reclamaba la paz en el territorio. En Aguachica en aquella oportunidad no fue posible conseguir el mínimo de votos representados por “no menos de la tercera parte de los electores que componen el respectivo censo electoral” (Ley 134, 1994, artículo 55) que determinaba la obligatoriedad frente a la decisión del pueblo. No obstante, la población civil, el gobierno departamental, nacional y las diferentes organizaciones internacionales que respaldaron este hito de la democracia participativa en Colombia, celebraron simbólicamente y con importantes inversiones y proyectos en el marco de la paz, el anhelo de convivencia pacífica en el territorio y las comunidades afectadas por la violencia.

Sin lugar a duda, la CP se configuró como un ejercicio democrático clave en un momento histórico y en una zona del país que requería por sus características sociopolíticas y la fuerte presencia de actores armados, de la participación ciudadana como al-



ternativa a la solución de conflictos, toda vez que, este es el “hecho más importante de búsqueda de paz por parte de la sociedad civil en Colombia, pue la gente derrotó el miedo y ratificó en las urnas que no tiene compromiso con los violentos, y quieren un municipio modelo de paz” (Díaz y Villamizar, 1995, p. 112).

Producto de este proceso de participación ciudadana nace el 27 de septiembre de 1995 la Corporación Aguachica Modelo de Paz que “en representación de la comunidad tuvo como responsabilidad la ejecución de lo pactado, así como la tarea de mantener la continuidad de los propósitos trazados para lograr convertir este proyecto en un instrumento principal y permanente” (López y Navarro, 2005, p. 80). El nacimiento de esta empresa de paz contó en su “creación con 133 miembros fundadores entre organizaciones públicas, privadas, y el aporte de particulares” (p. 112).

Esto pese a la continuidad de los actos de violencia contra la población civil y la perpetración de crímenes de lesa humanidad luego de la consulta, como “la muerte de Álvaro Pallares, quien se había desempeñado como presidente de la Consulta y Coordinador de la Corporación, cargo que solo pudo desempeñar 10 días” (Díaz y Villamizar, 1995, p. 115). De igual manera, sería un 15 de agosto del año 2000 en vísperas de las fiestas patronales de Aguachica, en la finca el Palmar, de la vereda Buturama, de ese municipio y en medio de una campaña electoral mediada de amenazas y violencia, que paramilitares de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) asesinarían a Luis Fernando Rincón López, quien era nuevamente candidato a la Alcaldía, el hombre fuerte que dejó la vida y su sangre en tierra cesarence por la lucha y búsqueda incansable de la paz, todo un demócrata.

Con el mandato popular materializado en la consulta del 27 de agosto en Aguachica y la Región se plantearía una importante hoja de ruta para la búsqueda y consolidación de la paz, fundamentada en la voluntad ciudadana y el ejercicio democrático de participación que se orientó en rechazar la violencia y sus representantes en el territorio, y exigir sin objeciones el cumplimiento y garantía del DD. HH. consagrado en los tratados internacionales y en la Constitución de 1991, la paz, “que es el sometimiento de las armas a la civilidad” (Díaz y Villamizar, 1995, p. 116).

Se desprende de lo anterior, que en la responsabilidad de la sociedad y el Estado en la búsqueda de la paz, requiere necesariamente de la adopción de medidas efectivas para garantizar la satisfacción de los DD. HH, avalado en el derecho internacional y como responsabilidad de los Estados y la sociedad para diseñar estrategias alternativas que contribuyan a la resolución pacífica de conflictos, como en el caso de la CP en Aguachica, que demostró cómo la participación democrática de la ciudadanía es el mecanismo idóneo y efectivo para exigir la protección y garantía de los derechos fundamentales, así los violentos y sus balas masacraran a quienes soñaron con una sociedad donde prevaleciera el *triumfo inequívoco de la vida*.



Conclusiones

30 años después de la promulgación del pacto constitucional que pretendía superar décadas de violencia, corrupción, deslegitimación del Estado, incubación del narcotráfico en todas las esferas sociales, públicas y privadas, y violación masiva de DD. HH. contra la población civil por parte de todos los actores del conflicto armado interno, impera hoy el mandato de la Constitución de 1991 que integra la visión de país, la diversidad y el reconocimiento de derechos fundamentales, como la paz, que permiten la consolidación de la democracia a través de mecanismos de participación ciudadana como la CP, que representa la expresión legítima de soberanía popular consagrada en la Constitución de 1991.

25 años después de la realización de la CP en Aguachica, Cesar, se requiere establecer los efectos que la implementación de este mecanismo constitucional dejó en esa población y la región, en el fortalecimiento de la convivencia pacífica, la resolución de conflictos y el logro de la paz en el territorio. Al tiempo de determinar las responsabilidades y compromisos existentes de las autoridades departamentales, nacionales e internacionales en el fortalecimiento del municipio como modelo de paz en Colombia, que se logró de las inversiones realizadas para el desarrollo económico, social, en infraestructura y servicios básicos, para la mejora de la calidad de vida de las personas, garantizando una participación en los procesos decisorios de su comunidad, para así fortalecer el ejercicio del derecho democrático desde los espacios y formas de participación ciudadana.

Finalmente, la CP de Aguachica demostró que los actores armados ilegales no pueden abrogarse la representación del soberano, con el argumento de pretender representarlo y que sus crímenes son por el bien del pueblo, allí, se impuso la no violencia desde la aplicación de un instrumento democrático que la ciudadanía usó como mecanismo de defensa ante la polarización reinante y la senda de horror y sangre que reinó durante varios años.

El cuestionamiento sometido a consulta de la ciudadanía dio cuenta del rechazo unánime a la violencia como estrategia de representación y la cohesión social en el propósito de hacer de Aguachica un municipio modelo de paz.

Referencias

- Alcaldía Municipal. (1995). *Solicitud a Concejo municipal de Aguachica para concepto favorable consulta popular*. Alcaldía Municipal.
- Alexy, R. (2001). *Teoría del discurso y derechos humanos*. Universidad Externado de Colombia.
- Aragón, M. (2002). *Constitución, democracia y control*. Universidad Nacional Autónoma de México.



- Carpizo, J. (2009). *Concepto de democracia y sistema de gobierno en América Latina*. Universidad Externado de Colombia; Universidad Autónoma de México.
- Concejo Municipal de Aguachica. (1995). *Acta N.º 059. Sesión extraordinaria aprobación consulta popular*. Concejo Municipal de Aguachica.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Editorial Legis.
- Corte Constitucional. (1992, 03 de noviembre). *Sentencia T- 578/92*. [M. P. Alejandro Martínez Caballero].
- Corte Constitucional. (1993, 10 de marzo). *Sentencia T- 102/93*. [M. P. Carlos Gaviria Díaz].
- Corte Constitucional. (1994, 14 de abril). *Sentencia C- 180*. [M. P. Hernando Herrera Vergara].
- Corte Constitucional. (1994, 03 de marzo). *Sentencia C- 089/94*. [M. P. Eduardo Cifuentes Muñoz].
- Corte Constitucional. (1995, 7 de diciembre). *Sentencia C- 585*. [M. P. Hernando Herrera Vergara].
- Corte Constitucional. (1996, 23 de enero). *Sentencia C- 021*. [M. P. José Gregorio Hernández Galindo].
- Corte Constitucional. (2006, 18 de mayo). *Sentencia C- 370/06*. [M. P. Jaime Córdova Triviño].
- Corte Constitucional. (2015, 08 de abril). *Sentencia C- 150*. [M. P. Mauricio González Cuervo].
- Díaz, A. y Villamizar, D. (Eds.). (1995). *Aguachica, documentos de un proceso*. Centro de Documentación para la Paz.
- Escudero, R. (2002). *Consideraciones sobre la participación democrática y los instrumentos para su eficacia*. Pontificia Universidad Javeriana.
- Garcés, M. y Rapalino, W. (2015). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11(1), 52-62.
- Giraldo, J. (2012). *Metodología y técnica de la investigación sociojurídica*. Universidad de Ibagué.
- Kelsen, H. (1980). *Esencia y valor de la democracia*. Editora Nacional.
- Ley 134 de 1994. (1994, 31 de mayo). *Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41373.
- Ley Estatutaria 1757 de 2015. (2015, 06 de julio). *Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 49565.
- López, M. y Navarro, C. (2005). *Efectividad sociojurídica de la consulta popular por la paz en Aguachica (1995)* (Tesis de grado). Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga, Colombia.
- Quinche, M. (2013). El presidencialismo, el control de convencionalidad y la democracia en los países andinos. *Revista Co-herencia*, 10(19), 167-206.
- Tribunal Administrativo del Cesar. (1995, 25 de julio). *Radicación: 2.303*. [M. P. Jorge Saade Márquez].



Capítulo catorce

Una mirada diacrónica sobre
la educación superior inclusiva
en Colombia





Capítulo catorce

Una mirada diacrónica sobre la educación superior inclusiva en Colombia

*Alexandra Mondragón Hernández**

Introducción

La educación inclusiva tiene como propósito llegar al estudiantado más allá de la diversidad. Se enfoca en orientar las políticas y prácticas educativas para el cumplimiento de este objetivo y debe concebirse como un derecho básico, que establece el parámetro para la construcción de una sociedad más solidaria.

La educación como derecho debe ser motivo suficiente para visualizar una mejor calidad educativa. Así la necesidad de construir escuelas inclusivas nace de los principios que desean abogar por los colectivos que de forma habitual están apartados de la educación. Sin embargo, generar espacios inclusivos es un desafío para la educación actual, pues requiere una transformación en las actitudes apropiadas culturalmente por la sociedad.

Aunque los orígenes de la educación inclusiva están enfocados en los grupos que más requieren atención en los procesos de aprendizaje, como lo son aquellos que presentan necesidades educativas especiales, el concepto se queda corto en la práctica. En la actualidad se le reconoce y analiza desde la diversidad económica, social y cultural que enfrenta una población, esto como factores que determinan la necesidad de promover una oferta educativa más incluyente y enfocada en atender la diversidad.

* Docente Tiempo Completo. Facultad de Negocios Gestión y Sostenibilidad. Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Magister en Administración. Correo: smondrag@poligran.edu.co



En Colombia la normatividad que incentiva una educación inclusiva tiene sus orígenes en la Constitución Política de 1991. Varios de sus artículos dan las bases sobre las que se construye la educación que hoy tenemos en el país. La educación como derecho y función social son el punto de partida para dignificar al ser humano y aportar a la construcción de sociedad. En este sentido, y luego de un recorrido de 30 años desde aquellos debates y propósitos que dieron origen a la carta magna, este capítulo quiere aportar algunas consideraciones que permitan vislumbrar ¿cuál es el papel que las Instituciones de Educación Superior y algunos actores del proceso educativo ostentan dentro de la construcción de sociedades incluyentes?

Para ello, se parte de la definición del constructo educación inclusiva, para luego describir en forma breve los acuerdos más significativos a nivel internacional que han tenido impacto en el país, sobre la materia en cuestión. A partir de los dos primeros apartados, se hace una revisión diacrónica del tema en Colombia, desde el aspecto legislativo, empezando esta línea de tiempo en la Constitución Política. Este recorrido continúa con algunas consideraciones sobre los roles que podrían desempeñar en la construcción de una educación inclusiva, las universidades, docentes y estudiantes. Y en la parte final se exponen las conclusiones del capítulo. Ello con el propósito de generar en el lector algunas consideraciones para sobrepasar la tradicional mirada integradora de la educación y avanzar hacia la verdadera inclusión educativa: aquella donde las diferencias sean puentes que unan en lugar de separar, y sean el sustento para propender por sociedades más equitativas.

¿Qué se entiende por educación inclusiva?

La educación se reconoce hoy como un derecho básico para todos. Sin embargo, la sociedad se ha encargado de que la educación excluya y segregue a ciertos grupos por el hecho de ser, en algún aspecto, diferentes o por no contar con las mismas condiciones sociales y económicas. La educación inclusiva se asocia con una educación para todos, término que, según la Declaración Mundial sobre Educación, llevada a cabo por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco, 1990) en Tailandia, es “un compromiso para garantizar que las necesidades básicas de aprendizaje de todos, niños y niñas, jóvenes y personas de edad adulta, se satisfacen realmente en todos los países” (p. 4).

Sin embargo, antes de llegar a esta noción de educación, se ha recorrido un camino por distintos enfoques. Por mencionar solo uno, en 1974 Birch habló de integración educativa, como medio para incluir dentro del sistema ordinario a estudiantes con necesidades educativas especiales (NEE). Pero la experiencia mostró que no se trataba de un problema de integración, sino que era necesario fomentar espacios de diálogo e



intercambio de estudiantes, docentes y administrativos. Padilla (2011) define la educación inclusiva como aquella:

Búsqueda incesante de mejores formas de responder a la diversidad. Se trata de aprender a vivir con la diferencia y de aprender a capitalizar las experiencias derivadas de las diferencias. De tal forma que estas últimas lleguen a considerarse más positivamente como incentivo para fomentar el aprendizaje. (p. 678)

Es decir, se trata de tener en cuenta la diversidad, no para excluir, ni siquiera para integrar, sino como garante básico de todos los estudiantes y sus diferentes necesidades. De hecho, el objetivo de la educación inclusiva es terminar con la exclusión, que nace a raíz de las actitudes negativas, incluso violentas, alrededor de la diversidad de raza, situación económica, clase social, idioma, religión, orientación sexual, entre otros.

Por tal motivo, para que la educación sea inclusiva debe tener en cuenta los grupos o individuos que han quedado excluidos¹ por la sociedad, los cuales deberían contar con las mismas oportunidades que tiene el resto de la población. Estos sectores por señalar algunos son: las personas en extrema pobreza, las que se encuentran en las zonas rurales más alejadas, las que son desplazadas por el conflicto armado, las que no cuentan con ingresos permanentes, los inmigrantes, entre otras muchas por mencionar.

A todos aquellos que la sociedad por una u otra razón ha catalogado como diferentes, se les debe asegurar el acceso a una educación de calidad y en igualdad de condiciones. Y en especial, dejar de lado las etiquetas. Basta con remontarse a la declaración de los Derechos Humanos de 1948 para notar que la definición de educación no era excluyente. Por el contrario, ya se reconoce su poder para acercarnos como humanidad, para aportar a la comprensión y la tolerancia hacia el otro, tal como se aprecia en el artículo 26:

La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana y el fortalecimiento del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales; favorecerá la comprensión, la tolerancia y la amistad entre todas las naciones y todos los grupos étnicos o religiosos, y promoverá el desarrollo de las actividades de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz. (ONU, 2009)

1. La exclusión puede ser entendida como un fenómeno socioeconómico en el cual intervienen dos factores a saber, el primero de ellos relacionado con una dinámica propia del mercado, la cual sólo se puede acceder si se tiene una capacidad de pago por la prestación de los servicios educativos. El segundo está relacionado con los costos intrínsecos que conlleva el acceso a la educación, tales como costos de transporte, costos de materiales educativos, costos de alimentación, etc.



Esta definición de educación en ningún sentido delimita el acceso de los diferentes grupos de la sociedad por el hecho de que tengan algún tipo de condición. En nuestra actual sociedad urge derogar las prácticas asociadas a la exclusión y profundizar sobre el auténtico proceso de la educación inclusiva. Las universidades, los docentes y los mismos estudiantes están llamados a apoderarse del potencial de la educación para sobrepasar dichas prácticas y abocarse a la generación de nuevos conocimientos en escenarios que acerquen a los actores como parte fundamental de su misión.

La inclusión busca el fortalecimiento de la equidad social, por consiguiente, una educación que contemple esta característica debe combatir la fragmentación de la sociedad, eliminando las barreras que impiden que el proceso de aprendizaje acoja a todos. Más aún, la educación inclusiva es aquella que, como lo señala la Unesco (2009):

Tiene lugar en múltiples contextos, tanto formales como no formales, y en el seno de las familias y de la comunidad en su conjunto. Por consiguiente, la educación inclusiva no es un asunto marginal, sino que reviste una importancia crucial para lograr una educación de buena calidad para todos los educandos y para el desarrollo de sociedades más integradoras. (p. 4)

Es tan estrecha la relación entre los principios de inclusión y equidad, que se habla de educación inclusiva y equitativa de calidad para todos. Esta dupla que se considera como fuente principal para lograr espacios educativos de calidad cobra toda relevancia cuando se piensa en el desarrollo de propuestas de educación para todos. Así lo afirma la Unesco (2017) en su *Guía para asegurar la inclusión y la equidad en educación*:

Mediante los principios de inclusión y equidad no se trata solo de asegurar el acceso a la educación, sino también de que existan espacios de aprendizaje y pedagogías de calidad que permitan a los estudiantes progresar, comprender sus realidades y trabajar por una sociedad más justa. (p. 18)

Dada la definición del concepto tratado en este capítulo, el desarrollo de este se centrará, a continuación, en revisar los avances en materia legislativa, tanto a nivel internacional como nacional. La educación inclusiva toma como sustento las orientaciones que resultaron de conferencias y debates internacionales, desde 1948 hasta 2017, principalmente. De forma cronológica se expondrán algunos de los espacios que se consideran más relevantes para el tema de estudio. Ello con el fin de brindar una perspectiva histórica de los avances hacia la inclusión, y su posterior impacto en la legislación colombiana.



Acuerdos internacionales sobre educación inclusiva

La promulgación de acuerdos tiene como punto de partida la ya citada Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, llevada a cabo por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). En ella se defiende el derecho de todas las personas a una educación de calidad. Luego, en 1960, se celebra la convención de lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza. En esta convención, celebrada por la Unesco, las partes se comprometen a implementar políticas que aseguren la igualdad y trato a todas las personas sin importar sus diferencias.

Estos dos grandes puntos de partida sentaron las bases para generar varios espacios que han contribuido de diferentes formas al desarrollo de la temática en cuestión. Algunos de ellos son:

- El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU, 1966, en donde se reitera el compromiso de las partes al derecho de toda persona a la educación y al respeto por los derechos humanos, favoreciendo la comprensión y la tolerancia.
- La Convención sobre los Derechos de la Infancia, celebrada por la ONU en 1989, que proclama al niño o niña que presente algún tipo de discapacidad con total derecho de acceso a la educación, con igualdad de oportunidades.
- La Declaración Mundial sobre Educación para Todos de la Unesco de 1990, donde se habla por primera vez de la necesidad de una educación para todos y se reitera el compromiso de atender las necesidades básicas de aprendizaje de niños y niñas, jóvenes y personas de edad adulta.
- La Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales de la Unesco, celebrada en Salamanca en 1994. Allí “se habló por primera vez de un nuevo paradigma educativo llamado educación inclusiva, que está enmarcado en la búsqueda de sociedades incluyentes soportadas en la implementación de una filosofía de la inclusión en materia de procesos educativos” (MEN, 2016, p. 8).
- El Foro Consultivo Internacional para la Educación para Todos de la Unesco del 2000, presenta la necesidad de invertir para extender la educación básica y así fortalecer la educación superior. Lo anterior con el objetivo de alcanzar mejores niveles de desarrollo en los distintos países.
- El mismo año se expide la Declaración del Milenio dirigida por la ONU, donde se insiste en la importancia de lograr una educación para todos y se definen los ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), como el horizonte hacia el que debe ir el trabajo de los diferentes países.



- La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad de la ONU del 2006, en donde los Estados participantes asegurarán un sistema de educación inclusivo a todos los niveles. Algo muy importante en esta convención es que se referencia el concepto de educación inclusiva y de calidad como un derecho, y empiezan a aparecer asociados los términos: inclusión y calidad.
- La Unesco en el 2015 realiza el Foro Mundial sobre Educación, apostando por que todos los países se comprometan con la educación inclusiva y destinen los fondos económicos para hacerlo.
- La Agenda 2030 y los Objetivos para el Desarrollo Sostenible de la ONU en 2016, recoge 17 objetivos de desarrollo. En su objetivo número 4 (educación de calidad) se propone: “Buscar garantizar la educación inclusiva como una educación equitativa y de calidad y además promover oportunidades de aprendizaje para todos” (ONU, 2016, párr. 4). Aquí se hace explícita la asociación de que la educación al ser inclusiva también debe ser una educación de calidad.
- Finalmente, la Unesco en 2017 entrega la *Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación*. En este documento se brindan orientaciones para que los países logren incluir en su legislación políticas que propendan por la inclusión y la equidad.

Estas regulaciones despertaron el interés y un mayor compromiso –para el caso colombiano– de implementar políticas que se preocuparan por propiciar espacios educativos con algún nivel de inclusión y con la mirada puesta en alcanzar la educación de todas las comunidades estudiantiles.

Según el informe regional de “Educación para todos en América Latina: un objetivo a nuestro alcance” elaborado por la Unesco, Colombia se encuentra como un país sobriamente incluyente, puesto que lleva a cabo estrategias que favorecen la inclusión de las personas con algún tipo de discapacidad, se preocupa por brindar una buena cobertura en educación y acata las normas en materia de inclusión.

Educación inclusiva en Colombia

La normatividad en Colombia que aboga por la igualdad de condiciones data de la carta magna: la Constitución Política de Colombia de 1991 garantiza los derechos de las personas con alguna discapacidad. Por ejemplo, dignifica ante la ley el trato igualitario de todos los colombianos, “sin ninguna discriminación por razones de sexo, raza, origen nacional o familiar, lengua, religión, opinión política o filosófica” (art. 13). En el artículo



47 aboga por la creación de políticas de integración social y de atención especializada a la población que lo requiera. En materia educativa, el artículo 67 da a la educación la característica de derecho y servicio público con una función social, y el artículo 68 menciona la importancia de erradicar el analfabetismo y a la vez propender por la educación de las personas con algún tipo de limitación.

Estos cimientos legislativos son los que alientan la elaboración de estas líneas. Después de 30 años de haber promulgado constitucionalmente que la educación en Colombia es un derecho y de exaltar su función social, no puede faltar un capítulo que dé una mirada diacrónica a la evolución legislativa en materia de educación inclusiva. A la vez, esta breve mirada ha de ser una excusa para cuestionar ¿cuál es el papel que ostentan dentro de la construcción de sociedades incluyentes, actores como las instituciones, los docentes y los estudiantes?

El primer salto en el tiempo se da a 1994. Tres años después de expedida la Constitución, se logra materializar la preocupación sobre el tema educativo. En ese momento, se expide la Ley 115, considerada como la Ley General de Educación, en la que se regula de forma general el servicio público de la educación. Las políticas sobre integración social se concretan en 1997 cuando se expide la Ley 361 que establece, de forma puntual, los mecanismos para llevar a cabo el proceso de integración de personas en situación de discapacidad. Allí se habla por primera vez de integración social.

Con todos los espacios que las Leyes 115 y 361 fueron creando, en el año 2003 se introduce el término “Necesidades educativas especiales” (NEE). Lo anterior a través de la Resolución del Ministerio de Educación Nacional (MEN) 2565 de 2003, que establece los parámetros para prestar el servicio de educación a la población con NEE surgidas por condición de discapacidad motora, emocional o cognitiva, trastornos del espectro autista, trastornos del aprendizaje, talentos excepcionales, entre otras.

De acuerdo con la mencionada resolución, la población con NEE ha de integrarse a la educación formal y cuando no pueda ser posible, se deben realizar convenios con otras instituciones que desarrollen programas a la medida de las necesidades identificadas. Nótese que tendrían que pasar 29 años desde que la noción de integración educativa se acuñara por primera vez en Birch (1974), para que en el país se pronunciara legislativamente sobre el tema.

Esta resolución y las directrices que de allí se fueron desprendiendo embarcan a las instituciones educativas en el ejercicio de la integración en sus aulas. Para ello, se unifican la educación especial y la ordinaria, se pretende la normalización de las necesidades especiales de cada estudiante y se deja en las manos del educando la tarea de adaptarse al sistema escolar. Es una respuesta a sistemas escolares segregados o separados donde se abren las puertas del sistema educativo regular para que tengan cabida en él los grupos poblacionales que se encontraban fuera del mismo.



Tras años de trabajo por alcanzar la integración escolar, los resultados en el aula muestran que integrar no resulta lo mismo que incluir. Las barreras educativas siguen presentándose, y el resultado del proceso educativo son dos tipos de sistemas (ordinario y especial) en un mismo salón. Por esa misma época, el uso de la palabra inclusión y el surgimiento de todo un paradigma educativo alrededor de este principio ya se gestaba en el mundo, como se vio en el apartado anterior.

En el 2009 aparece la noción de educación inclusiva en el país, pero se asocia solo a las barreras que encuentran los estudiantes en condición de discapacidad. Es decir, el uso del término se sigue limitando a las necesidades educativas especiales y no trasciende aún a otro tipo de diversidad más amplia. Así se puede apreciar en el Decreto del MEN 366 de 2009, cuyo ámbito de aplicación se dirige a

las entidades territoriales certificadas para la organización del servicio de apoyo pedagógico para la oferta de educación inclusiva a los estudiantes que encuentran barreras para el aprendizaje y la participación por su condición de discapacidad y a los estudiantes con capacidades o con talentos excepcionales, matriculados en los establecimientos educativos estatales. (art. 1)

La formalización del sentido actual del término inclusión tendrá lugar en 2006, cuando el MEN propone que el país entre en el desarrollo de todo un programa de formación denominado “Educación inclusiva con calidad”. Se inicia en esta etapa un enriquecedor proceso de construcción de indicadores y guías que respondan a las necesidades educativas de la población colombiana, en el que se involucran expertos internacionales y nacionales en materia de educación inclusiva. Estos esfuerzos se materializan en el documento guía del Ministerio de Educación Nacional *Índice de Inclusión de 2008*.

La guía en mención está orientada a las instituciones de educación básica y media, y contempla la participación de docentes, estudiantes y administrativos en el cálculo del índice. Esta herramienta que es utilizada por distintos países en el mundo toma su sustento teórico de la obra de los profesores Tony Booth y Meil Ainscow *Índice de inclusión, desarrollando el aprendizaje y la participación en las escuelas*, publicado en el año 2000. Con este mismo referente teórico, en el 2016 el Ministerio de Educación Nacional facilita la herramienta *Índice de inclusión para la educación superior* (INES). Para finalizar este recorrido histórico, se hace mención del Decreto 1421 de 2017, donde se adjudica al Ministerio de Educación la obligación de dar los lineamientos normativos, administrativos, pedagógicos y técnicos para la educación inclusiva en los diferentes niveles educativos.



Uno de los mayores motivos que tienen las personas para acceder a la educación superior es alcanzar habilidades desde sus diferencias que les permitan incrementar sus conocimientos y poder calificar al ingreso del mundo laboral, de tal forma que, desde sus posibilidades, puedan aportar de manera importante al progreso y desarrollo de la sociedad. En los siguientes apartados se presentan algunas reflexiones que invitan al lector a cuestionarse sobre ¿cuál es el papel que ostentan dentro de la construcción de sociedades incluyentes, actores como las Instituciones de Educación Superior, sus docentes y sus estudiantes?

Papel de las Instituciones de Educación Superior

En la universidad, la inclusión ha de entenderse como un proceso continuo, enfocado a fomentar las estrategias institucionales que propicien escenarios inclusivos, disminuyan las barreras al aprendizaje y brinden acceso a una educación de calidad que contribuya al progreso del desarrollo humano y profesional. Así lo ha señalado el Ministerio de Educación Nacional en su documento *Lineamientos de política de educación superior inclusiva* (2013), donde se señala como uno de los retos principales la necesidad de generar procesos académicos inclusivos.

La atención a la diversidad bajo el esquema de la inclusión resulta una propuesta para todas aquellas personas que trabajan en los centros de educación superior. Una universidad con identidad inclusiva es aquella que considera la diversidad como una oportunidad de desarrollo y aprendizaje, esto con el objetivo de incentivar el desarrollo de nuevas competencias en los actores de la comunidad universitaria, es decir, estudiantes, docentes y personal administrativo.

