

Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal

Volumen 1 Número 2 | julio - diciembre 2024 | ISSN 3028-4376

Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal

Volumen 1 Número 2
julio - diciembre 2024

COMITÉ DIRECTIVO

Dr. Cesar Augusto Gaviria Trujillo
- *Presidente de la República de Colombia (1990-1994)*
- *Director Nacional del Partido Liberal Colombiano*

Dr. Alberto Rojas Ríos
- *Magistrado y Presidente de la Corte Constitucional de Colombia (2013-2022)*
- *Director Instituto de Pensamiento Liberal*
- *Director de la Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal*

Dr. Jaime Alberto Jaramillo Urango
- *Secretario General*
- *Partido Liberal Colombiano*

Dra. Olga Lucía Ostos Ortiz PhD.
- *Directora Científica del Instituto de Pensamiento Liberal*

COMITÉ CIENTÍFICO

Dr. Antonio Bascones Martínez PhD.
- *Presidente de la Real Academia de Doctores de España.*

Dr. Javier Aranceta Bartrina PhD.
- *Presidente de la Real Academia de Medicina del País Vasco (RAMPV-EHMEA), presidente del Comité Científico de la Sociedad Española de Nutrición Comunitaria (SENC).*

Dr. Otto von Feingenblatt PhD.
- *Delegado especial del Parlamento Andino para la educación, Decano de Relaciones Globales, División Latina, Universidad de Keiser USA.*

Dra. Laura C. Aparicio Baquen.
- *Development Cooperation at Ewha Womans University - Korea del Sur*

Rafael Ricardo Rentería Ramos PhD.
- *Director Nacional del Instituto Técnico Profesional (ITP)*
- *Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD).*

Juan Carlos Expósito Vélez PhD.
- *Académico y miembro del Consejo Superior de la Universidad Externado de Colombia*

Camila Suárez Acevedo PhD.
- *Docente - Investigadora de la Universidad de Los Andes*

Franz Sebastián González Salguero
Diseño y diagramación



Volumen 1 Número 2
julio - diciembre 2024

ISSN: 3028-4376
e-ISSN: 3028-4392

Hecho el depósito que establece la ley

Instituto de Pensamiento Liberal
2024

Instituto de Pensamiento Liberal
Av Caracas 36-01 Bogotá
Teléfono: 601 (593 4500)
Correo electrónico: ipl@partidoliberal.org.co

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra sin la autorización expresa del editor.



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0).

Las ideas aquí planteadas son de exclusiva responsabilidad del autor y en nada comprometen a las instituciones ni la orientación de la revista.

Tabla de contenido

EDITORIAL

Educación y Políticas Inclusivas como Motor del Desarrollo Sostenible <i>Dra. Olga Lucia Ostos Ortiz & Dr. Alberto Rojas Ríos</i>	9
--	---

APORTES A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

ODS 4. EDUCACIÓN DE CALIDAD

La Educación como Industria Cultural. Una aproximación conceptual <i>Milton O. Castro Ch.</i>	17
---	----

ODS 5. IGUALDAD DE GÉNERO

Re-localización de la Humanidad: Una Aproximación Ecocultural al Rol de la Mujer y la Comprensión del Territorio <i>Quira Alejandra Sanabria Rojas</i>	81
--	----

ODS 6. AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO

Reflexiones sobre las Políticas Públicas del Agua en Colombia y América Latina: Desafíos y Oportunidades para la Gobernanza y gestión Hídrica <i>Olga Lucia Ostos Ortiz (PhD)</i> <i>& Sonia Marcela Rosas Arango (Mag)</i>	109
---	-----

El derecho humano al agua potable en Colombia: avances, desafíos y responsabilidades compartidas <i>Aura Patricia Chaparro Pedraza (MSc)</i>	163
---	-----

ODS 11. CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES

Expresiones Artísticas Resilientes: Un Retrato Cultural de los programas de desarrollo con enfoque Territorial en Colombia <i>Andrea Hernández Cortés (Mag)</i> & <i>Aura Patricia Chaparro Pedraza (Mag)</i>	187
--	-----

ODS 16. PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS

Evaluaciones al desempeño gubernamental y voto retrospectivo: episodios de titularidad y anti-titularidad en Colombia (2002-2022) <i>Julio César Castiblanco Sierra (PhD)</i>	217
Balance de la política pública de inteligencia artificial y transformación digital (2019-2024) <i>Camilo Vargas Aguirre (Mag)</i>	255
Dinámicas de la administración y la planeación Institucional de las entidades públicas: efecto crisis COVID -19 <i>Ramiro César Barajas Gómez (Mag)</i>	309

NORMAS PARA AUTORES	335
----------------------------------	-----

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

Editorial

Educación y Políticas Inclusivas como motor del Desarrollo Sostenible

En un mundo en constante transformación, el desarrollo sostenible se ha convertido en un imperativo global. La Agenda 2030 de la ONU, con sus 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), ofrece un marco para abordar los desafíos más apremiantes de nuestra era. En este contexto, la educación y las políticas inclusivas emergen como motores esenciales para impulsar cambios significativos y duraderos en nuestras sociedades.

A medida que el mundo enfrenta retos globales complejos, la integración de diversas áreas del conocimiento y la colaboración entre disciplinas se convierten en pilares esenciales para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). De esta forma, el camino hacia la consecución de los ODS requiere un enfoque integrado que reconozca la interconexión de las diversas áreas del desarrollo.

Esta edición de nuestra revista científica invita a nuestros lectores a reflexionar sobre cómo la colaboración entre disciplinas y la aplicación de tecnologías emergentes pueden acelerar el progreso hacia un futuro más equitativo y sostenible. A través de la innovación y el compromiso con los principios de justicia social y sostenibilidad, podemos construir un mundo que beneficie a las generaciones presentes y futuras.

Milton O. Castro Ch. abre esta edición con una reflexión profunda sobre el Objetivo 4: Educación de Calidad. Su artículo, *"La Educación como Industria Cultural. Una aproximación conceptual"*, nos invita a reconsiderar la educación no solo como un derecho fundamental, sino como un pilar cultural que moldea las identidades y valores de las sociedades contemporáneas.

En el marco del Objetivo 5: Igualdad de Género, Quira Alejandra Sanabria R., nos presenta *"Re-localización de la Humanidad: Una Aproximación Ecocultural al Rol de la Mujer y la Comprensión del Territorio"*. Este artículo ofrece una mirada ecocultural que resalta el papel transformador de las mujeres en la redefinición de los territorios, abogando por una comprensión más inclusiva y equitativa de nuestras relaciones con el medio ambiente.

El acceso al agua limpia y al saneamiento, clave para el Objetivo 6, es abordado por Olga Lucía Ostos O y Sonia Marcela Rosas A., en *"Reflexiones sobre las Políticas Públicas del Agua en Colombia y América Latina: Desafíos y Oportunidades para la Gobernanza y Gestión Hídrica"*. Complementando esta discusión, Aura Patricia Chaparro Pedraza analiza *"El Derecho Humano al Agua Potable en Colombia: Avances, Desafíos y Responsabilidades Compartidas"*, subrayando la importancia de las políticas inclusivas en la gestión de los recursos hídricos.

Las ciudades y comunidades sostenibles, eje del Objetivo 11, son examinadas a través de las *"Expresiones Artísticas Resilientes: Un Retrato Cultural de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial en Colombia"* por Andrea Hernández C., y Aura Patricia Chaparro P. Este artículo revela cómo el arte y la cultura pueden ser vehículos poderosos para la resiliencia y el desarrollo sostenible en contextos de vulnerabilidad.

Finalmente, la paz, la justicia y las instituciones sólidas, fundamentales para el Objetivo 16, son analizadas en tres artículos distintos. Julio César Castiblanco S., ofrece una evaluación crítica del desempeño gubernamental en Colombia en *"Evaluaciones al Desempeño Gubernamental y Voto Retrospectivo: Episodios de Titularidad y Anti-Titularidad en Colombia (2002-2022)"*. El *"Balance de la Política Pública de Inteligencia Artificial y Transformación Digital (2019-2024)"* aporta una perspectiva sobre el impacto de la tecnología en la gobernanza. Por último, Ramiro César Barajas G., en *"Dinámicas de la Administración y la Planeación Institucional de las Entidades Públicas: Efecto Crisis COVID-19"*, explora cómo las crisis pueden redefinir las dinámicas institucionales y administrativas.

Estos artículos, cada uno desde su perspectiva, reafirman la idea de que la educación y las políticas inclusivas son esenciales para alcanzar un desarrollo sostenible que beneficie a todos. Nos encontramos en un momento crucial en el que la investigación académica y las políticas públicas deben converger para construir un futuro más justo, inclusivo y sostenible para las generaciones presentes y futuras.

Invitamos a nuestros lectores a profundizar en estos estudios y a reflexionar sobre cómo cada uno de nosotros, desde nuestras respectivas disciplinas y roles, puede contribuir a este esfuerzo colectivo.

Dra. Olga Lucía Ostos Ortiz PhD.

- *Directora Científica del Instituto de Pensamiento Liberal*
- *Editora de la Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal*

Dr. Alberto Rojas Ríos

- *Magistrado y presidente de la Corte Constitucional de Colombia (2013-2022)*
- *Director Instituto de Pensamiento Liberal*
- *Director de la Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal*

APORTES A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE (ODS)

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

ODS 4. Educación de calidad

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

La Educación como Industria Cultural. Una aproximación conceptual

*Education as a Cultural Industry.
A conceptual approach*

Artículo de reflexión

“Concebir la educación como una industria cultural implica considerar una serie de dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales. Su análisis requiere examinar tanto las funciones integradoras y socializadoras del sistema educativo como las formas en que perpetúa las desigualdades sociales existentes”
(Castro, 2024).

Autor

Milton O. Castro Ch.

Correo electrónico: mocastroc@unal.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3862-0841>

Político, Universidad Nacional de Colombia

Recibido: 03-05-2024

Aceptado: 30-07-2024

Resumen

Objetivo. Explorar los avances que supone considerar la educación como una industria cultural, combinando enfoques teóricos propios de las ciencias sociales, analizando los vínculos entre la educación, la economía, la política, la antropología y la comunicación, así como sus implicaciones para las políticas educativas en función del desarrollo económico en diferentes contextos geopolíticos. **Metodología.** Revisión y análisis crítico de fuentes secundarias. **Resultados.** Se evidencian los avances que supone considerar la educación como una industria cultural, combinando enfoques teóricos propios de las ciencias sociales, analizando las implicaciones de concebir la educación como una industria cultural para las políticas educativas de los Estados nacionales, en función del desarrollo económico en diferentes contextos geopolíticos. **Conclusiones.** Las industrias culturales y la estructura de propiedad del conocimiento son las nuevas realidades del entorno productivo. Lejos de estar fuera de la esfera de la economía y la política, vuelven nuevamente a su centro. El conocimiento individual-colectivo, tanto el productivo como el que configura la identidad y, por tanto, la subjetividad, depende directamente del modo de producción material y simbólico de una comunidad o sociedad dada, planteando así el problema de la cultura.

Palabras clave: educación, industria cultural, neoliberalismo, marxismo, desarrollo tecnológico, sociedad del conocimiento.

Abstract

Objective. To explore the advances involved in considering education as a cultural industry, combining theoretical approaches from the social sciences, analyzing the links between education, economics, politics, anthropology and communication, as well as their implications for educational policies in terms of economic development in different geopolitical contexts. **Methodology.** Review and critical analysis of secondary sources. **Results.** The advances involved in considering education as a cultural industry are evidenced, combining theoretical approaches from the social sciences, analyzing the implications of conceiving education as a cultural industry for the educational policies of national States, in terms of economic development in different geopolitical contexts. **Conclusions.** Cultural industries and the ownership structure of knowledge are the new realities of the productive environment. Far from being outside the sphere of economics and politics, they are once again returning to its center. Individual-collective knowledge, both productive and that which shapes identity and, therefore, subjectivity, depends directly on the mode of material and symbolic production of a given community or society, thus raising the problem of culture.

Keywords: education, cultural industry, neoliberalism, marxism, technological development, knowledge society.

Introducción

El estudio del papel de la educación en los diferentes entornos económicos ha sido objeto de intensos debates durante décadas, especialmente en el contexto de la globalización neoliberal y el desarrollo tecnológico resultante de la revolución informática o la denominada Cuarta Revolución Industrial. En este sentido, la conceptualización de la educación como una Industria Cultural emerge como un campo de estudio multidisciplinario que aborda tanto los aspectos económicos como los políticos, sociales y culturales de la educación en la actualidad.

Desde la perspectiva de la economía, la educación no solo se percibe como un vehículo para la adquisición de habilidades o conocimientos que marcan profundamente las capacidades productivas y por tanto el poder adquisitivo de las personas, sino también se instaaura como un sector económico crucial en los Estados Nacionales, en los bloques de integración económica o en los mercados globales y las sociedades que allí se expresan, impulsando el crecimiento económico, la competitividad de sus ciudadanos, que cumplen roles específicos en dichos mercados globales.

La perspectiva política desempeña un papel fundamental en la configuración de las políticas educativas y en la asignación de recursos para el sector, así como en la negociación de las participaciones de los grupos sociales que logran integrarse en estas formas institucionales propias de las esferas nacionales e internacionales. En este sentido, la educación se convierte en un terreno de disputa ideológica y política, donde se debaten no solo los objetivos, los contenidos o los métodos educativos, sino también las prioridades de inversión, así como los modelos de financiación. De igual forma la geopolítica, influye en la distribución desigual de

recursos educativos a nivel mundial, así como en las dinámicas de poder que determinan quién debe tener acceso a una educación de calidad y quién no.

Las tesis enunciadas desde la *Economía Política del Símbolo* y desde las *Industrias Culturales*, parten de análisis centrados en las industrias del entretenimiento y los grandes conglomerados multinacionales de comunicación (López, 2015). Los estudios indican que, al igual que en otras ramas de la producción industrial global, la producción cultural tiende a concentrarse en unos pocos actores de escala global, algo que también se puede observar frente a la producción científica mundial (Jiménez Martín, Puello Socarrás, & Lozano Reyes, 2024).

Desde el campo de la comunicación, y los estudios e investigaciones provenientes de esta disciplina, se puede afirmar que esta desempeña un papel crucial en la difusión de valores, conocimientos y representaciones culturales a través de los grandes conglomerados corporativos de comunicación y/o las grandes empresas tecnológicas que se han constituido en las industrias de mayor valor agregado en la historia de la humanidad, superando incluso a las instituciones financieras globales.

Poco se ha discutido del rol que cumple el sistema educativo en esta nueva configuración de la realidad productiva global, así como en la configuración de las narrativas que rodean a la Educación como Industria Cultural. El sincretismo entre tradición y modernidad, donde las identidades y las narrativas de la corriente principal del mundo occidental, así como los modos de pensar de miles de millones de individuos en grandes bloques socioculturales quienes consumen ávidamente los productos de las denominadas Industrias Culturales, se convierten en preciados objetos de disputa y en un valioso botín económico en sí mismos. Situación que

cobra relevancia siendo que aquí (producción industrial de la cultura) tienen lugar los mayores procesos de creación, destrucción o concentración de valor.

En este contexto, se debe entender la memoria individual-colectiva y el ser social como resultado de las interacciones con las determinantes culturales, sin que se haya profundizado aún en las implicaciones o el peso que tiene la educación al verse inmersa en esta realidad, emergen como la principal industria cultural desde el surgimiento de la modernidad hasta nuestros días.

El presente artículo se propone explorar los avances que supone considerar la Educación como una Industria Cultural, se busca establecer nuevas formas de entender los fenómenos económicos y políticos asociados a la producción simbólica industrial contemporánea. A través de esta investigación, se pretende arrojar luz sobre los complejos vínculos entre la educación, la economía, la política, la antropología y la comunicación, así como sus implicaciones para las políticas educativas en función del desarrollo económico en diferentes contextos geopolíticos.

Aproximación Conceptual

Plantear la comprensión de la educación como una Industria Cultural (IC) implica analizarla desde múltiples perspectivas disciplinarias, lo que se convierte en un ejercicio de revisión teórica necesario. Esta revisión cobra sentido, una vez se entiende que la educación no solo cumple un rol de transmisión de conocimientos y habilidades, sino que también actúa como un mecanismo de reproducción social que refuerza,

interpela o perpetúa las estructuras de poder existentes en una sociedad determinada (Giroux, 1983).

Se entenderá por Industria Cultural en este texto, a: *la producción industrial de insumos simbólicos para un determinado conglomerado social de consumidores de dichos insumos símbolos. El carácter industrial está determinado por el volumen de recursos y el desarrollo técnico y tecnológico invertidos en su proceso de producción; así como en la infraestructura necesaria para la distribución de dichos insumos; y por último el incremento en la división del trabajo, con su consecuente especialización de oficios, labores, técnicas y tecnologías implementadas para tal fin.*

Desde la perspectiva de la economía política del símbolo, se examina cómo los discursos, las representaciones y las prácticas educativas se convierten en recursos económicos y políticos que reflejan y perpetúan relaciones de dominación y/o de desigualdad en 1970 (Bourdieu & Passeron, 1996). Esta mirada crítica, destaca la importancia de analizar las relaciones de poder presentes en el sistema educativo y su impacto en la reproducción o transformación de las estructuras sociales.

No puede quedar por fuera de este análisis, la crítica contundente realizada por Michel Foucault, quien le asigna a la institución escolar una función disciplinaria, como su principal rol político y se muestra a favor de una postura abolicionista frente a dicha institución escolar, así como las instituciones de salud y el sistema carcelario, entendiéndolas desde su labor de “ortopedia social” que restringen el desarrollo de subjetividades que desborden el estrecho margen provisto por la lógica productiva y de sometimiento, tan características de las sociedades capitalistas de la posguerra (Segunda Guerra Mundial).

Por otro lado, se analiza cómo la Sociedad de la Información y de la Comunicación (SIC) da lugar a las economías centradas en la gestión del conocimiento, introduciendo nuevos desafíos para los entornos sociales y culturales de todas las poblaciones a nivel mundial, al igual que un desequilibrio de oportunidades introducidas estructuralmente desde el ámbito educativo.

La digitalización de las economías, de la vida social mediante las redes sociales de las grandes corporaciones tecnológicas, así como la globalización económica desde un sesgo neoliberal, son realidades que han transformado la manera en que se produce, se distribuye y se consume la cultura o el conocimiento, generando demandas de habilidades y competencias específicas que se traducen en costos así como también en beneficios de carácter económico en un entorno cada vez más competitivo, centrado en el saber tecnológico, conectado de forma dinámica y permanente (Castells, 1996).

La intersección entre la economía, la educación y la tecnología ha dado lugar a modelos económicos basados en el aprendizaje, que enfatizan la importancia del capital humano como motor del desarrollo económico y social (Becker, 1964). En este contexto, la educación también desempeña un papel crucial en la promoción de la ciencia, la tecnología, la innovación, la investigación y el desarrollo (CTeI e I+D). La formación de capital humano altamente cualificado, que se convierte en un factor determinante para incrementar la capacidad de un país para generar riqueza o lograr la transferencia y redistribución de la misma.

Aparece la necesidad de apropiar, desarrollar y aplicar conocimientos en diversos campos, que van desde los saberes más básicos como las competencias ciudadanas e identidades comunitarias, hasta las líneas de

frontera de los campos de investigación científica que representan hoy en día la biotecnología o la inteligencia artificial (Mowery & Nelson, 1999). Estos modelos proponen inversiones en educación y formación como estrategias para mejorar la productividad, la innovación y la competitividad de las naciones en un mundo cada vez más globalizado y centrado en el componente tecnológico de los aparatos productivos.

La perspectiva de la cuarta revolución industrial, o Industria 4.0, se basa en la convergencia de tecnologías digitales, marcando una era de innovación disruptiva y cambios rápidos en todos los ámbitos de la vida humana y la actividad económica (Schwab, 2016). Esto ha ocasionado cambios fundamentales en nuestra forma de vida, trabajo y relaciones sociales, lo cual marca una diferencia notable respecto a períodos anteriores de la historia humana. Surge la pregunta de si la educación y la producción cultural pueden permanecer al margen de estas transformaciones o si debemos esforzarnos por comprender cómo estos cambios están operando y el impacto que están teniendo en nuestras vidas. Antes de explorar las características de la cuarta revolución industrial, es importante comprender las tres revoluciones industriales anteriores.

La Primera *Revolución Industrial* (1760-1840, mediados del siglo XVIII-Finales del Siglo XIX) se caracterizó por la mecanización de la producción mediante la introducción de máquinas de vapor, lo que llevó a la transición de la producción artesanal a la producción en masa en las fábricas. La invención de la máquina de vapor por James Watt en 1775 es considerada el hito más importante de esta época.