Es importante dejar de considerar que las Instituciones de Educación Superior son incluyentes porque no cierran sus puertas a ningún estudiante, y porque sus procesos de ingreso son independientes de las condiciones personales del aspirante. Deben empezar a ser conscientes de la atención especial requerida para la implementación de un modelo educativo inclusivo, que sea equitativo y de calidad, y que además permee todas sus funciones sustantivas.

Si bien es cierto que el actual modelo educativo busca generar espacios inclusivos que acerquen a sus actores en medio de la diversidad y faciliten la aceptación y apropiación de las diferencias, aún falta mucho camino por recorrer en la educación superior:

Es una realidad que en el contexto universitario se adolece de rutas de acompañamiento y programas de apoyo que aseguren a este estudiantado su ingreso, permanencia y culminación satisfactoria, lo cual impide que



se dé una garantía y un goce efectivo de los derechos de la población con necesidades educativas especiales e inclusivas. (Rueda, et al., 2017, p. 3)

Para incentivar el acompañamiento de la universidad en un marco de educación inclusiva, la institución debe estar en la capacidad de educar personas que, en algunos casos, han sido excluidas de distintas formas durante su vida, dándoles las herramientas adecuadas para el buen desempeño de sus estudios y herramientas que les permitan reconstruir su vida y la de sus comunidades. Es decir, la responsabilidad de la educación que la institución brinda recae en que haya servido no solo para formar profesionales, sino que también haya estimulado los procesos de crecimiento y confianza de los estudiantes para desenvolverse en la sociedad.

Así, para que exista una universidad inclusiva es indispensable que la sociedad también adopte y acepte el proceso de inclusión. El primer paso para lograrlo es reconocer, primero, la amplia gama de diferencias que existen entre las personas y, segundo, la búsqueda de la equidad como fuente de esperanza para una educación inclusiva para todos. Lo anterior en un contexto en el que se permita atender la diversidad en distintos escenarios.

Por otra parte, propender por una universidad inclusiva requiere que los diseños curriculares incluyan metodologías y prácticas que incentiven los programas de apoyo y materiales didácticos en donde se dé un proceso educativo que sea adaptable a los estudiantes. También debe propiciar la reflexión del mundo al que se van a enfrentar una vez culminen sus estudios. “En las universidades se debe plantear la adaptación o flexibilización del currículo y sus contenidos temáticos de acuerdo con los programas de formación académica y la realidad del estudiantado en formación” (Rueda, et al., 2017, p. 19).

En estos procesos institucionales, el Estado tiene un papel preponderante al brindar los marcos normativos e incentivos adecuados para avanzar en dichos procesos. Durante estos 30 años, desde la promulgación de la Constitución Nacional, varios avances se han logrado, como se pudo apreciar en el apartado anterior. Tal vez, no al paso que muchos quisieran, pero son avances importantes que se tienen que seguir trabajando para alcanzar el sueño de nación que se plasmó en 1991: una sociedad donde se respetan las diferencias y la educación sea una herramienta de transformación social, con la capacidad de generar espacios de diálogo desde la diversidad. Una sociedad incluyente donde se respete la percepción del mundo que el otro tiene, y se comprenda que ser diferentes enriquece la propia construcción del mundo, dado que la amplía y la complementa. Una sociedad donde haya más apertura y acogida sincera del misterio que encierra cada ser humano.



Papel del alumno y el docente

Para impulsar prácticas educativas inclusivas se debe tener en el centro de los esfuerzos a dos actores: los estudiantes y los docentes. Para los primeros, la educación inclusiva debe permitirles reconocer sus diferencias, cualidades, habilidades y fortalezas, a la vez que debe permitirles trabajar con ellas y saber qué método de aprendizaje se les adecua más. Como lo afirma Batanero (2011):

Si se pone el centro de atención en el alumnado universitario se constata la existencia de diferentes estilos de aprendizaje, de diversidad de capacidades para comprender, de niveles de desarrollo y aprendizajes previos, de diversidad de ritmos, de intereses, motivaciones y expectativas, de procedencia étnica y cultural, etc. (p. 138)

Al mismo tiempo, el estudiante debe aprender a respetar también a sus compañeros, a conocer sus particularidades y ayudarlos con el proceso de enseñanza. Los estudiantes deben tener también la capacidad de atender y respetar las diferencias de los demás. Han de comprender que la diversidad es algo que enriquece en la relación con el otro, pues brinda miradas divergentes sobre la realidad y se encontrarán con ella en la sociedad en la que viven.

El segundo actor que debe tenerse en cuenta para una educación inclusiva es el docente. En las prácticas universitarias la enseñanza, que es tarea del docente, debe propender hacia un cambio de paradigma, en donde el aprendizaje se base en el conocimiento y no en las diferencias de los estudiantes. Es decir, la enseñanza debe ser capaz de transmitir y llegar a todos los estudiantes sin crear barreras innecesarias.

El docente debe poseer la capacidad de respetar las diferencias individuales, incluso si estas diferencias necesitan respuestas ajustadas a sus necesidades. Por ende, se propone que el docente se convierta en un guía para el estudiante. Como lo expone Batanero (2011):

El objetivo de todo profesor debe ser que todos los estudiantes, cualquiera que sea su procedencia o nivel de partida, logren los objetivos formulados, entonces la tarea del profesorado será decidir si los estudiantes necesitan más o menos ayuda, más o menos orientación, más o menos control, otros materiales o actividades, u otros contenidos. En definitiva, supone prevenir posibles problemas comprendiendo y observando las diferencias que facilitan el logro de los objetivos y dando una respuesta que sea ajustada al perfil individual. (p. 144)



El papel del docente es clave para el desarrollo de una escuela inclusiva, y de acuerdo con lo mencionado en párrafos anteriores, no es para nada tarea fácil. Por ello esta labor necesita de la participación de todos los actores involucrados en el proceso de aprendizaje. López (2012) afirma que:

La escuela debe ser reestructurada, de tal manera que [...] los estudiantes, el personal de la escuela, los padres y toda la comunidad escolar colaboren en el diseño y desarrollo de una educación efectiva para todos los alumnos; que se proporcione a los estudiantes, por parte de todos los implicados, abundantes oportunidades para usar el pensamiento divergente y para ser creativos y finalmente, que el personal de la escuela enseñe a los alumnos habilidades sociales, tales como situaciones en las que puedan interactuar y en las que se relacionen unos con otros y en las que se desarrollen relaciones de amistad. (p. 179)

La educación inclusiva requiere estar dispuestos a cambiar las prácticas pedagógicas, para que estas sean cada vez menos excluyentes y se preocupen por ser más equitativas. Pero para que ello sea posible se requiere cambiar la mentalidad del docente para que pueda, desde la diversidad, respetar y potencializar las competencias cognitivas y culturales de todos los estudiantes.

Ello quiere decir, que hay que modificar los métodos de enseñanza y aprendizaje, renovar el currículo, reestructurar la organización escolar y los sistemas de evaluación. Se requiere tener una mentalidad abierta, porque la inclusión es un tema de todos y no se queda solamente en el tema educativo. La educación inclusiva debe terminar siendo la base para propender por sociedades inclusivas que estén dispuestas a aceptar, respetar y convivir en, para y con la diversidad.

Hasta acá se ha analizado de forma breve el papel de los actores involucrados en las prácticas de inclusión. Solo queda responder si efectivamente existen los mecanismos adecuados para que pueda establecerse una verdadera inclusión. Al respecto, cabe mencionar que se han generado con el paso del tiempo unas herramientas básicas que buscan alcanzar la equidad en la educación, pero falta mucho por desarrollar. Los países aún deben comprometerse a implementar estos mecanismos, si bien, ya es un gran paso que la inclusión sea vista como algo necesario para el desarrollo de las sociedades.

Es obligación de maestros, estudiantes y en general de todos avanzar hacia prácticas pedagógicas inclusivas que desarrollen el potencial de los estudiantes, que fortalezcan sus debilidades y brinden las condiciones adecuadas para enfrentarse con un mundo que está aprendiendo poco a poco a ser inclusivo.



Un obstáculo para que la educación sea inclusiva es la rigidez de los programas y currículos que brindan las universidades. Sin embargo, se pueden realizar ajustes con el uso de diferentes metodologías y herramientas que permitan acceder al contenido de forma más fácil, adaptar las pruebas de evaluación según sea el caso e involucrar a los docentes en los procesos de formación, que les permitan estar preparados para mejorar las estrategias de enseñanza frente a los estudiantes. En este sentido, el rol que desempeñan los profesores es fundamental pues deberán servir como apoyo al estudiante haciendo su experiencia del aprendizaje más práctica y sencilla.

Conclusiones

Generar prácticas educativas inclusivas que se centren en educar desde la diversidad, es un desafío que tienen todos los países del mundo. La educación inclusiva es hoy un modelo que defiende la equidad, que trabaja por respetar la diversidad en una sociedad intercultural y que permite acoger a los estudiantes, docentes y padres de familia en un proceso que facilita el aprendizaje y la colaboración de todos los actores involucrados.

Este proceso de inclusión se repotencializa a partir del principio de equidad, resaltando que las diferencias no son responsabilidad de quienes las tienen. Los jóvenes no eligen ser desplazados, pertenecer a una minoría étnica, ser mujer, nacer en una zona rural, etc. En medio de estas vicisitudes lo que ellos sí eligen es el deseo de querer salir adelante y de creer en la educación básica, media y superior para poder lograrlo. Como país, como sociedad, como institución educativa, como docentes tenemos la obligación de corresponderles.

Es tarea del país brindar las garantías a través de su inserción en los acuerdos internacionales sobre educación inclusiva, equitativa y de calidad, las políticas públicas, la inversión de recursos y el seguimiento a los programas educativos que se desarrolla en el país. Este viaje en el que llevamos 30 años y cuyo punto de partida es la Constitución Nacional de Colombia, aún no ha llegado a su destino. Con todos los avances y retrocesos propios de una tarea de tal magnitud, depende del esfuerzo de todos seguir sacando adelante la construcción de nación que se dejó vislumbrada en la carta magna.

Para que se siga avanzando hacia una educación inclusiva, las políticas educativas deben estar reflejadas en el buen diseño de las prácticas educativas. Estas deben implementarse para que promuevan la participación de todos los protagonistas de la comunidad educativa. Adicional a esto, las instituciones deberán desarrollar las políticas específicas que dirijan los objetivos de la institución para incentivar la inclusión en la planificación y en los métodos de enseñanza.



Le corresponde a la institución educativa que los currículos, las prácticas educativas y los dispositivos didácticos, brinden los medios que satisfagan a todos los estudiantes, de tal forma que la institución y el entorno son los que deberán adecuarse a las diferencias de los estudiantes y no los estudiantes acomodarse a los escenarios de la institución.

A la sociedad le compete respetar, valorar y dignificar al ser humano de forma independiente de aquello que a primera vista se percibe diferente por apartarse de lo que se considera normal. Hay aquí una tarea apoteósica, pues como sociedad se ha de garantizar que nuestros jóvenes que logren transitar por un modelo educativo inclusivo puedan también ser incluidos en un mundo laboral tan competitivo, es decir, que las barreras que quitamos de la educación no sean luego impuestas en el medio social, especialmente en el laboral.

Finalmente, la misión del docente es ejercer mejor que nunca aquella vocación a la que está llamado, una vocación de amor por la juventud. Ha de ser el instrumento para tocar la vida de los jóvenes y mostrarles un camino lleno de oportunidades en medio de las dificultades (y no de barreras) para salir adelante.

Referencias

- Batanero, F. (2011). Competencias docentes para la inclusión del alumnado universitario en el marco del Espacio Europeo de Educación Superior. *Revista de Educación Inclusiva*, 4(1), 137-147.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Editorial Legis.
- López, J. (2012). Facilitadores de la inclusión. *Revista de Educación Inclusiva*, 5(1), 175-188.
- Ley 115 de 1994. (1994, 8 de febrero). *Por la cual se expide la ley general de educación*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41214.
- Ley 361 de 1997. (1997, 7 de febrero). *Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas en situación de discapacidad y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 42978.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2009). Decreto 366. <https://www.mineduacion.gov.co/1621/article-182816.html>
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2013). *Lineamientos de Educación Superior Inclusiva*. https://www.mineduacion.gov.co/articles-357277_recurso_o.pdf (mineduacion.gov.co)
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2015). Decreto 2565. https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-355697.html?_noredirect=1



- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2016). *Índice de inclusión para la educación superior (INES)*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-357277_recurso_1.pdf
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2017). *Decreto 1421*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201421%20DEL%2029%20DE%20AGOSTO%20DE%202017.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. <https://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CESCR.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1989). *Convención sobre los derechos del niño*. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/crc.aspx>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2000). *Declaración del Milenio*. <https://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2006). *Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad*. https://www.ohchr.org/Documents/Publications/AdvocacyTool_sp.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2009). *Declaración Universal de Derechos Humanos. Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas*. <http://www.un.org/es/universal-declaration-human-rights/>
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible*. <http://www.undp.org/content/undp/es/home/sustainable-development-goals/goal-4-quality-education.html>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1990). *Declaración Mundial sobre Educación para Todos*. http://www.unesco.org/education/pdf/JOMTIE_S.PDF
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (1994). *Conferencia Mundial sobre Necesidades Educativas Especiales*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000110753_spa
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2000). *Foro Consultivo Internacional para la Educación para Todos*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000121117_spa
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2009). *Directrices sobre políticas de inclusión en la educación*. https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000177849_spa
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2015). *Educación 2030. Declaración de Incheon y Marco de Acción para la realización del Objetivo de Desarrollo Sostenible 4*. Unesco.



- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2017). *Guía para asegurar la inclusión y la equidad en la educación*. <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000259592>
- Padilla, A. (2011). Inclusión educativa de personas con discapacidad. *Revista Colombiana de Psiquiatría*, 40(4), 670-699.
- Rueda, Z., Díaz, S. y Ortiz, L. (2017). Educación superior inclusiva: un reto para las prácticas pedagógicas. *Revista Electrónica Educare*, 21(3), 1-24.



Capítulo quince

30 años sin solución a la brecha
educativa y las transformaciones
curriculares en tiempos de pandemia





Capítulo quince

30 años sin solución a la brecha educativa y las transformaciones curriculares en tiempos de pandemia

*Ofir Aurora Chaparro Rojas**
*Diego Alejandro Díaz Malagón***
*Martha Cecilia Molina Penagos****

Introducción

El cierre de los centros educativos tanto públicos como privados a raíz de las medidas de aislamiento preventivo obligatorio en el marco de la emergencia sanitaria causada por el coronavirus –COVID-19– ha dejado la educación virtual en Colombia como la única alternativa en todos los niveles educativos; de ahí que la implementación de modalidades

* Profesora de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Administradora Pública. Magíster en Desarrollo Educativo y Social de la Universidad Pedagógica de Colombia. Magíster en Neuropsicología y Educación de la Universidad Internacional de La Rioja. Doctoranda en Gerencia Pública y Política Social de la Universidad de Baja California en México. Directora del Programa de Administración Pública del Politécnico Grancolombiano; miembro representante de la misma universidad ante la Red Inter-Americana de Educación en Administración Pública (INPAE). Docente de diversas universidades del país. Su labor de investigación está centrada en el campo de la gestión del conocimiento, innovación pública y gobierno abierto. Consultora en temas de reorganización administrativa, diseño de programas de capacitación para autoridades electas y auditoría en sistemas de gestión de la calidad en el sector público.

** Licenciado en Educación con énfasis en inglés. Magíster en Comunicación y Educación. Magíster en Comunicación y Educación en la Cultura. Experiencia en gerencia de proyectos educativos, dirección académica y de formación en el diseño y re-diseño curricular de cursos y diplomados de modalidad virtual y presencial en pregrado y posgrado. Docente universitario de distintas universidades de Colombia, ha llevado a cabo conferencias y seminarios a directivos docentes, docentes en temas relacionados con la gestión de conocimiento, sistemas integrados de calidad, pensamiento crítico, competencias comunicativas, Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) y Tecnologías del Aprendizaje y el Conocimiento (TAC). Director de trabajos de grado de investigación a nivel de pregrados y posgrado en procesos de sistematización de experiencias, pedagogías decoloniales y saberes otros orientados al buen vivir, entre otros temas relacionados con la innovación y actualización educativa.

*** Profesora de educación superior y de infancia en la Secretaría de Educación de Bogotá. Licenciada en Educación Preescolar. Magíster en Desarrollo Educativo y Social. Magíster en Neuropsicología y Educación. Especialista en Gerencia de Proyectos Educativos Institucionales. Especialista en Edumática. Doctoranda en Investigación Educativa.



de enseñanza-aprendizaje en formatos virtuales ha tomado gran relevancia. Además, es necesario considerar los efectos que conlleva a las poblaciones vulnerables del país en grandes y pequeñas ciudades, municipios aledaños y olvidados; regiones rurales que en su gran mayoría no tienen infraestructura tecnológica, ni herramientas tecnológicas necesarias para adelantar sus estudios haciendo que las brechas educativas se evidencien más por condiciones sociales que generan inequidad en el sistema educativo, todo esto a pesar de que la Constitución Política en los artículos 44, 45, 64, 68, 69 y 70 hace explícita mención a la educación como un derecho fundamental y un servicio público.

A causa de lo anterior, se abren interrogantes y reflexiones acerca de la realidad educativa por la cual atraviesa el país, debido a que es el momento de hacer un alto en el camino y pensar a dónde podrá llegar Colombia si las brechas educativas se siguen presentando tanto en zonas rurales como urbanas, todo esto a pesar de que, en la Carta Constitucional, y las políticas públicas internacionales y locales, la educación es un tema que nunca está por fuera de la agenda de los mandatarios. Por ejemplo, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el 2015 plantea, define y aprueba la agenda 2030 de desarrollo sostenible, y allí afirma que “son una oportunidad para que los países y sus sociedades emprendan un nuevo camino con el que mejorar la vida de todos, sin dejar a nadie atrás” (párr. 1). La agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medioambiente o el diseño de nuestras ciudades.

De lo anterior, el cuarto objetivo tiene entre sus metas “asegurar que todas las niñas y todos los niños terminen la enseñanza primaria y secundaria, que ha de ser gratuita, equitativa y de calidad y producir resultados de aprendizaje pertinentes y efectivos”; también “acceso igualitario de todos los hombres y las mujeres a una formación técnica, profesional y superior de calidad, incluida la enseñanza universitaria” (ONU, 2015), de manera que instancias internacionales y locales pretenden eliminar las brechas educativas, pero que al final de cuentas quedan en importantes documentos y discursos de los mandatarios, siendo la realidad débil, frágil y triste para muchos.

Por tanto, en la primera parte del presente capítulo se realiza una exposición en relación con la educación como un derecho fundamental en la sociedad como eje de transformación social y cultural de una nación, allí se contempla lo que establece la Constitución y la normatividad colombiana. En la segunda parte se abordan diferentes modalidades de formación que han estado presentes desde la reforma a la Constitución del 91 y que aún siguen estando vigentes sin que el Estado haya realizado cambios contundentes a los modelos educativos del país, que al no ser por la aparición de la pandemia producida por COVID-19 en el año 2020 las instituciones educativas y Estado hicieran un alto en el camino educativo para repensaran los objetivos y métodos



de enseñanza-aprendizaje hacia un cambio significativo de las prácticas educativas. Así mismo, en la tercera parte del capítulo se reconocen las dificultades que generó la pandemia y se brindan alternativas pedagógicas como apoyo y reflexión a la transformación del quehacer educativo. Por último, en las conclusiones se hace una reflexión sobre lo que ha sido el contexto general de la Constitución y la realidad educativa del país en relación con las metodologías que han estado presentes por años sin ser modificadas contundentemente por entes del Estado y las instituciones educativas que no lo hacen porque el sistema general los detiene.

La educación como derecho constitucional

Colombia, definida como un Estado social de derecho, debe procurar la materialización de los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991, entre ellos el de la educación, tal como se consagra en el artículo 67 así:

La educación es un derecho de la persona y un servicio público que tiene una función social; con ella se busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica, y a los demás bienes y valores de la cultura.

La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente.

El Estado, la sociedad y la familia son responsables de la educación, que será obligatoria entre los cinco y los quince años y que comprenderá como mínimo, un año de preescolar y nueve de educación básica.

La educación será gratuita en las instituciones del Estado, sin perjuicio del cobro de derechos académicos a quienes puedan sufragarlos.

Corresponde al Estado regular y ejercer la suprema inspección y vigilancia de la educación con el fin de velar por su calidad, por el cumplimiento de sus fines y por la mejor formación moral, intelectual y física de los educandos; garantizar el adecuado cubrimiento del servicio y asegurar a los menores las condiciones necesarias para su acceso y permanencia en el sistema educativo.

La nación y las entidades territoriales participarán en la dirección, financiación y administración de los servicios educativos estatales, en los términos que señalen la Constitución y la ley. (Constitución Política de 1991)



En tal sentido, la Constitución reconoce a la educación como elemento transformador de la sociedad, esperando que mediante la acción del Estado se coadyuve a disminuir la brecha social y permita mayor movilidad social y mejores condiciones de vida de generación en generación. En consecuencia, se han venido adelantando esfuerzos desde el gobierno para implementar políticas públicas como los planes decenales de educación, estructurados desde cuatro ejes: 1. Asequibilidad; 2. Accesibilidad; 3. Aceptabilidad y 4. Adaptabilidad.

Primero, la asequibilidad, entendida como la garantía de que todas las personas puedan acceder al sistema educativo de manera gratuita y obligatoria en condiciones de igualdad en el nivel preescolar, básico y medio de educación pública. Segundo, la accesibilidad como la posibilidad material y económica desde la inclusión de toda la población. Tercero, la aceptabilidad como un criterio de calidad educativa frente a estándares previamente establecidos por el Ministerio de Educación Nacional y, por último, la adaptabilidad en el sentido en el que la educación debe ajustarse a las necesidades de la comunidad educativa a fin de evitar deserción de los estudiantes en el sistema educativo. Estas dimensiones vienen acompañadas de unos indicadores de resultado que básicamente miden el acceso al sistema educativo, la permanencia de los estudiantes y la calidad de la educación que se ofrece, ya sea en instituciones públicas o privadas.

Con relación al rol protagónico de la educación en el desarrollo de la sociedad, el Ministerio de Educación Nacional en el “Plan Decenal de Educación 2016-2026” (2017) señala que:

Los gobiernos del mundo han puesto sus ojos en la educación como una poderosa herramienta de transformación, que facilita el fortalecimiento de la democracia, genera movilidad social y reduce las desigualdades económicas. La Organización de las Naciones Unidas pudo establecer, utilizando datos correspondientes a 114 países, entre 1985 y 2005, que un año más de educación está asociado directamente a una reducción de 1,4 puntos porcentuales del Coeficiente de Gini, principal indicador que mide la desigualdad. (p. 9)

De acuerdo con este mismo documento, para el año 2015 “el promedio de años de educación en zonas rurales fue de 5,5 años mientras que en zonas urbanas fue de 9,2 años. Solo dos de cada diez bachilleres graduados en zonas rurales lograron ingresar inmediatamente a la educación superior” (p. 9).

En Colombia, la educación como derecho se ratifica también en diferentes sentencias de la Corte Constitucional (CC) mediante las cuales advierte que el ejercicio de este derecho es base para poder materializar las condiciones de igualdad, por ejemplo, en la Sentencia T-422/19 se señala que:



Desde una perspectiva de derecho, la educación se constituye en una garantía que propende por la formación de los individuos, tanto en el caso de los menores como en el de los adultos, en todas sus potencialidades, pues a través de ésta, la persona puede elegir un proyecto de vida y materializar los principios y valores inherentes a la especie humana. La relación con la dignidad humana se hace más tangible con el trascurrir del tiempo, pues la mayoría de la población adulta requiere de la educación para poder adquirir bienes y servicios básicos a través de un trabajo decente. (II, 4.2)

Y, en este orden de ideas, si bien es cierto que el derecho a la educación es un derecho fundamental que se establece para todos sin ningún tipo de distinción, la desigualdad socioeconómica se mantiene y afecta a los niños y jóvenes en condiciones de pobreza y se agrava cuando estos se encuentran en zonas rurales, con el del riesgo de profundizarse aún más con la “nueva normalidad” a partir de la pandemia de salud pública causada por la COVID-19.

Modalidades de educación

El sistema educativo en Colombia es un proceso de formación continuo que protege los derechos, los deberes y la dignidad del ser humano, está conformado por la educación a la primera infancia o educación preescolar, la básica primaria, la básica secundaria, la media vocacional y la educación superior. La Ley 115 de 1994 señala las normas generales que regula la educación como un servicio público que debe cumplir una función social en ámbitos personales y familiares; se fundamenta en los principios establecidos en la Constitución Política sobre el derecho a la educación que tienen las personas respetando la libertad de enseñanza -aprendizaje.

Por lo anterior, el componente social en la educación se evidencia en la interacción permanente entre pares, entre educador y educandos haciendo de la presencialidad una modalidad educativa presente desde la educación inicial hasta la educación superior, entendida a su vez como aquella en que los estudiantes asisten regularmente a un centro educativo –escuela– en un entorno grupal y en un tiempo real. Teniendo eso en cuenta, la escuela emerge como un agente socializador que no solamente trasmite conocimientos académicos, sino que permite las condiciones de interacción social permanente favoreciendo la toma de decisiones y el encuentro y desencuentro con el otro.

Por tanto, la educación presencial tiene como fin promover el desarrollo cognitivo y personal de los estudiantes mediante actividades explicativas que conducen a una interacción donde el escenario, cuerpo y espacio conjugan para establecer un



encuentro de aprendizaje mutuo. Esta modalidad educativa ha sido el pilar de la educación en los niveles preescolar, básica primaria, básica secundaria y media vocacional a través del tiempo.

Sin embargo, a mediados del siglo XX aparece la educación a distancia como una modalidad educativa que soslaya algunas necesidades apremiantes como la cobertura, los costos y los desplazamientos que conllevan a que se beneficien unos pocos, sin tener en cuenta que la educación es para todos y para toda la vida como lo plantea la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) (2021), la cual considera que “la educación es un derecho humano para todos, a lo largo de toda la vida, y que el derecho a la educación debe ir acompañado de la calidad” (párr. 2). Esto significa que todas las personas sin distinciones de raza, credo, edad o estratos socioculturales deben tener las mismas oportunidades educativas, esto hace que la educación a distancia tome gran acogida en las políticas públicas. Es ahí donde la sociedad del conocimiento se hace presente enseñando nuevos retos a los sistemas educativos para que se continúe con una educación para todos y para toda la vida. Esta modalidad formativa permite la cercanía de la educación sin barreras de tiempo y espacio.

En este contexto la educación a distancia se establece como respuesta a la gran demanda de la educación. A pesar del poco reconocimiento y aceptación en la sociedad ha tomado gran relevancia permitiendo articular muchos factores como lo plantea Torres (2017): “En la educación a distancia se dan cita la sociedad del conocimiento, la globalización, las TIC y la multiculturalidad, los sistemas de educación convencional son incapaces de atender la demanda de este servicio” (p. 25). Este modelo educativo acude a métodos, didácticas y recursos que conllevan a una flexibilidad en el proceso de enseñanza-aprendizaje que le permite al estudiante apropiarse y construir conocimientos según las necesidades individuales y colectivas.

A partir de la educación a distancia surge la modalidad de educación virtual también llamada educación en línea, educación vía internet, entornos virtuales de aprendizaje, etc. Esta se refiere al desarrollo de programas de formación que tiene como escenario de enseñanza y aprendizaje el ciberespacio sin necesidad que se den encuentros cara a cara entre los actores educativos. Desde esta perspectiva, el Ministerio de Educación Nacional (2017) señala que “la educación virtual es una acción que busca propiciar espacios de formación, apoyándose en las Tecnologías de la Información y la Comunicación –TIC– para interactuar una nueva forma de enseñar y aprender” (párr. 5). De esta manera, los estudiantes no necesitan la presencialidad en tiempos reales como lo afirma Díaz (2009): “El estudiante no necesita coincidir temporalmente con el docente para el desarrollo de las interacciones pedagógicas, lo que le permite al primero decidir sobre el día y la hora que le son más propicios a sus actividades académicas” (p. 147). En la actualidad se ha señalado que lo virtual tiene



existencia aparente y no real que produce aprendizaje de forma no presencial, situación que conlleva a la aparente simulación o simbólica, como lo señala Yenes (citado en Garduño, 2006):

Lo virtual es la forma de funcionar basada en las tecnologías de la información y la comunicación en la que se simula el mundo real dando una serie de prestaciones y funcionalidades que permiten en gran medida obtener los mismos servicios y prestaciones que se obtendrían en aquel utilizando las posibilidades que proporciona internet. (p. 164)

De tal manera, que la educación virtual pretende motivar a las instituciones educativas a ofrecer modelos novedosos de gestión educativa centrados en fomentar el estudio independiente y colaborativo como también la interacción académica entre educando y educador que potencialicen el desarrollo de habilidades cognitivas, el fomento de capacidad de análisis de síntesis y formulación de juicios valorativos que conllevan a un aprendizaje significativo.

Este enfoque educativo se lleva a cabo en muchas instituciones educativas a nivel mundial haciendo realidad las afinidades temáticas, académicas o intereses investigativos comunes en escenarios de interacciones sociales para esa comunidad virtual. En este sentido, se puede señalar que la comunidad virtual se hace realidad si existen afinidades temáticas, académicas o intereses investigativos comunes, aspectos que pueden dar por resultado la generación y uso de objetos de aprendizaje en escenarios de interacciones sociales y telemáticas. Dado que una comunidad virtual es el núcleo de unión y de interacción a través de temas o asuntos de interés para esa comunidad, la cual realiza intercambios de conocimiento a través de la red y a su vez con metodologías activas que promuevan dichos aprendizajes e intercambios.

Estas modalidades educativas han tomado fuerza por la repentina aparición del virus del COVID-19 en China y su expansión por el mundo, la enfermedad ha representado un reto global sin precedentes en las diferentes modalidades de la educación en el planeta. Si bien, todos los ámbitos de la vida social e individual padecen los efectos de la emergencia sanitaria, el campo educativo ha sido uno de los más afectados con la interrupción y cierre de los sistemas educativos especialmente en la educación presencial, en ámbitos internacionales y nacionales, suspendiéndose las clases presenciales a más del 80 % de estudiantes a nivel mundial en todos los niveles educativos (Semana, 2020). Esto demuestra que el campo educativo resultó severamente afectado pues, aunque diversos fenómenos –de orden natural o social– habían implicado cierres e interrupciones en los sistemas educativos nacionales e internacionales, en ningún otro momento de la historia se habían visto suspendidas las actividades escolares a nivel mundial. Se trata



de un hecho histórico sin precedentes que ha generados una sinergia entre instituciones de todas las geografías y todas las identidades sociopolíticas.

Igualmente, esto ha traído implicaciones en el sistema educativo en Colombia que no se ha quedado atrás en esta catástrofe sin precedentes. El cierre de los centros educativos en el país ha dejado evidenciar la desigualdad social tan grande que existe. Un estudio liderado por la Universidad Javeriana (2021)

halló que el 77 % de las personas de menores ingresos tuvo que dejar sus estudios secundarios y universitarios debido a la emergencia generada por el COVID-19: en cuanto a las personas de ingresos medios, el 34 % manifestó haber abandonado sus estudios frente a solo un 11 % de las personas de mayores ingresos. (p. 2)

Esto ha llevado a pensar en los efectos que esta coyuntura tendrá en un posible atraso en el desempeño de los estudiantes demostrando la inequidad en una propuesta de educación de calidad para todos, como lo expresa la Unesco (2007):

El fortalecimiento de una escuela pública, cuya calidad debe ser debidamente garantizada por el Estado, debiera contribuir en forma eficaz a disminuir las brechas educativa existentes entre los sectores de menores y mayores ingresos, entre la población rural y urbana, entre los indígenas y los no indígenas y convertirse en un verdadero canal de movilidad social. El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe. (p. 11)

Esto permite evidenciar que en América Latina y el Caribe la situación ya era delicada, a pesar de los progresos alcanzados en los últimos 20 años en materia de cobertura en los diferentes niveles educativos. Pero aun así las tasas de deserción aumentan especialmente en las comunidades rurales debido a la escasez de redes de apoyo y limitaciones en acceso a los servicios públicos esenciales como a la conectividad, conformándose un ambiente desolador a la luz de la igualdad en la educación, lo que ocasiona que ante los estándares internacionales no se cierre la brecha social.

A este escenario desolador se añade que la falta de recursos de conectividad o herramientas tecnológicas podría generar la pérdida del año escolar de millones de estudiantes, indiscriminadamente del nivel educativo en que estén. En muchos casos esta pérdida puede ser permanente por presiones económicas, disminuyendo las posibilidades de tener un mundo laboral mejor. A estos efectos se suman las implicaciones permanentes sobre las desigualdades socioeconómicas antes mencionadas.



La implementación de estas modalidades de educación viene siendo a la vez reto y oportunidad en el sentido en el que presupone mayores esfuerzos desde los gobiernos, las instituciones y la comunidad educativas en general que han tenido que aprender sobre la marcha, adecuándose a cada situación que se va presentando y en donde, por fortuna, la innovación ha sido protagonista para superar la crisis.

Bajo este panorama, seguramente una de las consecuencias será la profundización en el rezago del desempeño académico de los estudiantes que por alguna u otra razón tuvieron que desertar del sistema educativo o que se mantuvieron pese a las dificultades, pero que no llegaron a un nivel deseable en términos de aprendizaje.

Para finalizar, se puede apreciar como una oportunidad la recursividad encontrada en los profesores, alumnos y sus familias para reinventar las estrategias pedagógicas, procurando no dejar de lado aspectos como la salud mental, el bienestar de los estudiantes y la capacitación a docentes en ambientes virtuales de aprendizaje para mejorar la calidad académica.

Dificultades y oportunidades metodológicas en medio de la pandemia

El marco legal de la Constitución establece una educación con alta calidad para todos los colombianos con infraestructuras físicas y tecnológicas adecuadas, a su vez metodologías apropiadas a cada contexto y región del país, un ejemplo de ello es que el país pasó de tener 24 estudiantes de instituciones públicas utilizando un mismo computador, a solo 4 niños por cada uno, con esto se reduce la brecha digital en un 83 %. Sin embargo, esto ha ocurrido solo en los últimos 8 años, y el Estado no debería tener estos indicadores ya que desde que se reestructuró la Constitución, enuncia una educación de calidad para todos y no para una sola parte de la población, y el 17 % restante sin cobertura tecnológica es un número alto que enmarca la brecha educativa de manera significativa.

A partir de la declaración oficial de emergencia sanitaria en el país, el Ministerio de Educación en coordinación con el Ministerio de Salud y Protección Social emitió recomendaciones para dar continuidad al proceso educativo en el país, en especial las que tienen que ver con el tema del distanciamiento social, lo que ocasionó que en la totalidad de los colegios oficiales tuvieran que abstenerse de recibir estudiantes de manera presencial en los establecimientos educativos.

Es así como el Ministerio de Educación Nacional expide los “Lineamientos para la prestación del servicio de educación en casa y en presencialidad bajo el esquema de alternancia y la implementación de prácticas de bioseguridad en la comunidad educativa”, adoptando entre otras, las siguientes definiciones del Ministerio de Salud y Seguridad Social (2020) en el marco de la crisis sanitaria:



Aislamiento social: separación de una persona o grupo de personas, que se sabe o se cree que están infectadas con una enfermedad transmisible y potencialmente infecciosa, de aquellos que no lo están, para prevenir la propagación del virus SARS-CoV-2/ COVID-19. El aislamiento para fines de salud pública puede ser voluntario u obligado por orden de la autoridad sanitaria.

Distanciamiento físico: aumento de la medida espacial entre las personas y disminución de la frecuencia de contacto entre ellas para reducir el riesgo de propagación de una enfermedad. Para el caso del COVID-19 se indica mantener 2 metros entre las personas, incluso entre aquellas que son asintomáticas. Las estrategias de distanciamiento físico se pueden aplicar a nivel individual, grupal y espacial. Las primeras buscan evitar el contacto físico, las segundas limitar las concentraciones, desplazamientos de la población, entre otras, y las terceras incidir en la disposición y manejo de los espacios para favorecer la distancia entre las personas. Aunque el distanciamiento físico es un reto, es una piedra angular en la reducción de la transmisión de enfermedades respiratorias tales como el COVID-19. (pp. 6-7)

En estos lineamientos se recomiendan adecuaciones pedagógicas entre las que están la elaboración de guías y materiales de apoyo por parte de los docentes para que estas sean desarrolladas por los estudiantes con el acompañamiento de sus padres o cuidadores. Sin embargo, los estudiantes no siempre cuentan con un adulto o acompañante para llevar a cabo el material educativo, y cumplir con las metas de aprendizaje trazadas en los currículos. Ahora bien, otra dificultad que se evidencia es la secuencia didáctica que emplean los docentes en modalidad virtual, debido a que las clases no estaban planeadas para dicha modalidad, y al inicio de la transición las clases se convirtieron en ver un video en YouTube, o leer un texto y contestar un cuestionario. Es así como el proceso de enseñanza-aprendizaje y las dudas sobre algún tema quedó en manos de Google o familiares que desconocen los contenidos de clase, sin que los estudiantes tuviesen un adecuado acompañamiento, esto debido a falta de una planeación rigurosa para educación virtual. Y es de entender debido a que ninguna institución tenía contemplado el cambio radical que se presentó.

En vista de lo anterior, se recomienda que se lleven a cabo procesos de mejoramiento y formación en relación con las secuencias didácticas llevadas a cabo por docentes, debido a que la planeación para una clase presencial requiere de ciertos momentos o etapas que en la modalidad virtual cambian significativamente. Tobón et al. (2010) plantean que las secuencias didácticas son “conjuntos articulados de actividades



de aprendizaje y evaluación que, con la mediación de un docente, buscan el logro de determinadas metas educativas, considerando una serie de recursos” (p. 20). Además, estos autores afirman que las secuencias didácticas son “una metodología relevante para mediar los procesos de aprendizaje o refuerzo de competencias; para ello se retoman los principales componentes de dichas secuencias, como las situaciones didácticas, actividades pertinentes y evaluación formativa (orientadas a enjuiciar sistemáticamente el proceso)” (p. 20). Por tanto, el conjunto de actividades para llevar a cabo los aprendizajes en zonas rurales es nulo, ya que los estudiantes no tienen recursos tecnológicos para que sus profesores los guíen a adquirir nuevos saberes, además, los padres en la mayoría de los casos no poseen la destreza para explicar o acompañar a sus hijos en su aprendizaje. Entonces la falta de recursos tecnológicos e internet incrementa la brecha educativa en población rural.

Se debe agregar que, según Pérez-Abril (2005) la secuencia didáctica está referida a “la organización de acciones de enseñanza orientadas al aprendizaje, a las características de la interacción, los discursos y materiales de soporte (mediaciones)” (p. 52). Dado lo anterior, el Estado colombiano y los entes territoriales encargados deben propender por brindar formación a directivos y docentes para que los procesos de enseñanza, aprendizaje y educación a distancia (modalidad virtual) sean acordes a las necesidades de los menos favorecidos, permitiendo que propósitos y condiciones metodológicas lleven a resultados de aprendizaje significativo independientemente de la modalidad que se esté implementando, para que así los procesos no se vuelvan lineales y sin sentido, que la educación no se reduzca a un formulario para llenar espacios en blanco, por el contrario, que cada una de las instituciones educativas haga uso de pedagogías activas basadas en hacer en contexto, donde el sistema educativo se convierta en un proceso sistémico y de comunidades de aprendizaje que dé solución a problemas reales y con miradas prospectivas.

Por otra parte, es importante que los centros educativos reflexionen, se hagan preguntas e interrogantes donde el profesor contextualice al estudiante en la forma como incorpora nuevos saberes, en un proceso complejo de aprender a reaprender, es decir, a que por medio de las metodologías activas y críticas ellos estructuren, desestructuren y reestructuren su pensamiento mediante múltiples operaciones intelectuales tales como: hallar relaciones con su entorno, recoger información, elegir, abstraer, explicar, demostrar, deducir, entre otras, en la gestación de un proceso de aprender para ellos y su comunidad.

Por tanto, se busca que los procesos de formación fortalezcan a la comunidad educativa para que las secuencias didácticas o las metodologías sean significativas, que logren la posibilidad de integrar nueva información en concepciones previas que posee, por la capacidad que logra al verbalizar ante otros (la clase) la reconstrucción de



la información. No basta escuchar al profesor o realizar una lectura para generar este complejo e individual proceso. Así mismo, que la metodología no afecte y frustre a los estudiantes, sino que por el contrario involucre a los padres de familia que por muchos años dejaron estos procesos solo a las instituciones educativas, siendo lo anterior una actividad colectiva y comunitaria, donde no solo el docente es quien enseña, sino que todos educan a todos.

Cabe resaltar que el sistema educativo en general enfrenta actualmente desafíos y requiere que toda la comunidad educativa reflexione sobre las prácticas pedagógicas a fin de brindar soluciones novedosas a corto, mediano y largo plazo, entre ellas propender por fortalecer aspectos de inclusión social, equidad, reconocimiento por el otro, sus diversas formas de ser y estar en el mundo. La discriminación sociocultural étnica raizal, política, religiosa y de género se han evidenciado por falta de vivir experiencias colaborativas, ya que la individualidad en que se vive prima por encima de cualquier tipo o diferencia cultural. Por lo cual, las instituciones educativas mediante estrategias didácticas deben promover prácticas pedagógicas con mayor efectividad e impacto en un aprendizaje significativo, no solo de contenidos (sin dejar de ser importantes), sino también uno en el cual se logre crear y ver el mundo en el que vivimos con representaciones de aceptación a lo diverso y plural.

Una estrategia pedagógica para que los estudiantes interactúen entre sí y reconozcan al otro es el aprendizaje colaborativo, que tiene su fundamento epistémico en la teoría del aprendizaje constructivista, el cual plantea que el conocimiento es descubierto por los estudiantes, reconstruido mediante los conceptos que puedan asociarse, relacionarse y sean expandidos a través de experiencias sociales situadas, es decir, que surjan de problemas reales y contextos específicos, a fin de fortalecer e impactar con soluciones innovadoras a los desafíos actuales de la sociedad de manera conjunta entre los equipos de estudio que fueron conformados. Lo anterior se relaciona con el artículo 45 de la Constitución ya que, en este, el Estado y la sociedad deben garantizar el progreso de la juventud mediados por procesos educativos.

Es importante al abordar esta estrategia pedagógica aclarar y diferenciar qué es el aprendizaje colaborativo y el aprendizaje cooperativo, ya que, en algunas ocasiones los docentes suelen enunciar el uno o el otro como si fuesen sinónimos. Sin embargo, algunos autores realizan la distinción y sostienen que, mientras que el aprendizaje cooperativo es la división de tareas que llevan a cabo los participantes en una actividad, el aprendizaje colaborativo supone una verdadera coordinación y actividades sincronizadas (Zañartu, 2003). En el aprendizaje colaborativo los estudiantes trabajan “juntos”, siendo posible la división espontánea del trabajo, además que la partición es horizontal y los roles pueden cambiar permanentemente a diferencia de la cooperación, donde la división del trabajo es “vertical” y fija. Además, la base del trabajo colaborativo es la



cooperación. Y es común que en las actividades colaborativas los estudiantes se hacen responsables de tareas por separado para luego ensamblar los resultados individuales en un proyecto o actividad. Para que ello no suceda, es importante que el docente acompañe a sus estudiantes con el fin de motivarlos a que todos sean responsables y reflexionen acerca de cuán eficaz es su trabajo colectivo y que cada estudiante se sienta comprometido con el aprendizaje de los demás integrantes, generando motivación personal por los aportes a la meta cumplida y así mismo a obtener un aprendizaje significativo.

Al estar fundamentado en la teoría constructivista, Jean Piaget enfatiza en el valor de la interacción sociocognitiva y de la coordinación entre participantes de un grupo. Por tanto, el proceso cognitivo que posibilita el conocimiento es ante todo social, es decir, ocurre en situación de intercambio gradual con otros de confrontación a distintas posturas, planteamientos; de manera que, el vencedor tiene lugar por convencer, defender o argumentar su postura. En esa misma línea, hay que mencionar al psicólogo ruso Lev Vygotsky, quien plantea que el aprendizaje colaborativo surge del intercambio y comunicación recíproca con una meta de construcción conjunta. Es decir, que es un proceso en el que cada persona aprende más de lo que aprendería por sí sola, fruto de la interacción con los integrantes de cada grupo de estudio. De ahí que no debe considerarse el funcionamiento cognitivo en términos de conciencia individual, sino “distribuido” en el entorno de herramientas y agentes sociales que en él intervienen (Roselli, 2007, citado por Vaillant y Manso, 2019). Según Kaye (1993), para obtener éxito del aprendizaje colaborativo es necesario contemplar:

- La interacción entre los miembros del grupo
- Una meta compartida
- Respeto mutuo y confianza, reconociendo en el otro a un igual
- Múltiples formas de representación, creación y manipulación de espacios compartidos
- Comunicación continua en ambientes formales o informales de aprendizaje
- Responsabilidad y corresponsabilidad
- Actitud de saber escuchar las ideas de otros
- Capacidad de ser crítico con las ideas expuestas por los demás
- Destreza para reformular las opiniones de sus pares
- Habilidad para reconstruir su pensamiento en procesos de análisis
- Aptitud para reflexionar sobre sus propias acciones

El aprendizaje colaborativo no solo potencia el aprendizaje en las aulas, da lugar a que en el momento que el sujeto se encuentre en otros escenarios donde se conformen equipos de trabajo de manera implícita lidere procesos, planifique, delegue, acompañe



tareas, tome decisiones con foco en los factores internos del grupo, motive a sus compañeros y ponga en práctica lo aprendido en su proceso de formación siendo creativo e innovador.

En definitiva, aplicar estrategias de aprendizaje colaborativo permite adquirir habilidades, destrezas, aptitudes y actitudes que son competencias fundamentales de todo ser humano para poder enfrentar retos y problemas de cualquier índole. En tanto que el sujeto logra reconocer otras posturas y formas de pensar distintas a las suyas. Por último, se evidencia que el proceso de construcción de conocimiento a través de esta forma de interacción genera mejores y mayores resultados que si el proceso se realizara de manera individual o que si se sumaran las partes generadas por separado.

Por otro lado, se puede evidenciar que la educación por muchos años ha tenido componentes pedagógicos y didácticos que no han transformado significativamente el proceso de aprendizaje, y hoy, a inicios de siglo XXI el sistema educativo debe modificar algunas prácticas y encontrar alternativas acordes, dado que los estudiantes se sienten desmotivados en su proceso de formación, y aún más por la problemática social causada por el COVID-19, lo anterior, se da porque las instituciones no siempre han sabido satisfacer la manera del aprendizaje. Esto implica que se abran espacios y predispongan favorablemente prácticas pedagógicas hacia la adquisición de aprendizajes de diversa índole.

Las tendencias actuales exigen cada vez más una respuesta a las generaciones de jóvenes que necesitan encontrar respuesta en el contexto educativo a sus expectativas tecnológicas y necesidades más inmediatas, por tanto, se deben promover e innovar en metodologías y herramientas acordes para promover la resolución de tareas de manera innovadora y colaborativa a la superación de retos que motiven a los estudiantes a favorecer un aprendizaje autónomo y significativo, y así, lograr despertar la pasión, el entusiasmo de los estudiantes para contribuir con sus capacidades y talentos en las metas de aprendizaje.

Una alternativa sería integrar aspectos de la dinámica del juego en contextos lúdicos que ayuden a potenciar la motivación de los estudiantes, así como otros valores positivos que son usuales en esta estrategia didáctica y que se utilizan actualmente para el aprendizaje. De acuerdo con Area y González (2015), hay que evitar que el proceso de enseñanza-aprendizaje se convierta en algo aburrido o sin interés para los alumnos, disminuyendo la tasa de deserción y la falta de compromiso en el proceso de enseñanza debido a que desfavorece la adquisición de competencias.

Por tanto, se propone transformar las prácticas de gamificación, la cual se basa en el uso de elementos del diseño de videojuegos en contextos que no son de juego, para así hacer que un producto, servicio o aplicación sea más divertido, atractivo y motivador



(Deterding, 2012). De esta manera, se relaciona o se articula las estructuras y metodologías propias de los juegos en contextos educativos con el fin de fortalecer habilidades y comportamientos del proceso de aprendizaje, por ejemplo, abre una nueva vía hacia al aprendizaje basado en proyectos o basado en la resolución de problemas ABP, dado que involucra al estudiante en un proyecto complejo y más cercano a la realidad, en línea con las necesidades que la sociedad demanda en la actualidad coincidiendo con contextos específicos.

Las técnicas de gamificación no solo se aplican en contextos educativos, estas buenas prácticas están irrumpiendo con fuerza en las organizaciones con el fin de potenciar la motivación y compromiso de empleados y clientes. Los ámbitos de uso van desde la innovación, el marketing, la gestión del talento y el aprendizaje, hasta el desarrollo de hábitos saludables y responsables. Un ejemplo de ello es Nike y el ejercicio físico, mediante su aplicación Nike+; Volkswagen y su Fun Theory para combatir la seguridad vial, el sedentarismo o el cambio climático. Así mismo, en el mundo de las dietas, el programa Weight Watchers busca hacer de la pérdida de peso una actividad más divertida y llevadera; la consultora Deloitte Touche Tohmatsu Ltda. está incorporando elementos de los videojuegos en sus centros de trabajo.

Es importante resaltar que en estas prácticas haya una relación controlada entre los retos que se muestran a los estudiantes y la capacidad de estos para llevarlos a cabo, pues si un reto es demasiado fácil, provocará aburrimiento en el alumno, mientras que un reto inalcanzable llevaría a la frustración, concluyendo ambas opciones en una pérdida de motivación por el aprendizaje, por lo tanto, las recompensas son un aspecto muy importante de la gamificación. Se debe utilizar estrategias de recompensas a fin de motivar el cumplimiento de los retos o las fases enmarcadas en los proyectos donde se logre encontrar la pasión del estudiante, profundizar a veces más allá de los planes de estudio y que el profesor no tenga miedo a perder el control de la clase.

Zichermann (2004) destaca que los ejercicios que se realizan mediante la gamificación deben presentar tres niveles: la creación del juego, la modificación del juego y el análisis de juego que deben estar impregnados de un diseño interactivo. Por tanto, el profesorado tiene la importante tarea de realizar un análisis y selección de aquellas actividades gamificadas que atiendan a los intereses y necesidades del alumnado dentro de la labor docente.

Conclusiones

La realidad actual pone en evidencia la crisis del sistema educativo en Colombia que desde antes de la promulgación de la Constitución Política de 1991 ya era latente, pero que ante situaciones de emergencia como la de salud pública producto de la pandemia



se hace aún más explícita. En tal sentido, los derechos no se garantizan simplemente por el hecho de establecerlos en la Constitución, sino que desde el Estado a través de la acción gubernamental deben crearse las condiciones para el disfrute efectivo de estos derechos en condiciones de igualdad y sostenibilidad de las garantías. De ahí que el Estado colombiano debe seguir trabajando en romper cada vez más las brechas existentes en infraestructura, cobertura, calidad educativa, ya que por la pandemia se evidenció cómo en algunas zonas rurales y urbanas la calidad educativa es abismalmente paupérrima.

Aún más, se evidencia que durante estos 30 años que cumple la Constitución colombiana se puede afirmar que la brecha educativa es cada vez más amplia, debido a que la capacitación y actualización docente, los recursos de conectividad y la calidad educativa no son los mejores fundamentos educativos para que se cumpla a cabalidad el artículo 67 de la Constitución Política del 91 que establece que la educación es un servicio público que cumple una función social, que busca el acceso al conocimiento, a la ciencia, a la técnica y a los demás bienes y valores de la cultura, de manera que, al menos 13 000 estudiantes han desaparecido del radar del sistema, porque en el confinamiento no tienen contacto con sus instituciones ni sus profesores. Y obviamente no es un problema exclusivo de Colombia. La Unesco considera que en total 160 millones de niños y jóvenes latinoamericanos se quedaron sin clase presencial y tampoco hay certeza sobre la deserción (Semana, 2020).

Por otra parte, es fundamental comprender que ante la llegada de la Cuarta Revolución 4.0 industria inteligente, es necesario ir cerrando brechas socioeconómicas y digitales a fin de integrar de manera óptima a las instituciones y comunidades en una sociedad de conocimiento que no tenga barreras espaciales ni de tiempo ni de acceso, en donde los niños y jóvenes sin importar su ubicación geográfica ni sus capacidades económicas tengan posibilidades reales de desarrollar competencias para la vida y en donde tengan libertad de formarse en lo que deseen y no en lo que esté requiriendo el mercado en ese momento, liberándose de la obligación de estudiar lo que toca, modelándose como un producto para ser aceptado en la fuerza laboral y esperando que algún día, cuando ya tengan cierta estabilidad económica puedan cumplir su sueño de estudiar lo que les produce placer y los hace libres.

Mientras tanto, hay que tener esperanza para superar esta emergencia sanitaria, para volver a recuperar algo que ninguna estrategia pedagógica puede ofrecer por más avance tecnológico que se tenga, el placer de volver a compartir y sentir acompañados por pares como seres sociales. Y que el Estado logre dar cumplimiento a los principios fundamentales: derechos, garantías y deberes consagrados en la Constitución, rompiendo las malas miradas y percepciones que la sociedad tiene de manera general sobre el cumplimiento de sus derechos fundamentales.



Cabe resaltar que, en la actualidad, los seres humanos estamos inmersos en una sociedad vertiginosa en la cual se ve afectada por los fenómenos mundiales, entre ellos, la salud pública, las formas de comunicarnos, la manera de aprender, de acceder a la información, los hechos económicos de los sectores sociales, la inmigración de los individuos, por mencionar solo algunos. Es así como los procesos sociales contemporáneos requieren que las instituciones educativas propongan soluciones que permitan el desarrollo de capacidades y metodologías diferentes a las tradicionales, tales como: pensamiento crítico, selección y procesamiento de información, flexibilidad, autoaprendizaje, trabajos en grupos o equipos, entre otras. Las instituciones de educación han de ser pioneras en estas nuevas miradas sociales y comunitarias, así como en guiar a que la sociedad rompa estereotipos y formas de pensar lineales.

Estas miradas no pueden responder de la manera en que tradicionalmente el sistema educativo ha asumido los retos que la sociedad le ha impuesto por culpa de la pandemia que se vive. Se deben plantear o proponer cambios a nivel metodológico enfocados en aprendizajes que sean dinámicos, adaptables a los cambios y transformaciones sociales. Se debe apostar al aprendizaje mediado por el diálogo y la diversidad como elementos enriquecedores y transformadores de los individuos para que sean adaptables a múltiples contextos sin importar la modalidad presencial, a distancia o virtual.

Peter Drucker (1992) afirma que, “lo único permanente es el cambio, y en una comunidad el único activo válido para adaptarse a esto es el conocimiento” (p. 34). El cual es resultado de un producto social como el aprendizaje, que aumenta su valor al ser compartido. Desde esta perspectiva, promover que las comunidades locales y regionales se constituyan en comunidades de aprendizaje contribuye de manera significativa a la apropiación social del conocimiento, es decir, se propende fomentar que las comunidades transformen su entorno basado en el conocimiento ya adquirido y a su vez lo potencien mediante estrategias innovadores de apropiación de conocimiento.