La *Segunda Revolución Industrial* (finales del siglo XIX y principios del siglo XX), en esta etapa, se produjo un avance significativo en la producción industrial debido a la introducción de la electricidad y la creación de líneas

de ensamblaje. Esto permitió una mayor mecanización de los procesos de fabricación y el desarrollo de industrias como la automotriz y la química. Otra característica principal es el paso de un sistema energético basado en la madera y el carbón, a un sistema basado en combustibles fósiles y la generación de energía eléctrica desde fuentes hidráulicas.

La *Tercera Revolución Industrial* (mediados del siglo XX hasta finales del siglo XX) estuvo marcada por el advenimiento de la electrónica, las telecomunicaciones, la informática y la automatización computarizada. La introducción de la electrónica y la digitalización de los procesos de producción impulsaron la aparición de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC). La globalización económica, las redes eléctricas, las redes de infraestructura de transporte, las redes de telecomunicaciones y la aparición de Internet fueron los eventos clave de este periodo.

Retomando la perspectiva planteada desde la noción de *Cuarta Revolución Industrial* (finales del Siglo XX Actualidad), esta se caracteriza por la convergencia de tecnologías digitales, física de partículas y biotecnología, con grandes proyectos de investigación e inversión transnacional como la Estación Espacial Internacional, el acelerador de partículas del European Organization for Nuclear Research (CERN por su sigla en francés), o los grandes presupuestos de investigación y desarrollo de las grandes multinacionales tecnológicas y farmacéuticas, por nombrar sólo algunos sectores sin incluir los sectores de defensa de los países más industrializados.

Esto ha dado lugar a cambios fundamentales, marcando transformaciones significativas al conjunto de la población mundial, transformaciones que le distinguen de los periodos anteriores de la historia humana, hasta ahora conocidas. Algunas de las tecnologías clave asociadas con

la cuarta revolución industrial o la industria 4.0 incluyen: el aprendizaje automático, la inteligencia artificial; la física de partículas (cuántica); las Telecomunicaciones globales; la robótica avanzada; la biotecnología; la Ingeniería Molecular y Química de materiales; la computación a gran escala en la nube; la computación cuántica; y las tecnologías aeroespaciales.

Aunque no hay un consenso absoluto sobre las fechas precisas de inicio y finalización de las distintas revoluciones, la Cuarta Revolución Industrial, se puede decir que comenzó a principios del siglo XXI y continúa a la fecha. Cabe preguntarse si la Educación y la producción cultural se pueden quedar al margen de estas transformaciones, o si se debe tratar de comprender las formas en que estos cambios están operando y el impacto que están teniendo sobre nuestras vidas.

Al abordar el papel de la educación en la ciencia, tecnología e innovación (CTeI) e Investigación y Desarrollo (I+D), surgen diversas perspectivas y controversias que enriquecen el debate académico y político. Esta aproximación conceptual al problema de investigación que busca responder la pregunta: ¿Es posible entender la Educación como una Industria Cultural? A lo que sin duda respondería que sí, no solo es posible sino que resulta necesario.

Con este estudio se sientan las bases teóricas para el análisis y la comprensión de la Educación como una Industria Cultural, así como su relación desde un enfoque centrado en la economía política del símbolo, la sociedad de la información y las economías basadas en la gestión del conocimiento, que dan lugar a los modelos económicos basados en el aprendizaje y el papel de la educación en la consolidación de un escenario favorable para el desarrollo de CTeI – ID y por tanto busca habilitar a los conjuntos sociales a una mejor comprensión de su participación en la

cadena de mayor valor agregado de la producción global en las últimas décadas y por tanto en toda la historia de la humanidad.

Una perspectiva histórica y política

La educación entendida como proceso de enseñanza-aprendizaje, ha sido un fenómeno social presente a lo largo de la historia humana. Aunque esta actividad ha sido denominada de diversas maneras a lo largo del tiempo, hoy cuenta con una vasta producción literaria que rastrea sus orígenes tanto en la antigüedad de la sociedad occidental como en las tradiciones culturales no occidentales, anteriores al proceso de colonización europea tras el “descubrimiento de América” (Dussel, 1994).

Aunque los antecedentes de la institución educativa se pueden rastrear hasta las *academias* de la sociedad greco-romana y su posterior evolución en *escuelas* durante la Edad Media, fue en los inicios de la modernidad cuando se retomó la noción de *Academia* con el surgimiento del absolutismo monárquico europeo. La institucionalidad del absolutismo monárquico daría lugar a los sistemas políticos que conocemos actualmente como los Estados Nacionales modernos.

Es importante destacar que la aparición de la escritura marcó un hito crucial en la historia de las civilizaciones humanas, con profundas implicaciones sociales y políticas. En la antigüedad, la instrucción institucionalizada, característica del imperio griego y la tradición romana, se convirtió en parte integral de la sociedad occidental. Esta tradición educativa ha perdurado hasta los procesos de globalización contemporáneos, a menudo impuestos a través del colonialismo cultural, económico, político y social.

El surgimiento de las primeras academias, como formas institucionales generalizadas, está estrechamente vinculado al desarrollo de las formas del Estado republicano y al ejercicio de la ciudadanía moderna, lo que fundamenta su existencia esencialmente en una necesidad del ámbito político, puesto que su existencia previa se entendía no como un derecho sino como un privilegio de las élites.

En la modernidad, los sistemas de instrucción pública experimentaron transformaciones profundas con la adopción de la imprenta. Sin embargo, más allá de la difusión mecanizada de las formas de pensamiento escrito, el cambio cualitativo central en las bases de la doctrina académica no fue su industrialización y mecanización, sino el desplazamiento del pensamiento mítico religioso, en favor de las emergentes ciencias positivas. Un cambio forzado por la creciente demanda de formación en oficios y profesiones técnicas orientadas a satisfacer la demanda de la naciente producción fabril e industrial.

Las Academias Reales sentaron las bases para el fortalecimiento de las universidades como instituciones representativas de este progreso. Ellas fueron precursoras de las escuelas de formación temprana para la “ciudadanía”, que surgieron durante el periodo republicano y los regímenes constitucionales (Rousseau, 1821). Estas instituciones persisten hasta hoy como la forma predominante de institución educativa universalizada en casi todas las partes del mundo: la escuela, la academia, el colegio, el instituto, la universidad o, en última instancia, la institución educativa moderna.

La educación va más allá del simple acto comunicativo y sus variantes en la expresión de la cultura vista como tradición. En la actualidad, implica el desarrollo de campos especializados de conocimiento, integrando una

variedad de técnicas y tecnologías específicas relacionadas con cada disciplina. Algunas de estas técnicas, tecnologías o saberes especializados, se vuelven universales y transversales, trascendiendo las diferencias culturales de cada proceso histórico-político, debido a la importancia que estos conocimientos tienen a merced de su incorporación en la vida social, económica y productiva contemporánea del conjunto de la humanidad.

Igual sucede con los conjuntos y sistemas argumentales, descriptivos o explicativos que se construyan a partir de estos, que son en esencia las piezas básicas desde las que se construyen los dispositivos y sistemas de dispositivos culturales (contenidos a los que se suelen referir los currículos de los programas de formación) que representan los saberes técnicos de las ciencias positivas, hoy organizadas como disciplinas de los campos científicos (Maturana H. , 1997).

La información objetivada en forma de registro fotográfico, el registro de voz o imagen en un video, el texto mismo ordenado a manera de libros, artículos, o blogs, o los datos recolectados ordenado en bases de datos o archivos digitales, están lejos de reemplazar la complejidad y singularidad que se desprende de esa existencia concreta de la cognición biológica humana, a la que se quiere hacer referencia con estos dispositivos de registro y de memoria.

Al abordar el desafío de resignificar la historia de los conceptos de Educación e Industria Cultural, es crucial reconocer las dificultades inherentes a este proceso. En cada transmisión del discurso histórico, se experimenta una pérdida irreparable que el determinismo histórico no puede recuperar. La realidad a la que se refiere este discurso ya no es accesible en su totalidad ni en su experiencia directa, al igual que el orden simbólico que podría derivarse de tal reconstrucción, pues

dicho orden ya no existe; por lo tanto, resulta incierto e indeterminado (Foucault M., 1973).

Las dudas e incertidumbres sobre el futuro, generadas por sucesos históricos experimentados por las personas como: guerras; afectos hacia los demás o hacia bienes que evocan recuerdo; o los efectos del confinamiento y la presión social durante la pandemia de COVID-19. Solo pueden aproximarse a través de registros y narrativas que hacen referencia a ellos en calidad de referencia, representación, simulación o aproximación narrativa (Foucault M., 1968). Sin embargo, esta aproximación se lleva a cabo desde la percepción y reinterpretación subjetiva del propio hecho histórico que se pretende transmitir o reproducir, ya sea como objeto mental o como objeto del lenguaje.

El desafío no radica únicamente en la pérdida de información al encapsular nuestra percepción de la realidad dentro de los confines del lenguaje. También surgen problemas relacionados con la información que se añade, amplifica o altera en cada reproducción subsiguiente, así como las distorsiones de percepción que pasan desapercibidas. Por tanto, es crucial delimitar e identificar las fuentes que alimentan nuestras concepciones para poder detectar y reducir, o incluso eliminar, el ruido generado por las sucesivas reinterpretaciones y reproducciones subjetivas.

Una perspectiva económica, desde la comunicación y las TIC

Como ya se mencionó, abordar la educación como una Industria Cultural (IC) requiere un análisis desde diversas perspectivas disciplinarias, lo que

se convierte en un ejercicio de revisión teórica esencial. Esta revisión adquiere relevancia al comprender que la educación no solo desempeña un papel en la transmisión de conocimientos y habilidades, sino que también actúa como un mecanismo de reproducción social que refuerza, cuestiona o perpetúa las estructuras de poder presentes en una sociedad específica.

Desde la tradición norteamericana el trabajo de Noam Chomsky, tanto en el ámbito de la lingüística como en el de la crítica política, arroja luz sobre las industrias culturales como mecanismos de fabricación de consentimiento y control ideológico. Estas operan a través de los medios de comunicación de masas, difundiendo narrativas y valores que sirven a los intereses de las élites dominantes y perpetúan las desigualdades sociales (Marcuse, H., 1993). La influencia de Chomsky se extiende más allá de la lingüística, impactando en los estudios sobre el desarrollo del lenguaje y también en la informática, donde sus planteamientos sobre la gramática generativa (Chomsky, N., 1977) han sido fundamentales para el desarrollo y modelado de los Modelos de Lenguaje utilizados en el aprendizaje automático de las inteligencias artificiales actuales.

Sin embargo, las contribuciones de Chomsky no se limitan al ámbito académico. Ocupa un lugar destacado en la tradición del pensamiento político crítico estadounidense, oponiéndose a los procesos de intervención militar del gobierno de los Estados Unidos desde la guerra de Vietnam hasta sus últimas intervenciones en Gaza y Ucrania (Chomsky, N., 2022). Es reconocido como uno de los académicos más respetados e influyentes en su labor como analista político.

En palabras de Chomsky:

“Las relaciones públicas constituyen una industria inmensa que mueve, en la actualidad, cantidades que oscilan en torno a un billón de dólares al año, y

desde siempre su cometido ha sido el de controlar la opinión pública, que es el mayor peligro al que se enfrentan las corporaciones” (Chomsky, N. , 1996, pág. 16).

Por otro lado, la Sociedad de la Información y del Conocimiento (SIC) y las economías basadas en la gestión del conocimiento han planteado nuevos desafíos para los entornos sociales y culturales, así como un desequilibrio de oportunidades generada principalmente desde el ámbito educativo. Los diversos grados de digitalización de las economías y de la vida social, que emergen con la globalización económica bajo una impronta neoliberal, han transformado la producción, distribución y consumo de la cultura y el conocimiento, generando demandas de habilidades y competencias específicas en un entorno competitivo marcado por lógicas propias de un capital informacional que surge como nuevas formas de relacionamiento social en el contexto de la SIC.

Otro destacado académico norteamericano que aborda el problema de la producción cultural es Marvin Harris. Desde la antropología, es conocido como el creador del materialismo cultural. Sus estudios sobre sociedades con matrices culturales distintas a las occidentales investigan los sistemas de producción y distribución de bienes culturales, reflejando las estructuras socioeconómicas y las relaciones de poder, así como las adaptaciones materiales y simbólicas de los grupos humanos a su entorno. Harris proporciona un marco explicativo para desarrollos diferenciados y elementos comunes, basado en la comprensión de los desarrollos culturales en relación directa con las condiciones materiales de existencia de las poblaciones o comunidades (Harris, Antropología cultural, 2011).

En la conceptualización de la Educación como Industria Cultural, es crucial revisar el papel de los medios de comunicación corporativos

e industriales en la definición de la “cultura popular” y en la formación estandarizada de identidades y subjetividades. Stuart Hall (Hall, S., *et al*, 2010), ha explorado cómo los medios de comunicación masiva y la cultura de masas contribuyen a la construcción de representaciones sociales y estereotipos que influyen en la percepción y el comportamiento de los individuos. Hall aborda la noción de industrias culturales en el contexto de la producción y distribución de significados en los medios de comunicación, y analiza cómo las audiencias reprocessan los mensajes dependiendo de la percepción que tienen sobre los emisores. Desde esta perspectiva, las industrias culturales están conformadas por instituciones y organizaciones que producen y distribuyen productos culturales, como la televisión, el cine y la música, y están profundamente arraigadas en las estructuras económicas y políticas del capitalismo.

En esta misma línea de análisis, Manuel Castells, autor español, ofrece una visión desde la sociología de la información y la comunicación, donde los sistemas de producción y difusión de contenidos mediáticos juegan un papel central en la construcción de identidades y la articulación de la cultura en la era de la información (Castells, M., 2001).

Así como la Revolución Industrial marcó el advenimiento de la Sociedad Industrial, la revolución de la informática y las telecomunicaciones marca el proceso de emergencia de la Sociedad de la Información y del Conocimiento (SIC). Entendemos por Sociedad de la Información y del Conocimiento ese fenómeno sociocultural complejo que resulta de la revolución que ha surgido con el uso masivo de tecnologías de la información y las telecomunicaciones, transformando radicalmente las prácticas sociales tanto en los entornos culturales como en los productivos.

Manuel Castells, desde el campo de investigación académica de la comunicación, realiza una exhaustiva investigación sobre la sociedad posindustrial, que él bautiza con el nombre de sociedad informacional, en su libro “La Ciudad Informacional” (Castells, M., 1995). Allí describe un nuevo orden de producción que integra los lugares más remotos y convierte las antiguas relaciones directas de dependencia en relaciones de interdependencia, gracias a la implementación de nuevas formas de producción posibilitadas por el desarrollo de las nuevas tecnologías. Estas generan nuevas formas de interacción social, permitiendo avanzar hacia lo que en economía se conoce como “la tercerización de la economía”, es decir, el crecimiento del sector servicios, como nuevo motor de la economía mundial. Esta visión converge con los planteamientos de Jeremy Rifkin desde el campo disciplinar de la economía (Rifkin, J., 2001).

La relación existente entre la economía, la educación y la tecnología son centrales en el análisis económico propuesto por Jeremy Rifkin (Rifkin, J., 2014) y quienes defienden el surgimiento de una sociedad que tiene por centro el capitalismo cognitivo, como una variante conceptual del capital humano que se impuso como modelo interpretativo temprano de la relación entre estos dos campos durante la década del 70 del siglo XX en el mundo occidental (Nussbaum, M. C., 2012).

Definiciones y teorías para comprender la Educación como Industria Cultural

Este ejercicio de investigación ofrece una síntesis que fusiona varios aportes de distintos autores(as) que exploran las dimensiones políticas, económicas y culturales relacionadas con la producción simbólica y las

Industrias Culturales como fenómeno social. Sin embargo, algunos(as) investigadores(as) han observado una disminución en la relevancia atribuida a la indagación en torno a conceptos, teorías o enfoques teóricos. Esto debido al énfasis dado a la aplicabilidad y/o utilidad práctica de los conocimientos en entornos profesionales. Esta tendencia está estrechamente ligada a la tendencia a proveer soluciones técnicas y tecnológicas que puedan generar éxitos financieros o nuevas formas de propiedad industrial, como las patentes, consideradas como la vía hacia el reconocimiento y la obtención de beneficios asociados a la investigación científica centrada en la “eficiencia y la productividad”.

A pesar de estos sesgos, especialmente evidentes en las ciencias básicas e ingenierías y posiblemente extendidos en un futuro próximo a disciplinas agrupadas en las ciencias sociales, la capacidad de rastrear las ideas originales que dan lugar a enfoques teóricos innovadores adquirirá una creciente relevancia. Esto permitirá identificar los factores o condiciones que les dieron origen, volviendo a ser relevante la investigación teórica y particularmente las perspectivas críticas que le tienen por objeto central de sus investigaciones.

Un campo como la física teórica proporciona ejemplos donde la exploración e investigación teórica desempeñan un papel crucial en el progreso de la disciplina científica. Predicciones teóricas como el Bosón de Higgs, la materia oscura o el entrelazamiento cuántico son ejemplos de teorías o deducciones racionales que pasaron décadas antes de alcanzar el reconocimiento dentro de un campo de investigación científica tan significativo en la actualidad como lo es la física de partículas.

Concebir la educación como una Industria Cultural va más allá de un simple cambio nominal o una mera exploración teórica. Algunos

podrían considerarlo como un juego retórico que no aporta nada nuevo a la comprensión de la realidad en las sociedades contemporáneas. Sin embargo, este planteamiento presenta diversos desafíos con implicaciones prácticas significativas. Estos desafíos pueden abarcar desde un cambio en el paradigma que guía la práctica educativa en general, o la importancia de la regulación de contenidos para la conservación de la diversidad cultural o contra los modelos de colonialismo cultural, hasta implicaciones más sentidas en los bolsillos de la ciudadanía, que incluyen modificaciones tributarias que revelen la actividad educativa como un negocio altamente rentable una vez se realiza a escala industrial, en lugar de ser considerada simplemente como una actividad sin fines de lucro, que busca la garantía de un derecho social, como se suele camuflar esta actividad una vez ha adquirido estas dimensiones.

Aquí surge la discusión en torno a si la educación es un derecho o un servicio, o si puede ser ambos de forma simultánea, sin que necesariamente sea conflictivo o contradictorio. La forma en que se conciba esta actividad (la Educación), determinará su regulación desde subcampos diferentes propios de la producción normativa del Derecho. Por lo tanto, no es sorprendente encontrar su definición desde la óptica garantista propia de los Estados Sociales de Derecho, donde se le reivindica como un derecho que debe gozar de especial protección desde un enfoque universalista que obliga al Estado y al conjunto social a proveer su goce y ejercicio.

Independientemente de esta realidad, en torno a una noción social relevante, al mismo tiempo se debe considerar una regulación de carácter comercial e industrial que fomente la participación de las rentas generadas por este importante sector económico, permitiendo una redistribución de recursos más eficiente y equitativa, al tiempo que se garantiza una calidad educativa que sea capaz de agregar o como mínimo mantener valor

para sus ciudadanos o comunidades. Sin embargo, muchas instituciones educativas, especialmente del subsector de la Educación Superior, se oponen firmemente a esto y apelan a la lógica garantista mencionada anteriormente, manteniendo la imagen de una economía ligada al sector solidario (sin fines de lucro), buscando evitar ser gravadas con la carga tributaria que implica el impuesto sobre la renta, o evaluadas en torno a su oferta educativa y la calidad o pertinencia de dicha oferta, lo que se constituye en una discusión relevante para este sector.

La Economía Política de la producción simbólica o cultural de la sociedad moderna

En primer lugar, debemos reseñar desde la tradición del pensamiento francés, el clásico del pensamiento liberal la obra “Emilio, o de la Educación” 1762 (Rousseau, J., 2011) de Jean-Jacques Rousseau, el mismo autor de “El Contrato Social” (Rousseau, J., 1836), quien fundamenta en buena medida toda la corriente del pensamiento contractualista característicos de los campos del Derecho y la Ciencia Política. Pensamiento que servirá como cimiento conceptual al constitucionalismo moderno.

En la misma línea de la ilustración Kantiana, se explora la importancia de la instrucción en la definición de la nueva ciudadanía, que deviene con el naciente orden republicano en detrimento o contraposición de los regímenes monárquicos y autocráticos, tan característicos de las monarquías dinásticas del absolutismo europeo. Esta noción servirá de antesala para la declaración de los “Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano” (1789) que da apertura

a todo el discurso de los Derechos Humanos, que hoy se estudian clasificados por generaciones y que se pueden agrupar en al menos cuatro generaciones, aunque algunos ya hablan de cinco generaciones. Primera generación: Derechos Civiles y Políticos; Segunda generación: Derechos de los Pueblos y Derechos Colectivos; Tercera generación: Derechos Económicos y Culturales; Cuarta generación: Derechos del Ambiente y la Naturaleza.