Para finalizar, y desde dicha perspectiva, este cambio de enfoque debe orientarse a estrategias de construcción de conocimiento colectivo, en la cual todos los miembros de una comunidad sean miembros activos de los procesos de apropiación de los diferentes saberes. Para lograrlo se propone la construcción de comunidades de aprendizaje que según sus características permiten la apropiación y construcción social del conocimiento conllevando a un crecimiento colectivo. Es decir, una educación que integre y dé sentido al intercambio de conocimientos propios de la escuela e integre los saberes populares de las comunidades, con aprendizajes basados en contextos adecuados, de interacción con diferentes culturas, búsqueda y manejo de la información en el sentido que la comunidad sea quien debe ubicar sus intereses y



desarrollarlo para lograr una apropiación cognitiva y productiva, que aporte cambios a las realidades y necesidades de toda la comunidad.

Referencias

- Area, M. y González, C. (2015). De la enseñanza con libros de texto al aprendizaje en espacios online gamificados. *Educativo Siglo XXI*, 33(3), 15-38.
- Constitución Política de Colombia. (1991). Legis.
- Corte Constitucional (CC). (2019) (2019, 12 de septiembre). *Sentencia T-422/19*. [M.P.: C. Pardo]. Corte Constitucional.
- Deterding, S. (2012). Gamification: designing for motivation. *Interactions*, 19(4), 14-17.
- Díaz, F (2009). Análisis sobre la deserción en la educación superior a distancia y virtual el caso de la UNAD. *Revista de Investigaciones UNAD*, (8)2, 117-149.
- Dinero. (2020, 22 de octubre). El 77 % de las personas más pobres dejó sus estudios por la COVID-19. *Dinero*. <https://www.dinero.com/empresas/confidencias-on-line/articulo/desercion-escolar-por-coronavirus-es-mayor-entre-personas-de-menores-ingresos/304404>
- Druetta, D. (1999). Virtudes de la virtualidad, algunas reflexiones desde la educación. *Tecnología y Comunicación Educativa*, 13(29), 75-86.
- Drucker, P. (1992). *Gerencia para el futuro. El decenio de los noventa y más allá*. Norma.
- Garduño, R. (2006). Objetos de aprendizaje en la educación virtual: una aproximación en bibliotecología. *Investigación bibliotecológica*, 20(41), 161-194.
- Kaye, A. (1993). *Technologies for Educational Interaction and Colaboration Institute of Educational Technology*. United Kingdom: Open University.
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2017). *Educación virtual o educación en línea*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-196492.html?_noredirect=1
- Ministerio de Educación Nacional (MEN). (2020). *Lineamientos para la prestación del servicio de educación en casa y en presencialidad bajo el esquema de alternancia y la implementación de prácticas de bioseguridad en la comunidad educativa*. https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-399094_recurso_1.pdf
- Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2015). *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/2015/09/la-asamblea-general-adopta-la-agenda-2030-para-el-desarrollo-sostenible/>
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2021). *La educación transforma vidas*. <https://es.unesco.org/themes/education>



- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2007). El derecho a una educación de calidad para todos en América Latina y el Caribe. *Revista Iberoamericana sobre Calidad, Eficacia y Cambio en Educación*, 5(3), 1-21.
- Pérez-Abril, M. (2005). *Secuencia Didáctica (SD) para el trabajo en el aula* (Tesis de maestría). Universidad del Valle, Cali, Colombia.
- Reales, E. (2005). La educación como agente del cambio social en John Dewey. *Historia Caribe*, 1(1), 25-33.
- Semana. (2020, 25 de marzo) El 80 % de los estudiantes del mundo están sin clases presenciales por coronavirus. *Semana*. <https://www.semana.com/educacion/articulo/el-80-de-estudiantes-del-mundo-esta-sin-clases-presenciales-por-coronavirus/658982/>
<https://www.semana.com/pais/articulo/la-brecha-educativa-en-colombia-por-el-coronavirus/300242/>
- Torres, A. (2017). La educación a distancia como respuesta a las necesidades del siglo XXI. *Academia y Virtualidad*, 10(1), 23-41.
- Tobón, S., Pimienta, J. y García, J. (2010). *Secuencias didácticas: aprendizaje y evaluación de competencias*. Pearson Educación.
- Vaillant, D. (2016). Trabajo colaborativo y nuevos escenarios para el desarrollo profesional docente. *Revista Docencia*, 20(60), 5-13.
- Vaillant, D., & Manso, J. (2019). *Orientaciones para la Formación Docente y el Trabajo en el aula: Aprendizaje Colaborativo*. SUMMA. Fundación La Caixa.
- Valderrama, B. (2015). Los secretos de la gamificación: 10 motivos para jugar. *Capital Humano*, (295), 72-78.
- Yenes, P. (2000). *Diccionario de gestión del conocimiento e informática*. Fundación DINDEL.
- Zañartu, L. (2003). Aprendizaje colaborativo: una nueva forma de diálogo interpersonal en red. *Revista Digital de Educación y Nuevas Tecnologías*, 5(28), 1-10.
- Zichermann, G. (2021). *Rethinking elections with gamification: Huffington post*. https://www.huffpost.com/entry/improve-voter-turn-out_b_2127459





Capítulo dieciseis

La emergencia sanitaria por
COVID-19: ¿qué pasó con la
afiliación en salud y los ingresos
de las familias?





Capítulo dieciseis

La emergencia sanitaria por COVID-19: ¿qué pasó con la afiliación en salud y los ingresos de las familias?

*Rodrigo Atehortúa Santamaría**

*Karolina Baquero Puerta***

*María Fernanda Bolaños Galindo****

Introducción

La reforma constitucional de 1991 trajo consigo importantes cambios en el escenario jurídico colombiano, uno de ellos se encuentra en el artículo 1 en el que se introdujo el concepto de Estado social de derecho. Al respecto, la Corte Constitucional (Sentencia T-149, 2002) ha señalado que otorgarle un carácter social al Estado de derecho en Colombia implica poner en cabeza de las autoridades deberes específicos a favor de determinados grupos y personas que se encuentran en condiciones de debilidad manifiesta. Además, establecer fines sociales del Estado que buscan lograr una serie de objetivos que, a su vez, permiten la realización de los derechos constitucionales y los deberes sociales de todos los colombianos.

En este sentido, a la finalidad social atribuida al Estado colombiano en la Constitución Política de 1991, el mismo texto ha establecido que le son inherentes los servicios públicos, siendo entonces un deber de este, la prestación eficiente a todos los habitantes en el territorio nacional. Si bien puede hacerlo directamente, la Constitución también

* Profesor de la Escuela de Administración y Competitividad del Politécnico Grancolombiano. Correo electrónico: ratehortua@poligran.edu.co

** Abogada de la Universidad Libre. Especialista en Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Javeriana. Magíster en Derecho de la Universidad de los Andes. Correo electrónico: karolinabaqueropuerta@gmail.com

*** Estudiante de octavo semestre del programa de Administración Pública del Politécnico Grancolombiano. Correo electrónico: mabolanos4@poligran.edu.co



permite que comunidades organizadas o particulares presten estos servicios sin que las funciones de vigilancia, control y regulación dejen de estar a cargo del Estado. Se entiende entonces que el constituyente creó un vínculo esencial entre el Estado social de derecho y la prestación de los servicios públicos (Corte Constitucional, Sentencia T-149, 2002). Bajo la lógica anterior, y en el marco de la descentralización administrativa, las entidades territoriales, principalmente los municipios, son los responsables de garantizar la prestación de los servicios públicos a sus habitantes.

Con la Ley 100 de 1993 se regula el derecho y servicio público de la seguridad social integral y se crea el denominado Sistema de Seguridad Social Integral. Como parte de este, el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) trae consigo la creación de dos regímenes de aseguramiento, el subsidiado y el contributivo. Dado que el acceso a cualquiera de estos dos se basa en la capacidad económica de los usuarios, las cifras de afiliación constituyen un importante indicador de la situación económica y laboral de los habitantes en el territorio nacional.

Desde su creación el SGSSS ha estado en constante escrutinio, las distintas problemáticas en términos de acceso a ciertos servicios y las dificultades que enfrentan los usuarios del sistema ha sido objeto de constantes revisiones. La Corte Constitucional ha proferido fallos en los que no solo se ha decidido sobre el amparo de los derechos a la salud y la seguridad social, sino en los que se han dado órdenes a determinadas entidades sobre aspectos de regulación y ajustes al sistema¹.

Más allá de hacer una revisión sobre estos cambios o analizar la pertinencia del sistema a lo largo de su vigencia luego de la expedición de la Constitución Política de 1991, el presente trabajo toma como insumo el comportamiento de las afiliaciones en salud en los regímenes subsidiado y contributivo durante la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19, para obtener una lectura en el acceso al SGSSS.

Ahora bien, con las medidas tomadas por el Gobierno nacional, tales como la emergencia sanitaria y el aislamiento preventivo obligatorio con ocasión de la pandemia, diversos sectores de la economía se vieron afectados, dentro de ellos el mercado laboral, lo que generó cambios en el aseguramiento a los regímenes en salud. Por lo tanto, conocer cómo fue el comportamiento de las afiliaciones a dichos regímenes es un factor importante para comprender el efecto que ha tenido la contingencia en los ingresos económicos de las personas. A su vez, contar con información acerca de los niveles de contagio, las recuperaciones y fallecimientos a causa del virus, permitirá entender qué zonas del país han sido más vulnerables a los efectos de la pandemia.

1. Entre las múltiples decisiones de la Corte Constitucional se destaca la Sentencia T-760 de 2008, M.P.: Manuel José Cepeda, que recoge una serie de casos en los que se presentan ciertas deficiencias estructurales del sistema y se establecen órdenes puntuales para la intervención de ciertas entidades.



En este orden de ideas, a través de este trabajo se realiza un análisis de los datos ofrecidos por la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) realizada por el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) en 13 ciudades principales de Colombia durante el periodo de enero a marzo de 2020, sobre situación laboral y afiliación a los regímenes del SGSSS. Así mismo, se estudian los niveles de contagiados, recuperados y fallecidos por la COVID-19 en las 13 ciudades mencionadas, por el periodo del 6 de marzo al 31 de julio de 2020, según la base de datos de Casos Positivos de COVID-19 en Colombia del Instituto Nacional de Salud (INS).

La revisión de los datos se hace mediante un modelo de efectos fijos de ciudad y mes para un panel de sección cruzada repetida. De esta manera, se puede describir lo sucedido a partir de las cifras obtenidas y el establecimiento de una correlación positiva entre afiliación al SGSSS y el número de contagiados, recuperados y fallecidos; y una correlación negativa entre la recepción de ingresos por algún concepto diferente a trabajo remunerado y la afectación de la COVID-19 en los indicadores mencionados.

Para tal efecto, en la primera parte del documento se hace el ejercicio de contextualizar tanto el SGSSS en Colombia como las medidas de contención del virus tomadas por el Gobierno nacional. En la siguiente sección se describen los datos estudiados con base en la información suministrada por la GEIH en materia laboral y de afiliaciones a los regímenes de salud, y las cifras de contagio, recuperación y fallecimientos por COVID-19 reportadas por el INS. En la tercera parte se presenta la metodología usada para la organización y análisis de la información. Finalmente, se exponen unas conclusiones.

El Sistema General de Seguridad Social en Salud en Colombia y la declaración de emergencia sanitaria por COVID-19

Breve contexto

El artículo 48 de la Constitución Política de 1991 le asigna a la seguridad social una doble connotación. Por una parte, señala que es un servicio público obligatorio cuya dirección, coordinación y control está a cargo del Estado y, además, establece su garantía como derecho irrenunciable. En desarrollo de esta norma constitucional la Ley 100 de 1993 creó el Sistema de Seguridad Social Integral, conformado por los regímenes para pensiones, salud y riesgos laborales².

2. Antes denominados “riesgos profesionales”, término que fue cambiado por la Ley 1562 de 2012, “por la cual se modifica el sistema de riesgos laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional”.



El Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS) creado por la citada ley, se basa en un modelo de competencia regulada en el que coexisten actores públicos y privados. Opera mediante un sistema de aseguramiento que cuenta con dos regímenes, el contributivo y el subsidiado³, cuyo acceso se basa en la capacidad económica de los usuarios. Al régimen contributivo pueden acceder las personas que cuentan con ingresos para realizar aportes al SGSSS. Por su parte, el régimen subsidiado está previsto para quienes no cuentan con recursos económicos para cotizar al sistema o pertenecen a comunidades o grupos cuya atención se entiende prioritaria⁴ y, por tanto, su afiliación y el acceso a los servicios está a cargo del Estado⁵. La afiliación al sistema permite acceder a un paquete de servicios denominado Plan Obligatorio de Salud (POS)⁶. De esta manera, puede entenderse que la vinculación laboral, los ingresos que perciba o la ausencia de cualquiera de estas situaciones, van a ser determinantes para que una persona pueda acceder a cualquiera de los regímenes mencionados.

La gestión en cuanto a la administración y aseguramiento para la prestación de los servicios de salud está a cargo de las Empresas Promotoras de Salud (EPS) y la prestación de los servicios médicos es realizada por Instituciones Prestadoras de Salud (IPS) que en ambos casos pueden ser públicas o privadas. Adicionalmente, al sistema concurren diversos actores que cumplen funciones que involucran la regulación, el control y vigilancia de la prestación del servicio⁷. Así mismo, de conformidad con el artículo 175 de la Ley 100 de 1993, la dirección y organización de los servicios de salud con el fin de garantizar la salud pública y la oferta de dichos servicios por instituciones públicas, está a cargo de los departamentos, distritos y municipios.

3. Adicional a estos dos regímenes que hacen parte del Sistema de Seguridad Social Integral creado por la Ley 100, existe cierta población que pertenece a los exceptuados o especiales como es el caso de las Fuerzas Militares y de Policía, profesores del magisterio, afiliados al sistema de salud de las universidades y servidores públicos de Ecopetrol. Si bien, salvo el régimen aplicable a la fuerza pública y al presidente de la república, el Acto Legislativo 01 de 2005 puso fin a tales regímenes, algunos todavía existen.
4. Tal es el caso de las víctimas de desplazamiento forzado, comunidades indígenas, desmovilizados del conflicto armado, niños en situación de abandono a cargo del Instituto de Bienestar Familiar (ICBF), personas mayores en centros de protección, población ROM, entre otras (MinSalud, 2017).
5. La afiliación a este régimen se da mediante la realización de la encuesta del Sistema de Selección de Beneficiarios para Programas Sociales (SISBÉN), que genera unos puntajes a partir de los cuales se determina la afiliación.
6. Uno de los principales factores que ha causado una marcada judicialización del derecho a la salud en Colombia ha sido la frecuente interposición de acciones de tutela en las que se solicitan medicamentos, procedimientos y servicios que están por fuera del POS, y los cuales los usuarios solicitan que les sean suministrados. En estos casos, la Corte Constitucional ha desarrollado en su jurisprudencia unos requisitos para que proceda la entrega y prestación de tales servicios con cargo al Fondo de Solidaridad y Garantía (Fosyga) (ver Sentencia T-001 de 2018. M. P.: Cristina Pardo).
7. Entre estas, se encuentran el Ministerio de Salud y Protección Social, la Superintendencia de Salud, las entidades territoriales y sus Secretarías de Salud.



Un avance destacable en materia de salud ha sido en temas de cobertura. Así pues, según cifras del Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud, 2020), para septiembre de 2020, Colombia tenía una cobertura de aseguramiento en salud de 96,99 %. De los 50 776 533 habitantes del territorio nacional que registra el DANE, 22 847 651, esto es, 44,99 % hacen parte del régimen contributivo y 24 207 977, es decir, 47,67 % están afiliados al régimen subsidiado en salud, por su parte 2 194 295, lo que equivale a 4,32 % están en regímenes especiales o de excepción.

Las cifras antes señaladas demuestran una distribución de la mayoría de los afiliados, principalmente entre el régimen contributivo y el subsidiado que hacen parte del SGSSS creado por la Ley 100 de 1993. Ahora bien, en el caso de los afiliados al régimen subsidiado se evidencia que este es el porcentaje más alto en aseguramiento. Tal situación refleja que un alto número de personas en el país no cuentan con capacidad económica para acceder al régimen contributivo, lo que puede asociarse a falta de ingresos o a un vínculo laboral formal que le permitan hacer parte de dicho régimen.

Las declaratorias de emergencia sanitaria y de estado de emergencia económica, social y ecológica en Colombia debido a la COVID-19

El 11 de marzo de 2020 la Organización Mundial de la Salud (OMS) calificó como pandemia un brote de enfermedad por coronavirus, COVID-19⁸. La declaración de tal situación por parte de la Organización Internacional implicó la toma de medidas para contener la propagación del virus a escala mundial. En Colombia, el Ministerio de Salud y Protección Social, mediante la Resolución 380 del 10 de marzo de 2020 ordenó medidas de aislamiento y cuarentena para las personas que ingresaran al país provenientes de la República Popular China, Italia, Francia y España. Así mismo, asignó competencias al Instituto Nacional de Salud (INS) respecto de la práctica de pruebas del virus; a las Direcciones Territoriales de Salud o Secretarías de Salud departamentales y distritales en varias materias, y especialmente en el seguimiento epidemiológico de las personas provenientes de los países antes citados; y controles en asuntos migratorios a Migración Colombia.

Solo dos días después, la mencionada entidad ministerial en virtud de lo dispuesto en el artículo 69 de la Ley 1753 de 2015 declaró mediante la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020⁹ el estado de emergencia sanitaria en el país por causa del coronavirus COVID-19 hasta el 30 de mayo de 2020. A través de este acto administrativo,

8. El Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española (2020) define el término pandemia como: “Enfermedad epidémica que se extiende a muchos países o que ataca a casi todos los individuos de una localidad o región”.

9. Esta resolución fue modificada por las Resoluciones 407 y 450 del 13 y 17 de marzo de 2020 respectivamente.



el ministerio ordenó ciertas medidas sanitarias tendientes a impedir la propagación de la COVID-19 y la mitigación de sus efectos, lo que implicaba entre otras cosas evitar las aglomeraciones, establecer prácticas de higiene, restricciones en el transporte marítimo y medidas para la afiliación oficiosa al SGSSS.

Aunado a la emergencia sanitaria, el 17 de marzo de 2020 con el Decreto 417, el presidente de la república con la firma de todos sus ministros declaró por el término de 30 días calendario el estado de emergencia económica, social y ecológica en todo el territorio nacional, el cual constituye un estado de excepción de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política. En virtud de dicha declaratoria el Gobierno nacional expidió más de 70 decretos legislativos, esto es, decretos con fuerza material de ley sobre asuntos laborales, tributarios, civiles y comerciales para afrontar la crisis generada con ocasión de la propagación de la COVID-19. Al término de la vigencia del Decreto 417 el presidente de la república decidió no prorrogar el estado de emergencia económica, social y ecológica¹⁰ y, por tanto, este se mantuvo hasta el 16 de abril de 2020. Sin embargo, mediante el Decreto 637 del 6 de mayo de 2020 declaró nuevamente el estado de excepción por un periodo de 30 días calendario.

Por su parte, dada la necesidad de dar continuidad a las medidas para evitar la propagación del virus, el Ministerio de Salud y Protección Social decidió prorrogar hasta el 31 de agosto de 2020 la emergencia sanitaria, a través de la Resolución 844 del 26 de mayo del mismo año¹¹. Tal emergencia fue extendida por la Resolución 1462 del 25 de agosto, hasta el 30 de noviembre de 2020, por lo que, a la fecha se encuentra vigente.

Una de las medidas que se pueden destacar en aras de contener la propagación del virus fue el aislamiento preventivo obligatorio, el cual estuvo vigente en Colombia desde el 25 de marzo hasta el 1 de septiembre de 2020 y limitó totalmente la libertad de circulación de las personas en todo el territorio nacional, salvo una serie de excepciones para actividades específicas que se fueron ampliando gradualmente¹². Posteriormente, inició el denominado aislamiento selectivo con distanciamiento individual responsable.

La marcada restricción a la movilidad y el número limitado de actividades que de manera excepcional estaban permitidas generó el cese en las labores de muchos sectores económicos y por tanto un efecto en la situación económica de un gran número de

10. Téngase en cuenta que, de acuerdo con el artículo 215 de la Constitución Política, el presidente puede declarar el estado emergencia económica, social y ecológica por periodos de 30 días que no podrán exceder los 90 días en el año calendario.

11. Esta resolución además modifica la Resolución 385 del 12 de marzo de 2020 modificada a su vez por la Resolución 407 y la 450 del 13 y 17 de marzo de 2020 respectivamente.

12. Las excepciones se referían a actividades puntuales importantes y necesarias para la garantía en el acceso y satisfacción de derechos y ciertos servicios. En principio, el Decreto 457 del 22 de marzo con el que inició el aislamiento preventivo obligatorio establecía entre otras medidas 34 excepciones. Sin embargo, estas fueron aumentando a medida que se fue extendiendo dicho aislamiento, hasta llegar a 44 establecidas en el Decreto 1076 del 28 de julio de 2020, último en ordenar la medida hasta el 1 de septiembre de 2020.



personas. Tal situación puede evidenciarse desde el inicio del aislamiento preventivo obligatorio, así, por ejemplo, la GEIH indicó que durante la primera semana del aislamiento preventivo obligatorio decretado por el gobierno se generó un aumento de 12,6 % en la tasa de desempleo (Lamprea-Barragán et al., 2020).

La situación de acceso salud y trabajo en la emergencia sanitaria causada por la COVID-19

Para el desarrollo del capítulo se tuvo como base los datos suministrados por la GEIH realizada por el DANE. Mediante dicha encuesta el DANE realiza una investigación continua aplicada en todo el territorio nacional, en la que brinda información básica sobre el tamaño de la fuerza laboral del país (empleo, desempleo e inactividad); caracteriza a las personas de acuerdo con su sexo, edad, parentesco con el jefe del hogar, nivel educativo, la afiliación al sistema de seguridad social en salud, entre otros; y estima los principales indicadores del mercado laboral colombiano (DANE, 2020).

Así mismo, se utilizó la Codificación de la División Político-Administrativa de Colombia (Divipola) diseñada por el DANE. Esta es una nomenclatura estandarizada que identifica entidades territoriales (departamentos, distritos y municipios), así como áreas no municipalizadas y centros poblados, a través de un código numérico único asignado a cada una de estas unidades territoriales (DANE, 2020).

El tercer instrumento que se tomó para la realización del estudio es la base de datos de Casos Positivos de COVID-19 en Colombia del INS, la cual suministra información sobre los contagios, recuperados y fallecidos por COVID-19 en las ciudades de Colombia.

Descripción del contexto

El análisis se realizó tomando los datos obtenidos por el DANE a través de la GEIH durante el periodo de enero a julio de 2020 en 13 ciudades capitales de departamento en Colombia¹³. La encuesta ofrece información muy amplia en términos de variables, lo que aumenta el nivel de confiabilidad en los resultados obtenidos, tanto a nivel descriptivo como inferencial. A continuación, se resume el número de observaciones de la muestra por ciudad de la base de datos:

Barranquilla	Bogotá D. C.	Bucaramanga	Cali	Cartagena	Cúcuta	
21 664	19 348	14 331	15 769	16 335	15 191	
Ibagué	Manizales	Medellín	Montería	Pasto	Pereira	Villavicencio
13 101	15 208	22 253	14 228	12 660	12 218	14 412

13. Estas ciudades son: Barranquilla, Bogotá, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira y Villavicencio.



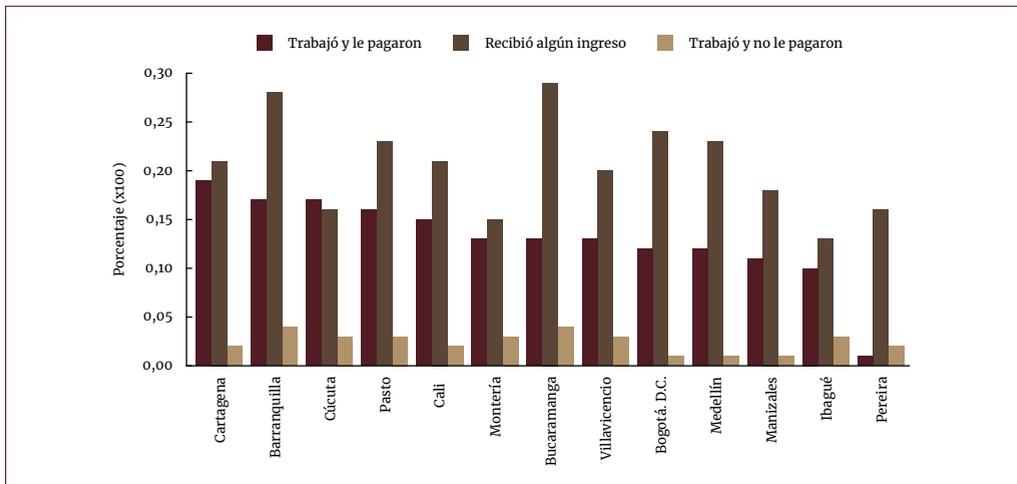
A su vez, las cifras de contagiados, recuperados y fallecidos por COVID-19 que se tomaron de la base de datos de Casos Positivos de COVID-19 en Colombia del INS, corresponden al periodo comprendido entre el 6 de marzo y el 31 de julio 2020 y se seleccionaron las 13 ciudades analizadas en la GEIH.

Estadísticas descriptivas

El análisis se realiza empleando gráficos por ciudades en los que se toman como base tres grupos de datos asociados con: a) información laboral y otras fuentes de ingresos; b) información sobre acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud; y c) indicadores sobre contagiados, recuperados y fallecidos por COVID-19. De esta manera, se obtienen tres grandes ejes de análisis a partir de los cuales se puede: (i) constatar el origen de los ingresos de la población consultada en las 13 ciudades seleccionadas; (ii) observar cómo fue el comportamiento de las afiliaciones a los dos regímenes del SGSSS durante el periodo comprendido entre los meses de enero a julio de 2020; y, (iii) lograr una mejor comprensión sobre la relación entre el origen de ingresos, la situación de aseguramiento en salud y los niveles de contagio, recuperaciones y fallecimientos a causa del virus.

Información laboral y otras fuentes de ingresos.

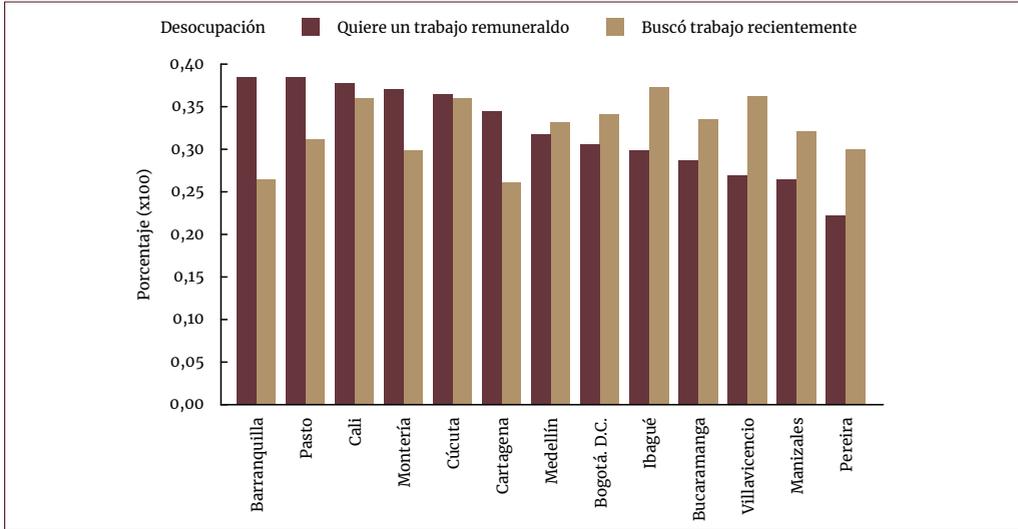
Figura 1. Porcentaje de personas entre 18 y 62 años que manifestaron haber percibido un ingreso una semana antes de la encuesta



Fuente: elaboración propia con información de la GEIH. El gráfico presenta el porcentaje de la población de las 13 ciudades que realizaron alguna actividad o percibieron algún ingreso una semana antes a la realización de la encuesta. Las tres alternativas son porcentajes de personas que: 1. Trabajaron y les pagaron, es decir, realizaron la semana inmediatamente anterior a la encuesta alguna actividad paga por una hora o más. 2. Recibieron algún ingreso, es decir, pese a que no trabajaron en la semana inmediatamente anterior a la encuesta, por una hora o más en forma remunerada, obtuvieron ingresos durante esa semana por algún negocio o fuente similar. 3. Trabajaron y no les pagaron, es decir, trabajaron la semana anterior a la realización de la encuesta por una hora o más y no recibieron remuneración. El periodo examinado abarca del 1 de enero al 31 de julio de 2020.



Figura 2. Porcentaje de personas entre 18 y 62 años que buscaron trabajo o que desean encontrar uno



Fuente: elaboración propia con información de la GEIH. El gráfico presenta porcentaje de personas que manifestaron haber realizado alguna acción para conseguir trabajo 4 semanas antes del desarrollo de la encuesta y aquellas que, en todo caso, manifestaron que quieren conseguir un trabajo o crear un negocio. El periodo examinado abarca del 1 de enero al 31 de julio de 2020.

La figura 1 permite observar la situación de las 13 ciudades en términos de ingresos percibidos y relación laboral. En el caso de actividades pagas realizadas por los encuestados en la semana anterior al sondeo, se encuentra que los porcentajes son bajos, lo que puede indicar que los niveles de formalidad laboral en general, en las ciudades consultadas son débiles. Se destacan ciudades como Barranquilla y Bucaramanga donde los encuestados manifestaron que solo el 13 % y 9 % respectivamente realizaron un trabajo pago la semana antes del desarrollo de la encuesta. Esta observación conlleva la inquietud sobre la informalidad laboral de la población, lo que concuerda con estudios recientes sobre la debilidad del mercado laboral (Zambrano y Arboleda, 2020).

Adicionalmente, tanto en Barranquilla como en Bucaramanga 20 % de la población encuestada manifestó percibir un ingreso originado en un negocio u otro concepto diferente a actividad paga. También, sobre las dos ciudades en mención, se observa que el porcentaje de población que manifiesta haber realizado un trabajo una semana antes de la encuesta y no haber recibido pago por tal concepto es considerable. En ambos casos, el 3 % afirma haber sufrido esa situación y tienen los porcentajes más altos comparados con otras ciudades. Por su parte, en Montería, que es la ciudad más pequeña de la muestra, se observan indicadores similares en la actividad laboral: 11 % manifestó haber recibido algún ingreso por actividad diferente al trabajo remunerado, 10 % por trabajo remunerado y 2 % en trabajo realizado y no pagado. Todo lo anterior, una semana antes de la realización de la encuesta como se señaló antes.



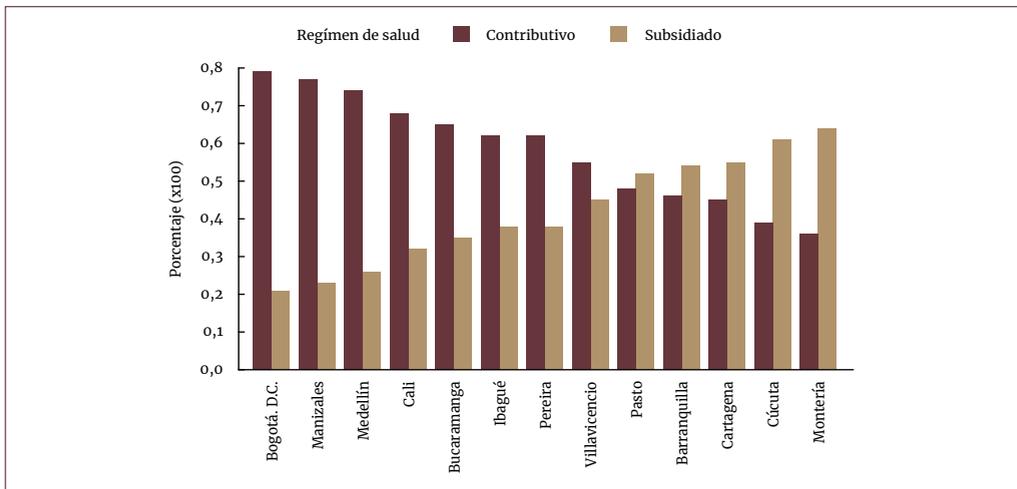
En Bogotá, la ciudad más grande de la muestra, seguida por Medellín, se evidencia que 17 % y 15 % de la población señaló recibir ingresos por algún negocio diferente al trabajo remunerado por un empleador, respectivamente. En Bogotá 9 % manifestó recibir ingresos por un trabajo remunerado y solamente 1 % respondió haber trabajado y no recibir pago. Medellín se comporta de forma muy similar al reportar que 8 % recibió ingresos por trabajo remunerado y 1 % afirmaron haber trabajado y no haber recibido ninguna remuneración (figura 1). Dadas las características demográficas de estas ciudades, estas cifras serán relevantes para tener una mejor comprensión del comportamiento del aseguramiento en salud durante la emergencia sanitaria en el periodo analizado.

Los resultados de la figura 2 contribuyen a observar la situación de empleo de las 13 ciudades. El hecho de que una persona se encuentre buscando trabajo sugiere que no cuenta con un vínculo laboral actualmente, quiere cambiar el que tiene o busca ingresos adicionales. Cuantas más personas manifiesten querer un trabajo o instalar un negocio se espera que más personas se encuentran desempleadas o con ingresos insuficientes.

Ahora bien, en la figura 3 el porcentaje más alto de personas (38,5 %) que manifiestan haber buscado trabajo 4 semanas antes de la realización de la encuesta se encuentra en Barranquilla, y 26,4 % afirman querer trabajar o crear un negocio. Los resultados para Montería son similares, 37 % buscando trabajo y 29,8 % que quisieran trabajar o crear un negocio. Finalmente, en Bogotá, 30,6 % señalaron estar buscando trabajo y 34,2 % quisieran trabajar o crear un negocio.

Información sobre el acceso al Sistema General de Seguridad Social en Salud.

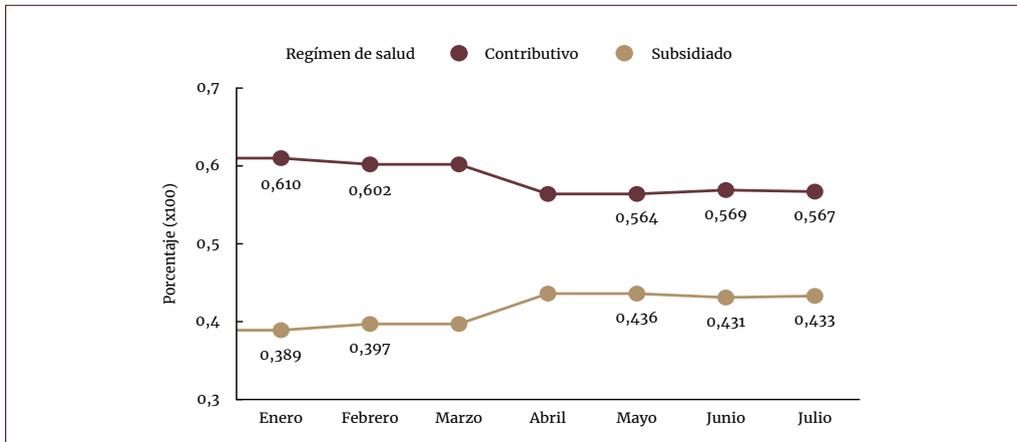
Figura 3. Porcentaje de personas en régimen contributivo y subsidiado de salud por ciudad



Fuente: elaboración propia con información de la GEIH. El gráfico presenta el estado de afiliación a los regímenes contributivo y subsidiado en porcentaje de personas para cada una de las 13 ciudades. El periodo examinado abarca del 1 de enero al 31 de julio de 2020.



Figura 4. Tendencia mensual del porcentaje de personas en régimen contributivo y subsidiado



Fuente: elaboración propia con información de la GEIH. El gráfico presenta la evolución mensual del porcentaje de personas afiliadas a los regímenes contributivo y subsidiado para las 13 ciudades analizadas. Los meses se encuentran en el eje de las abscisas representados numéricamente (1: enero, 2: marzo y de esa manera hasta 7: julio). El periodo examinado abarca del 1 de enero al 31 de julio de 2020.

Si bien la cobertura del aseguramiento en salud ha tenido importantes progresos¹⁴, las diferencias entre los porcentajes de usuarios afiliados a uno u otro régimen pueden ser un importante indicador en términos de empleabilidad, generación de ingresos y, por tanto, capacidad económica o falta de esta, para aportar al SGSSS. Así mismo, es necesario partir del hecho de que, según MinSalud (2020) para septiembre de 2020 el mayor número de afiliados en el orden nacional lo tenía el régimen subsidiado con 24 207 977, esto es, 47,67 %, lo que permite tener una comprensión inicial de los niveles de aseguramiento en salud del país.

La situación antes planteada puede explicarse con mayor detalle en las 13 ciudades encuestadas, a partir de la figura 4. En este se refleja el comportamiento de las afiliaciones en los regímenes subsidiado y contributivo de salud por meses en el periodo de enero a julio de 2020 en las 13 ciudades que hacen parte de la GEIH, siendo notorio el aumento en el régimen subsidiado y el correlativo descenso en el contributivo hacia mediados del mes de marzo, lo que guarda estrecha relación con la declaratoria de emergencia sanitaria y el posterior confinamiento obligatorio descrito al inicio del presente documento.

14. Como se indicó al inicio del texto, de acuerdo con la información del Ministerio de Salud y Protección Social, con corte a septiembre de 2020 el porcentaje de cobertura en aseguramiento en salud en el país es de 96,99 % (MinSalud, 2020).



Sin embargo, en los meses de enero y febrero previos al aislamiento, ya se observaba un deterioro de la afiliación al régimen contributivo, que puede estar relacionado con la tendencia al incremento del desempleo (Becerra et al., 2020). Tal tendencia se mantiene alrededor del 56 % de afiliación desde mediados de marzo y, al menos, hasta el 31 de julio de 2020, lo que representa una caída de casi 5 puntos porcentuales (pp.) en afiliación al compararlo con enero del mismo año. Por otra parte, la afiliación en el régimen subsidiado aumentó en cerca de 4 pp. ascendiendo de 38,9 % en enero hasta 43,6 % en mayo y, a partir de allí, se mantiene en esa proporción hasta el final del periodo de estudio.

Así mismo, de acuerdo con la citada gráfica, pese a la señalada disminución de las afiliaciones en el régimen contributivo en las 13 ciudades, este mantuvo durante todo el periodo analizado un mayor número de afiliados en relación con el subsidiado. Al respecto, la figura 3 también da cuenta de esta situación, pues muestra que, en 8 ciudades¹⁵ de las 13 consultadas los porcentajes de afiliación al régimen contributivo están por encima de 50 %. Esto puede indicar que en estas ciudades principales se concentra un importante grupo de afiliados en el régimen contributivo en comparación con otras zonas del país.

Ahora, en el análisis por ciudad dentro del periodo y grupo estudiado, se observa que algunas de las ciudades más pequeñas y de las que puede esperarse una economía más reducida en comparación con Bogotá, Medellín y Barranquilla, tienen un bajo grado de personas afiliadas al régimen contributivo en salud y uno muy alto en el subsidiado. Tal es el caso de Montería (figura 3) en donde se encuentra que 64 % de la población está en régimen subsidiado y 36 % en contributivo.

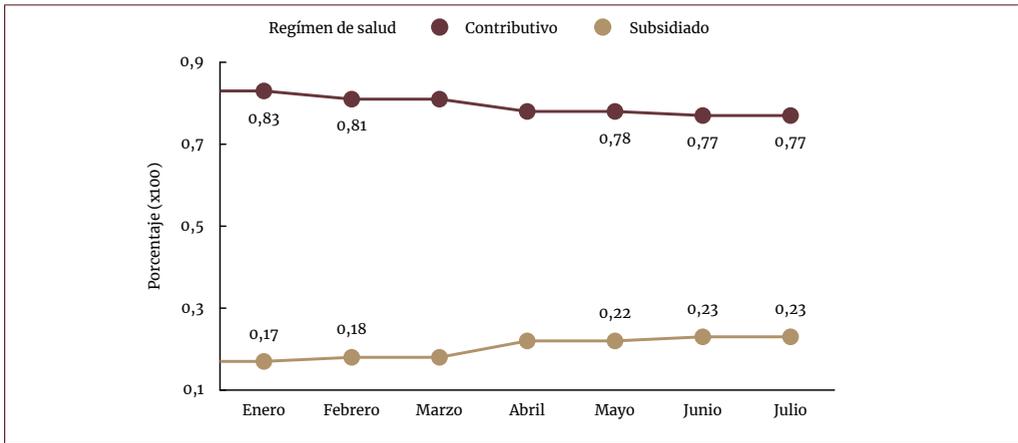
Por su parte, en ciudades con mayor población y economía más robusta se esperaría que los porcentajes de afiliación al régimen contributivo fueran mayores, lo cual en efecto ocurre por ejemplo en Bogotá, Medellín y Cali. No obstante, en el caso de Barranquilla, que es una ciudad principal con un importante número de habitantes, se encuentra que 54 % de personas están afiliadas al régimen subsidiado y 46 % en contributivo, cifras que pueden estar relacionadas con falta de empleo o ingresos que impiden acceder al aseguramiento en salud en este último régimen. A continuación, se presenta la población de las ciudades de la muestra para 2020:

Barranquilla	Bogotá D. C.	Bucaramanga	Cali	Cartagena	Cúcuta	
1 239 804	8 380 801	528 572	2 496 346	1 057 767	680 765	
Ibagué	Manizales	Medellín	Montería	Pasto	Pereira	Villavicencio
579 803	402 646	2 569 007	471 867	465 148	481 129	538 527

15. Bogotá, Manizales, Medellín, Cali, Bucaramanga, Ibagué, Pereira y Villavicencio.

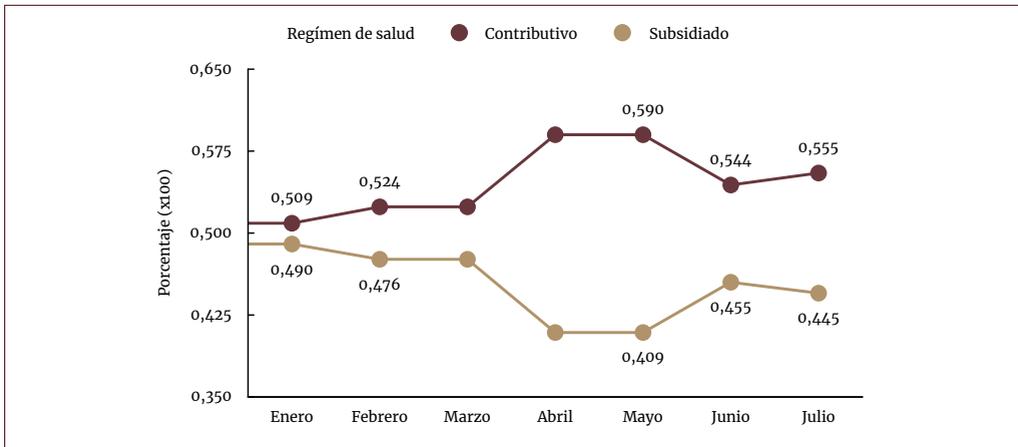


Figura 5. Evolución mensual de la proporción de personas en régimen contributivo y subsidiado en Bogotá



Fuente: elaboración propia con información de la GEIH. El gráfico presenta el porcentaje de afiliación mensual a los regímenes contributivo y subsidiado en Bogotá. El periodo examinado abarca del 1 de enero al 31 de julio de 2020.

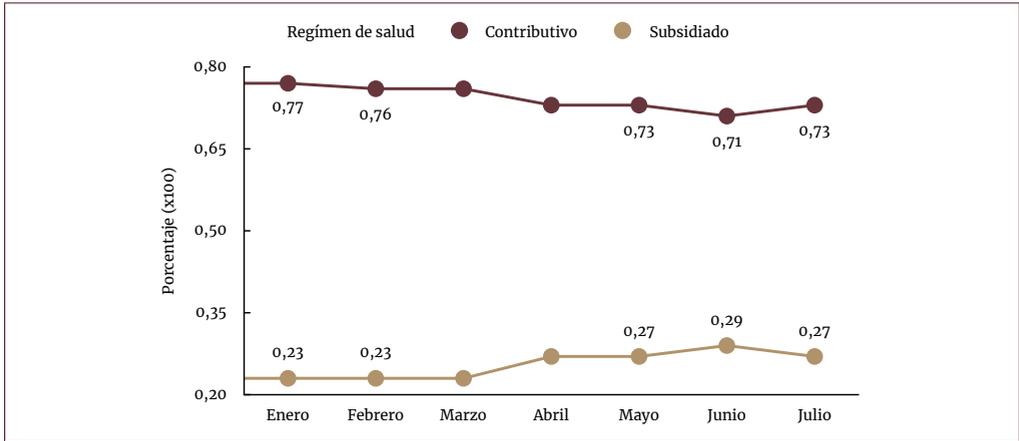
Figura 6. Evolución mensual de la proporción de personas en régimen contributivo y subsidiado en Barranquilla



Fuente: elaboración propia con información de la GEIH. El gráfico presenta el porcentaje de afiliación mensual a los regímenes contributivo y subsidiado en Barranquilla. El periodo examinado abarca del 1 de enero al 31 de julio de 2020.

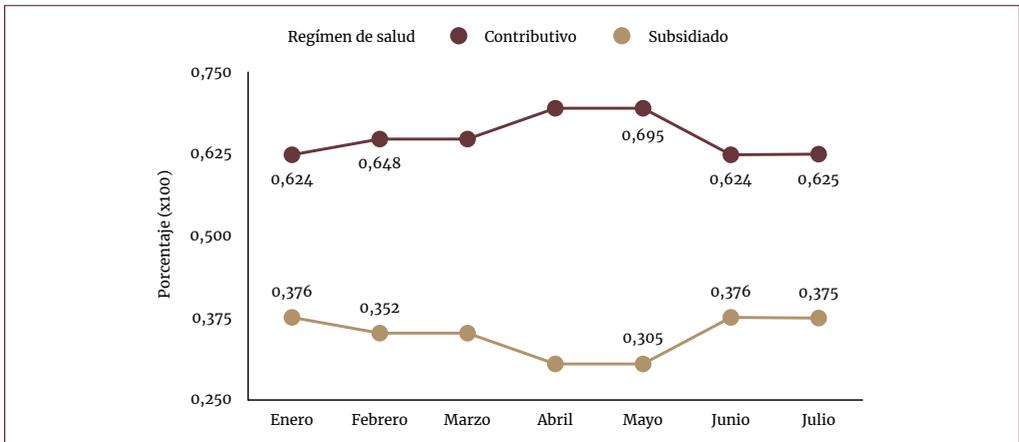


Figura 7. Evolución mensual de la proporción de personas en régimen contributivo y subsidiado en Medellín



Fuente: elaboración propia con información de la GEIH. El gráfico presenta el porcentaje de afiliación mensual a los regímenes contributivo y subsidiado en Medellín. El periodo examinado abarca del 1 de enero al 31 de julio de 2020.

Figura 8. Evolución mensual de la proporción de personas en régimen contributivo y subsidiado en Montería



Fuente: elaboración propia con información de la GEIH. El gráfico presenta el porcentaje de afiliación mensual a los regímenes contributivo y subsidiado en Montería. El periodo examinado abarca del 1 de enero al 31 de julio de 2020.



Las figuras 5, 6, 7 y 8 muestran de forma pormenorizada el comportamiento de las afiliaciones a los dos regímenes del SGSSS en Bogotá, Barranquilla, Medellín y Montería respectivamente. Un análisis inicial de las tres primeras ciudades, esto es, Bogotá, Barranquilla y Medellín que son ciudades principales en el país y con un número considerable de habitantes, evidencia que Barranquilla tiene unos cambios relevantes en las afiliaciones, que se destacan respecto de las otras dos. En cuanto a las afiliaciones al régimen contributivo en salud, mientras Bogotá (figura 6) pasó del 81 % de afiliados en el régimen contributivo al 78 % en marzo, lo que coincide con la emergencia y aislamiento preventivo obligatorio, en Barranquilla (figura 5) las afiliaciones a este régimen para ese mismo mes pasaron de 47,6 a 40,9 %. Por su parte, en Medellín (figura 7) el descenso en el mismo periodo (marzo) fue similar al de Bogotá, esto es, de 3 %, ya que las cifras para la capital de Antioquia fueron de 76 % a 73 %. Es importante señalar que estas variaciones conllevan un correlativo incremento en las afiliaciones al régimen subsidiado.

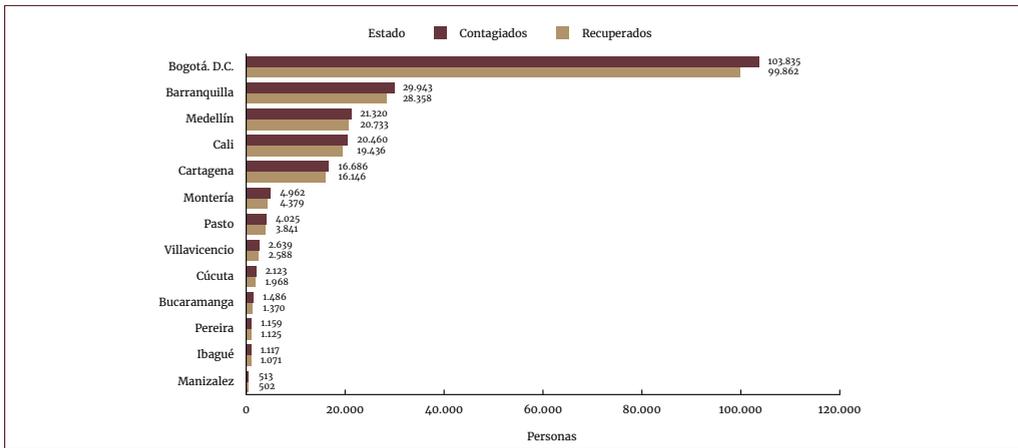
A partir de lo anterior se evidencia que las afiliaciones a los dos regímenes de SGSSS tuvieron variaciones que coinciden con la declaratoria de emergencia sanitaria y la orden de aislamiento preventivo obligatorio. Adicionalmente, de las tres ciudades comparadas se encuentra que Bogotá y Medellín tienen unos porcentajes de afiliación al régimen contributivo por encima de 70 % (que se mantienen en el periodo de enero a julio) respecto del régimen subsidiado. Pero en el caso de Barranquilla es destacable que en enero los porcentajes de afiliación al régimen contributivo, aunque muy cercanos, eran superiores a los del régimen subsidiado (50,9 % y 49,0 % respectivamente), situación que da un giro en febrero, mes en el cual las afiliaciones al régimen contributivo descienden y aumentan las del subsidiado (47,6 % y 52,4 % respectivamente), circunstancia que se acentúa notablemente en marzo, como ya se explicó. En julio, último mes del estudio, las afiliaciones al régimen contributivo en Barranquilla seguían siendo inferiores, 44,5 %, respecto del subsidiado que tenía 55,5 %.

En el caso de Montería, la ciudad más pequeña en comparación con las tres antes analizadas, las cifras de afiliados al régimen subsidiado son marcadamente superiores a las del contributivo en el mes de enero (62,4 % y 37,6 % respectivamente). No obstante, la diferencia en los porcentajes se amplía en febrero (64,8 % subsidiado y 35,2 % contributivo) y en marzo (69,5 % subsidiado y 30,5 % contributivo). Se resalta una mejoría en el número de afiliados al régimen contributivo en el mes de mayo que se mantiene en julio, cuyos porcentajes de afiliación para el régimen contributivo son 37,5 % y subsidiado 62,5 %.



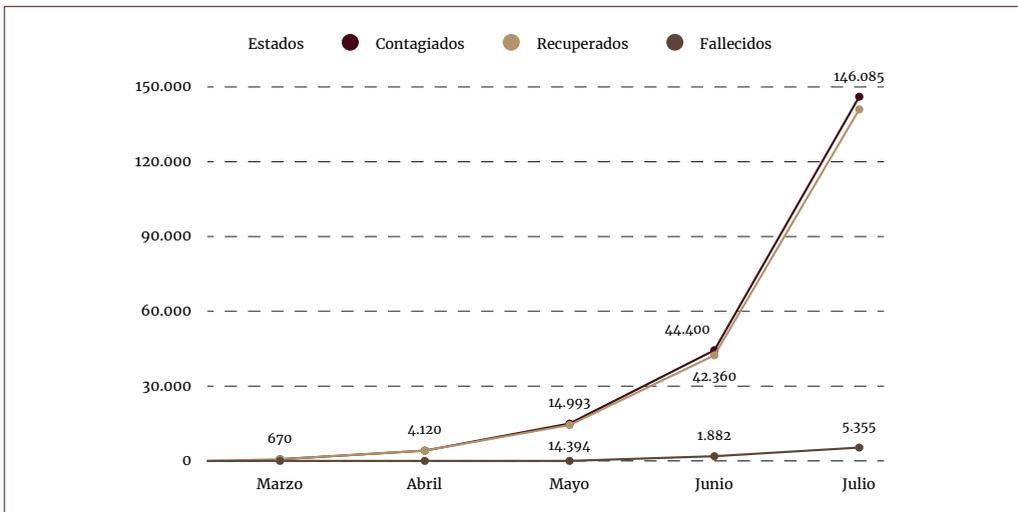
Indicadores sobre contagiados, recuperados y fallecidos por COVID-19. Gráficos de total de contagiados entre el 6 de marzo y el 31 de julio de 2020 por ciudad.

Figura 9. Cantidad de contagios y recuperaciones por COVID-19 por ciudad para las 13 ciudades



Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de Casos Positivos de COVID-19 del INS. El gráfico presenta el número de personas contagiadas y recuperadas de las 13 ciudades. El periodo examinado abarca del 6 de marzo al 31 de julio de 2020.

Figura 10. Evolución mensual de personas contagiadas, recuperadas y fallecidas en las 13 ciudades

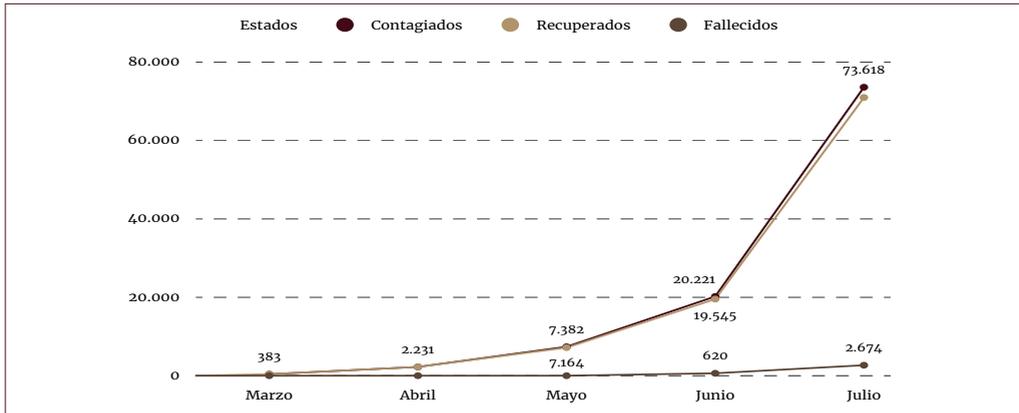


Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de Casos Positivos de COVID-19 del INS. El gráfico presenta la evolución mensual de personas contagiadas, recuperadas y fallecidas de las 13 ciudades. El periodo examinado abarca del 6 de marzo al 31 de julio de 2020.