En los antecedentes de esta noción (producción cultural y producción intelectual en la sociedad industrial), ya en la obra “El Capital. Crítica de la Economía Política” de Karl Marx en 1867 (Marx, K., 2013), se planteaba con claridad una división del trabajo existente entre trabajo intelectual y trabajo manual (físico, corporal o fuerza de trabajo), dejando implícito que las condiciones que se estudian en esa obra para el trabajo manual o corporal se pueden inferir o extrapolar para la realización del trabajo intelectual. Si bien allí se documentan e investigan las características de la naciente sociedad capitalista derivada del desarrollo fabril e industrial europeo y norteamericano, se hace necesario resaltar las diferencias existentes entre los contextos al que hace referencia esa investigación con las condiciones actuales y los diferentes grados de desarrollo económico alcanzado por las diferentes naciones.

Este trabajo buscó comprender cómo se produce la riqueza y el carácter contradictorio de su distribución. A diferencia de los patrones de redistribución previstos por los principales autores del liberalismo económico, como Adam Smith y David Ricardo (Smith, A., 1997), la realidad de la distribución de los beneficios (ganancias, rentas, salarios e impuestos) generaba condiciones de pobreza generalizada e incluso, en los casos más extremos, el resurgimiento de formas esclavistas de producción similares a las de la antigüedad.

El modelo propuesto por los autores liberales implicaba un proceso de circulación del capital, en el cual las capas de mayor riqueza alimentaban a las capas inferiores en ciclos de acumulación y desarrollo económico dentro de las naciones capitalistas (Smith, A., 1997), benéfico en sí mismo a partir de la noción del interés individual que genera bienestar colectivo.

El pensamiento marxista, que sentó las bases del comunismo como una corriente filosófica y política, desarrollaría un fuerte sustento teórico y práctico que influyó en la acción de los partidos obreros durante casi un siglo. Este enfoque cuestionó los principios del liberalismo político y económico adoptados por las emergentes naciones europeas y americanas desde sus bases teóricas y filosóficas. El liberalismo se convirtió en la base ampliamente aceptada en las “democracias occidentales”, referentes a las sociedades altamente industrializadas del capitalismo mercantilista e industrial avanzado. También influyó en el accionar de las élites políticas de las “naciones en desarrollo”, donde la implementación de estos sistemas políticos de corte liberal ha sido incompleta, sin alcanzar siquiera una versión caricaturesca que intenta emular un original, en muchas ocasiones desconocido.

Si bien buena parte de los planteamientos, tanto del pensamiento liberal como de los planteamientos críticos del pensamiento comunista, siguen teniendo vigencia y por lo tanto utilidad práctica, debe quedar claro que los contextos (sociales, políticos, económicos y culturales) de aquel momento con respecto al actual son muy diferentes. Esto dificulta equiparar las condiciones de la industrialización de ese momento frente a los procesos actuales.

Sin embargo, se debe tener presente que siguen siendo los paradigmas reinantes tanto en los modelos de desarrollo económico

en las economías y sociedades que abogan por un modelo capitalista de libre mercado, como aquellas que apuestan por modelos Estatistas que se presentan generalmente como economías altamente centralizadas y planificadas de carácter socialista, pero que pueden categorizarse como modelos de Capitalismo de Estado de corte nacionalista, que están lejos de aproximar los modelos socialistas o comunistas propuestos por esas corrientes de pensamiento.

Desde la perspectiva de la economía política del símbolo, se analiza cómo los discursos, representaciones y prácticas educativas se convierten en recursos económicos y políticos que reflejan y perpetúan relaciones de dominación y/o desigualdad (Bourdieu, P., & Passeron, C., 1979). Esta mirada crítica resalta la importancia de examinar las relaciones de poder presentes en el sistema educativo y su influencia en la reproducción o transformación de las estructuras sociales.

Producción, intercambio y consumo de bienes simbólicos: Las Industrias Culturales

La noción de Industria Cultural surge a finales de la Segunda Guerra Mundial con el surgimiento de la Escuela de Frankfurt, liderada por Theodor Adorno y Max Horkheimer. Estos pensadores de la tradición alemana ofrecieron una perspectiva crítica sobre la función de la cultura en las sociedades contemporáneas. En su obra “Dialéctica de la Ilustración” (1944) (Horkheimer, M., Adorno, T., 1998), advirtieron sobre la estandarización cultural y la producción en masa de mercancías culturales,

características de la sociedad capitalista avanzada, es decir, aquella surgida de sociedades altamente industrializadas.

En este contexto, la educación se convierte en un mecanismo de reproducción cultural e ideológica que refuerza las estructuras de dominación y alienación (Adorno & Horkheimer, 1944) (Horkheimer, M., 1998), lo cual refleja los análisis críticos propios de la tradición marxista. Sin embargo, a la vez, se distingue profundamente del núcleo central que la concebía simplemente como ideología (falsa conciencia) o superestructura, entendiendo que las condiciones económicas son la base estructural de la cual depende dicha superestructura (Althusser, L., 1967). En este sentido, ofrecen una perspectiva crítica y desoladora sobre las industrias culturales propias del capitalismo de ese momento, críticas que aún tienen validez en los actuales contextos.

“En el progreso de la sociedad industrial, que pretende haber exorcizado la ley —por ella misma engendrada— de la depauperación creciente, perece ahora la idea misma que justificaba todo: el hombre como persona, como sujeto de la razón. La dialéctica de la Ilustración se invierte objetivamente hasta convertirse en locura.” (Horkheimer, M., Adorno, T., 1998).

En contraste con los dos principales enfoques analíticos y teóricos (la economía política liberal y su contraparte crítica en su expresión comunista-socialista), existen perspectivas funcionalistas, como las propuestas inicialmente por Emilio Durkheim (en obras como “Educación y sociología” (1922) (Durkheim, E., 1974), “Educación como socialización” (Durkheim, E., 1976), conceptos que más tarde fueron retomados por Talcott Parsons (en textos como “La estructura de la acción social” (1937) (Parsons, T., 2001) y “El sistema social” (1952) (Parsons, T., 1987), así

como por Niklas Luhmann (en obras como “Fin y racionalidad en los sistemas: sobre la función de los fines en los sistemas sociales” (Luhmann, N., 1983), “El sistema educativo” (Luhmann, N., Schorr, K., 1993), “Poder” (Luhmann, N., 1995) y “Teoría de la sociedad y pedagogía” (Luhmann, N., 1996). Estos autores conciben la educación como un agente integrador que fomenta la cohesión social y el consenso en torno a los valores y normas que definen a una sociedad. Desde esta perspectiva, la educación se considera un mecanismo de socialización que prepara a los individuos para participar en la vida social y productiva, desempeñando así una función integradora dentro de los sistemas sociales.

Niklas Luhmann, desde la teoría de sistemas, se adentra en el análisis de los subsistemas sociales especializados en la producción, distribución y consumo de símbolos y significados. Estos subsistemas juegan un papel crucial en la reproducción y evolución de la sociedad al facilitar la comunicación y coordinación entre sus miembros. En este contexto, los sistemas de comunicación y educación adquieren una relevancia destacada (Luhmann, N., 1999).

En la misma línea del pensamiento francés, surge la obra de Louis Althusser, “Ideología y Aparatos Ideológicos del Estado” (1970) (Althusser, L., 2024), donde aborda el estudio de la producción cultural y su relevancia en el proceso de dominación en las sociedades capitalistas y estatistas. Althusser busca diferenciarse dentro de la tradición marxista, contraponiéndose a aquellos que abogan por una estatización total de la sociedad. Esta disputa marca una importante división entre comunistas y anarquistas, siendo el papel del Estado la principal línea divisoria entre estas corrientes de pensamiento. Ideas similares se encuentran en clásicos del pensamiento anarquista como “Estatismo y Anarquía” de Mijaíl

Bakunin (1873)(Bakunin, M. A.,1976) y “El principio federativo” (1863) (Proudhon, P., Gómez Casas, J., 1977) de Pierre-Joseph Proudhon.

En una línea más contemporánea, pero también dentro de la tradición del pensamiento francés, es esencial destacar a autores ya mencionados como Pierre Bourdieu y Jean-Claude Passeron, quienes han cuestionado la visión funcionalista del sistema educativo, que pretende dar una tonalidad neutra al proceso educativo. A través de una reinterpretación de la lectura clásica de la sociedad de clases del marxismo, estos autores han evidenciado que el sistema educativo refleja y reproduce las desigualdades de clase, género y etnia presentes en la sociedad (Bourdieu & Passeron, 1970). Su enfoque se aleja de una simple reivindicación de las diferencias económicas, adentrándose en un análisis más amplio de las formas de dominación.

Este análisis abarca diversas dimensiones, como la exclusión, segregación y clasificación, que sustentan la desigualdad social, problema que posteriormente será abordado por Charles Tilly, en su obra la “Desigualdad Persistente” (Tilly, C., 2000), donde busca entender cómo se van generando y afianzando con el tiempo esas diferencias sociales que luego aparecen como realidades “normalizadas” e inmodificables, como si fuesen características propias de los entornos sociales.

Estas formas de discriminación múltiple también son señaladas desde una perspectiva feminista, a este enfoque se le conoce como interseccionalidad. Desde esta perspectiva de análisis se reconocen las múltiples formas de discriminación que enfrentan las mujeres debido a diversas condiciones sociales preexistentes como: sexo, género, raza, etnia, clase, identidad comunitaria y nacionalidad, entre otras.

Bourdieu buscó actualizar el análisis sociológico mediante la aplicación de la teoría de campos, tan ampliamente utilizada en disciplinas como la física, la ingeniería y las matemáticas que es donde tiene su origen, abogando por una comprensión más profunda de los fenómenos sociales. Esta propuesta se encuentra plasmada en las obras conjuntas “*Los Herederos. Los estudiantes y la cultura*” (1967)(Bourdieu, P., 2009) y “*La Reproducción. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*” (1970) (Bourdieu, P., & Passeron, C., 1979) y que posteriormente será la base de su análisis sociológico. En estas obras se analiza cómo las prácticas educativas refuerzan determinados sistemas de valor y legitimación cultural, lo que a su vez perpetúa las relaciones de poder existentes. Al mismo tiempo, se destacan los sistemas de reglas que se construyen dentro de cada campo de acción cultural, los cuales se convierten en objetos de estudio fundamentales para la comprensión de los fenómenos sociales.

La dinámica de cambio está profundamente influenciada por la disputa en torno al reconocimiento y la acumulación de prestigio en forma de capital cultural y bienes simbólicos(Bourdieu, P., 2002), conceptos que difieren significativamente de las nociones tradicionales del análisis marxista. En este contexto, la noción de “hábitus” adquiere una relevancia central en la propuesta analítica. Esta perspectiva analítica nos conduce a un nuevo enfoque de determinismo cultural, distinto al propuesto por el estructuralismo de la antropología lingüística característica de la perspectiva de Lévi-Strauss (Lévi-Strauss, C., 1994).

Pierre Bourdieu presenta una perspectiva original, expresada en definiciones como esta:

“Cada sistema de enseñanza institucionalizada debe sus características específicas de estructura y funcionamiento al hecho de que debe producir y

reproducir, a través de los medios propios de la institución, las condiciones institucionales cuya existencia y persistencia son necesarias tanto para el ejercicio de sus funciones propias... como para la reproducción de una arbitrariedad cultural... cuya reproducción contribuye a la reproducción de las relaciones entre los grupos y las clases” (Bourdieu, Pierre y Passeron, Jean-Claude, *La Reproducción*, 1979 pág. 26).

Será Bourdieu quien logre proponer una reinterpretación nueva sobre la producción simbólica y el intercambio de bienes simbólicos, que trasciende la lectura economicista derivada de la crítica marxista, e incluso de la visión liberal en torno a las teorías de valor (objetivo y subjetivo), diferente también a las definiciones propuestas desde las teorías económicas del valor aceptadas hasta la fecha. Propone una variación de la forma en que debe comprenderse el hecho económico y el carácter simbólico que subyace en cada tipo de intercambio, incluido el hecho económico del intercambio de bienes, ya sea en una transacción comercial tradicional o una específica de los bienes simbólicos, que responden a lógicas diferenciadas, pero que conservan formas de valor propias de la economía política de los bienes simbólicos.

Con una propuesta innovadora para entender el capital, Bourdieu introduce la noción de capital simbólico como una variante que redefine el concepto tradicional de capital (Bourdieu, P., 2002). Esto representa un nuevo enfoque crucial para comprender la realidad de la economía de los bienes simbólicos. Este cambio de paradigma es equiparable en importancia al que ocurrió en el campo de la física teórica con la introducción de la teoría de la relatividad en contraposición a la mecánica clásica. Sin embargo, la ortodoxia económica ha mostrado resistencia a revisar sus postulados, mientras que otras disciplinas como la sociología, la antropología y la ciencia política carecen de la robustez analítica

proporcionada por la formación cuantitativa en ciencias económicas, matemáticas y estadísticas para avanzar en la investigación sugerida por estos avances teóricos y sus implicaciones prácticas.

Otro autor relevante y contemporáneo a la posguerra (SGM) para esta exploración del concepto de Educación como Industria Cultural, también dentro de la corriente del pensamiento europeo francés, es Michel Foucault. Su obra ofrece una perspectiva única sobre la institucionalidad escolar y el carácter que impregna esta práctica social institucionalizada. Foucault la conceptualiza como uno de los pilares de lo que él denominó la Sociedad Disciplinaria. A lo largo de su extenso trabajo, podemos apreciar cómo analiza la gubernamentalidad (Foucault, M., 2010), es decir, la mentalidad de Estado que ha permeado en los individuos y las sociedades, funcionando como una especie de ortopedia social.

En sus obras más icónicas, como “Historia de la locura en la época clásica” (1961) (Foucault, M., 1986), “El nacimiento de la clínica” (1963) (Foucault, M., 1981), “Las palabras y las cosas” (1966) (Foucault, M., 1984), “La arqueología del saber” (1969) (Foucault, M., 2002), y “Vigilar y castigar” (1975) (Foucault, M., 2003), Foucault demuestra una línea de investigación sólida que ha influido en una amplia gama de disciplinas. Si bien su trabajo está fundamentado principalmente en la filosofía, sus contribuciones han nutrido campos diversos como la historia, la historiografía, la sociología, la antropología, la lingüística, la administración pública, el derecho y, especialmente, la ciencia política.

Las reflexiones de Foucault sobre el análisis crítico de las formas de ejercicio del poder y el control social revelan cómo la institucionalidad que conforma el sistema escolar, los sistemas de salud (especialmente los de salud mental) y los sistemas penitenciarios (la escuela, la cárcel y el

hospital) son desarrollos que delinear una evolución donde la represión y el dominio de los sujetos sociales, tanto individualmente como en colectivo, se manifiestan a través de dispositivos tanto internos (mentales) como externos (arquitectónicos y prácticas sociales) (Foucault, M., 2006). Estos dispositivos buscan moldear esas subjetividades según las necesidades del poder imperante.

Dichos argumentos son frecuentemente invocados por quienes abogan por abolir los sistemas carcelarios y punitivos, en favor de sistemas de justicia alternativos que se enfoquen en la prevención y garanticen un bienestar social que evite la aparición del delito y, por ende, la clasificación de individuos como “delincuentes”. Así mismo, se aplica a los sistemas de salud que se centran en el tratamiento y diagnóstico de enfermedades en lugar de enfocarse en la prevención.

En cuanto a los sistemas educativos, también emergen corrientes de pensamiento abolicionista debido al carácter disciplinario y restrictivo que caracteriza a la institución escolar en la actualidad (Foucault, M., 2003). En lugar de fomentar la diversidad y valorar las múltiples subjetividades e identidades, la escuela se convierte en una barrera para una expresión afirmativa de esta amplia gama de diversidad identitaria. Además, se ha transformado en un mecanismo de selección social, donde aquellos que avanzan en la jerarquía académica (desde la educación primaria hasta los posgrados) no son necesariamente los más talentosos, sino los más dóciles y adaptables para perpetuar el sistema. En este sentido, coincide con las ideas de Bourdieu al analizar las dinámicas de privilegios hereditarios promovidas por el sistema educativo, replicando los modelos de “títulos nobiliarios” característicos de la nobleza monárquica de la Europa medieval (Bourdieu, P., 2009).

Se suma a esta revisión desde una perspectiva de la pedagogía crítica, un autor norteamericano como lo es Henry Giroux, quien ha argumentado que el sistema educativo no solo cumple una función de transmisión de conocimientos, sino que también actúa como un mecanismo de reproducción de las estructuras de poder, pero también de las prácticas de resistencia existentes en la sociedad (Giroux, H. A., 1983).

Al excluir las mediaciones de clase y poder, la teoría educativa tradicional simplifica la cultura a los llamados estándares de excelencia o la trata simplemente como una categoría neutral de las ciencias sociales. Esta visión omite la noción fundamental de que la cultura implica procesos específicos que involucran relaciones antagónicas entre diferentes grupos socioeconómicos, con acceso desigual a medios y recursos de poder, otorgando una habilidad desigual para producir, distribuir y legitimar sus principios compartidos y experiencias (Gramsci, 1971; Hall y Jefferson, 1976)” (Giroux, Henry, Teoría y Resistencia en Educación, 1999, pág. 103)

Esta reflexión destaca cómo las prácticas educativas refuerzan las desigualdades sociales y fomentan la dominación de grupos con más recursos sobre otros con menos, pero también reconoce a la escuela como un lugar de resistencia donde puede gestarse la transformación cultural y la generación de nuevos valores mediante una pedagogía que identifique estas desigualdades y busque cambiar esas realidades.

En esta línea se inscribe la tradición de la “Pedagogía del Oprimido” de Paulo Freire (1970)(Freire, P, 1972), quien propuso un papel transformador para los educadores latinoamericanos en un contexto de conflictos de baja intensidad, donde la doctrina de seguridad nacional consideraba la noción de “enemigo interno”, aplicando un enfoque militar a la protesta social (Recalde, H., 2010). En este escenario, trabajadores(as), estudiantes,

campesinos(as), indígenas e intelectuales (especialmente docentes) fueron etiquetados(as) como parte de este “enemigo interno” a confrontar, reprimir o eliminar. Esta doctrina estatal en América Latina dio lugar a dictaduras en el Cono Sur durante los años 70, así como a estados de conmoción interna, excepción y sitio, y a conflictos armados internos y guerras de liberación nacional, especialmente característicos de las décadas de 1970 a 1990, avivados por el contexto de la Guerra Fría y la Revolución Cubana.

Siguiendo en parte el horizonte de una necesaria emancipación “mental y conceptual” planteado por el brasileño Paulo Freire, encontramos al portugués Boaventura de Sousa Santos, quien en obras como “Una epistemología del sur” (Boaventura, D. S., 2009) o “El fin del imperio cognitivo. La afirmación de las epistemologías del sur” (2019) (Santos, B. d. S., 2021), presenta una perspectiva desde la sociología crítica y los estudios postcoloniales. Sousa Santos aborda los sistemas educativos y las industrias culturales como mecanismos de colonización epistémica que imponen una visión hegemónica del mundo, marginando y silenciando otras formas de conocimiento y expresión cultural.

De ahí la necesidad de descolonizar, desmercantilizar y despatriarcalizar las instituciones educativas y especialmente los contenidos curriculares. Sin embargo, lamentablemente, De Sousa Santos está siendo investigado por denuncias de Violencias Basadas en Género (VBG), lo que ha llevado a su retiro temporal de los puestos de responsabilidad en las instituciones donde ha desarrollado su labor de investigación y docencia.

Las industrias culturales y la estructura de propiedad del conocimiento son las nuevas realidades del entorno productivo. Lejos de estar fuera de la esfera de la economía y la política, vuelven nuevamente a su centro. El conocimiento individual-colectivo, tanto el productivo como el que

configura la identidad y, por tanto, la subjetividad, depende directamente del modo de producción material y simbólico de una comunidad o sociedad dada, planteando así el problema de la cultura.

En adelante veremos cómo se limita e imposibilita avanzar de manera “artesanal” en dicho proceso de producción cultural, puesto que las tecnologías cooperativas de producción del conocimiento mediante las TIC, al igual que las empresas investigativas de distinto orden, son las necesarias adaptaciones a estas nuevas realidades y problemáticas. Estas nuevas formas irán socavando y erosionando las bases productivas de las formas no capitalistas, de la misma manera que la emergencia de los mercados de los grandes centros urbanos relegó la producción artesanal de las sociedades y comunidades agrarias.

La historia de esta evolución-transformación, simplemente permite observar cómo el proceso artesanal doméstico como forma básica de producción (material y simbólica) va perdiendo terreno en favor del taller especializado, y este a su vez cede su lugar a los productos de las fábricas, que posteriormente cederán su lugar a los productos de las industrias que circulan en esos mercados que se van integrando en niveles y órdenes de menor a mayor capacidad productiva y de consumo. En la emergencia de los mercados globales, las industrias nacionales perderán terreno frente a las grandes industrias multinacionales. Cada nuevo proceso de integración y desarrollo productivo deja obsoletos, o como mínimo sin capacidad de competencia, a los procesos previos en cada fase, favoreciendo la concentración de capital propia de los procesos industriales.