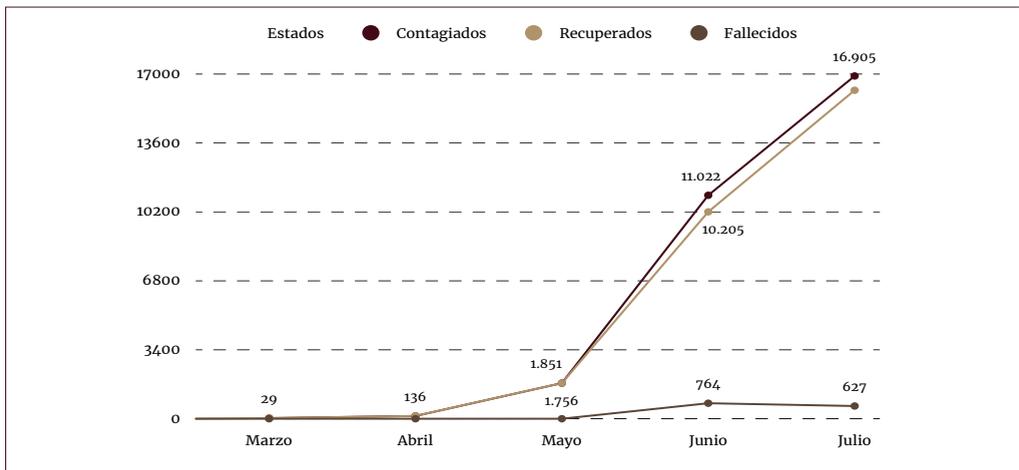
La figura 9 ofrece un panorama general del número de contagiados y recuperados por COVID-19 en las 13 ciudades en que se practicó la encuesta durante el periodo del 6 de marzo al 31 de julio de 2020. En este se observa que la ciudad con mayor número de contagios es Bogotá, cuya cifra es superior al resto de las ciudades, de hecho, triplica a Barranquilla que es la segunda en cantidad de contagios. En cuanto a Barranquilla, su lugar en la figura evidencia que hubo un impacto significativo en los contagios en la ciudad, en comparación con ciudades como Medellín y Cali.

Figura 11. Evolución mensual de personas contagiadas, recuperadas y fallecidas en Bogotá



Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de Casos Positivos de COVID-19 del INS. El gráfico presenta la evolución mensual de personas contagiadas, recuperadas y fallecidas de Bogotá. El periodo examinado abarca del 6 de marzo al 31 de julio de 2020.

Figura 12. Evolución mensual de personas contagiadas, recuperadas y fallecidas en Barranquilla



Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de Casos Positivos de COVID-19 del INS. El gráfico presenta la evolución mensual de personas contagiadas, recuperadas y fallecidas de Barranquilla. El periodo examinado abarca del 6 de marzo al 31 de julio de 2020.

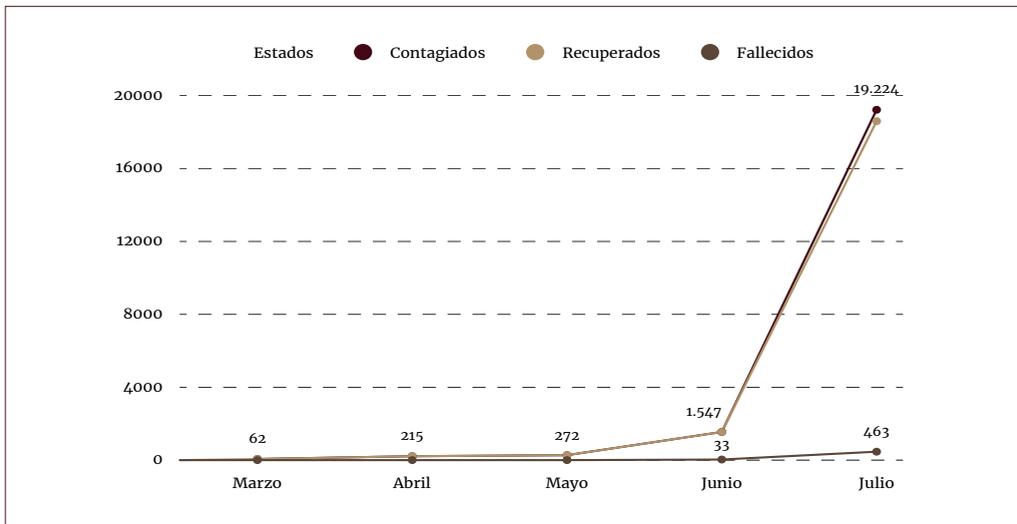


La figura 11 indica que en Bogotá entre junio y julio el nivel de contagiados y recuperados tiene un ascenso notorio, y las cifras de fallecidos se elevan en julio. Al observar la evolución de contagiados y recuperados en Barranquilla (figura 12), se encuentran que los niveles aumentan considerablemente entre junio y julio, y en el caso de los fallecidos, la mayor cantidad se registra en junio (764) y disminuye un poco en julio (627).

Si se compara la situación de Barranquilla (figura 12) con la de Medellín (figura 13), se encuentra que la capital de Antioquia mantuvo unos niveles de contagio inferiores a los de Barranquilla entre mayo y junio. Sin embargo, entre junio y julio hay un aumento notable. Puede señalarse que el incremento de estos casos se da más temprano y de manera más exponencial en Barranquilla (mayo) que en Medellín (junio). Sucede algo similar con la cantidad de fallecidos, pues el número de decesos en junio y julio en Barranquilla (764 y 627 personas respectivamente) es notoriamente superior que en Medellín (33 y 463 fallecidos respectivamente).

La relación de datos explicada sugiere un particular impacto en cantidad de contagios y fallecimientos en Barranquilla. Así mismo, como se explicó en la sección anterior, se encuentra un efecto bastante notorio en las afiliaciones a los regímenes en salud, lo cual puede ser un indicador de los cambios generados a partir de la emergencia sanitaria declarada y el aislamiento preventivo obligatorio (marzo) en la situación laboral y recepción de ingresos en distintos sectores de la población de esa ciudad.

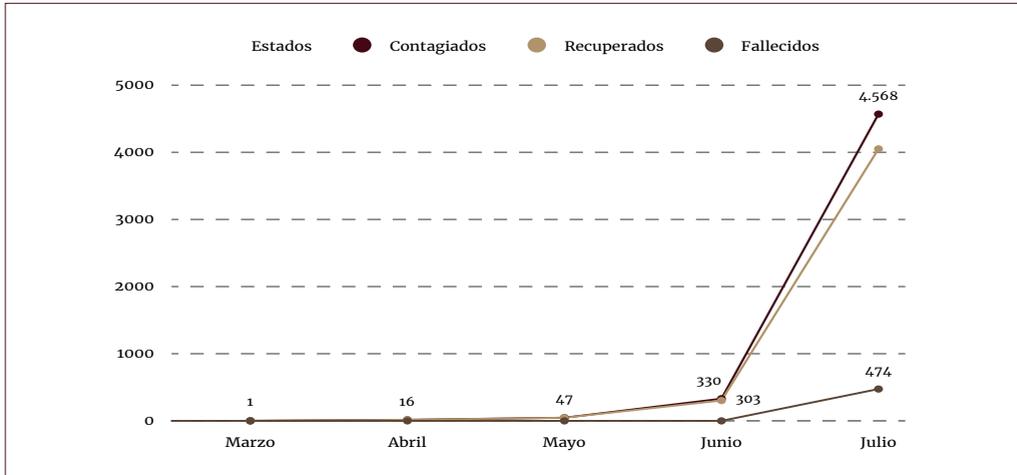
Figura 13. Evolución mensual de personas contagiadas, recuperadas y fallecidas en Medellín



Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de Casos Positivos de COVID-19 del INS. El gráfico presenta la evolución mensual de personas contagiadas, recuperadas y fallecidas de Medellín El periodo examinado abarca del 6 de marzo al 31 de julio de 2020.



Figura 14. Evolución mensual de personas contagiadas, recuperadas y fallecidas en Montería



Fuente: elaboración propia con información de la base de datos de Casos Positivos de COVID-19 del INS. El gráfico presenta la evolución mensual de personas contagiadas, recuperadas y fallecidas de Montería. El periodo examinado abarca del 6 de marzo al 31 de julio de 2020.

Finalmente, en la ciudad de Montería (figura 14) el panorama es un poco diferente en cuanto a contagios y recuperados, pues sus niveles son bajos en comparación con las tres ciudades antes observadas. El pico de contagios se da entre junio y julio. No obstante, respecto a los fallecimientos, se encuentra que, entre junio y julio los decesos en Montería (303 y 474 respectivamente) superan los de Medellín (33 y 463 respectivamente). Llama la atención que, pese a que Medellín tiene unas cifras de contagio y población superiores a las de Montería, esta última supera a la capital de Antioquia en fallecimientos en el lapso señalado.

Metodología del análisis

Para definir si existe relación entre los contagios y fallecidos con las variables de ingresos y afiliación en salud se emplea una aproximación cuantitativa de mínimos cuadrados agrupados con los datos de sección cruzada repetida construidos a partir de la información del INS, la GEIH y la Divipola (Álvarez et al., 2013). Adicionalmente, las variables explicativas son, en su mayoría, binarias, lo que permite que su interpretación se realice en cambios marginales en puntos porcentuales.

A continuación, se presentan dos modelos que se realizan para el conjunto de las 13 ciudades de la muestra y específicamente para Bogotá, Barranquilla, Medellín y Montería. En cada uno de estos modelos se modifica la variable dependiente y se conservan las variables independientes.



El modelo de mínimos cuadrados agrupados (MCA) es el siguiente:

$$Y_{it} = \beta_0 + \beta_1 P_{it} + \beta_2 Q_{it} + \beta_3 R_{it} + \delta X_{it} + \theta_{it} + \gamma_{it} + \varphi_i + \varepsilon_{it}$$

Donde, Y_{it} es la tasa de mortalidad cruda (TMC) por COVID-19 en el área i en el mes t . Esta consiste en el número de fallecidos por dicha condición por cada 100 000 habitantes en un área y tiempo específico (OMS, 2020); P_{it} es una *dummy* que toma valor de 1 si el encuestado es de sexo masculino en el área i en el mes t y 0 de lo contrario; Q_{it} es la edad en años del encuestado en el área i en el mes t ; R_{it} es una *dummy* que toma el valor de 1 cuando la persona indica que recibió algún ingreso por negocio o trabajo diferente al remunerado una semana antes de la realización de la encuesta en el área i en el mes t y 0 de lo contrario; X_{it} es una *dummy* que toma el valor de 1 cuando la persona indica que cotiza pensión en el área i en el mes t y 0 de lo contrario; θ_{it} es una *dummy* de control sobre información educativa que toma el valor de 1 si el encuestado se encuentra estudiando (en niveles primaria, secundaria o superior) en el área i en el mes t y 0 de lo contrario; γ_{it} son los años de educación aprobados por el encuestado en la área i en el mes t ; φ_i es la población total correspondiente al área i ; y ε_{it} es el termino de error del modelo.

Para el modelo (2) la variable dependiente se cambia por la tasa de incidencia de COVID-19 por cada 100 000 habitantes. Esta se interpreta como la probabilidad de pasar de no estar contagiado a estarlo por cada 100 000 habitantes en un área y momento específico.

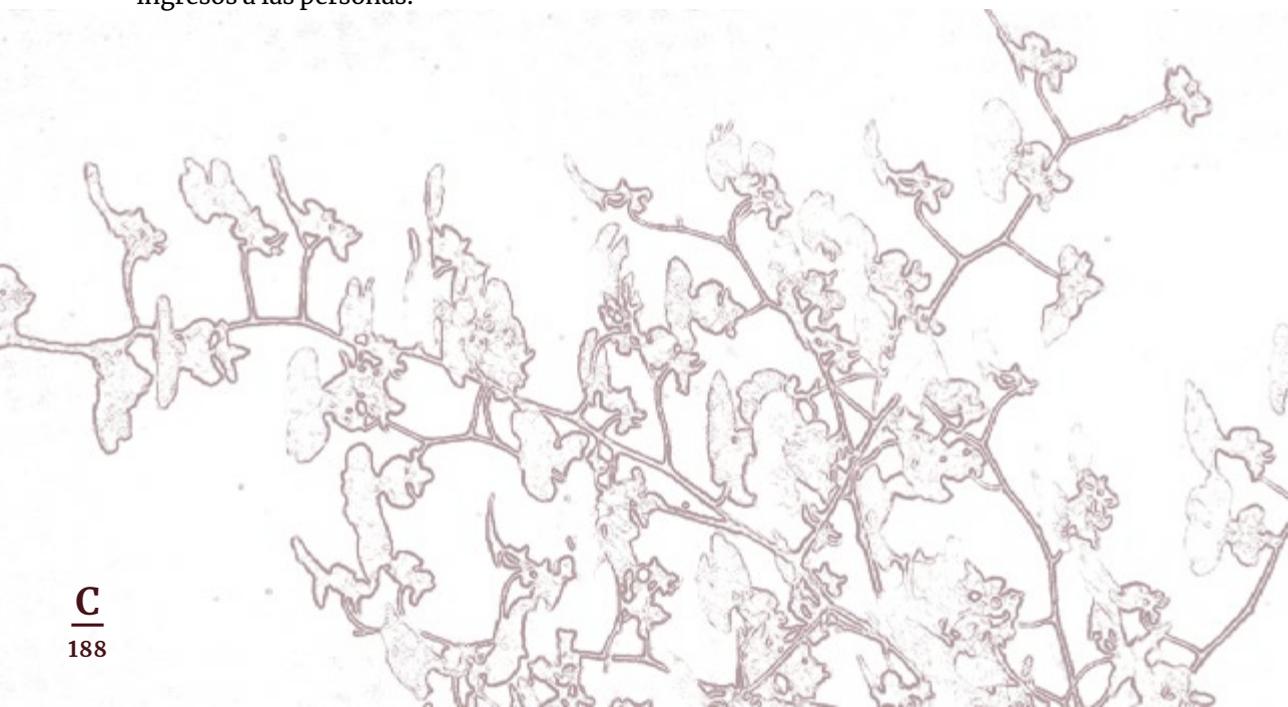
Tabla 1. Efecto de los ingresos recibidos en la semana anterior a la encuesta sobre la TMC

Variable dependiente: tasa de mortalidad cruda por cada 100 000 habitantes					
	13 ciudades (1)	Bogotá (2)	Barranquilla (3)	Medellín (4)	Montería (5)
Masculino	0,013** (0,006)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	0,012 (0,018)	-0,047 (0,031)
Edad	0,0004* (0,0002)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,0001 (0,001)	0,0004 (0,001)
Recibió ingresos la semana pasada	-0,048*** (0,010)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,204*** (0,029)	-0,267*** (0,054)
Cotizante de pensión	-0,002 (0,007)	-0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	-0,001 (0,021)	0,072* (0,038)
Está estudiando	0,004 (0,010)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	-0,023 (0,030)	0,033 (0,049)
Años de estudio	-0,0001 (0,001)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	0,001 (0,002)	0,002 (0,004)
Población total	0,00000*** (0,000)				
Observaciones	22,479	2,696	1,701	2,982	934
R ²	0,103			0,020	0,032
Ajustado R ²	0,103			0,018	0,025
F Estadístico	368.625*** (df = 7; 22471)	1.550 (df = 6; 2689)	0.652 (df = 6; 1694)	9.874*** (df = 6; 2975)	5.068*** (df = 6; 927)
Regresión de mínimos cuadrados agrupados con datos panel de sección cruzada repetida. Significancia: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.					



Los resultados en la tabla 1 sugieren que, para las 13 ciudades, a mayor cantidad de hombres en la población examinada se genera un incremento de la TCM. Esto tiene consistencia con recientes publicaciones que indican que pertenecer al sexo masculino es un factor de riesgo en términos de mortalidad por COVID-19 (Griffith et al., 2020). El resultado más sobresaliente del análisis para las 13 ciudades de la muestra se observa al evaluar el efecto de la recepción de ingresos por trabajo, negocios y motivo diferente a trabajo remunerado, pues el incremento de la cantidad de personas que perciben algún ingreso disminuye la TMC por COVID-19 y es significativo al 1%, conservando todo lo demás constante.

Al tratar de observar el origen de esta correlación entre el aumento de la cantidad de personas que reciben algún ingreso (por negocio, trabajo o motivo diferente a trabajo remunerado) y descenso de fallecimientos por la COVID-19 en las 4 ciudades que se han analizado a lo largo de este estudio, se encuentra que este efecto no se presenta en Bogotá y Barranquilla (y el signo se conserva negativo), pero sí, claramente en Medellín y Montería. Específicamente en Medellín el incremento en 5 pp. de personas que perciben algún ingreso (por motivo diferente a trabajo remunerado) disminuye los fallecimientos en 1 persona por cada 100 000 habitantes por cuenta de la COVID-19. En Montería es aún más fuerte el efecto de las variaciones de ese tipo de ingresos sobre la TMC, pues con solo incrementar en 3,7 pp. la cantidad de las personas que reciben algún ingreso fuera del correspondiente al trabajo remunerado, se genera un fallecimiento menos por cada 100 000 habitantes. Esta información resulta de gran importancia a la hora de adoptar medidas de política pública para contrarrestar la mortalidad por el nuevo coronavirus, teniendo en cuenta que tales acciones pueden enfocarse en propiciar la generación de ingresos a las personas.



**Tabla 2. Efecto de los ingresos recibidos en la semana anterior a la encuesta sobre la TI**

Variable dependiente: tasa de incidencia por cada 100 000 habitantes					
	13 ciudades	Bogotá	Barranquilla	Medellín	Montería
Masculino	0,00002 (0,002)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	0,012 (0,018)	-0,047 (0,031)
Edad	0,0001 (0,0001)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	0,0001 (0,001)	0,0004 (0,001)
Recibió ingresos la semana pasada	-0,035*** (0,004)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	-0,204*** (0,029)	-0,267*** (0,054)
Cotizante de pensión	0,002 (0,003)	-0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	-0,001 (0,021)	0,072* (0,038)
Está estudiando	0,006 (0,004)	0,000 (0,000)	0,000 (0,000)	-0,023 (0,030)	0,033 (0,049)
Años de estudio	0,001** (0,0003)	-0,000 (0,000)	-0,000 (0,000)	0,001 (0,002)	0,002 (0,004)
Población total	0,000*** (0,000)				
Observaciones	22,479	2,696	1,701	2,982	934
R2	0,015			0,020	0,032
Ajustado R2	0,015			0,018	0,025
F Estadístico	49,675*** (df = 7; 22471)	1,550 (df = 6; 2689)	0,652 (df = 6; 1694)	9,874*** (df = 6; 2975)	5,068*** (df = 6; 927)
Regresión de mínimos cuadrados agrupados con datos panel de sección cruzada repetida. Significancia: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.					

Los resultados obtenidos en la tabla 2 para la tasa de incidencia por cada 100 000 habitantes (TI), muestran congruencia con las correlaciones obtenidas en la tabla 1 para la TMC. La TI se interpreta como el riesgo de pasar de estar sano a estar enfermo por el nuevo coronavirus. Las magnitudes y signos de los coeficientes obtenidos también conservan coherencia tanto para las 13 ciudades como para cada una de las 4 ciudades evaluadas específicamente respecto a la tabla 1. Esto nos permite comparar los dos modelos aplicados, en particular, en lo que se refiere a los ingresos recibidos por motivos diferentes a trabajo remunerado.

El deterioro generado por la pandemia en la capacidad económica y el aseguramiento en salud

Como se mencionó en líneas anteriores, tras la expedición de la Constitución de 1991 y la creación de los regímenes subsidiado y contributivo en salud con la Ley 100 de 1993, se implantó en Colombia un sistema que toma en cuenta la capacidad económica



de los usuarios para su afiliación. Ahora, 30 años después de expedida la Constitución y 28 años desde la promulgación de la Ley 100, se evidencia un cierto desbalance que indica un mayor número de afiliaciones hacia el régimen subsidiado, situación que era preexistente a la emergencia sanitaria ocasionada por la COVID-19 y que se acentuó notablemente a partir de esta. Lo anterior brinda una lectura sobre el acceso a los regímenes del SGSSS 30 años después de expedido el texto constitucional.

Así pues, los resultados expuestos en el presente estudio permiten evidenciar el efecto que la emergencia sanitaria y el confinamiento preventivo obligatorio causó en las afiliaciones a los regímenes del SGSSS contributivo y subsidiado. Lo anterior, como se señaló en el documento es el reflejo de la situación laboral e ingresos de las personas que hacen parte de la muestra en las 13 ciudades de la GEIH. También es importante distinguir entre la situación de las personas a partir de la emergencia y antes de esta, dado que en términos generales ya se observaba un descenso en las afiliaciones al régimen contributivo hacia el mes de febrero, lo que se relacionó en su momento con un aumento del desempleo en algunas ciudades, que terminó por acelerarse con las medidas que las autoridades locales y nacionales adoptaron por la pandemia.

El análisis descriptivo desarrollado a través de las figuras muestra que, en ocasiones, el número de contagios y fallecimientos por la COVID-19 puede verse incrementado en ciudades con proporción mayor de personas afiliadas al régimen subsidiado, en comparación con ciudades que tienen un porcentaje superior de afiliados en el régimen contributivo y que, pese a tener mayor población y número de contagiados, sus cifras de fallecidos son menores. Tal es el caso de Montería y Medellín respectivamente.

Uno de los hallazgos más relevantes resulta de los análisis inferenciales en donde se sugiere que los ingresos salvan vidas. En otras palabras, se halló con un alto grado de significancia estadística que el hecho de que las personas manifestaran haber recibido ingresos (por negocio, trabajo o motivo diferente a trabajo remunerado) una semana antes del desarrollo de la encuesta, está correlacionado con una disminución de la TMC y la TI. Además, esta metodología permite evaluar en cuáles de las ciudades de la muestra se presenta esta situación y con qué intensidad. Esto contribuye a dar soporte a las autoridades locales para adoptar medidas que propicien el mantenimiento de un mínimo de ingresos a los hogares, especialmente en las ciudades donde se presenta mayor sensibilidad de la relación ingresos-contagiados-fallecimientos. Una de las estimaciones nos muestra que incrementar en Montería en 3,7 pp. la cantidad de las personas que reciben algún ingreso por motivo diferente al trabajo remunerado conllevaría a un fallecimiento menos por cada 100 000 habitantes.

Finalmente, también se debe anotar que la limitación del estudio reside en que se trata del establecimiento de correlaciones y no de una evaluación de impacto, dado que no se establecen grupos de tratamiento y control porque, para este caso, todos los elementos de la muestra son afectados por la pandemia.



Referencias

- Álvarez, R., Calvo, J., Torrado, C. y Mondragón, J. (2013). *Fundamentos de econometría intermedia: teoría y aplicaciones*. Universidad de los Andes.
- Becerra O., Eslava M. e Isaacs, M. (2020). La afectación efectiva del empleo en la pandemia: ¿Qué más nos pasó? *Nota Macroeconómica*, (26). 1-5.
- Corte Constitucional. (2002, 1 de marzo). *Sentencia T-149 de 2002*. (M. P. Manuel José Cepeda Espinosa). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2002/t-149-02.htm>
- Corte Constitucional. (2008, 31 de julio). *Sentencia T-760 de 2008*. (M. P. Manuel José Cepeda). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2008/t-760-08.htm>
- Corte Constitucional. (2018, 15 de enero). *Sentencia T-001 de 2018*. (M. P. Cristina Pardo). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2018/T-001-18.htm>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020a). *Boletín Técnico. Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), agosto 2020*. https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_ago_20.pdf
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2020b). *Codificación de la División Político-Administrativa de Colombia – Divipola*. <https://www.dane.gov.co/index.php/sistema-estadistico-nacional-sen/normas-y-estandares/nomenclaturas-y-clasificaciones/nomenclaturas/codificacion-de-la-division-politica-administrativa-de-colombia-divipola>
- Griffith D., Sharma G., Holliday C., Enyia O., Valliere M., Semlow A., Stewart E. y Scott, R. (2020). *Men and COVID-19: a biopsychosocial approach to understanding sex differences in mortality and recommendations for practice and policy interventions*. Center for Disease Control and Prevention.
- Lamprea-Barragán, T., Ospina, V., Hernández, G. y Rivera, A. (2020). *Una medida de los efectos potenciales del COVID-19 en el empleo: el caso de la política de aislamiento preventivo obligatorio en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación.
- Ley 100 de 1993. (1993, 23 de diciembre). *Ley Sistema de Seguridad Social Integral. Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República. Diario oficial. N.º 41148.
- Ley 1562 de 2012. (2012, 11 de julio). *Ley que modifica el Sistema de Riesgos Laborales y se dictan otras disposiciones en materia de salud ocupacional*. Congreso de la República. Diario oficial. N.º 48488.
- Ley 1753 de 2015. (2015, 9 de junio). *Ley del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018*. Congreso de la República. Diario oficial. N.º 49538.
- Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). (2017). *Boletín de aseguramiento en salud. Primer Trimestre 2017*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VP/DOA/boletin-aseguramiento-i-trimestre-2017.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). (2020, 10 de marzo). *Resolución 380*.



- https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%20380%20de%202020.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). (2020, 12 de marzo). *Resolución 385*. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=119957#:~:text=Decl%C3%A1rase%20la%20emergencia%20sanitaria%20en,se%20incrementan%2C%20podr%C3%A1%20ser%20prorrogada>.
- Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). (2020, 13 de marzo). *Resolución 407*. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%20407%20de%202020.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). (2020, 17 de marzo). *Resolución 450*. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%200450%20de%202020.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). (2020, 26 de mayo). *Resolución 844*. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Resoluci%C3%B3n%20No.%20844%20de%202020.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). (2020, 25 de agosto). *Resolución 1462*. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/resolucion-1462-de-2020.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social (MinSalud). (2020, 1 de noviembre). *Cifras del aseguramiento en salud con corte septiembre de 2020*. MinSalud.
- Organización Mundial de la Salud (OMS). (2020). *Estimating mortality from COVID-19*. OMS.
- Organización Panamericana de la Salud (OPS). (2020). *Las personas mayores de 60 años han sido las más afectadas por la COVID-19 en las Américas*. OPS.
- Presidencia de la República. (2020, 17 de marzo). *Decreto 417*. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20417%20DEL%2017%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República. (2020, 22 de marzo). *Decreto 457*. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20457%20DEL%2022%20DE%20MARZO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República. (2020, 6 de mayo). *Decreto 637*. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20637%20DEL%206%20DE%20MAYO%20DE%202020.pdf>
- Presidencia de la República. (2020, 28 de julio). *Decreto 1076*. <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201076%20DEL%2028%20DE%20JULIO%20DE%202020.pdf>
- Real Academia Española (RAE). (2020). *Pandemia*. RAE.
- Zambrano A. y Arboleda D. (2020, 28 de septiembre). Crecimiento, pobreza y remesas: enseñanzas y alertas para Colombia. *Razón Pública*. <https://razonpublica.com/pobreza-desigualdad-tiempos-pandemia/>





Capítulo diecisiete

Tres décadas de avance en el sistema de gestión público en Colombia, un camino hacia la nueva gestión pública





Capítulo diecisiete

Tres décadas de avance en el sistema de gestión pública en Colombia, un camino hacia la nueva gestión pública

*Joaquín Manuel Granados Rodríguez**

Introducción

El presente capítulo tiene como fin dar a conocer el avance del sistema de gestión público en Colombia desde la Constitución de 1991 hasta la actualidad, demostrando el interés de la administración pública del país en estas herramientas que permiten la implementación del paradigma de la nueva gestión pública (NGP). Paradigma que pretende modernizar el Estado, mejorar el desarrollo de las instituciones y fortalecer el aspecto gubernamental, mediante la evaluación de la gestión pública, la gestión de resultados, el uso de tecnologías de la información y el servicio orientado hacia el cliente, permitiendo generar creación del valor público y una gestión por resultados. Así las cosas, se pretende dar respuesta a ¿cuál ha sido el recorrido histórico de la gestión por resultados y de la NGP en Colombia desde la expedición de la Constitución de 1991?