El proceso de aprendizaje, entendido como subjetivación, implica la apropiación o construcción del conocimiento, que, aunque en su esencia

es personal e interior (relativo a los sentidos, percepción, memoria y pensamiento), se configura también a partir de objetos no mediados o simulados, derivados de la experiencia directa con el mundo. Sin embargo, en la actualidad, esta experimentación y percepción están limitadas y mediadas por un conjunto de disposiciones cognitivas, basadas en una experiencia restringida del entorno productivo y social, mediado por los dispositivos tecnológicos, que van reduciendo esa percepción a la proveída por la simulación o mediación digital, que poco a poco substituye la experimentación directa del mundo y la capacidad de operar o transformar dicha realidad.

Es común acceder más a las formas de representación mediada y simulada que a la interacción directa con objetos “reales” no mediados (Foucault, M., 1984). Esta representación, traducida a “información”, tiende a ser impersonal y exterior al sujeto de conocimiento. Se convierte en un proceso parcial de apropiación y generación fragmentado, construido con identidades parciales adquiridas en el transcurso por las instituciones sociales, sin las cuales no hay aprendizaje ni participación en el proceso productivo. Por tanto, este tipo de conocimiento tiende a ser instrumental solo dentro del entorno productivo al que pertenece (Bourdieu, P., 1997).

Comprender y conocer va más allá del mero ejercicio racional; implica comprometer la existencia y trastocar el espacio específico de la vida. No solo se trata del proceso biológico que sustenta la existencia, sino también del peso de la existencia simbólica sobre la vida biológica y la interrelación entre ambas. La humanidad, a través de sus desarrollos culturales, ha modificado profundamente las formas de reproducción de la vida en el planeta, trastocando los ciclos que antes se consideraban “naturales” y alterando el destino de numerosas especies, incluida la especie humana.

Dentro del orden social e institucional que da lugar a las industrias culturales, no se puede existir sin el riesgo de caer en la obsolescencia, la marginalidad, el aislamiento o la exclusión (Marcuse, H., 1993). Para ser parte de este orden, se debe renunciar a la concepción clásica del individuo como el centro de su propia esencia (Dornénech, M., & Tirado, J. F., 1998). El nuevo proceso de socialización implica la construcción de identidades y subjetividades parciales, derivadas del tránsito por instituciones donde se deben asumir roles definidos por un conjunto de reglas.

Esta dinámica surge de la nueva configuración del capital, lo que lleva a que las disputas por el reconocimiento en el orden social inmediato y su respectivo orden simbólico se vuelvan centrales. Es común observar la competencia por ocupar roles de liderazgo en instituciones o evitar estar en la parte más baja de la jerarquía institucional. Esta competencia por ascender y evitar la marginalidad o exclusión se convierte en una dinámica de lucha social emergente, omnipresente e inevitable.

Este fenómeno explica cómo los trabajadores asalariados, que alguna vez fueron considerados el sujeto revolucionario por excelencia según el marxismo, han cambiado su postura y por tanto su lugar en la historia de las revoluciones sociales. En la actualidad, se busca más la conservación del trabajo asalariado que su superación. Se prefiere estar en condición de explotación que en condición de “esclavitud”, en el sentido de una esclavitud que aparece al sufrir el desamparo de estar desempleado y enfrentar la realidad de la exclusión económica que implica el estar “desempleado(a)”. Del mismo modo, las personas prefieren estar en una posición subordinada (sesión de autonomía y soberanía), para lograr una estabilidad económica, lo que se constituye en un mecanismo de validación de las formas de dominación, como en el caso de las personas que optan

por la dependencia económica de otra proveedora en lugar de enfrentar la incertidumbre del desempleo y la exclusión social.

Se ha generado una estructura social altamente competitiva y oportunista, pero al mismo tiempo profundamente conservadora. En este contexto, incluso los ascensos mínimos en la jerarquía del poder validado socialmente adquieren una relevancia trascendental para construir una ilusión de movilidad social vertical, donde cada paso hacia arriba se percibe como un logro significativo. El bienestar, el progreso y el éxito se han vuelto medibles y tangibles.

La defensa del estatus social, ya sea modesto o prominente, requiere el dominio de las reglas del juego en un campo específico (Bourdieu, P., 2000). La búsqueda del “progreso”, en lugar de la lucha por transformar o desafiar el orden establecido, guía la política concreta. A simple vista, puede parecer más cómodo aspirar a estar más cerca del poder y aspirar a ser parte de él, que confrontar activamente la subordinación. Sin embargo, esta preferencia refleja una percepción distorsionada de las limitaciones introducidas desde el orden cultural hegemónico, especialmente por aquellos que ya están integrados en la sociedad y disfrutan los beneficios de dicha identidad.

Richard W. McChesney, en su libro “The Political Economy of Media” (1999) (McChesney, R. W., 2008), ofrece una definición crítica de las industrias culturales, destacando cómo las grandes corporaciones que dominan la producción y distribución de información y entretenimiento han fomentado una cultura homogénea y comercializada que socava la diversidad cultural y la participación democrática.

Las rupturas entre modernidad y posmodernidad

Aquí encontramos obras relevantes, como el trabajo de Daniel Bell, quien desde la sociología y la economía explora el estudio de sectores económicos que se centran en la producción y comercialización de bienes y servicios simbólicos. Estos sectores, como los medios de comunicación, la publicidad, la moda y el entretenimiento, desempeñan un papel crucial en la configuración de la cultura y la identidad social (Bell, D., 1977), (Rifkin, J., 2000).

El concepto de sociedad post-industrial, según Bell, se refiere a cambios en la estructura social, la economía y las relaciones entre la teoría y la práctica, especialmente entre la ciencia y la tecnología (“El advenimiento de la sociedad post-industrial”, 1973) (Bell, D., 1976). Bell identifica el surgimiento de una economía centrada en servicios, donde la información, el conocimiento, la ciencia y la tecnología son fundamentales para la valorización económica.

El trabajo de Daniel Bell resulta paradigmático debido a su capacidad para anticipar los cambios en la economía, pasando de una economía centrada en la producción de bienes a una enfocada en servicios, un fenómeno que es evidente hoy en día, cincuenta años después. En este nuevo panorama económico, la información, el conocimiento, la ciencia y la tecnología desempeñan un papel fundamental en el proceso de valorización de la actividad económica. Además, identifica de manera temprana el creciente peso de las burocracias en la gestión económica, anticipando así la emergencia del neoliberalismo como respuesta al exceso de burocracia y los altos costos asociados a los bienes y servicios producidos bajo la lógica estatal (Kamenka, E., & Krygier, M., 1984).

El pensamiento neoliberal desarrollado en respuesta a los movimientos revolucionarios de la posguerra (SGM), de la mano de los procesos de descolonización con los movimientos de Liberación Nacional, los movimientos estudiantiles contra el imperialismo norteamericano, europeo, soviético y asiático, así como la emergencia de los movimientos feministas, ambientalistas e indigenistas, contaría con unos fundamentos políticos y económicos expresados por la “escuela de Chicago” en economía, y la puesta en marcha de los gobiernos ultraconservadores que se orientaron al desmonte de los Estados de Bienestar y los procesos de estatización resultantes de la Guerra Fría.

Estos principios del neoliberalismo han servido como base para una serie de políticas privatizadoras que han guiado la transformación de sectores estratégicos, como energía, transporte, minas, telecomunicaciones, banca, saneamiento básico e infraestructuras públicas, los cuales han sido completamente privatizados después de haber contado con una protección como bienes públicos, una medida que durante la posguerra de la Segunda Guerra Mundial pocas personas hubieran creído posible.

Los impactos que han tenido esos procesos de privatización reforzados con la caída del muro de Berlín que significó el desmoronamiento del principal eje de la economía estatista global como lo fue la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), son todavía objeto de análisis crítico en la actualidad. Este proceso de privatización también ha afectado parcialmente a sectores cruciales de las políticas sociales y de bienestar, como la industria de defensa, salud, pensiones y educación, con consecuencias que hoy en día pueden ser analizadas en función de los resultados de su implementación.

En otra corriente de pensamiento francés centrada en la producción cultural y simbólica desde una perspectiva considerada como posmoderna,

destaca Jean Baudrillard, quien adopta un enfoque analítico en torno al estudio del consumo de signos en lugar de la producción. En su obra “Crítica de la Economía Política del Signo”(Baudrillard, J., 1969), cuestiona las premisas de valor relacionadas con el uso y la funcionalidad de los objetos, propuestas por la sociología y la economía, y aboga por un enfoque más filosóficos, antropológico, semiótico y cultural.

Según Baudrillard, la hipótesis de que el valor pragmático de un objeto determina posteriormente su valor social es errónea. En su lugar, argumenta que el valor de cambio del signo es fundamental, y que el valor de uso a menudo es simplemente una justificación práctica, incluso una mera racionalización.

La crítica de Baudrillard desde el ámbito de la filosofía comprende una serie de capítulos que se han convertido en referencias indispensables para comprender a fondo la crítica posmoderna a la producción masiva de signos y símbolos característica de la cultura occidental, especialmente en la sociedad industrial capitalista en todas sus etapas. En este sentido, su obra “Cultura y Simulacro” (Baudrillard, J., 1977) se convierte en un texto fundamental que explora cómo la simulación nos conduce a escenarios de hiperrealidad, donde la distinción entre lo real y lo simulado se difumina, generando una sensación de vida desprovista de sentido en aras de la seguridad y la ausencia de riesgo.

Baudrillard nos presenta un panorama en el cual la libertad queda atrapada no tanto en redes de producción como lo presenta la tradición marxista, sino que se enfrenta a juegos de seducción que apelan a los instintos más básicos de la condición humana, que se ve sumida en el reflejo de imágenes especulares donde la realidad se asemeja al simulacro cultural (Baudrillard, J., 1977). Esto desencadena una lucha constante por

ser socialmente aceptado, participando no en la construcción de la realidad y su significado, sino en el simulacro que nos protege del riesgo de vivir y, por ende, del riesgo de la muerte inevitable. Mientras simulamos una vida “segura” dentro de los límites impuestos por la normalidad del simulacro cultural, nos vemos enfrentados a una realidad carente de autenticidad que no podemos evitar, pero que tampoco podemos aceptar como nuestro destino deseado.

La vida simbólica individual y colectiva es una realidad innegable en la actualidad, donde la virtualidad, la digitalización y la simulación se impone a la presencialidad. Sin embargo, no puede reducirse ni determinarse únicamente a partir del aspecto lingüístico o comunicativo, como sostenía el supuesto estructural del determinismo cultural, ni está predefinida por el aspecto de las relaciones de producción económicas, como defendía el marxismo ortodoxo clásico en sus vertientes más representativas.

La reducción lingüística o conceptual de la realidad presenta una indeterminación en el proceso del pensamiento y la construcción del conocimiento, tanto a nivel individual como colectivo (Foucault, M., 1991). Los medios que posibilitan esta reconstrucción de saberes son las técnicas y tecnologías particulares de cada sociedad, que permiten producir, transmitir, procesar, almacenar y asimilar información en forma de conocimiento a través de procesos de enseñanza y aprendizaje. Esta información, a su vez, adquiere un valor tangible como bienes simbólicos, materializados en símbolos o signos concretos, que cuentan con una validez y un valor socialmente establecido (Bourdieu, P., 1992).

Estos procesos están estrechamente vinculados con la educación, que desempeña un papel central en la inserción cultural en el mundo social y comunitario. Sin embargo, esta inserción cultural está en última instancia

limitada por las posibilidades de comunicación y la configuración de la memoria colectiva e individual, a través de las prácticas de vida y lo que Humberto Maturana denomina la “praxis de vida en el lenguaje” (Maturana, *La Realidad: ¿Objetiva o Construida?*, (Maturana, H., 1995).

Nuestra vida cultural, aunque se basa en una existencia biológica arraigada en la adaptación al entorno, ha llegado a ser nuestra forma de existencia dominante. Dedicamos la mayor parte de nuestros recursos y esfuerzos, tanto individuales como colectivos, a esta vida simbólica o vida en el lenguaje, según la perspectiva de Maturana (Maturana, H., 1991). Este cambio implica un desplazamiento en el enfoque económico, que antes se centraba en la adquisición o acumulación de bienes tangibles o materiales, hacia una economía orientada hacia los bienes simbólicos, intangibles o relacionales. Es importante señalar que catalogar algo como un bien inmaterial, no se traduce automáticamente en una inconmensurabilidad, puesto que son bienes y realidades contingentes, medibles o incluso tangibles, todo lo contrario a lo que podría sugerir erróneamente esa noción.

Del mismo modo en que la sociedad parece haber “consensuado” la reducción de la vida a lo productivo o laboral (Baudrillard, J., 2009), también se observa la tendencia a reducir la vida simbólica (o vida en el lenguaje) a la mera producción del lenguaje. Sin embargo, esta visión es demasiado limitada y distorsionada, reflejando únicamente las restricciones impuestas por los modos de producción en los que estamos inmersos, donde el análisis de la alienación y la enajenación sigue siendo relevante (Marcuse, H., 1969).

El aporte femenino y feminista en la conceptualización de la Educación

Se han incluido en la revisión una serie de obras de autoras contemporáneas que, desde diversos ámbitos, arrojan luz sobre el fenómeno de la producción cultural y la educación. Aunque algunas de estas obras no hacen referencia directa a las industrias culturales, sus enfoques analíticos son relevantes para la construcción de una economía política del símbolo en la actualidad. Por ejemplo, obras como “Declaración de los derechos de la Mujer y de la Ciudadana” (1781) de Olympe de Gouge (de Gouges, O., 2017), “La Unión Obrera” (1843) de Flora Tristán (Tristan, F., Marco, Y., 1977), o “El método de la pedagogía Montessori” (1909) (Montessori, M., 2014), destacan la historia de segregación y discriminación que las mujeres han enfrentado en la producción cultural y en la educación.

Detrás de estas producciones se encuentra toda una historia de segregación y discriminación de las mujeres quienes a la fecha no han logrado superar las barreras de ingreso, ni las exclusiones que son evidentes especialmente en el reconocimiento de la producción cultural femenina, donde se les clasifica como una minoría, siendo que poblacionalmente son por lo menos la mitad de toda la población planetaria, cuando no son mayoría, en muchos países y sociedades.

De los principales aportes, tanto en materia económica como en teoría de la producción simbólica o producción cultural, podemos encontrar los estudios sobre la explotación de las mujeres en la falta de reconocimiento y medición de las formas del trabajo doméstico y todas las economías del cuidado, además de la feminización de la pobreza, la opresión, la exclusión y discriminación interseccional que sufren por

su condición de mujeres. En este punto parecen converger, pero desde miradas diferentes, la transición de énfasis que se puede observar en los sistemas educativos de una función formativa y productiva del orden cultural-social, centrado en la reproducción cultural que por tanto aporta la reproducción de dicho orden, hacia una función de normalización disciplinaria en términos de Foucault (Foucault, M., 1991), más centrada en la vigilancia, la protección, o el cuidado tal y como se disputa desde la óptica feminista (Segato, R. L., 2016).

Rita Segato, de nacionalidad argentina, aborda desde una perspectiva feminista y poscolonial en una perspectiva propia de la antropología, el análisis las dinámicas de poder presentes en el sistema educativo y su relación con la construcción de identidades de género y etnia. En su obra “Las estructuras elementales de la violencia” (2003) (Segato, R. L., 2006). La escritura en el cuerpo de las mujeres asesinadas en Ciudad Juárez: territorio, soberanía y crímenes de segundo estado. México: Universidad del Claustro de Sor Juana.), Segato explora cómo la educación reproduce y legitima las jerarquías sociales basadas en la diferencia y la exclusión, perpetuando así formas de violencia simbólica y material.

Martha Nussbaum, por un lado, resalta la importancia de una educación centrada en el desarrollo de las capacidades humanas fundamentales, como el razonamiento crítico, la empatía y la imaginación. En su obra “Cultivating Humanity: A Classical Defense of Reform in Liberal Education”, argumenta que una educación verdaderamente humanista debe fomentar la reflexión ética y la participación ciudadana en pos de una sociedad más justa y equitativa (Nussbaum, M. C., 1998).

En el ámbito de la economía política, el trabajo de Elinor Ostrom es destacable, ya que investiga los modelos de gestión comunitaria

de recursos y su aplicación al ámbito educativo. En su obra “*Gobernar los bienes comunes*” (Ostrom, E., 2009), Ostrom propone un enfoque descentralizado y participativo para la administración de instituciones educativas, promoviendo la colaboración y la responsabilidad compartida entre los diferentes actores involucrados. Su perspectiva nos aleja de las lógicas binarias mutuamente excluyentes entre la gestión privada y la gestión colectiva, y nos lleva a identificar las diferentes formas en que la humanidad ha gestionado lo que se considera como bien común, revelando las consecuencias de la desatención de los bienes comunes bajo la propiedad pública y la sobreprivatización.

Por otro lado, Naomi Klein ofrece una perspectiva más vinculada al análisis político y económico, explorando cómo el neoliberalismo ha convertido la educación en una mercancía sujeta a las leyes del mercado. En su libro “*La doctrina del shock*” (Klein, N., 2010), denuncia las políticas de privatización y comercialización de la educación que socavan los principios de igualdad de oportunidades y acceso universal a la enseñanza. También en su obra “*No Logo*” (Klein, N., 2014), profundiza sobre las crisis de identidad y las respuestas dadas al proceso de globalización económica, que llevaron al surgimiento de movimientos antiglobalización, como “*Occupy Wall Street*”, tras la crisis financiera global.

En este campo (los aportes de las mujeres) hace falta avanzar en unas exploraciones más profundas, que den cuenta de toda una tradición que ha sido históricamente invisibilizada, negando una participación amplia en lo que se refiere a las labores de cuidado de la primera infancia y las labores domésticas no remuneradas ni reconocidas dentro de los esquemas de medición de la productividad de las economías nacionales y que niegan el gran aporte de las mujeres en la economía mundial. También se debe mirar las formas de VBG que aún hoy en día deben sufrir las mujeres para

lograr el acceso y la igualdad de oportunidades, en sistemas altamente excluyentes, patriarcales que reproducen realidades sociales que requieren ser enfrentados como problemas sociales relevantes por medio de Políticas Públicas orientadas a superar estas realidades.

Conclusiones

Estas aproximaciones a los fundamentos teóricos que han orientado las formas de pensar la educación y la producción cultural, así como el análisis de las industrias culturales desde diversas perspectivas disciplinarias y políticas contemporáneas, han moldeado tanto las políticas públicas como las acciones de movimientos sociales emancipatorios o de resistencia. Ofrecen una variedad de enfoques sobre las industrias culturales, desde la perspectiva del poder y el control social características de la modernidad, hasta posturas posmodernas que abordan temas como la simulación, la reproducción de jerarquías sociales y la colonización cultural y epistémica, o la muerte misma del orden productivo industrial.

Concebir la educación como una industria cultural implica considerar una serie de dimensiones sociales, políticas, económicas y culturales. Su análisis requiere examinar tanto las funciones integradoras y socializadoras del sistema educativo como las formas en que perpetúa las desigualdades sociales existentes.

La SIC y las economías basadas en la gestión del conocimiento han causado una transformación radical en el ámbito educativo, introduciendo nuevos desafíos y oportunidades en todos los niveles del sistema educativo. Este impacto se evidencia en diversos aspectos cruciales, que van desde la accesibilidad a la información hasta la forma

en que se adquieren, distribuyen, producen, consumen y comparten, la información y el conocimiento.

En primer lugar, la proliferación de tecnologías de la información y la comunicación (TIC), por un lado ha democratizado el acceso a la información y el conocimiento, pero también ha evidenciado nuevas formas de exclusión. Esta democratización del acceso ha creado nuevas oportunidades de aprendizaje para personas de todas las edades y condiciones socioeconómicas, eliminando las barreras tradicionales de tiempo y espacio. Pero esto solo es posible si se cuenta con una igualdad de oportunidades al acceso a estos avances, y se cuenta con la voluntad política de superar las brechas que sustentan las estructuras de exclusión, tanto económica como social y cultural que sufren la inmensa mayoría de personas que hoy sufren diferentes tipos de discriminación.

La economía del conocimiento ha redefinido el valor del capital humano en la sociedad contemporánea. En un mundo cada vez más impulsado por la innovación y la creatividad, el acceso al conocimiento y las habilidades pertinentes se han convertido en un factor determinante en la competitividad económica y el desarrollo social. En este contexto, la educación desempeña un papel fundamental en la preparación de individuos capaces de adaptarse y prosperar en entornos laborales y sociales en constante cambio.

Las tecnologías digitales también han transformado los mecanismos de interacción permitiendo en ocasiones la aparición de nuevos métodos de enseñanza y aprendizaje, impulsando el desarrollo de enfoques más interactivos y personalizados. Sin embargo, la integración efectiva de la tecnología en la educación plantea desafíos significativos en términos de infraestructura, capacitación docente y equidad de acceso. Las brechas

digitales entre países, regiones y comunidades pueden exacerbar las desigualdades existentes en el acceso a la educación y el desarrollo de habilidades digitales, lo que requiere políticas y programas específicos para abordar estas disparidades.