* Magíster en Sistemas Integrados de Gestión, Universidad Internacional de La Rioja, España. Docente Investigador del programa de Administración Pública de la Institución Universitaria Politécnico Grancolombiano. Correo electrónico: jgranado@poligran.edu.co



Para dar respuesta a esto, se presentará una breve explicación del origen y desarrollo de la nueva gestión pública, dando a conocer los elementos que esta reforma trajo consigo misma como la reinención del gobierno, el paradigma posburocrático, la creación de valor público, la gestión por procesos y la gestión por resultados. Esta última trae consigo procesos de evaluación de la gestión pública, y por ende la creación de indicadores de desempeño y de esta manera la medición del desempeño organizacional público. Posterior a esto, se realizará una descripción de las normas expedidas en Colombia que evidencian la NGP en el marco de sistemas de gestión implementados en el país. Finalmente, se presentarán las conclusiones del capítulo, las cuales refuerza la idea de que Colombia ha recorrido un camino de más de 30 años implementando modelos de gestión y control que han permitido a las organizaciones públicas mejorar su gestión por resultado y por ende el desempeño organizacional atendiendo los derechos, problemas y necesidades de los ciudadanos mediante resultados que han contribuido a la construcción de valor público, es decir, materializando el propósito de la NGP.

Nueva gestión pública: surgimiento de la gestión por resultados en Latinoamérica

A finales del siglo XX existieron crisis políticas y económicas en casi todo el mundo, debido a los Estados sociales, asistenciales, de bienestar y socialdemócratas que surgían en esta época; también, en vista de la existencia de una necesidad por democratizar los regímenes políticos, autoritarios, prerrepublicanos y predemocráticos de diferentes países, cuyo propósito era generar un papel más protagónico a los ciudadanos y la sociedad civil en general. Aunado a esto, existían factores que empeoraban dicha situación: factores económicos relacionados con la ralentización de la productividad, la debilidad recaudatoria, el déficit público, y el proceso de globalización que conllevaba movimientos migratorios y desestructuración del modelo laboral; factores políticos, relacionados con la dificultad de procesar las demandas de los ciudadanos, las cuales eran cada vez más complejas y exigentes, generando un problema de legitimación y apoyo al Estado y el modelo de bienestar existente. Lo anterior, generó como resultado crisis fiscales y administrativas que pasaban la viabilidad del Estado mismo y la capacidad de realizar las funciones sociales básicas de los Estados y Administraciones públicas en general (Aguilar, 2015).

Así, esta crisis de legitimidad de los Estados, debido a la falta de capacidad de las Administraciones públicas para satisfacer las demandas de una sociedad cada vez más informada y exigente (Torres, 2008), que cuestionaba el rol del Estado, permitió prosperar un movimiento de reformas en el sector público, basado en el mercado como modelo



de relación política y administrativa, y el cual se caracteriza por una doctrina gerencial de calidad total y costos de transacción bajos, denominado la nueva gestión pública (NGP), y el cual propone la modernización del Estado, el desarrollo de las instituciones y el fortalecimiento gubernamental mediante la evaluación de la gestión pública, la gestión de resultados, el uso de tecnologías de la información y el servicio orientado hacia el cliente (Bolívar y García, 2014; Culebro, 2008; Ospina, 2001).

Según Chica (2011), la NGP aborda y desarrolla temas como la reinención del gobierno, el paradigma posburocrático, la creación de valor público, la gestión por procesos y la gestión para resultados, los cuales se explican a continuación:

- La reinención del gobierno busca dar paso de una administración pública burocrática a una gerencial orientada a la satisfacción del ciudadano, que da relevancia a los principios de competitividad y eficiencia.
- El paradigma posburocrático propone principios para la cultura organizacional pública, buscando la calidad y la generación de valor, para dar paso a la identificación misional, de servicios, clientes y resultados, más que la especificación de funciones, autoridades y estructuras.
- La creación de valor público es una estrategia orientada a resultados que son demandados por la sociedad en donde el gerente público debe explorar el potencial del contexto político y organizativo en el que está inmerso con el fin de crear valor público; razón por la que la satisfacción ciudadana toma importancia pues mide la creación de valor público.
- La gestión por procesos, que fortalece la operacionalización y las actividades públicas, pues estas hacen parte de procesos, los cuales son medidos a partir de indicadores que permiten medir la gestión de los líderes de proceso, el mismo proceso y el cómo llegan las salidas a los clientes.
- La gestión por resultados, la cual propone un énfasis en los resultados e impactos que se logran a favor de la satisfacción y bienestar de los ciudadanos, haciendo énfasis en la superación de problemas socialmente relevantes como el progreso de la pobreza, el crecimiento económico sostenible, el mejoramiento de la calidad de vida, el incremento de la esperanza de vida, el aumento de los promedios de escolaridad, la disminución del costo de operación gubernamental, mejoramiento de la definición y medición de los resultados y desarrollo por parte de las instancias estatales supranacionales.

Este último tema, la gestión por resultados, plantea la necesidad de poner al Estado al servicio del ciudadano y, por tanto, transformar las Administraciones públicas en organizaciones que privilegian la obtención de resultados que satisfagan las



necesidades y demandas de la población sin abandonar el buen uso de los recursos (Makón, 2014). En otras palabras, con la entrada de la NGP se privilegian los conceptos de eficiencia y eficacia de la gestión pública, enfocándose en la producción de bienes y servicios teniendo como centro a la población y al ciudadano.

Hablar de gestión por resultados implica hablar de gestión por objetivos y evaluación de la gestión. Según Sánchez (2003), la gestión por objetivos estimula la eficacia, el consenso, la transparencia y la democracia en los gobiernos, pues articula la planificación estratégica y la operacional, permitiendo a los ciudadanos controlar a sus gobernantes al poder medirlos a partir del resultado esperado en cada entidad. Sin embargo, este resultado debe ser de los logros públicos, incluyendo bienes y servicios entregados a la ciudadanía, y no los medios y recursos usados durante la gestión. Ahora bien, la gestión por resultados trajo consigo la evaluación de la gestión pública y por ende de indicadores de desempeño y el desempeño institucional público; esta evaluación es entendida como una herramienta que provee insumo para la toma de decisiones de las instituciones gubernamentales que conlleva a la mejora continua (Bonney y Armijo, 2005). Esta evaluación se considera un proceso que consolida información y permite verificar el cumplimiento de las políticas públicas y de la gestión en general, volviéndose un elemento significativo al detectar falencias, estructurar alternativas y entregar información para implementar acciones organizacionales, presupuestarias, políticas y estratégicas.

Hablar de evaluación implica hablar de seguimiento, pues son procesos complementarios ya que este último permite establecer si el plan de trabajo y los objetivos intermedios se están cumpliendo; y la evaluación determina si se han logrado los procesos, productos y resultados finales e identifica los factores que intervienen. En consecuencia, según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2018), la evaluación necesita la información generada por el seguimiento, para emitir un juicio sobre el valor generado, y las variables que intervienen en dicho resultado. En conclusión, la evaluación de la gestión pública es un instrumento de planeación que mide y promueve la calidad y la mayor efectividad de la gestión del sector público, complementándose con el seguimiento, y que determina el grado de eficiencia y eficacia de la administración al generar información sobre el cumplimiento de metas y objetivos, brindando elementos para la toma de decisiones sobre la planeación y asignación de recursos (CONPES 2688, 1994).

En Latinoamérica, la implementación de la gestión por resultados inició con el desarrollo de sistemas de evaluaciones que llevaron a los gobiernos hacia la eficiencia de los recursos y de la prestación de servicios: en Chile, México, Perú y Uruguay fueron sistemas de resultados basados en el sistema presupuestario; en Colombia y Costa Rica fueron sistemas basados en el sistema de planificación y análisis de cumplimiento de políticas (Makón, 2014). De esta forma, y como lo afirma Montecinos (2012), los países de Latinoamérica transitaron de un modelo de gestión burocrático-tradicional a uno



basado en resultados, trayendo consigo la “reinvención del gobierno” y mejora del desempeño de las organizaciones públicas.

De esta manera, con la entrada del modelo de gestión por resultados la evaluación organizacional fue protagónica en los últimos años en las entidades públicas, y en consecuencia trajo consigo indicadores de desempeño, los cuales son herramientas o instrumentos cuantitativos y cualitativos que permiten monitorear los objetivos propuestos dentro del proceso de planeación de las organizaciones (Heredia, 2013) y permite verificar en qué medida ha alcanzado los propósitos las entidades, con el fin de mejorar la gestión pública y no aplicar sanciones. Un ejemplo claro de estos indicadores son los de efectividad y eficiencia que, aunque miden el cumplimiento de metas y el uso adecuado de recursos, no son suficientes para determinar la continuidad de las organizaciones, pues dejan de lado elementos fundamentales como la capacidad financiera y el interés de maximizar la satisfacción de clientes, del personal, de la sociedad y de los accionistas de la organización (Münch, 2014). Por esta razón, se han creado indicadores para medir la percepción de los grupos de valor (*stakeholder*) de las organizaciones y la capacidad financiera a largo y corto plazo, pues con estos se podría asegurar la supervivencia de cualquier organización, y aunque estos indicadores son los más representativos para medir el desempeño de cualquier tipo de organización, no son los únicos.

Tal como lo mencionan Bonnefoy y Armijo (2005), el uso de indicadores de desempeño está relacionado directamente con la evaluación de los resultados, pero aunque se tiene una definición propia de desempeño por la Real Academia Española, entendiéndola como “actuar, trabajar, dedicarse a una actividad”, para el ámbito de la gestión pública se necesita un concepto más amplio, y es por eso que se asoció al desempeño público la eficiencia, eficacia, desempeño presupuestario, focalización y calidad en la prestación de servicios. En síntesis, se entiende por desempeño público “la productividad, calidad, oportunidad, responsabilidad y eficacia de los servicios y programas públicos” (p. 21). Por ende, indicador de desempeño es la medición de las actuaciones públicas en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía (Bonnefoy y Armijo, 2005, p. 25), es decir, es una medición que pretende responder posterior a la intervención de la gestión pública en qué medida se cumplieron los objetivos, cuál es el nivel de satisfacción de la calidad percibida por los usuarios, cuán oportunamente llegó el servicio y cuán aceptable ha sido el desempeño de la entidad. De esta manera, con la medición o indicadores de desempeño, específicamente con las respuestas a los interrogantes mencionados, se tiene como objetivo mejorar el curso de acción y la mejora de la gestión pública a partir de la toma de decisiones.

De esta forma, se puede observar que la crisis de legitimidad de los Estados, generada por la falta de capacidad de las Administraciones públicas para satisfacer las demandas de la sociedad (Torres, 2008), dio origen a las reformas de la NGP, las



cuales se asientan en la modernización y fortalecimiento del Estado desde una doctrina gerencial de calidad, la evaluación de la gestión pública, la gestión por resultados, el uso de las TIC, y el servicio orientado hacia el cliente. Adicional a esto, la NGP está enmarcada en una reinención del gobierno orientada a la satisfacción del ciudadano; un paradigma posburocrático que se orienta en la calidad; una generación del valor que da importancia a la misionalidad de las entidades públicas, a los servicios prestados y los resultados en general; una creación de valor público que orienta a las organizaciones a generar resultados sobre las necesidades y problemáticas de la sociedad; una gestión por procesos como estrategia para fortalecer a la operacionalización de las actividades públicas a partir de la medición de los procesos por medio de indicadores; y, finalmente, una gestión por resultado que busca poner al Estado al servicio del ciudadano mediante la obtención de resultados que satisfagan las necesidades y demandas de la población sin que se abandone el buen uso de los recursos.

La gestión por resultados implica la gestión por objetivos la cual pretende estimular la eficacia, consensos, transparencia y democracia de los gobiernos, además permite a los ciudadanos controlar a los gobernantes (Sánchez, 2003). En este sentido, la gestión por resultados trajo consigo la evaluación de la gestión pública como proceso que busca consolidar información y verificar el cumplimiento de la gestión en general; lo anterior, mediante indicadores de desempeño los cuales verifican en qué medida se ha alcanzado los propósitos establecidos y los que permiten conocer el desempeño de las organizaciones públicas, entendido como la medición realizada posterior a la intervención de la gestión pública en las dimensiones de eficiencia, eficacia, calidad y economía, y lo cual permite tomar decisiones para implementar acciones de mejora de la gestión pública en general.

La materialización de la gestión por resultados en Colombia

Colombia, con la entrada del paradigma de la NGP y su objetivo de mejorar la gestión en general, se propuso recuperar la capacidad de gestión del Estado mediante la participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones, la incorporación de esquemas de administración de los recursos de forma eficiente y el logro de flexibilidad para garantizar gobiernos ágiles. Lo anterior, fue un hecho con la promulgación de la Constitución Política de 1991, la cual establece como principio de la función administrativa la transparencia, la publicidad de la gestión pública, la promoción de la participación ciudadana, el control interno, la vigilancia sobre la gestión pública y la evaluación de gestión y resultados (Quintanilla, 2017).

Sin embargo, este fue el inicio de la implementación de la NGP y la gestión por resultados en el país, pues desde ese momento a la fecha han surgido diferentes linea-



mientos que han evidenciado el interés de la administración pública en mejorar su gestión e interesarse más en sistemas que promuevan la mejora continua, la satisfacción de los grupos de valor, la evaluación de la gestión y el uso eficiente de los recursos. En este apartado se pretende dar a conocer dichos lineamientos y normatividad asociada que muestren la evolución de Colombia hacia un Estado eficiente y gobiernos ágiles.

Como se nombró anteriormente, el primer paso hacia la NGP, específicamente hacia la reinención del gobierno y una gestión pública eficiente, fue mediante la Constitución Política de 1991, en donde se establecieron los principios de la función administrativa del Estado colombiano bajo una mirada de eficiencia y efectividad, el cumplimiento de las funciones del Estado y se enmarcó el concepto de control interno como un garante del cumplimiento. Esto específicamente al definir:

La función administrativa está al servicio de los intereses generales y se desarrolla con fundamento en los principios de igualdad, moralidad, eficacia, economía, celeridad, imparcialidad y publicidad, mediante la descentralización, la delegación y la desconcentración de funciones. Las autoridades administrativas deben coordinar sus actuaciones para el adecuado cumplimiento de los fines del Estado. La administración pública, en todos sus órdenes, tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley. (Constitución Política de 1991, art. 209)

Así mismo, la carta magna evidenció el interés por establecer un sistema de evaluación público sobre la gestión y los recursos económicos, al definir que:

La entidad nacional de planeación que señale la ley tendrá a su cargo el diseño y la organización de los sistemas de evaluación de gestión y resultados de la administración pública, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, en las condiciones que ella determine. (art. 343)

Posterior a esto, y con el fin de desplegar los artículos mencionados de la norma más importante a nivel nacional, Colombia se aproxima a la gestión por resultados, y la evaluación de la gestión al expedir la Ley 87 de 1993, la cual genera los lineamientos para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado. Específicamente en su artículo primero define el Sistema de Control Interno (SCI) como:

El sistema integrado por el esquema de organización y el conjunto de los planes, métodos, principios, normas, procedimientos y mecanismos de verificación y evaluación adoptados por una entidad, con el fin de procurar que todas las actividades, operaciones y actuaciones, así como la adminis-



tración de la información y los recursos, se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes dentro de las políticas trazadas por la dirección y en atención a las metas u objetivos previstos. (art. 1)

Adicional a esto, esta norma define la estructura para realizar la evaluación de la gestión pública al establecer que el ejercicio de control interno debe implementarse por cada uno de los cargos o servidores que existen en la entidad y en particular aquellos que tienen un mando o liderazgo, y el cual debe basarse en los principios de igualdad, moralidad, eficiencia, economía, celeridad, imparcialidad, publicidad y valoración de costos ambientales. Frente a los objetivos del sistema se precisó que este debe proteger los recursos de las organizaciones, garantizar la efectividad y economía de las operaciones y funciones de estas, orientar las acciones al cumplimiento de los objetivos institucionales, garantizar una correcta evaluación, asegurar la oportunidad y confiabilidad de la información y definir medidas de prevención de riesgos y logro de objetivos bajo procesos de planeación y ejecución. Ahora bien, esta misma norma concretó a la Unidad de Control Interno como la encargada de evaluar de forma independiente este sistema y proponer recomendaciones para mejorarlo y que todas las transacciones de las entidades deberán registrarse en forma exacta, veraz y oportuna de tal forma que permita la generación de informes.

Así, esta norma tiene un aporte representativo en el paradigma posburocrático y la gestión de procesos, pues permite por un lado definir y aterrizar la misionalidad de las organizaciones, orientar una cultura de calidad, servicio y generación de valor, y por otro lado, permite orientar la operacionalización de las actividades al definir que las organizaciones deben establecer objetivos y metas, formular planes operativos, políticas, procedimientos, sistemas para la ejecución de los planes, definir los niveles de autoridad y responsabilidad, además de las normas que protejan y permitan el uso racional de los recursos administrar el personal conforme a un sistema de méritos y sanciones, aplicar recomendaciones de evaluaciones, establecer sistemas de información que faciliten la gestión del control, organizar métodos confiables para la evaluación, establecer programas de inducción, capacitación y actualización de directivos y personal, además de simplificar y actualizar normas y procedimientos.

La segunda norma que permite desarrollar lo expedido por la carta magna es la Ley 152 de 1994, la cual permitió definir la entidad que generaría los lineamientos para evaluar la gestión y medir los resultados de las entidades públicas, de la siguiente forma:

Corresponde al Departamento Nacional de Planeación (DNP), en su condición de entidad nacional de planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y



señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades. (art. 29)

Además, establece como objeto de medición de la gestión los planes de acción de cada organización, pues esta norma definió que las organizaciones públicas deben elaborar planes cuatrienales y planes de acción anuales, los cuales serán objetos de evaluación de resultados, y de los cuales se realizarían informes como insumo para diseñar el plan de inversiones de la vigencia posterior. En otras palabras, con estas acciones Colombia avanza en la gestión por procesos al facilitar la operación de actividades y permitir dar lineamientos de medición.

Otra norma que nos acerca a la mejora de la gestión pública y pretende fortalecer la capacidad administrativa, el cumplimiento normativo y habla por primera vez del desempeño institucional, es la Ley 489 de 1998, la cual en su capítulo IV establece el Sistema de Desarrollo Administrativo (SDA) definiéndolo como:

Conjunto de políticas, estrategias, metodologías, técnicas y mecanismos de carácter administrativo y organizacional para la gestión y manejo de los recursos humanos, técnicos, materiales, físicos, y financieros de las entidades de la Administración Pública, orientado a fortalecer la capacidad administrativa y el desempeño institucional, de conformidad con la reglamentación que para tal efecto expida el Gobierno nacional. (art. 15)

De esta forma, se implementa en las organizaciones públicas un sistema que ayudaría a la reinención del gobierno en tanto su propósito era fortalecer la capacidad institucional y gerenciar las Administraciones públicas desde la competitividad. Así mismo, se definió en el marco del SDA dos elementos, las Políticas de Desarrollo Administrativo (PDA) y el Plan Nacional de Formación y Capacitación (PNFC), las cuales materializarían del paradigma posburocrático y gestión de procesos pues buscan la calidad y la generación de valor al diagnosticar las organizaciones y generar programas de mejora continua en estas y promover estrategias de descentralización administrativa en el marco de la participación ciudadana y la coordinación territorial, mejorar la atención a los usuarios, y resolución oportuna y efectivas de las quejas y reclamos; a la vez, estas plasman la creación de valor público, la reinención del gobierno y la gestión por resultados al interesarse en mejorar la calidad de bienes y servicios, buscar la racionalización de trámites, suprimir dependencias, y la medición de productividad, imple-



mentación de indicadores de eficiencia y eficacia, además de fortalecer los sistemas de información de la gestión pública y diseñar mecanismos que fortalezcan la participación ciudadana en la toma de decisiones.

Finalmente, con el propósito de garantizar el seguimiento de la ejecución de las políticas y el cumplimiento a dichos objetivos, esta ley creó el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo (CSDA), el cual tenía una presencia a nivel nacional y territorial y le dio la potestad al Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP) para elaborar el informe anual de ejecución y resultado de estas políticas.

Continuando con la exposición de normas, cinco años después el Congreso de la República crea el Sistema de Gestión de la Calidad (SGC) de la rama ejecutiva del poder público mediante la Ley 872 del 2003, como herramienta que se enfocaría en concretar la creación del valor público y la gestión por resultados, pues muestra interés en los grupos de valor en satisfacer sus necesidades y solucionar sus problemáticas, en tanto este sistema es definido como:

Una herramienta de gestión sistemática y transparente que permita dirigir y evaluar el desempeño institucional, en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de los servicios a cargo de las entidades y agentes obligados, la cual estará enmarcada en los planes estratégicos y de desarrollo de tales entidades. El sistema de gestión de la calidad adoptará en cada entidad un enfoque basado en los procesos que se surten al interior de ella y en las expectativas de los usuarios, destinatarios y beneficiarios de sus funciones asignadas por el ordenamiento jurídico vigente (Ley 872 de 2003, art. 1).

Esta norma concretó los mínimos requisitos para cumplir con el SGC, en tanto este debía ser implementado obligatoriamente en las entidades de la rama ejecutiva a nivel central y descentralizado, las cuales debían identificar sus usuarios o beneficios del servicio, obtener sus necesidades, identificar y priorizar los procesos estratégicos y críticos para prestar un servicio de calidad, asegurar procesos eficaces, establecer puntos de control sobre los riesgos de mayor ocurrencia o que generen un mayor impacto, documentar, describir y ejercitar los procesos, y finalmente realizar seguimiento, análisis y medición de los procesos. Con lo anterior, se observa que este sistema tenía el objetivo de detectar y corregir desviaciones, controlar procesos, suprimir duplicidad de funciones y dar respuesta a las peticiones, quejas, reclamos, denuncias y demandas, de tal forma que podría facilitar el control político ciudadano al poder estos últimos acceder a esta información.

La Ley 872 de 2003 estableció el propósito de expedir una norma técnica de calidad en la gestión pública que tuviera en cuenta las normas técnicas internacionales existentes; lo cual se cumplió en el 2004 con la expedición del Decreto 4110 la cual adoptó la “Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública” o NTCGP 1000:2004. En



esta se determinan las generalidades y requisitos mínimos para establecer, documentar, implementar y mantener un Sistema de Gestión de la Calidad y obliga a las organizaciones públicas a implementar un modelo basado en procesos bajo el ciclo “Planificar – Hacer – Verificar – Actuar” o PHVA, exigiendo a las organizaciones públicas a comprender y cumplir los requisitos normativos y las necesidades de sus grupos de valor, considerar los procesos que aportan valor, obtener resultados de desempeño y eficacia de los procesos y, finalmente, establecer una mejora continua.

Así, las organizaciones públicas para dar cumplimiento a los requisitos de esta norma deberían: identificar procesos que permitan el cumplimiento de la misionalidad de la entidad, determinar interacción de los procesos, determinar métodos para asegurar que los procesos sean eficaces y eficientes, asegurar la disponibilidad de recursos e información para implementar los procesos, realizar seguimiento y medición de estos, implementar acciones necesarias para alcanzar los resultados planificados y la mejora continua, además de identificar riesgos, documentar política, manual, procedimientos y registros que evidencien la gestión de la calidad, controlar los documentos y registros, los primeros actualizándolos constantemente e identificando cambios, sobre los segundos velando por evidenciar los requisitos de la norma y la operación del sistema.

También, se establece la responsabilidad de la dirección en la implementación y despliegue del SGC, en tanto deben tomar decisiones para asegurar su efectividad y mejorar los productos y servicios ofrecidos a partir de revisiones del sistema que incluya un análisis del estado actual de la gestión pública teniendo en cuenta auditorías, retroalimentación de los grupos de valor, desempeño de los procesos, estado de las acciones correctivas y preventivas, seguimiento a revisiones previas, cambios que afectan la organización y estado de los riesgos de la entidad. En este orden de ideas, otro aspecto fundamental concretado por esta norma fue el enfoque hacia el cliente, en tanto el deber de determinar los requisitos de los clientes y requisitos legales que permitan la realización de bienes, productos y servicios demandados, y en el cual se debe implementar estrategias de comunicación asertiva, donde los ciudadanos puedan conocer los bienes y servicios ofertados además de la gestión pública en general pudiendo retroalimentarla mediante quejas, reclamos y sugerencias, y participando en el todo ciclo de la gestión.

Así mismo, la NTCGP le da importancia a los productos y servicios generados por las organizaciones, en tanto deben establecer procesos de diseño, desarrollo, revisión, verificación y validación de estos, velando porque estén bajo condiciones controladas, con información disponible sobre su ciclo, en donde se usen dispositivos de seguimiento, y donde se realice medición y control de los riesgos. En conclusión, este lineamiento resalta el proceso de medición y mejora del sistema, obligando a las organizaciones a planificar procesos de seguimiento, medición, análisis y mejora del SGC en general,



prestando particular atención a los bienes y servicios producidos por la entidad, teniendo en cuenta la satisfacción del cliente, procesos de auditoría interna, conformidad de los requisitos de productos, servicios, procesos y proveedores de las entidades, control de los productos no conformes y datos de evaluación de la gestión, de los cuales se deben establecer acciones de mejora que incluyan acciones correctivas y preventivas.

En el 2005 se expide el Decreto 1599 de 2005, el cual establece las generalidades para establecer, documentar, implementar y mantener el SCI en las entidades públicas definido por la Ley 87 de 1993. Esto a partir del Modelo Estándar de Control Interno (MECI), entendido como ese conjunto de elementos, políticas, directrices y lineamientos que proporcionan una estructura para el control de la estrategia, gestión y evaluación en las entidades del Estado, y cuyo propósito es orientar a las organizaciones públicas colombianas hacia el cumplimiento de sus objetivos institucionales y la contribución de estos a los fines esenciales del Estado, mejorando el desempeño institucional a través del fortalecimiento del control y de los procesos de evaluación que deben llevar a cabo las oficinas de Control Interno, unidades de Auditoría Interna o quien haga sus veces.

Este modelo tiene un enfoque basado en procesos, el cual consiste en identificar y gestionar de manera eficaz actividades de control y se enmarca en tres principios: autocontrol, entendido como la capacidad de los servidores para controlar su trabajo y detectar desviaciones y efectuar correcciones para cumplir los resultados de sus funciones y de los procesos que hacen parte; autoregulación, visto como la capacidad institucional para aplicar al interior de las organizaciones públicas procedimientos que permitan la implementación del SCI bajo los principios de integridad, eficiencia y transparencia; y, finalmente, autogestión, entendida como la capacidad institucional para interpretar, coordinar, aplicar y evaluar la función administrativa asignada por la normatividad (Decreto 1599 de 2005).





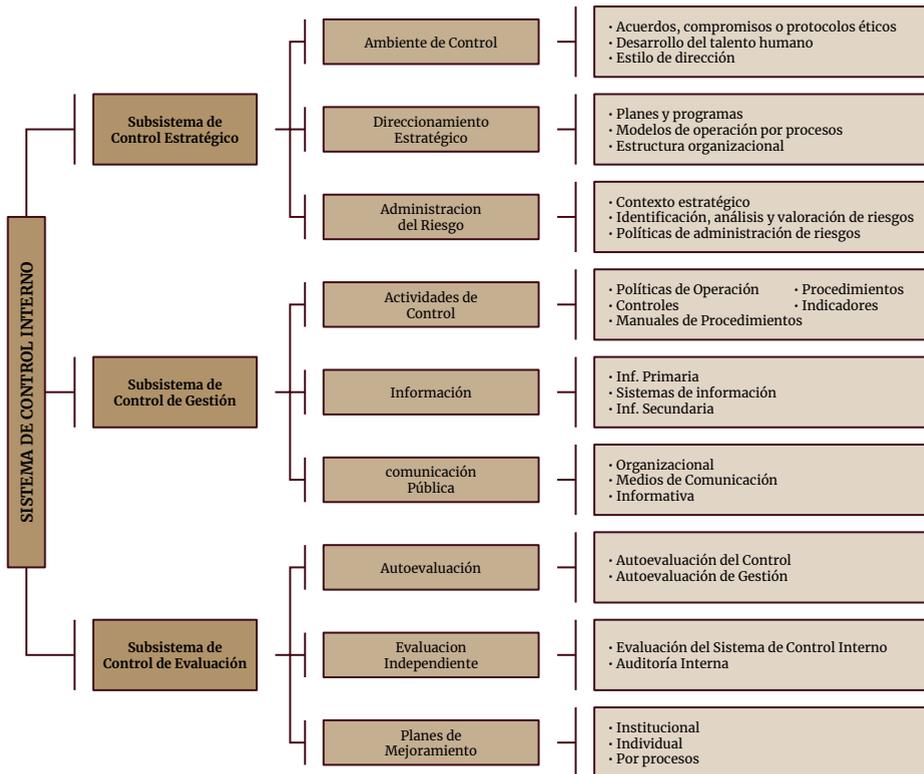
En este sentido, este decreto estableció la forma de operacionalizar la prevención, control, evaluación y de mejoramiento continuo de las entidades públicas mediante la definición de los objetivos del SCI, los cuales son:

- Controlar el cumplimiento de la función administrativa, lo cual incluye establecer acciones que garanticen el cumplimiento de las funciones y del marco legal aplicable, determinar el marco legal aplicable dando cumplimiento al principio de autorregulación, y diseñar los procedimientos que permitan la verificación y evaluación del marco legal.
- Controlar el direccionamiento estratégico, mediante la creación de conciencia dentro de la organización sobre la importancia del control y aplicación de los principios del MECI, estableciendo procedimientos que permitan el diseño y desarrollo organizacional según sus características propias, y diseñando procedimientos que permitan cumplir la misionalidad y proteja los recursos bajo su custodia de la organización a partir de la administración adecuada de los riesgos.
- Controlar la ejecución o la gestión de operaciones de las entidades, implementado procedimientos de prevención, detección y corrección, que velen por desarrollo de las actividades institucionales bajo los principios de eficacia, eficiencia y economía. También garantizando porque todos los esfuerzos, incluyendo actividades y recursos, estén dirigidos al cumplimiento de su misionalidad. Finalmente, estableciendo procedimientos que permitan la generación y registro de información oportuna y confiable necesaria para la toma de decisiones y procedimientos que permitan una comunicación interna y externa efectiva que dé a conocer información que genere la entidad de manera transparente, oportuna y veraz.
- Controlar la evaluación mediante procedimientos u otros mecanismos de evaluación que garanticen el seguimiento de la gestión pública en tiempo real, permitiendo generar acciones oportunas de corrección y de mejoramiento. A la vez, estableciendo procedimiento de verificación y evaluación del control interno, que garantice evaluación independiente de las oficinas de Control Interno, propiciando el mejoramiento continuo del control y de la gestión de la entidad.
- Controlar la información, garantizando procedimientos que generen información veraz y oportuna, y la cual se deba suministrar según la normatividad vigente, garantizando la publicidad de información al interior de la entidad y la rendición de cuentas públicas.



De esta manera, se creó una estructura de control interno basado en tres subsistemas, cada uno de estos con componentes y elementos de control que deben aplicar todas las organizaciones para dar cumplimiento al SCI y sus objetivos anteriormente descritos. En otras palabras, se creó una estructura para garantizar la gestión por resultados y la evaluación de la gestión, además de fortalecer el desempeño institucional público.

Figura 1. Estructura del control interno



Fuente: Roncancio (2018).

En el 2012 se expide el Decreto 2482 de 2012, el cual adopta por primera vez el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) como instrumento de articulación y reporte de la planeación, el cual comprendía: los referentes para la construcción de planes, metas; las políticas de desarrollo administrativo, las cuales son lineamientos para orientar a la organización a mejorar su gestión, cumplir las metas del gobierno, simplificar procesos y procedimientos, aprovechar el talento humano y usar eficientemente los recursos de la organización; la metodología que facilita la implementación



de las políticas e iniciativas gubernamentales que estén orientadas a fortalecer el desempeño institucional, cumplir metas institucionales y gubernamentales que mejoren la prestación de servicio del ciudadano; las instancias para liderar, coordinar y facilitar la implementación del modelo a nivel sectorial e institucional; y la herramienta para reportar el avance de la gestión que permite monitorear, evaluar y controlar los resultados de las organizaciones.

Dentro de esta directriz se incluyeron cinco PDA y se definieron dos instancias de la rama ejecutiva responsables de liderar, facilitar la implementación y realizar seguimiento al MIPG, estas eran el Comité Sectorial de Desarrollo Administrativo a nivel nacional y a nivel institucional el Comité Institucional de Desarrollo Administrativo.

Figura 2. Políticas de desarrollo administrativo



Fuente: elaboración propia.

Sin embargo, dos años después de la reglamentación del MIPG se expidió la Ley 1753 de 2015 en la cual el Gobierno nacional se comprometió a integrar los Sistemas de Gestión, incluyendo el de Calidad y el de Desarrollo Administrativo, y articulando el Sistema de Control Interno. Lo anterior, implicaba que la normatividad que reglamentaba dichos sistemas perdería vigencia una vez el gobierno reglamentara el modelo. Y esto sucedió con el Decreto 1083, el cual desarrolló el Sistema de Gestión Pública (SGP) e integraba los sistemas mencionados anteriormente, y plasmaba una administración pública que apuesta ya no solo a establecer una estructura administrativa que cumpla las funciones del Estado, sino a mejorar el desempeño institucional, a la obtención de resultados, y al cumplimiento de la normatividad vigente. Lo anterior, se puede observar con la definición del SGP entendido como:

El conjunto de entidades y organismos del Estado, políticas, normas, recursos e información, cuyo objeto es dirigir la gestión pública al mejor desempeño institucional y a la consecución de resultados para la satisfacción de las necesidades y el goce efectivo de los derechos de los ciudadanos, en el marco de la legalidad y la integridad. (Decreto 1083 de 2015, art 2.2).

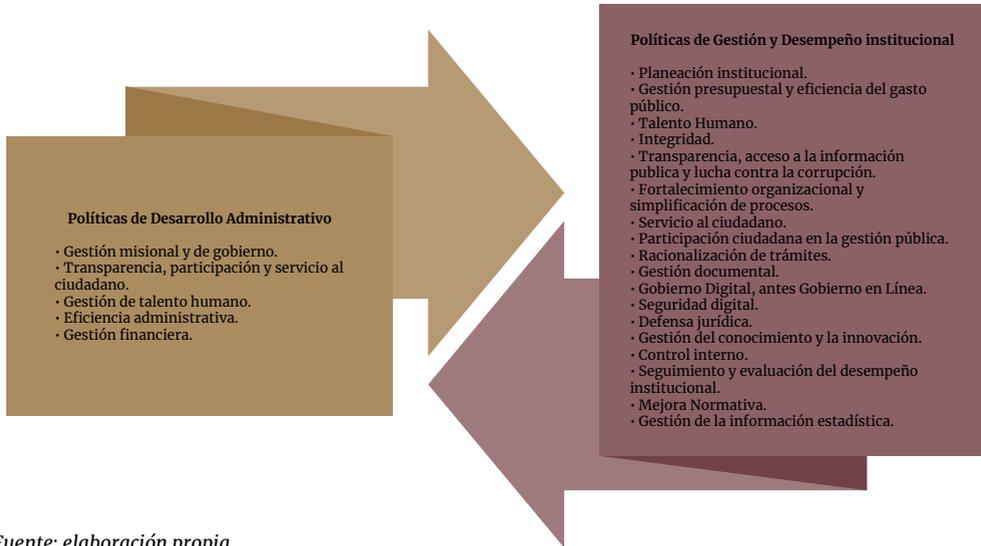


Esta apuesta hacia la mejora de desempeño de las organizaciones públicas se evidencia al reemplazar las instancias creadas anteriormente y crear otras que se orientan a este fin, como por ejemplo la creación del Consejo para la Gestión y el Desempeño Institucional, el cual es presidido por el DAFP y conformado por 11 entidades entre Ministerios, Departamentos Administrativos y Agencias que responden a cada una de las políticas de desarrollo institucional, y quienes estarían a cargo de coordinar y gestionar las actividades para el funcionamiento del sistema; proponer políticas, normas, herramientas, métodos y procedimientos; definir los criterios de evaluación y seguimiento; adoptar criterios diferenciales de la operación de políticas de gestión y desempeño y proponer estrategias de articulación; presentar resultados de la evaluación de la gestión y el desempeño institucional, incluyendo recomendaciones y acciones de mejora, además de estrategias para mejorar la operación del modelo.

Otro ejemplo del interés gubernamental hacia el desempeño público es el reemplazo de las PDA por las ahora denominadas Políticas de Gestión y Desempeño Institucional (PGDI), las cuales pasan de ser 5 a ser 18. También se transformó los Comités de Desarrollo Administrativos (CDA) por los comités que permitirán el despliegue del modelo, los cuales se denominarían: Comité Sectorial de Gestión y Desempeño, para entidades adscritas y vinculadas de cada uno de los sectores administrativos de la rama ejecutiva, los Comités Departamentales, Distritales y Municipales de Gestión y Desempeño, para hacer seguimiento al modelo a nivel territorial, y los Comités Institucionales de Gestión y Desempeño, para cada organización pública. Estos comités tienen como función dirigir la planeación y articulación de las entidades en la implementación, operación, seguimiento y evaluación del modelo, articular esfuerzos institucionales, recursos y metodologías, definir estrategias para asegurar la implementación del modelo, presentar informes y las demás que tengan relación con la implementación, desarrollo y evaluación del modelo.



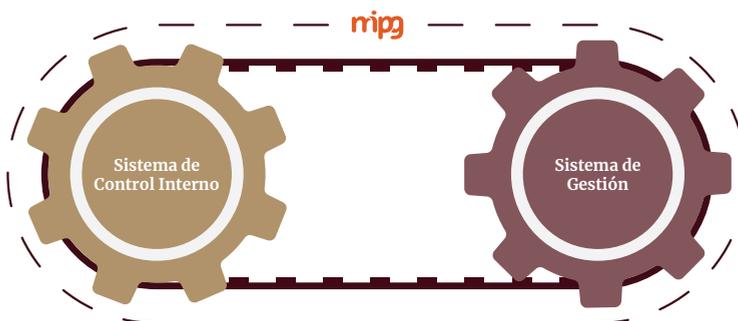
Figura 3. Políticas de Desarrollo Administrativo vs. Políticas de Gestión y Desempeño Institucional



Fuente: elaboración propia.

A la vez, esta norma establece la articulación del Sistema de Gestión Público (SGP) con el SCI a través de los mecanismos de control y verificación que permiten el cumplimiento de los objetivos y el logro de resultados de las entidades, entendido el control interno como transversal a la gestión y desempeño de las entidades. Así las cosas, la actuación del MECI se realizará mediante el manual operativo del MIPG, y la medición de estos dos sistemas sería realizado mediante la herramienta de medición del modelo, es decir, a partir del Formulario Único de Reporte y Avance de Gestión (FURAG).

Figura 4. Articulación del Sistema de Gestión Público y el Sistema de Control Interno



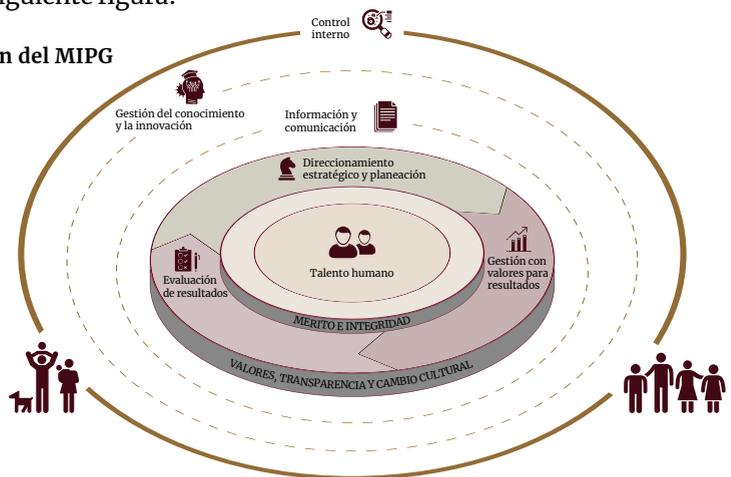
Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2017).



Ahora bien, este modelo es el implementado hoy en las entidades públicas colombianas, por tal razón las siguientes líneas se centrarán en describirlo. Lo primero que se debe mencionar es que el MIPG es un modelo que busca satisfacer las necesidades de los ciudadanos por medio de la generación del valor público y la gestión para resultados, es decir, se deben generar acciones por parte de las entidades públicas que apunten a cumplir las demandas y necesidades de la sociedad en general. De esta manera, el valor público es traducido por la cadena de valor que tienen todas las entidades públicas, en otras palabras, es el conjunto de insumos (financieros, humanos, materiales), procesos (actividades que transforman los insumos en productos), productos (bienes y servicios que dan respuestas a necesidades o demandas), resultados (cambios o consecuencias al recibir los bienes y servicios) e impacto (cambio en las condiciones de la población objetivo).

Para llegar a ese valor público definido anteriormente, el Decreto 1499 de 2017 establece los objetivos del MIPG, los cuales permiten entender el interés del gobierno por fortalecer el capital humano, agilizar la operación, promover el control, la evaluación, la toma de decisiones y la mejora continua, promover la participación ciudadana y la coordinación entre entidades, en otras palabras, el interés en fortalecer los elementos de cada uno de los sistemas creados en años pasados, trabajando de manera articulada para la generación de resultados. Dicha articulación está enmarcada en la integridad, legalidad y cambio cultural, mediante la aplicación de los principios de transparencia y confianza, orientación a resultados, articulación interinstitucional, excelencia y calidad, aprendizaje e innovación, y toma de decisiones basada en evidencia. En consecuencia, para cumplir los objetivos del modelo, el DAFP creó una estrategia de operación que deben implementar las organizaciones, que se basa en 7 dimensiones y 18 políticas de gestión y desempeño institucional (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018). La estrategia de operación se presenta en la siguiente figura:

Figura 5. Estrategia de operación del MIPG



Fuente: Departamento Administrativo de la Función Pública (2019).



Una vez puesto en marcha el MIPG desde el 2017, el DAFP con el fin de garantizar su implementación y mejora continua, creó una metodología de medición del desempeño de las entidades públicas en el marco del modelo denominado Formulario Único de Reporte y Avance a la Gestión (FURAG) (Departamento Administrativo de la Función Pública, 2018). Este instrumento recolecta y captura la información para realizar monitoreo y evaluación a los avances o el desempeño sectorial e institucional en la implementación de las políticas de desarrollo administrativo de la vigencia anterior del MIPG de cada una de las entidades. A partir de esta captura se realiza un proceso de análisis generando el Índice de Desempeño Institucional (IDI) de cada organización, y por cada política de desempeño institucional, con el fin de tomar decisiones y ajustar las políticas de gestión y desempeño según sus resultados, en otras palabras, con la implementación de esta metodología de medición se evalúa el cumplimiento de los objetivos del MIPG, sus avances y mejoras, permitiendo entender el compromiso constante del gobierno con la evaluación de la gestión, la gestión por resultados y la mejora continua de lo público.

Conclusión: Colombia comprometida con la NGP mediante modelos de gestión

Se puede concluir que Colombia ha establecido un esquema de modelos de gestión cuyo propósito ha sido recuperar la legitimidad de la ciudadanía, mediante la entrega de bienes y productos que den respuesta a las necesidades y problemáticas de la ciudadanía. Los mismos que una vez han sido creados e implementados, pasaron a integrarse en un único modelo el cual aúna esfuerzos para la generación de resultados. De esta forma, Colombia una vez creada e implementada su estrategia de adopción de la NGP, en especial de la gestión por resultados y la evaluación de la gestión mediante estos sistemas de gestión, pone en práctica la mejora, creando herramientas para fortalecer la gestión pública. Esto se evidencia con un gobierno, el cual una vez creada la estructura del MIPG e implementado, orienta su interés en medir el desempeño institucional y generar recomendaciones para continuar fortaleciendo el modelo, y de esta forma dar respuesta de manera eficiente a los derechos, problemas y necesidades de los ciudadanos, creando valor público, en otras palabras, plasmando el propósito de la NGP.

Con lo anterior, Colombia ha recorrido un camino de más de 30 años, desde la Constitución de 1991 hasta la implementación de la nueva versión del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) en el 2017, implementando modelos de gestión y control que permite a las organizaciones públicas a mejorar su desempeño organizacional atendiendo los derechos, problemas y necesidades de los ciudadanos mediante resultados que contribuyan a la construcción de valor público. Esto, por medio de procesos de



gestión que han permitido administrar recursos, gestionar el talento humano, gestionar el conocimiento, planear, ejecutar y contratar la gestión pública en general, además de controlar los riesgos y procesos que promuevan la evaluación, rendición de cuentas y el suministro de información, demostrando de esta forma que la evaluación de la gestión pública fortalece la gestión orientada a resultados.

Anexo 1. Normograma sobre lineamientos de la implementación de sistemas de gestión en Colombia a partir de la Constitución de 1991

Lineamiento	Epígrafe	Temática general
Ley 87 de 1993	Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones.	Definió la normatividad básica y estableció los principios generales para el ejercicio del control interno en las entidades del Estado.
Ley 152 de 1994	Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo.	Corresponde al Departamento Nacional de Planeación, diseñar y organizar los sistemas de evaluación de gestión y de resultados de la administración, tanto en lo relacionado con políticas como con proyectos de inversión, y señalar los responsables, términos y condiciones para realizar la evaluación. Dichos sistemas tendrán en cuenta el cumplimiento de las metas, la cobertura y calidad de los servicios y los costos unitarios, y establecerán los procedimientos y obligaciones para el suministro de la información por parte de las entidades. Para lo anterior se aplicarán los principios de eficiencia, de eficacia y responsabilidad.
Ley 489 de 1998	Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones.	Creó el Sistema de Desarrollo Administrativo como un conjunto de elementos de carácter administrativo para la gestión y manejo de recursos humanos, técnicos, material, físico y financiero orientado a fortalecer la capacidad administrativa y de desempeño institucional.
Ley 872 de 2003	Por la cual se crea el Sistema de Gestión de la Calidad en la rama ejecutiva del poder público y en otras entidades prestadoras de servicios.	Se crea el Sistema de Gestión de Calidad en la rama ejecutiva del poder público, cuyo objetivo es que las entidades dirijan y evalúen su desempeño en términos de calidad y satisfacción social en la prestación de servicios. En el artículo 3 de la ley se enuncia que el Sistema de Gestión de Calidad es complementario al Sistema de Control Interno y que puede integrarse en cada uno de sus componentes.



30 años de la Constitución de 1991: avances y desafíos en la construcción de nación

Decreto 4110 de 2004	Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.	Se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 versión 2004 en la cual se definen las generalidades y los requisitos mínimos para establecer, documentar e implementar y mantener el Sistema de Gestión de la Calidad en las entidades del Estado.
Decreto 1599 de 2005	Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano.	Se adopta el Modelo Estándar de Control Interno (MECI) como un documento técnico que presenta la estructura única con principios y elementos estandarizados para facilitarle a las entidades públicas el establecimiento de los sistemas de control interno.
Decreto 4485 de 2009	Por medio de cual se adopta la actualización de la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública.	Se actualiza la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública NTCGP 1000 versión 2009, en la cual plantea que los sistemas de gestión y sistemas de control interno son dos herramientas para contribuir al fortalecimiento de la operación de las organizaciones que los usan (numeral 1.3.1).
Decreto 2482 de 2012	Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión.	Se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión. Este decreto adopta la primera versión del MIPG, como un instrumento que articula las políticas nacionales para la planeación, la gestión y el reporte del desempeño de las entidades públicas.
Ley 1753 de 2015	Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país”.	A través de esta ley, se expide el Plan de Desarrollo Nacional 2014-2018, el cual en su artículo 133 integró los Sistemas de Desarrollo Administrativo y el Sistema de Gestión de Calidad en un solo sistema de gestión, el cual debe articularse con el Sistema de Control Interno.
Decreto 1083 de 2015	Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública.	Mediante este decreto, en sus títulos 22 y 23, se establece el Sistema de Gestión, que integra el Sistema de Desarrollo Administrativo y de Gestión de la Calidad y su articulación con el Sistema de Control Interno mediante el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG).
Decreto 1499 de 2017	Por medio del cual se modifica el Decreto 1083 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Función Pública, en lo relacionado con el Sistema de Gestión establecido en el artículo 133 de la Ley 1753 de 2015.	Se actualiza el Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG) estableciendo una nueva definición del concepto de Sistema de Gestión en donde se propone a MIPG como un sistema de gestión global y suficiente. Esta norma deroga la Ley 872 de 2003 y quita continuidad a la norma NTCGP 1000.





Referencias

- Aguilar, L. (2015). *Gobernanza y gestión pública*. Fondo de Cultura Económica.
- Bolívar, J. y García, G. (2014). Modelos de gestión pública. En *Fundamentos de gestión pública* (pp. 345-389). Alfaomega.
- Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005). *Indicadores de desempeño en el sector público*. CEPAL.
- Chica, S. (2011). Una mirada a los nuevos enfoques de la gestión pública. *Administración y Desarrollo*, 39(53), 58 -67.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2018). *Panorama de la Gestión Pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*. CEPAL.
- Constitución Política de Colombia (1991). Editorial Legis.
- Culebro, J. (2008). Atomización del Estado y nuevas formas de control. La introducción de los convenios de desempeño en organizaciones públicas. *Gestión y Política Pública*, 17(1), 35-70.
- Decreto 4110 de 2004. (2004, 9 de diciembre). *Por el cual se reglamenta la Ley 872 de 2003 y se adopta la Norma Técnica de Calidad en la Gestión Pública*. Presidencia de la República. Diario oficial N.º 45761.
- Decreto 1599 de 2005. (2004, 10 de mayo). *Por el cual se adopta el Modelo Estándar de Control Interno para el Estado colombiano*. Presidencia de la República. Diario oficial N.º 45920.
- Decreto 2482 de 2012. (2012, 3 de diciembre). *Por el cual se establecen los lineamientos generales para la integración de la planeación y la gestión*. Presidencia de la República. Diario oficial N.º 48634.
- Decreto 1083 de 2015. (2015, 26 de mayo). *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Función Pública*. Presidencia de la República. Diario oficial N.º 49523.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2017). *Micrositio MIPG*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2019). *Departamento Administrativo de la Función Pública*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2018). *Metodología de medición del desempeño de entidades públicas*. DAFP.
- Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). (2018). *Manual operativo sistema de gestión*. DAFP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP). (1994). *Documento CONPES 2688*. DNP.



- Heredia, N. (2013). *Gerencia de compras*. ECOE.
- Ley 87 de 1993 (1993, 29 de noviembre). *Por la cual se establecen normas para el ejercicio del control interno en las entidades y organismos del Estado y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41120.
- Ley 152 de 1994. (1994, 15 de julio). *Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 41450.
- Ley 489 de 1998. (1998, 29 de diciembre). *Por la cual se dictan normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del orden nacional, se expiden las disposiciones, principios y reglas generales para el ejercicio de las atribuciones previstas en los numerales 15 y 16 del artículo 189 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 44464.
- Ley 872 de 2003. (2003, 30 de diciembre). *Por la cual se crea el sistema de gestión de la calidad en la Rama Ejecutiva del Poder Público y en otras entidades prestadoras de servicios*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 45418.
- Ley 1753 de 2015. (2015, 9 de junio). *Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 "Todos por un nuevo país"*. Congreso de la República. Diario oficial N.º 49538.
- Makón, P. (2014). Reflexiones sobre la gestión por resultados. En *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo* (pp. 111-139). CEPAL.
- Martner, R. (2001). La gestión pública orientada a la inversión y al crecimiento. *Revista de la CEPAL*, (74), 21-36.
- Montecinos, E. (2012). Gestión municipal participativa: entre la nueva gerencia pública y la gobernanza democrática. *Revista Venezolana de Gerencia (RVG)*, 17(58), 345-364.
- Münch, L. (2014). *Administración*. Pearson Educación.
- Ospina, S. (2001). Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano. *Revista do Serviço Público*, 52(1), 25-55.
- Quintanilla, D. (2017). *La reforma de la gestión pública en Colombia: una aproximación a los procesos de rendición de cuentas y análisis de los indicadores de eficiencia del gasto público propuestos*. Universidad Nacional de Colombia.
- Roncancio, G. (2018). ¿Qué es el MECI y para qué sirve en la Administración Pública? *Pensem*.
- Sánchez, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. CEPAL.
- Torres, J. (2008). Marco conceptual de la gerencia pública para América Latina. *Cuadernos de Administración*, (39), 19-28.



El 4 de julio de 2021 se cumplieron 30 años de la promulgación de la Constitución de 1991: un hecho histórico que marcó el renacer de una Colombia enfrentada a crisis políticas, económicas, sociales, culturales, territoriales, regionales e internacionales. La instauración de un nuevo ordenamiento jurídico se materializó con el objetivo de hacer frente a la debilidad institucional del Estado, la visión centralista y de corto plazo de las élites, la ausencia de procesos de industrialización, la exclusión a minorías sociales y la aparición emergente del narcotráfico y actores armados ilegales.

En un 2021 atravesado por la coyuntura de movilizaciones que pugnan por otros enfoques y modos de reorganización político-administrativa, la Constitución de 1991 asume retos de vital importancia: sortear los ataques de fuerzas ideológicas e ilegales que la ven como un obstáculo para sus intereses; defender la pertinencia de sus principios filosóficos y éticos; y demostrar que tiene legitimidad-legalidad de responder a las múltiples demandas sociales que exigen un proyecto de nación más justo, democrático y equitativo.

En este libro, resultado de investigación interdisciplinar, se propone un análisis retrospectivo de las trayectorias que han incidido durante estas tres décadas en la configuración de país, y desde una mirada prospectiva, aportar herramientas que evidencien los retos y desafíos que supone la preservación o cuestionamiento de los principios consignados en la carta magna.

Se trata al final de la pregunta por la coexistencia en medio de la diferencia: ¿cómo equilibrar las promesas de un Estado social de derechos en los territorios con las presiones globales de modelos económicos depredadores?; ¿cómo articular el bienestar y la lucha por los recursos? Una tensión que seguirá vigente en la medida que se comprenda la importancia de la Constitución como garante de la construcción de las esferas público-privada y su conexión con las (nuevas) ciudadanías.