El impacto de la sociedad de la información y la economía del conocimiento en la educación es profundo y multifacético, presentando tanto oportunidades como desafíos para el sistema educativo. La capacidad de adaptarse y aprovechar las nuevas tecnologías de manera efectiva será crucial para garantizar que la educación siga siendo relevante y mantenga su aspiración de equidad y justicia social, como se planteaba con toda claridad en los fundamentos del pensamiento liberal clásico o las bases del pensamiento comunista que ha inspirado tantas transformaciones sociales, ideas que deberían mantenerse en la era digital.

Existe un amplio espectro de planteamientos teóricos que indican la necesidad de pensar la Educación desde la realidad de la producción industrial de la cultura en general y su papel particular como proceso productivo de especial relevancia para los grupos sociales que buscan un lugar en la realidad de la existencia humana. Tratar de comprender la realidad de los procesos en las nociones de valor, no busca negar lo que a la fecha conocemos, sino replantearse las formas en que comprendemos esos fenómenos.

Resulta paradójico que sea la misma evidencia científica, la que nos lleve a cuestionar esas “verdades” o nociones que en algún momento significaron cambios revolucionarios en la forma de entender los fenómenos, tal es el caso de la teoría estándar de partículas, donde la búsqueda de nuevos “ladrillos fundamentales” no niega la existencia de aquellas que en su momento ocuparon su lugar, y por el contrario

nos permite perfeccionar o mejorar sustancialmente las nociones que teníamos de ellas, como ha sucedido el caso de los electrones o los átomos, frente a los quarks o los bosones.

Comprender las formas en que la información, el conocimiento o la producción y el consumo de símbolos afecta nuestra percepción de la realidad, deja en evidencia que las determinantes del mundo de la cultura no son simples imágenes resultado de los reflejos de la estructura económica en la producción y reproducción de nuestros medios de vida, sino que por el contrario son en sí mismas fuentes de realización de la identidad individual-colectiva, de la misma forma en que la estructura genética no se determina en sí misma, sino que su constitución le permite interactuar con el entorno a partir de sus propias restricciones, pero que esto no ocurre de forma completamente aleatoria, sino que por el contrario, responde a unas reglas y mecanismos específicos, que determinan las posibilidades de su evolución.

Las sociedades deben entenderse como formas de existencia complejas que requieren de una investigación profunda de sus partes constitutivas y los tipos de interrelación existente entre dichas partes. Definir la Educación como un mecanismo de inserción cultural, no implica que esta deba realizarse exclusivamente a partir de las formas específicas de la producción industrial de la cultura, tampoco implica abandonar las ventajas que estas formas de producción traen consigo, pero al mismo tiempo la sociedad debe permanecer alerta a los riesgos, o las consecuencias que esas formas de producción implican para el conjunto social.

Todo esto en una imagen cuestionable sobre la función social que cumplen las industrias de defensa, las energéticas, las alimenticias, las farmacéuticas, las tecnológicas, las de telecomunicaciones, las del

entretenimiento, las agropecuarias. Imágenes que, en lugar de lograr avanzar hacia el alcance de sus objetivos más valiosos, se ha desfigurado la acción colectiva del conjunto de profesionales que operan en estos sectores, objetivos que han sido desplazados por la única máxima expresada por el sistema capitalista, la cual se limita a la búsqueda de la ganancia y la rentabilidad, no el logro de: seguridad, salud, alimentación, desarrollo y como sería en este caso el objetivo de una educación pertinente y de calidad para todas las personas y las diferentes sociedades que conforman la especie humana.

Si el proceso educativo se puede entender como un mecanismo de inserción cultural, que tiene lugar en un determinado orden cultural y este puede realizarse de forma más optimizada en su figura de Industria Cultural, esta industria debería contar con los recursos, las garantías, las reglamentaciones y las validaciones sociales necesarias para operar de forma constructiva, dinámica y eficiente, respondiendo a la necesidad social que le da lugar. Pero al mismo tiempo al ser un proceso estructurante y cohesionador del mundo de los social, no debería imponerse bajo modelos de colonización, coercitivos, impositivos, violentos y/o disciplinarios, debe explorarse la posibilidad de garantizar la continuidad de una tradición cultural, a la vez que debe permitir el tránsito hacia otros órdenes culturales en una conjunción que valore la diversidad por encima de la homogeneización cultural promovida por la producción industrial de la cultura. En ese sentido debe reflejar las transformaciones que la industria 4.0 supone en términos de calidad, eficiencia y desestructuración de los problemas característicos de la sociedad industrial como la sobreproducción, el uso ineficiente de los recursos, y la mala distribución de los beneficios.

Para finalizar se deja como parte de la tarea pendiente, explorar las consecuencias de estas nociones, a la luz de las realidades sociales,

buscando pasar de un análisis conceptual, a uno más centrado en lo cuantitativo-cualitativo de los modelos existentes, que permita poner en una perspectiva crítica, si en el afán de bajar los costos de producción cultural e incrementar el consumo de bienes simbólicos relevantes y trascendentes para nuestra existencia individual-colectiva, puesto que bajo esta lógica, se ha terminado empobreciendo las facultades mentales de quienes hemos participado de las instituciones y prácticas educativas, y se han restringido las posibilidades de socialización no mediada, con pérdidas invaluable en términos de libertades, riqueza cultural, posibilidades de asociación, posibilidades de realización, en favor de procesos empobrecidos de simulación, que además de dificultar la capacidad de transformar y adaptar(se) al entorno, nos lleva por una ruta de colonización y vasallaje cultural inaceptable.

Referencias

- Althusser, L. (1967). *La Revolución Teórica de Marx*. México: Siglo veintiuno editores S.A.
- Althusser, L. (2024). *Ideología y aparatos ideológicos de estado*. México: Legorreta.
- Bakunin, M. A., Nettlau, M. (1976). *Estatismo y anarquía*. España: Júcar.
- Baudrillard, J. (1969). *Crítica de la Economía Política del Signo*. Ediciones del Siglo Veintiuno S.A.
- Baudrillard, J. (1977). *Cultura y Simulacro*. Barcelona: Letra E.
- Baudrillard, J. (2009). *La sociedad de consumo: Sus mitos, sus estructuras*. España: Siglo XXI de España Editores, S.A..
- Becker, G. S. (1964). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. Pensilvania: National Bureau of Economic Research.
- Bell, D. (1976). *El advenimiento de la sociedad post-industrial: un intento de prognosis social*. España: Alianza Editorial.
- Bell, D. (1977). *Las contradicciones culturales del capitalismo*. España: Alianza Editorial Mexicana.
- Boaventura, D. S. (2010). *Refundación del Estado en América Latina. Perspectivas desde una epistemología del Sur*. Lima, Perú. Instituto Internacional de Derecho y Sociedad.
- Bourdieu, P. (1992). *Las Reglas del Arte. Genesis y estructura del Campo Literario*.
- Bourdieu, P. (1997). *Razones prácticas : sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2000). *Sobre el Poder Simbólico. Intelectuales, Política y Poder*.
- Bourdieu, P. (2002). *Campo de Poder, Campo Intelectual*. Montessor Jungla Simbólica.
- Bourdieu, P. (2009). *Los Herederos Los Estudiantes y La Cultura*. Argentina: Siglo XXI

S.A.

- Bourdieu, P., & Passeron, C. (1979). *La Reproduccion. Elementos para una teoría del sistema de enseñanza*. Barcelona: Fontamara.
- Bourdieu, P., & Passeron, J.-C. (1996). *La Reproducción*. México D.F.: Editorial Laia S.A.
- Castells, M. (1995). *La ciudad informacional: tecnologías de la información, reestructuración económica y el proceso urbano-regional*. España: Alianza.
- Castells, M. (1996). *La era de la información. Economía, sociedad y cultura*. . México D.F.: México.
- Castells, M. (2001). *La Era de la Informacion. El poder de la identidad (Vol. II El poder de la Identidad)*. Español: Siglo Veintiuno Editores S.A. de C.V.
- Chomsky, N. (1977). *Conocimiento y Libertad*. España: Ariel.
- Chomsky, N. (1996). *Cómo nos venden la Moto: Información, poder y concentración de medios*. Barcelona, España. Icaria editorial.
- Chomsky, N., Bustinduy, P. (2022). *Por qué Ucrania*. España: Altamarea ediciones.
- de Gouges, O. (2017). *Declaración de Los Derechos de la Mujer y de la Ciudadana: Textos Imprescindibles para Mujeres*. Estados Unidos: CAAW Ediciones.
- Dornénech, M., & Tirado, J. F. (1998). *Sociología Simétrica. Ensayos sobre ciencia, tecnología y sociedad*. Barcelona: Gedisa.
- Durkheim, E. (1974). *Educación y sociología*. Argentina: Schapire.
- Durkheim, E. (1976). *Educación como socialización*. España: Sigueme.
- Dussel, E. (1994). *1942 El Encubrimiento del Otro. Hacia el origen del "mito de la modernidad". la Paz: Plural Editores CID*.
- Foucault, M. (1968). *Las palabras y las cosas*. Argentina, Buenos Aires. Editorial Siglo XXI.

- Foucault, M. (1973). La verdad y las formas jurídicas. Cinco conferencias dictadas en la universidad de Río de Janeiro entre los días 21 y 25 de mayo de 1973. Inicia.es.
- Foucault, M. (1981). El nacimiento de la clínica: una arqueología de la mirada médica. España: Siglo XXI.
- Foucault, M. (1984). Las Palabras y las Cosas. Siglo Veintiuno editores Argentina.
- Foucault, M. (1986). Historia de la locura en la época clásica I. Bogotá: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (1991). Tecnologías del yo y otros textos afines. España: Paidós.
- Foucault, M. (2002). La arqueología del saber: prólogo. Argentina: Siglo Veintiuno Editores Argentina.
- Foucault, M. (2003). Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión. Buenos Aires: Siglo veintiuno editores Argentina S.A.
- Foucault, M. (2006). Seguridad, Territorio y Población. Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Foucault, M. (2010). Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979). Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Freire, P. (1972). Pedagogía del oprimido. Argentina: Tierra Nueva.
- Giroux, H. A. (1983). Theory and resistance in education : a pedagogy for the opposition. Estados Unidos: Bloomsbury Academic.
- Giroux, H. A. (1999). Teoría y resistencia en educación: una pedagogía para la oposición. España: Siglo Veintiuno.
- Hall, S., Restrepo, E., Walsh, C. E., Vich, V. (2010). Sin garantías: trayectorias y problemáticas en estudios culturales. Colombia: Envión editores.
- Harris, M. (2011). Antropología cultural. España: Alianza Editorial.

- Horkheimer, M. (1973). *Crítica de la razón instrumental*. Buenos Aires: Editorial SUR, S. A.
- Horkheimer, M., Adorno, T. W., Murena, H. A. (1998). *Dialéctica de la ilustración*. Madrid, España. Ed. Trotta.
- Jiménez Martín, C., Puello Socarrás, J. F., & Lozano Reyes, A. (2024). *COMÚNiversidad*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Kamenka, E., & Krygier, M. (1984). *La Burocracia : la trayectoria de un concepto*.
- Klein, N. (2010). *La doctrina del shock: El auge del capitalismo del desastre*. España: Paidós.
- Klein, N. (2014). *No logo: El poder de las marcas*. España: Grupo Planeta.
- Lévi-Strauss, C. (1994). *Antropología estructural*. España: Altaya.
- López, J. G. (2015). *Publicidad, comunicación y cultura*. Barcelona: Editorial UOC.
- Luhmann, N. (1983). *Fin y racionalidad en los sistemas: sobre la función de los fines en los sistemas sociales*. España: Editora Nacional.
- Luhmann, N. (1995). *Poder*. Universidad Iberoamericana (México): Anthropos.
- Luhmann, N. (1996). *Teoría de la sociedad y pedagogía*. Argentina: Paidós.
- Luhmann, N. (1999). *Teoría de Los Sistemas Sociales II: Artículos*. Chile: Universidad Iberoamericana.
- Luhmann, N., Schorr, K. (1993). *El sistema educativo: (problemas de reflexión)*. Alemania: Univ. de Guadalajara.
- Marcuse, H. (1969). *Un Ensayo sobre la Liberación*. México: Editorial Joaquín Mortiz S.A.
- Marcuse, H. (1993). *El Hombre Unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad industrial avanzada*. Barcelona: Planeta Agostini.
- Marcuse, H. (1993). *El Hombre Unidimensional. Ensayo sobre la ideología de la sociedad*

industrial avanzada. Barcelona: Planeta Agostini.

- Marx, K. (2013). *El capital. Crítica de la economía política, III, libro III*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Maturana, H. (1991). *El Sentido de lo Humano*. Chile: Dolmen Ediciones S.A.
- Maturana, H. (1995). *La Realidad: ¿Objetiva o Construida?* Barcelona: Anthropos .
- Maturana, H. (1997). *La objetividad un argumento para obligar*. Santiago de Chile: Dolmen Ediciones S.A.
- McChesney, R. W. (2008). *The Political Economy of Media: Enduring Issues, Emerging Dilemmas*. Estados Unidos: Monthly Review Press.
- Montessori, M. (2014). *El método de la pedagogía científica*. España: Biblioteca Nueva.
- Mowery, D. C., & Nelson, R. R. (1999). *Sources of Industrial Leadership*. USA: Cambridge University Press.
- Nussbaum, M. C. (1998). *Cultivating humanity: a classical defense of reform in liberal education*. Reino Unido: Harvard University Press.
- Nussbaum, M. C. (2012). *El cultivo de la humanidad: Una defensa clásica de la reforma de la educación liberal*. España: Grupo Planeta.
- Ostrom, E. (2009). *El gobierno de los bienes comunes: la evolución de las instituciones de acción colectiva*. Estados Unidos: Fondo de Cultura Económica.
- Parsons, T. (1987). *El sistema de las sociedades modernas*. México: Trillas.
- Parsons, T., Shils, E. (2001). *Toward a General Theory of Action: Theoretical Foundations for the Social Sciences*. Reino Unido: Transaction Publishers.
- Proudhon, P., Gómez Casas, J. (1977). *El principio federativo*. España: Editora Nacional.
- Recalde, H. (2010). *Historia de Argentina, América y el mundo: en la segunda mitad del Siglo XX*. Argentina: Ediciones del Aula Taller.

- Rifkin, J. (2000). *La Nueva Cultura del Capitalismo*. Paídos.
- Rifkin, J. (2001). *The Age of Access: The New Culture of Hypercapitalism*. Estados Unidos: Penguin Publishing Group.
- Rifkin, J. (2014). *La sociedad de coste marginal cero: El Internet de las cosas, el procomún colaborativo y el eclipse del capitalismo*. España: Grupo Planeta.
- Rousseau, J. (1836). *El Contrato social: ó sea principios del derecho político*. España: en la imprenta de los Herederos de Roca.
- Rousseau, J. (2011). *Emilio o De la educación*. España: Alianza Editorial.
- Rousseau, J.-J. (1821). *Emilio, ó, De la educacion*. Madrid: Alban y Compañía.
- Santos, B. d. S. (2021). *El fin del imperio cognitivo: La afirmación de las epistemologías del Sur*. España: Trotta.
- Santos, B. d. S., Gandarilla Salgado, J. G. (2009). *Una epistemología del sur: la reinención del conocimiento y la emancipación social*. Argentina: Siglo XXI.
- Schwab, K. (2016). *La cuarta revolución industrial*. . España: Penguin Random House Grupo Editorial España.
- Segato, R. L. (2016). *La guerra contra las mujeres*. Argentina: Traficantes de Sueños.
- Smith, A. (1997). *Investigación sobre la Naturaleza y Causas de la Riqueza de las Naciones*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Tilly, C. (2000). *La desigualdad persistente*. Argentina: Manantial S.R.L., Ediciones.
- Tristan, F., Marco, Y. (1977). *Unión obrera*. España: Fontamara.

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

ODS 5. Igualdad de género

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

Re-localización de la Humanidad: Una Aproximación Ecocultural al Rol de la Mujer y la Comprensión del Territorio

*Re-localizing Humanity: An Ecocultural
Approach to the Role of Women and the
Understanding of Territory.*

Artículo de reflexión

“Colombia tiene una deuda social importante en términos de visibilidad, reconocimiento y acceso laboral para la población femenina y de origen rural en general. Esto se refleja incluso en la feminización de las profesiones, donde prevalece una herencia cultural de corte eugenésico que justifica la debilidad física y de pensamiento femenino para abordar la construcción de saber y la productividad económica, perpetuando identidades regionalizadas”.

(Sanabria, 2024).

Autora

Quira Alejandra Sanabria Rojas

Correo electrónico: quira.sanabria@uptc.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7005-9353>

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia

Grupo de Investigación MICRAM

Recibido: 06-06-2024

Aceptado: 30-07-2024

Resumen

Objetivo. Reflexionar sobre el rol ecocultural de la mujer, destacando la interrelación entre conocimiento ecocultural y la ubicación de la humanidad respecto al territorio. El conocimiento ecocultural se comprende como un aprendizaje íntimamente ligado a las actividades culturales y la ecología física, que impacta en el cuerpo, la identidad y la tradición cultural. **Metodología.** Estudio cualitativo interpretativo, utilizando el Mapeamiento Bibliográfico Informativo (MBI) y el análisis con Nvivo 10®. **Resultados.** Los hallazgos subrayan la importancia de conectar la historia nacional de Colombia, especialmente en educación femenina, con perspectivas de género y diversidad cultural, mostrando cómo las prácticas culturales están influenciadas por el entorno sociocultural. El concepto ecocultural, desarrollado por Virginia Gutiérrez de Pineda, enfatiza la inseparabilidad de la ecología y la cultura. Además, se exploran elementos sobre las desigualdades, destacando la importancia de considerar el género y la etnicidad. **Conclusión.** Se sugiere que el rol ecocultural de la mujer puede ayudar a deconstruir la relación naturaleza/cultura tal y como se ha aprendido y ofrecer nuevas perspectivas sobre el poder y el conocimiento.

Palabras clave: diversidad cultural, ecocultura, relocalización, rol de la mujer.

Abstract

Objective. Reflect on the ecocultural role of women, highlighting the interrelation between ecocultural knowledge and the location of humanity with respect to the territory. Ecocultural knowledge is understood as learning intimately linked to cultural activities and physical ecology, which impacts on the body, identity and cultural tradition. **Methodology.** interpretative qualitative study, using Bibliographic Informational Mapping (IBM) and analysis with Nvivo 10[®]. **Results.** the findings underline the importance of connecting Colombia's national history, especially in female education, with gender and cultural diversity perspectives, showing how cultural practices are influenced by the sociocultural environment. The ecocultural concept, developed by Virginia Gutiérrez de Pineda, emphasizes the inseparability of ecology and culture. In addition, elements on inequalities are explored, highlighting the importance of considering gender and ethnicity. **Conclusion.** It is suggested that the ecocultural role of women can help deconstruct the nature/culture relationship as it has been learned and offer new perspectives on power and knowledge.

Keywords: cultural diversity, eco-culture, relocation, women's role.

Introducción

Las reflexiones que aquí se presentan se originan del análisis documental de la categoría teórica denominada rol ecolultural de la mujer en el campo de la enseñanza de las ciencias que nace como principal aporte al campo teórico de la línea de diversidad y contexto cultural del grupo de investigación INTERCITEC dirigido por la Dra. Adela Molina de la Universidad Distrital FJC en Colombia y que se planteó en el marco de la tesis doctoral realizada por la autora titulada rol cultural de la mujer en la ciencia y su enseñanza (Sanabria Rojas, 2022). Para abordar la propuesta de una relocalización de la humanidad en clave ecolultural del rol de la mujer desde la comprensión del territorio, se presentan líneas teóricas generales que entran a tejer el entramado dentro del cual se propone esta reflexión.

Las ideas fuerza a considerar son, el cuerpo femenino como territorio y las configuraciones culturales provenientes de la herencia eugenésica y el racismo científico (Sánchez Arteaga, 2007; Schwartz, 2003); la cultura y la diversidad cultural (Sanabria Rojas & Molina Andrade, 2015); lo ecolultural (Gutierrez de Pineda, 1994), entre el territorio y la regionalización (Rueda Enciso & Ramírez Bacca, 2014).

¿Cómo interpretar desde lo social, y lo territorial el rol cultural de la mujer dentro de las configuraciones culturales?, en definitiva, no hay solo una respuesta, inamovible, perenne en tanto que el sexo como variable fisiológica y estructural y el género como rol cultural asignado en la familia y la sociedad perfilan las manifestaciones en los fenómenos culturales, lo observado, estas comprensiones del otro y de sí (Molina Andrade, 2005) genera información sobre lo que interpretan las personas en lo actuado, en lo dicho, en lo aprendido, esta información trae consigo códigos codificados

que tienen sentido y significado, es simbólico (Geertz, 2003). Este sistema se manifiesta en la comunicación social mediante expresiones como familia política, prestigio, incesto, amancebamiento, adulterio, maternidad, paternidad responsable, entre otras. Manifestaciones que son el resultado de sistemas de conocimiento, y como sistema cultural reflejan la noción de personalidad, de rol social, en los círculos públicos y privados (Bourdieu, 1993), en lo colectivo, se asimila en lo individual, pero que finalmente es validado y sostenido en las estructuras sociales y en la sobrevivencia al medio. Solo desde un proceso tranquilo de análisis crítico, sobre lo que somos como sociedad, lo que esperamos como sociedad y lo que podemos aportar como ciudadanía existe la posibilidad de transformar positivamente para un reposicionamiento cultural desde las acciones educativas.

Metodología

Es un estudio cualitativo, de carácter interpretativo, descriptivo y analítico (Avila Baray, 2006; Batipsta & Baptista, 2010) Esta construcción teórica se realizó a partir de dos procesos, el primero se hizo a través de la metodología de Mapeamiento Bibliográfico Informativo (MBI) (André, 2009; Q. A. S. Sanabria Rojas & Molina Andrade, 2015), el cual a partir de la producción académica de interés encontrada en bases de datos libres y de suscripción (Scopus; scimago; Erick, Redalyc; Scielo; Dialnet Plus); en idiomas como el inglés, el portugués y el castellano, y usando como fuente documental específicamente los resúmenes, sobre diversidad cultural, contexto y rol cultural, se identificó el desarrollo de un enfoque teórico o la ausencia del éste. Los documentos se clasificaron haciendo uso de criterios como: 1) palabras clave, 2) relevamiento teórico para establecer nichos de interés y 3) publicación en los últimos 10 años. Luego

se hizo un segundo proceso usando el software Nvivo10® para establecer conexiones teóricas entre los artículos de interés que permitieran visualizar qué elementos teóricos no estaban desarrollados y que son producto de la reflexión a profundidad de la producción teórica publicada.

Resultados

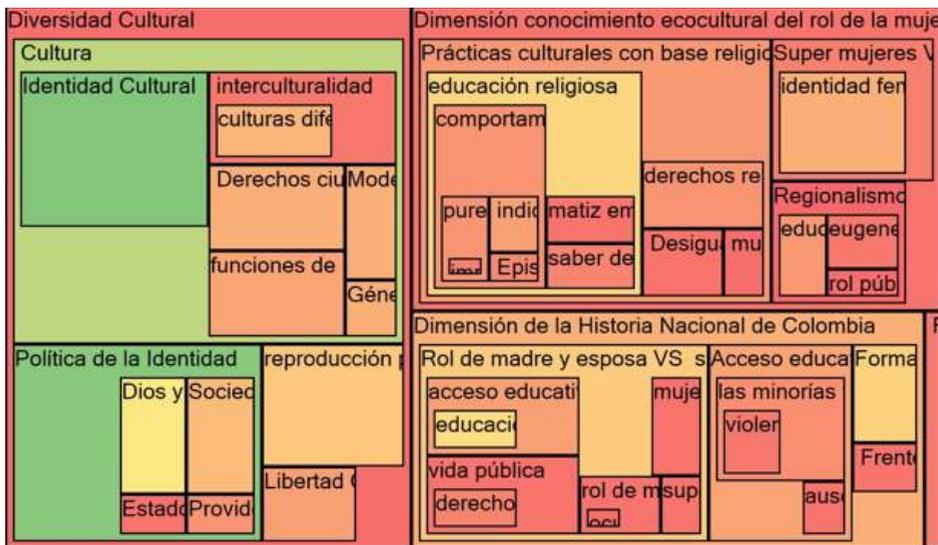
La figura 1 permite comprender gráficamente cómo se conectan los documentos analizados en los núcleos teóricos seleccionados como referentes, a través del software N-vivo 10®. Este recurso facilita a partir de las categorías ingresadas para agrupar la información, establecer las relaciones conceptuales, por supuesto, ofrece desde el inicio de la lectura sistemática y analítica de los textos un indicio de las posibles conexiones teóricas entre ellos.

El primer grupo de izquierda a derecha ubica la categoría de diversidad cultural como relacional entre los conceptos de cultura, identidad cultural y política de la identidad, en su seno se ubica la interculturalidad, como el puente entre aquellos elementos teóricos que conforman las identidades, los compromisos ontológicos, transmitidos en las prácticas educativas como la perspectiva de género y los derechos humanos. En la sección de la derecha se infiere que es imprescindible relacionar la historia nacional de Colombia con la configuración del rol eocultural de la mujer, particularmente en lo referido a la educación femenina con las perspectivas de género heredadas a través de las generaciones. Además, destaca la conexión entre esta actuación social y la perspectiva teórica de diversidad cultural, subrayando que las prácticas culturales no operan en un vacío sociocultural. Emerge los estereotipos (Gabaldón, 1999); la super-mujer

como identidad femenina (De Dios Fernández, 2022; Rowinsky, 2014), las desigualdades contenidas en los regionalismos, en el acceso a la educación y por supuesto, la representación política en la sociedad (Oseira, 2002).

Las actuaciones culturales, son representaciones sociales (Pesa *et al.*, 2002), las cuales no están desconectados de los derechos humanos (La Red Internacional para los Derechos & Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC), s. f.), independientemente del orden social. Por el contrario, ejemplifican la comprensión que de ellos tiene la ciudadanía.

Figura 1. Nodos teóricos rol ecocultural de la mujer.



Nota: imagen producida con N-vivo10® a partir de los artículos seleccionados.

A partir de esta imagen y la agrupación de textos, se logra establecer relaciones teóricas entre las que se destacan:

El cuerpo femenino, entendido como territorio

Es un concepto clave en la reflexión sobre las violencias simbólicas y su impacto en la identidad y la autonomía de las mujeres (Arango Gaviria, 2006; Bustos Velazco *et al.*, 2016). Este enfoque resalta cómo el cuerpo de la mujer es un espacio donde se inscriben y perpetúan diversas formas de dominación y control sociocultural. Manifestadas a través de normas, representaciones y discursos que subordinan y objetivan a las mujeres (Arango & Rojas, 2020; Oliveira, 2020), actúan como mecanismos de poder que refuerzan desigualdades de género y limitan la agencia femenina. Estas violencias no son siempre explícitas, pero su sutileza y omnipresencia las hacen particularmente insidiosas, moldeando la percepción que las mujeres tienen de sí mismas y su lugar en el mundo. Al concebir el cuerpo femenino como territorio, se enfatiza la necesidad de reconocer y resistir estas formas de violencia, promoviendo una visión más equitativa y respetuosa de la corporalidad y la identidad femenina (Szygendowska, 2021). Esta perspectiva también invita a una reevaluación crítica de las estructuras sociales y culturales que perpetúan estas violencias, abogando por transformaciones profundas en la forma en que se entiende y valora el cuerpo de la mujer en distintas sociedades.

Los cuerpos feminizados han sido históricamente objeto de escrutinio y control a través de prácticas eugenésicas y racismo científico, revelando una intersección perniciosa entre género, raza y biopolítica (Cortés *et al.*, 2023; Grosfoguel, 2013; Sardi *et al.*, 2022). La eugenesia, con su objetivo de “mejorar” la raza humana mediante la selección genética, ha aplicado criterios racistas y sexistas para justificar la marginalización y esterilización forzada de mujeres de comunidades racializadas y consideradas “inferiores”. Estas prácticas han reforzado estereotipos de

pureza racial y normas de feminidad que dictan qué cuerpos son dignos de reproducción y cuáles no, perpetuando jerarquías sociales. El racismo científico ha utilizado medidas antropométricas y teorías heredadas para patologizar los cuerpos feminizados de mujeres no blancas, argumentando su supuesta inferioridad biológica y cultural (Peña & Gaviria, 2011; Schwartz, 2003). Estas doctrinas han tenido efectos devastadores, legitimando políticas de control reproductivo y exclusión social que despojan a estas mujeres u hombres de su autonomía y dignidad. En este contexto, es crucial dismantelar las narrativas eugenésicas y racistas que continúan influyendo en las percepciones y tratamientos de los cuerpos feminizados, promoviendo una comprensión más inclusiva y equitativa de la diversidad humana.

De la cultura

Esta aproximación al rol ecocultural de la mujer desde la comprensión del territorio y no meramente desde el rol social asignado, conduce a precisar primero cómo se comprende la cultura; la cual es un producto social, que resulta de la estrecha relación con el contexto-territorio. Es percibida como una estructura mentalmente representada sobre las propiedades relevantes de una situación social para la producción y comprensión del discurso (Goodwing & Duranti, 1992; van Dijk, 2012). Esta estructura incluye categorías como: 1) la definición global de la situación, 2) espacio y tiempo, 3) las acciones en curso, las cuales incluyen los modos de hablar, los discursos y sus géneros. Por supuesto sin desconocer a los actores fundamentales; los participantes, quienes cumplen roles variados, ya sean comunicativos, sociales o institucionales, así como sus representaciones mentales: objetivos, conocimientos, opiniones, actitudes e ideologías.

Esta configuración cultural del rol ecológico de la mujer está fundamentada en el discurso. Sin duda, como la principal actuación social de los seres humanos. En relación con esto, (van Dijk, 2012) señala que *el discurso es también un fenómeno práctico, social y cultural* (pág. 28). Por lo tanto, como menciona Pitts (2011), esta producción, dialéctica, es el resultado del núcleo cultural.

El concepto ecocultura

Desarrollado por Virginia Gutiérrez de Pineda, se refiere a la interrelación intrínseca entre las prácticas culturales y el entorno ecológico en el que se desarrollan. Gutiérrez de Pineda destaca que las culturas no pueden ser comprendidas plenamente sin considerar el contexto ambiental que las sustenta, ya que las prácticas, creencias y valores de una comunidad están profundamente influenciados por las condiciones ecológicas y los recursos naturales disponibles. Este enfoque integrador subraya cómo las comunidades humanas adaptan y transforman su entorno, mientras que simultáneamente, este entorno moldea y condiciona sus modos de vida y estructuras sociales (Gutiérrez de Pineda, 1975). Al enfatizar la dimensión ecológica en el estudio de las culturas, Gutiérrez de Pineda abre un camino para análisis más integradores y sostenibles sobre las interacciones entre humanos y su entorno, proponiendo una visión donde la ecología y la cultura son inseparables y mutuamente constituyentes (Ulloa, 2020).

Esta perspectiva es integradora en lo referido a la ecología política, que comenzó en los 80 del siglo pasado a ser más discutida puesto que abordó sistemática y críticamente las interrelaciones locales, nacionales y globales vinculadas a los procesos de apropiación territorial y ambiental, además de tener en cuenta su interacción con los movimientos sociales. Esta

perspectiva evidenció las desigualdades ambientales, las cuales están en estrecho vínculo con las desigualdades sociales, políticas y territoriales, y examinó los procesos de acceso, uso, control y toma de decisiones sobre la naturaleza, considerando la posición de género y la etnicidad. Sin embargo, el género como categoría analítica se consolidó solo hasta la década de 1990 como resultante de las reflexiones críticas sobre naturaleza/cultura, razón/emoción, círculos públicos/privado y su impacto en las oportunidades de las gentes. Lo cual aportó a las discusiones que, sobre las desigualdades en la producción de desigualdades, en clave femenina era ya evidente.

Plantear la categoría del rol ecocultural de la mujer es un aporte para deconstruir la relación naturaleza/cultura y las relaciones de género, proponiendo nuevas perspectivas sobre los procesos de poder que atraviesan la producción de conocimientos y prácticas sociales y políticas relacionadas con el medio ambiente. Esta aproximación al rol ecocultural de la mujer desde la comprensión del territorio y no meramente desde el rol social asignado, conduce a precisar primero cómo se comprende la cultura; la cual es un producto social, resultado de la estrecha relación con el contexto-territorio. Esta estructura cultural incluye la definición de la situación, espacio y tiempo, acciones en curso, discursos y sus géneros, así como los actores participantes y sus representaciones mentales: objetivos, conocimientos, opiniones, actitudes e ideologías.

Lo territorial

Para abordar adecuadamente el concepto de territorio, se adopta la propuesta de Bustos & Velazco *et al.*, 2016, donde el significado de territorio está conformado por relaciones dinámicas entre espacios conectados en red, configurando así un escenario territorial y una

manera de ver el mundo. Por un lado, están los actores, como el Estado, comprendido como soberano; y por otro, la representación del lugar, como las cartas catastrales que trazaron divisiones imaginarias. Por supuesto, no son las únicas características que definen y diferencian los territorios entre sí. Las mismas condiciones ecosistémicas y geográficas contribuyen a la distinción. En todo caso, esta división imaginaria y dinámica en el tiempo evidencia conflictos y contradicciones sociales y económicas. En concordancia con lo ya dicho, las prácticas culturales están conectadas y relacionadas con el territorio, pasan por las configuraciones socioculturales asignadas en los roles culturales designados, aceptados y replicados tanto para las mujeres como para los hombres, delineando las identidades regionales propias de nuestro país.

Un elemento fundamental es el concepto de pensar y sentir desde y con el corazón (Escobar, 2014) no es una expresión de sentimentalismo ingenuo. Es un elemento sur americano, de la madre tierra o la comprensión del territorio como el lugar en el que se ha aprendido a vivir. En primer lugar porque ubica a las actividades culturales de los grupos humanos como la resultante de la íntima relación con la ecología física, y por ende, de la organización social y los modos aprendidos para resolver sus problemas. Acciones dirigidas por los retos que enfrentan los grupos humanos en su entorno. En segundo lugar tiene que ver con recordar que los aprendizajes son colectivos, se transfieren entre generaciones los cuales favorecen las estrategias, métodos y saberes locales para enfrentar retos que aportan en mejores formas de adaptación social, estos procesos influyen directamente en los comportamientos individuales y colectivos y, en este orden de ideas, en las personalidades y tendencias cognitivas particulares de una comunidad (Hederich & Camargo, 1999).

La regionalización

Entender cómo se configuró la regionalización en Colombia, exige una revisión historiográfica sobre los eventos sociopolíticos que generaron migraciones y en consecuencia, alta mezcla cultural. La regionalización es la división imaginaria de un territorio, las cuales cumplen con criterios de clasificación como la diversidad ecosistémica. Para Colombia se fundamenta en la diferenciación cultural, basada en una fragmentación étnica, sociocultural, de roles sociales, justificados en una fragmentación geográfica (Rueda Enciso & Ramírez Bacca, 2014). Estos eventos explican las características de las familias que dieron origen a los marcados regionalismos que contribuyen a la diversidad cultural propia de Colombia. Sus rastros se remontan a periodos anteriores a la llegada de los españoles y han sido caracterizados en diversos estudios (Joachim König, 1994; Tovar, 1992).

Tal es el caso de la ciudad de Bogotá, ella es cosmopolita (Seiler, 2011), es uno de los principales centros urbanos que ha recibido personas de todas las eco-regiones del país, principalmente producto de las migraciones (Granados Jiménez, 2010) registradas desde periodos coloniales. Y es muy importante para el desarrollo económico del centro del país. Ha mejorado sus formas de comunicación (vías de acceso terrestre, aéreo, electrónico) y ha generado oportunidades para sus habitantes (vivienda, educación en colegios y universidades, comunicación por vía aérea, terrestre y fluvial), aunque a un costo ambiental considerable, devastando ecosistemas acuáticos y terrestres primitivos, los cuales son irrecuperables. Esto ha mejorado su conectividad con el resto del mundo, pero también ha creado una desconexión cultural con la mayoría del territorio nacional. Es Colombia aún un país con poblaciones que quedan aisladas de la ciudad capital y del resto del mundo, lo cual hace que en un 70% del territorio

nacional sea considerado rural (Arango & Ramírez, 2020). Esta situación puede agravarse cuando se trata de acceder a bienes y servicios.

La ecoregión

Se concibe como dispositivo cultural educativo, ya que es el lugar donde habita el núcleo social: la familia, atravesada por la historia social que en el caso colombiano se ha fundamentado en la herencia religiosa (Carrizosa, A.V., 1974; García Sánchez, 2005; Herrera, 2001; Peña & Gaviria, 2011). En esta, el rol cultural de la mujer de origen colonial se ha mantenido durante décadas, y los conflictos sociales relacionados con el acceso de la mujer a la educación nacional muestran cómo las transformaciones sociales no son procesos rápidos, pues alteran significativamente el sistema de valores de las personas. El cambio de comportamiento se expresa en las esferas públicas y se valida primero allí, aunque se cuestiona en las esferas privadas (Ariés, 1987; Bonilla, 1992; Donzelot, 2008; Gutierrez de Pineda, 1994).

La concepción ecológica de la mujer

La pieza clave para comprender las formas de marginalización que se mantienen dentro de las prácticas culturales a lo largo y ancho del territorio nacional como elementos naturalizados (García Salord, 2012). Esta concepción/imaginario como producto cultural configurado a través del tiempo, dinámico, resistente en algunos escenarios, en tránsito en otros, pero que en últimas, margina con mayor porcentaje a las mujeres (Arango & Ramírez, 2020; Arango & Rojas, 2020), y a todo grupo social feminizado, en su lugar de actuación cultural; familia, trabajo,

profesión (Cortés *et al.*, 2023; Sardi *et al.*, 2022). Son transmitidas a través de los espacios educativos de la familia, de la escuela como institución y de la sociedad misma, constituyendo marcas identitarias que permiten a las mujeres sentirse parte de la sociedad. No obstante, son en su mayoría ejemplos claros de la violencia estructural y simbólica (Bujosa *et al.*, 2012; Donzelot, 2008; García Salord, Susana, 2012; Universidad Nacional de Colombia, 1990), estas formas de aceptación de la violencia son las vías proporcionadas por la historia social para entrar en el mundo del progreso económico, del trabajo y de la representación social (Arango & Ramírez, 2020; Cortés *et al.*, 2023; García Sánchez, 2007).

Re-localización humana

Para re-localizar la humanidad es necesario revisar expresiones como “comunidad” y “civilización” porque ellas son representaciones sociales sobre la idea de universalidad. Solo que no se desarrollará dicho análisis en este texto. Se aborda a cambio lo “comunal” como lo “relacional”, porque ellas son la base de una organización social, a la que se denomina comunidad, y a su vez, responde a un sistema ontológico que regula las lógicas de la comunidad. Así, *“la comunidad es teorizada como una entidad profundamente histórica, heterogénea y atravesada por el poder, contrario a lo que pudieran pensar los académicos hiper-críticos que tienden a descalificar cualquier mención de lo comunal como romántico, localista o esencialista”* (Escobar, 2014, P 51).

Asumir una postura comunitaria en la configuración de la categoría rol ecocultural de la mujer es como se ha dicho ya, defender la existencia de diferentes formas de organización social, en las que lo comunitario es relacional, no por jerarquía de poder, sino por movilidad e interacción entre los sujetos. Estos constituyen una organización social en la que

las actividades de cooperación no generan universalidad, sino dispersión. Esta dispersión obliga a ubicar como conceptos clave de interpretación la “ontología”, la “relacionalidad” y el “pluriverso” (Escobar, 2014). Conceptualizaciones ciertamente muy alejadas de toda mirada individualista, ya sea en el campo de las propiedades, de los conocimientos, de las oportunidades u otro, y se sustituyen por conceptualizaciones originadas en la relacionalidad entre los componentes del mundo; los planos espirituales, intelectuales y sociales, los que no se estudian ni comprenden por separado, sino desde las relaciones cíclicas y de continuidad entre uno y otro campo.

Concebir el mundo, a las personas y sus prácticas como un todo es entender que las organizaciones sociales y las relaciones que establecen para configurar sus territorios y prácticas como distintas las cuales están vinculadas estrechamente a una base histórica. Lo que se denomina herencia cultural se transmite y se refleja en las prácticas individuales y colectivas. En un territorio, producto de las relaciones entre el ecosistema y la dinámica social, cuyas expresiones se movilizan entre lo político, lo económico y lo cultural. Son cambiantes, dinámicas, están relacionadas con una dialéctica social producto de un espacio que delimita las áreas en correspondencia con relaciones histórico-políticas (Granados Jiménez, 2010).

Reflexiones finales

A continuación como producto de lo expuesto en este texto se presentan algunas ideas para abrir el debate necesario en un país pluricultural como el colombiano y en el que, las deudas sociales son elementos para mantener en el foco de lo educativo, lo político y lo económico con miras a

encontrar rutas que sostengan de mejor manera una reconciliación con la historia de esta nación y sus pobladores antes de la colonización, después de la independencia y en la conformación de una república democrática.

Las relaciones complementarias entre diversos factores como el territorio, la regionalización, los roles sociales y la ecoregionalización colombiana favorecen la comprensión de las prácticas culturales y la configuración del rol cultural de la mujer desde una perspectiva ecocultural y relacional.

La ecoregión, como dispositivo cultural educativo, es el lugar donde habita el núcleo social: la familia, influenciada por la historia social y la herencia religiosa. El rol cultural de la mujer, de origen colonial, se ha mantenido durante décadas, mostrando cómo las transformaciones sociales no son procesos rápidos. Una reconfiguración de la concepción ecocultural de la mujer es clave para proponer estrategias que mitiguen sistemáticamente las formas de marginalización en las prácticas culturales, transmitidas a través de los espacios educativos de la familia y la sociedad. Si se logra una educación ciudadana que identifiquen estas formas de marginalización sutiles como la violencia estructural y simbólica, que al movilizarse a través del discurso y no de las vías de hecho, parecen menores, pero que en suma, afectan el progreso económico y social.

La interconexión Cultura-Territorio es fundamental para entender cómo las prácticas, creencias y valores de una comunidad están influenciados por su entorno ecológico y, a su vez, cómo estos elementos culturales moldean el medio ambiente.

Plantear la categoría del rol ecocultural de la mujer es un avance significativo para deconstruir la relación entre naturaleza y cultura, así como las relaciones de género. Este enfoque propone nuevas

perspectivas sobre los procesos de poder que influyen en la producción de conocimientos y prácticas sociales y políticas relacionadas con el medio ambiente y las personas. Las prácticas culturales y las configuraciones socioculturales asignadas en los roles de género contribuyen a delinear las identidades regionales, lo cual es esencial para entender la diversidad cultural de Colombia.

La concepción ecolultural de la mujer revela las formas de marginalización presentes en las prácticas culturales, las cuales son transmitidas a través de espacios educativos y sociales. Estas formas de marginalización, que ejemplifican la violencia estructural y simbólica, son mecanismos históricos que influyen en la integración de las mujeres en el progreso económico y social. Colombia tiene una deuda social importante en términos de visibilidad, reconocimiento y acceso laboral para la población femenina y de origen rural en general. Esto se refleja incluso en la feminización de las profesiones, donde prevalece una herencia cultural de corte eugenésico que justifica la debilidad física y de pensamiento femenino para abordar la construcción de saber y la productividad económica, perpetuando identidades regionalizadas.

Referencias

- André, C. (2009). A prática da pesquisa e mapeamento informacional bibliográfico apoiados por recursos tecnológicos: Impactos na formação de professores. Universidade de São Paulo.
- Arango Gaviria, L. G. (2006). Jóvenes en la Universidad. Género, clase e identidad profesional (1ra ed.). Siglo del Hombre Editores. <http://bdigital.unal.edu.co/47762/1/9586650855.pdf>
- Arango, J. D. O., & Ramírez, R. V. (2020). Mujeres Rurales en Colombia. DEPARTAMENTO ADMINISTRATIVO NACIONAL DE ESTADÍSTICA - DANE, 37.
- Arango, J. D. O., & Rojas, K. G. (2020). Mujeres y Hombres: brechas de género en Colombia. ONU Mujeres, DANE y CPEM. <https://colombia.unwomen.org/es/biblioteca/publicaciones/2020/11/mujeres-y-hombres-brechas-de-genero-en-colombia>
- Ariés, P. (1987). El niño y la vida familiar en el antiguo régimen (N. García Guadilla, Trad.; Taurus). Taurus alfaquara S.A.
- Avila Baray, H. L. (2006). Introducción a la Metodología de la Investigación (1ra ed.). Eumednet. <https://www.eumed.net/libros-gratis/2006c/203/>
- Batipsta, F., Carlos Hernández Sampieri, & Baptista, P. (2010). Metodología de la Investigación (5 ta). Mc Graw Hill.
- Bonilla, E. (1992). LA MUJER COLOMBIANA EN LA UNIVERSIDAD Y EN EL MUNDO DEL TRABAJO. Boletín proyecto Principal de Educación para Latinoamérica y el Caribe, 29, 44-69.
- Bourdieu, Pierre. (1993). 3. Estructuras, habitus, prácticas. En EL SENTIDO PRACTICO (pp. 91-111). Taurus.
- Bujosa, M. C., Beneria, R. M. A., & Grande, M. D. P. (2012). Luces y sombras en la formación sobre prevención y violencia de género. Valoración y percepción del profesorado, estudiantado y movimientos sociales. 18.
- Bustos Velazco, E. H., Bozzano, H., & Molina Andrade, A. (2016). La riqueza de un territorio

que ha vivido los avatares de la violencia. *Revista Le Bret*, 0(8), 77. <https://doi.org/10.15332/rl.v0i8.1687>

- Carrizosa, A.V. (1974). CONCORDATO ENTRE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA Y LA SANTA SEDE 1973. Italgraf. https://www.cec.org.co/sites/default/files/WEB_CEC/Documentos/Documentos-Historicos/1973%20Concordato%201973.pdf
- Cortés, E., Ramos, C., & Veloza, P. (2023). Mujeres y cuerpos feminizados frente al agroextractivismo en México y Colombia (p. 19). Centro Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos (ILZ). <https://doi.org/10.48565/BONND0C-202>
- De Dios Fernández, E. (2022). Las chicas yeyé, las amas de casa de sopa de sobre y otras mujeres modernas (España 1955-1975). *Arenal. Revista de historia de las mujeres*, 29(1), 285-317. <https://doi.org/10.30827/arenal.v29i1.22823>
- Donzelot, J. (2008). *La Policía de las familias. Epílogo de Guillez Deleuze* (1ra ed.). Nueva Visión.
- Escobar, A. (2014). Sentipensar con la Tierra. Nuevas lecturas sobre desarrollo, territorio y diferencia. Universidad Autónoma Latinoamericana.
- Gabaldón, B. G. (1999). Los estereotipos como factor de socialización en el género. *Comunicar*, 12, 79-88.
- García Salord, Susana. (2012). La violencia simbólica: Aportación de Pierre Bourdieu para comprender las formas sutiles e inadvertidas de dominación. En *Reflexiones sobre la violencia en las escuelas* (1ra ed., pp. 114-142). Siglo XXI editores.
- García Sánchez, Barbara Yadira. (2007). De la Educación Doméstica a la Educación Pública en Colombia: Transiciones de la Colonia a la República (Universidad Distrital Francisco José de Caldas). Universidad Distrital Francisco José de Caldas. https://www.researchgate.net/publication/317098274_De_la_Educacion_Domestica_a_la_Educacion_Publica_en_Colombia_Transiciones_de_la_Colonia_a_la_Republica
- García Sánchez, Bárbara Yadira, G. (2005). La Educación Colonial en la Nueva Granada: Entre lo doméstico y lo público. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 217-238.
- Geertz, C. (2003). *La interpretación de las culturas* (A. Bixio, Trad.; 1ra ed.). Gedisa. <https://www.colmich.edu.mx/relaciones25/files/revistas/038/GeertzClifford.pdf>

- Goodwing, C., & Duranti, A. (1992). Rethinking context: an introduction. En *Rethinking context: Language as an interactive phenomenon* (p. 42). Cambridge University press.
- Granados Jiménez, J. (2010). LAS MIGRACIONES INTERNAS Y SU RELACIÓN CON EL DESARROLLO EN COLOMBIA: Una aproximación desde algunos estudios no clasificados como migración interna de los últimos 30 años [Trabajo de grado, Pontificia Universidad Javeriana]. <https://www.javeriana.edu.co/biblos/tesis/eambientales/tesis27.pdf>
- Grosfoguel, R. (2013). Racismo/sexismo epistémico, universidades occidentalizadas y los cuatro genocidios/epistemicidios del largo siglo XVI. *Tabula Rasa*, 19, 31-58. <https://doi.org/10.25058/20112742.153>
- Gutierrez de Pineda, V. (1975). Familia y cultura en Colombia: Tipologías, funciones y dinámica de la familia: Manifestaciones múltiples a través del mosaico cultural y sus estructuras sociales (2.ª ed., Vol. 3). Instituto Colombiano de Cultura, Subdirección de Comunicaciones Culturales.
- Gutierrez de Pineda, V. (1994). Estructura y tipología de la familia americana de intensa aculturación. En *Familia y Cultura en Colombia* (3 ra, p. 528). Editorial Universidad de Antioquia.
- Hederich, C., & Camargo, A. (1999). *Estilos Cognitivos en Colombia*. Universidad Pedagógica Nacional Colciencias.
- Herrera ángel, marta. (2001). Las divisiones político-administrativas del virreinato de la nueva granada a finales del período colonial. *Historia Crítica*, 22, 76-98. <https://doi.org/10.7440/histcrit22.2001.04>
- Joachim Konig, H. (1994). *EN EL CAMINO HACIA LA NACIÓN. Nacionalismo en el proceso de formación del Estado y de la nación de la nueva Granada, 1750-1856* (1ra ed.). Banco de la República.
- La Red Internacional para los Derechos & Económicos, Sociales y Culturales (Red-DESC). (s. f.). Los derechos Económicos, sociales y Culturales de las mujeres. <http://www.oda-alc.org/documentos/1374530674.pdf>
- Molina Andrade, A. (2005). El “otro” en la constitución de identidades culturales. En *Cultura política, identidades y nueva ciudadanía* (pp. 139-169). Piedrahita, C. y Paredes, E.
- Oliveira, A. C. A. (2020). Lélia Gonzalez e o pensamento interseccional: Uma reflexão sobre o mito da democracia racial no Brasil. *INTERRITÓRIOS*, 6(10), 89. <https://doi.org/10.33052/>

inter.v6i10.244895

- Oseira, R. L. (2002). LA UNIVERSIDAD FEMENINA, LAS IDEOLOGÍAS DE GÉNERO Y EL ACCESO DE LAS COLOMBIANAS A LA EDUCACIÓN SUPERIOR 1940-1958. *Revista Historia de la Educación Latinoamericana*, 4, 24.
- Peña, A. K. R., & Gaviria, D. A. M. (2011). Actividad vs. Agitación en el pensamiento de Luis López de Mesa: Relaciones entre pedagogía y eugenesia en la Colombia de principios del siglo XX. 61, 31.
- Pesa, M., Ruiz Danegger, C., & del Valle Bravo, S. (2002). El estudio de las representaciones: Perspectivas para la investigación básica en educación en Ciencias. *Revista Brasileira de Pesquisa em Educação em Ciências*, 2(3), 57-66.
- Rowinsky, M. (2014). Super-mujer: Estrategias femeninas ante la maternidad en el discurso literario del siglo XX. *Actas del XIV Congreso de la Asociación Internacional de Hispanistas*, 1, 425-431.
- Rueda Enciso, J. E., & Ramírez Bacca, R. (2014). Historiografía de la regionalización en Colombia: Una mirada institucional e interdisciplinar, 1902-1987. *HiSTOReLo. Revista de Historia Regional y Local*, 6(11), 13-67. <https://doi.org/10.15446/historelo.v6n11.42005>
- Sanabria Rojas, Q. A. (2022). Rol cultural de la mujer en la enseñanza de las ciencias desde la perspectiva de la diversidad cultural: El caso de las concepciones de profesores y profesoras formadores de licenciados. *Universidad Distrital FJC*.
- Sanabria Rojas, Q. A., & Molina Andrade, A. M. (2015). Perspectiva de género y diversidad cultural en la enseñanza de las ciencias: Mapeamiento Informativo Bibliográfico (MIB). 9.
- Sánchez Arteaga, J. M. (2007). La racionalidad delirante: El racismo científico en la segunda mitad del siglo XIX. *Revista de la asociación española de neuropsiquiatría*, 27(2), 111-126.
- Sardi, V., Carou, A., & Cobeñas, P. (2022). mapeo alternativo: Cuerpos feminizados y su relación con los saberes en instituciones educativas. *Revista de la Escuela de Antropología*, XXXI. <https://doi.org/10.35305/rea.viXXXI.204>
- Schwartz, D. (2003). Race and Membership in American History: The Eugenics Movement. *The History Teacher*, 36(3), 415. <https://doi.org/10.2307/1555704>

- Seiler, G. (2011). Becoming a science teacher: Moving toward creolized science and an ethic of cosmopolitanism. *Cultural Studies of Science Education*, 6(1), 13-32. <https://doi.org/10.1007/s11422-009-9240-3>
- Szygendowska, M. (2021). La gestación por sustitución como una forma de mercantilización del cuerpo femenino. *Revista de Derecho (Valdivia)*, 34(1), 89-109. <https://doi.org/10.4067/S0718-09502021000100089>
- Tovar, H. (1992). Colombia: Lo diverso, lo múltiple y la magnitud dispersa. 47-81.
- Ulloa, A. (2020). Ecología política feminista latinoamericana. En *Feminismo socioambiental Revitalizando el debate desde América Latina* (pp. 75-104). Universidad Nacional Autónoma de México Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias. <https://we.riseup.net/assets/711398/Ulloa-Astrid-2020-ECOLOGIA-POLITICA-FEMINISTA-LATINOAMERICANA.pdf>
- Universidad Nacional de Colombia (Ed.). (1990). *Mujer, amor y violencia: Nuevas interpretaciones de antiguas realidades* (1. ed). Universidad Nacional de Colombia, Centro Editorial : Tercer Mundo Editores.
- van Dijk, T. (2012). Discurso y Contexto. En *Un enfoque sociocognitivo. Hacia una teoría del contexto* (pp. 19-55). Gedisa S.A.

ODS 6.
Agua limpia y saneamiento

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

Reflexiones sobre las Políticas Públicas del Agua en Colombia y América Latina: Desafíos y Oportunidades para la Gobernanza y gestión Hídrica

*Reflections on Public Water Policies in
Colombia and Latin America: Challenges and
Opportunities for Water
Governance and Management*

Artículo original producto de la investigación

“América Latina y el Caribe han implementado varios proyectos exitosos alineados con el Objetivo de Desarrollo Sostenible 6, enfocados en asegurar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua. Sin embargo, se necesita un compromiso político más firme, liderazgo innovador y avances tecnológicos en la prestación de servicios. Esto incluye la adopción de tecnologías como el Internet de las Cosas (IoT), la agricultura y ganadería de precisión, modelos económicos que promuevan la economía circular del agua, mejoras en los procesos industriales mediante bioprospección y biotecnología, respaldados por modelos de financiamiento que faciliten el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos antes de 2030”.

(Ostos & Rosas, 2024).

Autoras

Olga Lucia Ostos Ortiz *PhD*

Correo electrónico: olga.ostosortiz@unad.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6477-9872>

*Vicerrectoria Académica y de Investigación-
Universidad Nacional Abierta y a Distancia UNAD
Asesora Científica Instituto de Pensamiento Liberal*

Sonia Marcela Rosas Arango *Mag*

Correo electrónico: sonia.rosas@esing.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9847-5447>

Escuela de Ingenieros Militares

Recibido: 20-04-2024

Aceptado: 02-05-2024

Resumen

Objetivo. Analizar la evolución frente al compromiso del cumplimiento del objetivo de desarrollo sostenible 6: agua y saneamiento para Colombia, a partir de los reportes de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe. **Metodología.** Revisión y análisis del Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023 (CEPAL 2023). **Resultados.** Colombia presenta un avance significativo frente a los indicadores propuestos para el objetivo en relación con la región. Sin embargo, frente a las acciones particulares y las asociaciones con la gobernanza del agua, saneamiento básico, brecha de género en relación con la administración del recurso y el manejo del estrés hídrico se requiere atención desde la instancia política con la actualización de los proyectos, acuerdos y normas que favorezcan un compromiso con metas superiores a las formuladas por el país frente a Naciones Unidas. **Conclusiones.** Colombia es un país con un número significativo de fuentes hídricas. Sin embargo, la disponibilidad, administración y aseguramiento del recurso hídrico es deficiente, generando vulnerabilidad en relación con la gobernanza del agua, lo que expone a los ciudadanos a condiciones de barreras de acceso al recurso, alteraciones en la relación natural con los ecosistemas acuáticos y sus servicios que pueden generar un aumento de la morbilidad y la mortalidad. Adicionalmente, el alto porcentaje de uso del flujo del agua en la actividad agrícola, doméstica y minera genera presiones negativas y expone a un estrés hídrico, que podría ir en aumento debido a los contextos irregulares que se presentan en el desarrollo de actividades, como la minería ilegal.

Palabras clave: Objetivos del desarrollo sostenible (ODS), ODS 6, gobernanza del agua, brecha de género, estrés hídrico, saneamiento básico.

Abstract

Objective. To analyze the evolution of the commitment to comply with Sustainable Development Goal 6: water and sanitation for Colombia, based on the United Nations reports for Latin America and the Caribbean.**Methodology.** Review and analysis of the Sustainable Development Goals Report 2023 (ECLAC 2023). **Results.** Colombia presents significant progress against the indicators proposed for the goal concerning the region. However, regarding the particular actions and associations with water governance, basic sanitation, and the gender gap in the administration of the resource and the management of water stress, attention is required from the political instance with the updating of projects, agreements, and norms that favor a commitment with goals higher than those formulated by the country before the United Nations. **Conclusions.** Colombia is a country with a significant number of water sources. However, the availability, administration, and assurance of water resources are deficient, generating vulnerability to water governance, which exposes citizens to conditions of access barriers to the resource, alterations in the natural relationship with aquatic ecosystems, and their services that can generate an increase in morbidity and mortality. Additionally, the high percentage of water flow used in agricultural, domestic, and mining activities generates negative pressures and exposes to water stress, which could increase due to irregular contexts in the development of activities such as illegal mining.

Keywords: Sustainable Development Goals (SDGs), SDG 6, water governance, gender gap, water stress, basic sanitation.

Introducción

La gestión adecuada y el saneamiento del agua es esencial para el desarrollo sostenible y el bienestar humano. En el marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas, el Objetivo de Desarrollo Sostenible número 6 (ODS 6) se centra en garantizar la disponibilidad y gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos, bajo el lema de “*no dejar a nadie atrás*”.

Este artículo científico se propone analizar los indicadores asociados al ODS 6 y evaluar su grado de cumplimiento en Colombia respecto a los países de América Latina y el Caribe. Estos indicadores abarcan una amplia gama de aspectos relacionados con el agua y el saneamiento, que incluyen entre otros, el acceso a servicios básicos, la gestión integrada de recursos hídricos y la calidad del agua.

El indicador 6.1.1, que se refiere a la población con acceso a agua potable gestionada sin riesgos, es fundamental para evaluar la disponibilidad y calidad del suministro de agua en la región. Asimismo, el indicador 6.2.1 sobre servicios de saneamiento y lavado de manos con agua y jabón proporciona información crucial sobre las prácticas de higiene y saneamiento que permiten valorar condiciones de salud pública en los países evaluados.

Otros indicadores, como el 6.3.1 sobre tratamiento de aguas residuales y el 6.4.1 sobre uso eficiente de recursos hídricos, ofrecen una visión detallada de los desafíos y oportunidades en materia de gestión hídrica, ambiental y desarrollo de infraestructura sin aumentar el costo por acceso al servicio. Adicionalmente, desde un escenario de gobernanza,

los subindicadores 6a1 y 6b1 permiten evaluar el apoyo financiero y las políticas de participación local relacionadas con el agua y el saneamiento.

Al analizar el grado de cumplimiento de estos indicadores en Colombia y América Latina, se podrán identificar áreas de mejora y orientar políticas y acciones para promover un acceso equitativo y sostenible al agua y el saneamiento en la región. Este análisis contribuirá a avanzar hacia la consecución de los objetivos de desarrollo sostenible y mejorar la calidad de vida en Colombia.

Materiales y métodos

Se realizó un análisis de fuente secundaria utilizando el comparativo de cumplimiento de los indicadores ODS para América Latina y Colombia, publicados por el Centro de gestión del conocimiento estadístico de Naciones Unidas disponibles en: <https://agenda2030lac.org/estadisticas/availability-comparable-data-indicators-follow-up-2030-agenda.html?group=1&lang=es>

El alcance del análisis correspondió al objetivo de desarrollo sostenible No 6: agua y saneamiento y sus indicadores:

- Indicador 6.1.1 Población con agua potable gestionada sin riesgos
- Indicador 6.2.1 Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados e instalaciones para lavado de manos con agua y jabón
- Indicador 6.3.1 Proporción de aguas residuales domésticas e industriales tratadas de manera adecuada

- Indicador 6.3.2 Proporción de masas de agua de buena calidad
- Indicador 6.4.1 Cambio en el uso eficiente de los recursos hídricos con el paso del tiempo
- Indicador 6.4.2 Nivel de estrés hídrico: Extracción de agua dulce en proporción a los recursos de agua dulce disponible
- Indicador 6.5.1 Grado de gestión integrada del recurso hídrico
- Indicador 6.5.2 Proporción de la superficie de cuencas transfronterizas sujetas a arreglos operacionales para la cooperación en materia de aguas
- Indicador 6.6.1 Cambio en la extensión de los ecosistemas relacionados con el agua con el paso del tiempo
- Sub indicador 6a1. Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinado al agua y saneamiento que forma parte de un plan de gastos coordinado por el gobierno
- Sub indicador 6b.1 Proporción de dependencias administrativas locales que han establecido políticas y procedimientos operacionales para la participación de comunidades locales en la gestión del agua y el saneamiento.

Con base en la información disponible se generó una matriz de criterios de análisis, Tabla 1, en la cual los países de América Latina que alcanzaron en dicha medición porcentajes entre 0-10% en un indicador se clasificaron como en amenaza para el cumplimiento del mismo, entre 11 y 30% como debilidad, entre 31 y 60% como fortaleza, del 60% hacia

arriba como oportunidad, Tabla 1, siguiendo el análisis del mapa de calor propuesto en el análisis estadístico de la CEPAL.

Resultados

En la Tabla 1, se presentan los resultados alcanzados por los países de América Latina y el Caribe en dicha medición, de acuerdo con los parámetros establecidos y resaltando el porcentaje de cumplimiento para Colombia:

Tabla 1. Matriz de análisis: ODS número 6. Agua limpia y saneamiento según grado de cumplimiento para países de América Latina y el Caribe.

Porcentaje alcanzado en la medición	Clasificación
0-10%	Amenaza
11 y 30%	Debilidad
31 y 60%	Fortaleza
= ó > 60%	Oportunidad

INDICADORES ODS 6: AGUA Y SANEAMIENTO	AMENAZA 0-10%	DEBILIDAD 11-30%	FORTALEZA Entre 31 y 60%	OPORTUNIDAD =60% ó > hacia arriba
Indicador 6.1.1 Población con agua potable gestionada sin riesgos Año final de medición. 2022	Argentina Bolivia Cuba Haití Panamá Venezuela	Nicaragua		Brasil Chile Colombia:(80%) Costa Rica Ecuador Salvador Guatemala Honduras México Paraguay Perú República Dominicana Uruguay

INDICADORES ODS 6: AGUA Y SANEAMIENTO	AMENAZA 0-10%	DEBILIDAD 11-30%	FORTALEZA Entre 31 y 60%	OPORTUNIDAD =60% ó > hacia arriba
Indicador 6.2.1 Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados e instalaciones para lavado de manos con agua y jabón Año final de medición: 2022			Nicaragua	Todos los países a excepción de Nicaragua Colombia (80%)
Indicador 6.3.1 Proporción de aguas residuales domésticas e industriales tratadas de manera adecuada Año final de medición: 2022	Ecuador Guatemala Haiti Honduras Nicaragua Panamá Paraguay Perú República Dominicana Salvador Uruguay Venezuela	Argentina Bolivia Brasil Chile Colombia (20%) Costa Rica Cuba México		
Indicador 6.3.2 Proporción de masas de agua de buena calidad Año final de medición: 2020	Argentina Bolivia Colombia (0%) Costa Rica Cuba Ecuador Guatemala Haití Honduras México Nicaragua Panamá Paraguay Perú R. Dominicana Uruguay Venezuela	Brasil Chile Salvador		
Indicador 6.4.1 Cambio en el uso eficiente de los recursos hídricos con el paso del tiempo Año final de medición: 2020				Toda la región Colombia (60%)

INDICADORES ODS 6: AGUA Y SANEAMIENTO	AMENAZA 0-10%	DEBILIDAD 11-30%	FORTALEZA Entre 31 y 60%	OPORTUNIDAD =60% ó > hacia arriba
Indicador 6.4.2 Nivel de estrés hídrico: Extracción de agua dulce en proporción a los recursos de agua dulce disponible Año final de medición: 2020				Toda la región Colombia (60%)
Indicador 6.5.1 Grado de gestión integrada del recurso hídrico Año final de medición: 2020	Nicaragua Uruguay Venezuela	Los países de la región a excepción de Nicaragua, Uruguay, Venezuela Colombia (20%)		
Indicador 6.5.2 Proporción de la superficie de cuencas transfronterizas sujetas a arreglos operacionales para la cooperación en materia de aguas Año final de medición: 2020	Argentina Bolivia Costa Rica Cuba Guatemala Haiti Nicaragua Uruguay	Brasil Chile Colombia (20%) Ecuador Salvador Honduras México Panamá Paraguay Perú R. Dominicana Venezuela		
Indicador 6.6.1 Cambio en la extensión de los ecosistemas relacionados con el agua con el paso del tiempo Año final de medición: 2022				Toda la región Colombia (80%)
Sub indicador 6a1. Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinado al agua y saneamiento que forma parte de un plan de gastos coordinado por el gobierno Año final de medición: 2021			Chile Uruguay	Toda la región excepto Chile y Uruguay Colombia (70%)

INDICADORES ODS 6: AGUA Y SANEAMIENTO	AMENAZA 0-10%	DEBILIDAD 11-30%	FORTALEZA Entre 31 y 60%	OPORTUNIDAD =60% ó > hacia arriba
Sub indicador 6b.1 Proporción de dependencias administrativas locales que han establecido políticas y procedimientos operacionales para la participación de comunidades locales en la gestión del agua y el saneamiento Año final de medición: 2022	Nicaragua	Toda la región excepto Nicaragua Colombia (30%)		

Fuente: elaboración propia

Para Colombia, de acuerdo con el análisis realizado ninguno de los indicadores se encuentra en el porcentaje considerado en amenaza (0 a 10%), así como de fortaleza (31 a 60%).

A continuación, se presentan los indicadores clasificados dentro del rango de debilidad (11 y el 30%) , Tabla 2, y como oportunidad (31-60%) para Colombia, Tabla 3.

Tabla 2. Indicadores clasificados para Colombia como debilidad, de acuerdo con su grado de cumplimiento (11-30%).

Indicadores	Porcentaje de cumplimiento para Colombia
Indicador 6.3.1 Proporción de aguas residuales domésticas e industriales tratadas de manera adecuada.	20%
Indicador 6.5.1 Grado de gestión integrada del recurso hídrico Año final de medición: 2020	20%
Indicador 6.5.2 Proporción de la superficie de cuencas transfronterizas sujetas a arreglos operacionales para la cooperación en materia de aguas Año final de medición: 2020	20%

Fuente: elaboración propia

Tabla 3. Indicadores clasificados para Colombia como oportunidad, de acuerdo con su grado de cumplimiento (igual o mayor al 60%)

Indicadores	Porcentaje de cumplimiento para Colombia
Indicador 6.1.1 Población con agua potable gestionada sin riesgos Año final de medición: 2022	80%
Indicador 6.2.1 Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados e instalaciones para lavado de manos con agua y jabón Año final de medición: 2022	80%
Indicador 6.4.1 Cambio en el uso eficiente de los recursos hídricos con el paso del tiempo Año final de medición: 2020	60%
Indicador 6.4.2 Nivel de estrés hídrico: Extracción de agua dulce en proporción a los recursos de agua dulce disponible Año final de medición: 2020	60%
Indicador 6.6.1 Cambio en la extensión de los ecosistemas relacionados con el agua con el paso del tiempo Año final de medición: 2022	80%
Subindicador 6a1. Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinado al agua y saneamiento que forma parte de un plan de gastos coordinado por el gobierno Año final de medición: 2021	70%

Fuente: elaboración propia

Discusión

Indicador 6.4.2 Nivel de estrés hídrico: Extracción de agua dulce en proporción a los recursos de agua dulce disponible

Estrés hídrico

Los objetivos de desarrollo sostenible en el indicador 6.4.2 definen el estrés hídrico como la relación de la proporción de extracción de agua dulce disponible frente al total del recurso hídrico renovable (Zarza 2024),

influye en esta relación la restricción de uso por la baja calidad del agua (Kuzma 2023).

Aproximadamente 800 millones de personas habitan en zonas de estrés hídrico principalmente en Asia central y África septentrional (ONU 2023), en ese sentido los análisis globales sobre las zonas de estrés hídrico muestran cifras que no ofrecen mayores avances; en el estudio de Vaham *et al* (2018) se hace evidente que es necesario al referirse al estrés hídrico incluir variables de medición asociadas a la relación entre el uso del agua y la disponibilidad del agua incluyendo en esta variables como el agua azul y el agua verde, así el agua verde se refiere al agua de lluvia que se conserva en el suelo en las zonas no saturadas y representa el suministro de mantenimiento de las plantas y el agua azul se relaciona con el agua disponible en ríos, lagunas, acuíferos, entre otras fuentes lénticas y lólicas, (Rockström, J., 2009).

Dicha situación tiene impactos negativos entre otros factores, en la seguridad alimentaria, de acuerdo con el reporte del Instituto de recursos mundiales, el 60% de la agricultura asociada al riego ya se encuentra en una relación elevada de estrés hídrico involucrando cultivos importantes como el arroz, la caña de azúcar, el trigo y el maíz y la meta es alimentar a 10,000 millones de personas en el año 2050 (Kuzma 2023).

De acuerdo con el informe del instituto de recursos mundiales, presentado por Palacios (2023) en América Latina: México y Perú cuentan con un estrés hídrico alto con valores entre el 40% y 80% de uso de su suministro de agua renovable, esto significa que valores cercanos o superiores al 40% del suministro disponible se utiliza en esas regiones.

En riesgo medio (10% a 20%) se encuentran Salvador, Argentina, Uruguay, Venezuela, Cuba, República Dominicana, Haití, Brasil, y

Guatemala y en relación con las zonas de menor riesgo (menor 10%): Panamá, Ecuador, Costa Rica, Colombia, Nicaragua, Bolivia, Honduras, Belice, Paraguay y Jamaica han logrado gestiones efectivas. Aunque en el avance de objetivos de desarrollo sostenible a 2020 se muestre un porcentaje homogéneo en la región del 60%, CEPAL (2023).

Son varios los factores asociados al estrés hídrico, dentro de ellos se destacan los modos de desarrollo con vocación extractivista del suelo a través de la minería y la agricultura.

Damonta *et al* (2022) en un análisis en Perú y Colombia acerca de la infraestructura desarrollada en un marco técnico y político especialmente asociado a la explotación minera, destacan que se agravan las condiciones de estrés hídrico en zonas con alta presión por este factor, como es el caso de la Guajira en donde la actividad de extracción minera ha generado que fuentes de agua, como el reconocido arroyo Bruno, una fuente de agua dulce no afectada por los ciclos climáticos de la región, haya sido intervenido por explotación minera y ahora exponga a la población a periodos de bajo flujo de circulación, afectando no solo la obtención de agua sino su relacionamiento natural y social con la fuente y los recursos alrededor de la cuenca natural, debido a que el desvío del cauce afecta esas formas biológicas que ofrecen servicios de alimentación a la población.

Mora (2023) describe algunos impactos de la minería en Colombia, así, la autora resume que en 2023 de acuerdo con la agencia nacional de minería hay 9602 nuevos mineros legales en el país para la explotación de 312 minerales.

Así mismo, la actividad de extracción minera desarrollada en el país y en otras regiones de Suramérica de forma ilegal, genera no solamente desplazamiento de habitantes de las zonas, sino daño completo al cuerpo

de agua por alteración de su ciclo hidrogeológico, su cauce y la liberación de sustancias contaminantes que imposibilitan su uso. En Colombia la minería ilegal se realiza principalmente en la región de la Amazonia y el pacífico con la extracción de oro, platino y coltan.

En el año 2015, el diario colombiano La República publicó un mapa de caracterización de los tipos de extracción minera ilegal en el país, Figura 1, allí se evidencia que la extracción del oro afecta a 186 municipios en una extensión importante del país siendo la zona centro y norte una de las más afectada (Mariño 2015), con una condición agravante y es que esta minería es ejecutada por actores al margen de la ley, por lo tanto no hay voluntad de legalización de títulos mineros lo que afecta directamente las condiciones ambientales especialmente estrés hídrico, cambios en los servicios ecosistémicos, transformaciones sociales, principalmente migración y daño estructural de los territorios, (Mora 2023).

Figura 1. Mapa de minería ilegal en el país



Fuente: Diario La República. 2015

El estrés hídrico vinculado con la práctica agrícola también es representativo, de acuerdo con el Banco Mundial (2022) para el año 2022 la agricultura representa aproximadamente el 70% del agua dulce que se extrae en el planeta, en América Latina y el Caribe el sector agrícola utiliza el 68% del agua dulce existente (Rodríguez 2018) y en Colombia se destina aproximadamente el 20% del agua dulce a la producción agrícola (Minambiente 2022).

Ante la creciente demanda de seguridad alimentaria, el porcentaje de agua destinada a la agricultura aumentará, exacerbando el estrés hídrico en zonas que ya se encuentran en niveles medios y altos de escasez. El Banco Mundial advierte que los gobiernos no están realizando las inversiones necesarias para modernizar y mantener adecuadamente los sistemas de riego en las regiones agrícolas. Esto resulta en un uso del agua que no se integra positivamente en el ciclo hidrológico, perpetuando un ciclo de construcción, descuido, recuperación y nuevamente descuido (Banco Mundial, 2022).

Los sistemas geográficos de información y la evolución tecnológica permiten avanzar en la detección de fuentes y la optimización de sistemas de riego (Bazan *et al* 2022) y proponen mejorar los sistemas de riego empleando estrategias IoT (*Internet of things*) basados en un sistema de sensores de humedad, un sistema de riego por goteo que optimiza el uso de agua impulsada a través de bombas de riego con la facilidad de administración remota del sistema y un permanente monitoreo que facilita las modificaciones que se puedan generar asociadas a factores fuera de control. Estas estrategias fundamentadas en innovación y desarrollo tecnológico deben llegar a todas las zonas posibles como apoyo al agricultor y a su ecosistema.

Las medidas de reutilización del agua representan una alternativa eficaz para abordar el creciente estrés hídrico a nivel mundial. En la región, la normativa sobre el uso de aguas recicladas para riego es insuficiente. Sin embargo, Colombia ha logrado avances significativos en este ámbito con la Resolución 1256 del 23 de noviembre de 2021, que regula el uso de aguas residuales en la actividad agrícola (Minambiente, 2022). Esta normativa permite la implementación de tratamientos primarios, secundarios y terciarios, facilitando la reincorporación del agua utilizada

en los ciclos industriales y agrícolas. La resolución abre la puerta a prácticas de economía circular del agua, cuyo objetivo es maximizar el tiempo de circulación del recurso en su ciclo natural, aprovechando al máximo su potencial y minimizando la generación de residuos (Pérez, 2021).

La concepción del agua como un producto en este modelo tiene importantes implicaciones para la gestión del recurso en los países latinoamericanos. Este enfoque implica que el agua debe someterse a procesos que determinan costos de instalación, tratamiento y distribución. Por lo tanto, la inversión en infraestructura debe orientarse hacia la eliminación de pérdidas. En contraste, las comunidades locales a menudo extraen el agua directamente de la naturaleza, llevando a cabo prácticas que, aparentemente, no favorecen la reutilización del recurso (Silva & Pasold, 2019).

Indicador 6.3.1 Proporción de aguas residuales domésticas e industriales tratadas de manera adecuada

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial han destacado la relevancia de la economía circular del agua para América Latina. Este enfoque implica una transición de una economía lineal a una circular, donde los productos, componentes y materiales se mantienen en uso con el máximo valor posible en todo momento (Saltiel, 2016).

En Colombia, el Ministerio de Medio Ambiente ha desarrollado la Estrategia Nacional de Economía Circular (ENEC) como una alternativa para el reúso del agua. Esta estrategia busca optimizar el consumo del recurso, reincorporándolo al sistema sin depender de nuevas fuentes de abastecimiento (Minambiente, 2024). La necesidad de esta iniciativa se

basa en el análisis del consumo de agua en el país: un 43.1% es utilizado en la agricultura, 24.3% en la producción de energía, 7.4% en actividades domésticas, 2.9% en la industria, 8.2% en los sectores pecuario y piscícola, 1.8% en minería, 1.6% en la explotación de hidrocarburos y 1.2% en la construcción (IDEAM, 2019).

Previas a la ENEC, Colombia ya había implementado regulaciones para el uso eficiente del agua. El Decreto 1090 de 2018 reglamentó la Ley 373 de 1997 en cuanto al Programa para el Uso Eficiente y Ahorro de Agua, y la Resolución 1257 de 2018 estableció la estructura y contenido de dicho programa.

Reconocer el agua como un recurso clave en un modelo de economía circular exige la formulación de indicadores pertinentes. Orientar las estrategias de manejo del flujo del agua hacia esta dirección puede reducir las presiones negativas sobre la gestión del estrés hídrico. Estas y otras acciones son esenciales para que el país logre las metas relacionadas con el estrés hídrico, como lo establece el indicador 6.4.1, que mide el porcentaje de subzonas hidrográficas con un Índice de Uso del Agua (IUA) muy alto o crítico. La meta para 2030 es que este porcentaje sea menor o igual a 17.8%. Según el informe de avance de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2022, el país ha alcanzado un nivel de cumplimiento del 85% en esta área (DANE, 2024).

Este panorama obliga a considerar estrategias alternativas que incluyan inversiones en innovación y desarrollo tecnológico para satisfacer las necesidades de las regiones donde la amenaza de pérdida del recurso y otras condiciones aumentan el estrés hídrico, requiriendo atención desde una perspectiva de gobernanza del agua. Asimismo, la creación de alianzas estratégicas entre investigadores del sector académico, el sector industrial

y organismos gubernamentales podría fortalecer las vías de integración para permitir la reutilización segura del agua y el control de prácticas agrícolas con un enfoque agroecológico, facilitando así la reincorporación del recurso al ciclo natural.

Indicador 6.1.1 Población con agua potable gestionada sin riesgos

Agua en condiciones seguras

El acceso al agua gestionada en condiciones seguras es crucial para reducir la mortalidad por enfermedades infecciosas, la deshidratación y la transmisión de enfermedades en América Latina. Según el informe de la CEPAL (2023) para el objetivo 6 de los ODS, en América Latina y el Caribe, el 25% de la población carece de acceso a agua potable, y el 66% no dispone de servicios de saneamiento seguros.

De acuerdo con Ramos (2024), las enfermedades gastrointestinales causadas por agentes microbiológicos y la presencia de sustancias tóxicas derivadas de la actividad humana pueden tener consecuencias letales. El Informe Nacional de Calidad del Agua para el Consumo Humano (INCA, 2020) señala que el 27% de las muestras analizadas por los prestadores de servicios de agua y los autoabastecedores presentan algún tipo de riesgo para el consumo humano, y un 6% de estas muestras se considera inviable desde el punto de vista sanitario.

En cuanto a las consecuencias en la salud de los colombianos, en 2020 se reportaron un total de 1.910.423 casos de enfermedades diarreicas agudas. La mayor incidencia de morbilidad por cada 1,000 habitantes se registró en Bogotá (60.5), seguido por Antioquia (57.5), Amazonas (45.8),

Cali (44.8) y Quindío (41.1), según el Informe Nacional de Calidad del Agua para el Consumo Humano (2020). Este informe abarca datos de 23 departamentos y 671 municipios, incluidos el distrito de Bogotá, lo que representa el 60% del país. En 63 municipios de 12 departamentos, el Índice de Riesgo para la Calidad del Agua Potable (IRCA) señala que hay “riesgo alto o condiciones inviables sanitariamente”, lo que hace que su consumo sea extremadamente perjudicial para la salud (INCA, 2020).

Una de las principales fuentes de enfermedades relacionadas con el agua son los patógenos microbiológicos, que incluyen bacterias, virus y protozoos. Por ejemplo, la bacteria *Escherichia coli* (Yard Foster, 2021), presente en aguas contaminadas con desechos fecales, puede causar graves enfermedades gastrointestinales como la gastroenteritis (O’Boyle, 2019). Asimismo, el protozoo *Cryptosporidium*, resistente a muchos desinfectantes utilizados en el tratamiento del agua, puede provocar infecciones intestinales agudas en humanos.

Además de los patógenos microbiológicos, los contaminantes químicos también representan una amenaza significativa para la salud humana a través del agua (AESAN, 2010). Entre estos contaminantes se incluyen productos químicos industriales, pesticidas, metales pesados y subproductos de la desinfección del agua (Ortega-García, 2019). Por ejemplo, la presencia de arsénico en el agua potable puede causar cáncer de piel, pulmón, vejiga y riñón (Hise, 2018; Curhan, 2018), así como enfermedades cardiovasculares (Sontrop, 2013) y diabetes. De manera similar, la exposición al plomo en el agua puede conducir a daños neurológicos irreversibles, especialmente en niños pequeños (Benton, 2007).

La falta de acceso a agua potable segura es un problema particularmente grave en regiones con recursos limitados, donde las enfermedades

transmitidas por el agua son una de las principales causas de morbilidad y mortalidad. La Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020) estima que aproximadamente 1.800 millones de personas utilizan fuentes de agua potable contaminadas con materia fecal, lo que aumenta significativamente el riesgo de contraer enfermedades como diarrea (Suh, 2019), cólera, fiebre tifoidea, hepatitis A y tífus.

El acceso inadecuado a servicios de agua, saneamiento e higiene tiene consecuencias significativas para la salud de la población (Leal, 2016). Las enfermedades causadas por el consumo de agua contaminada están asociadas con la presencia de microorganismos y sustancias químicas nocivas. Entre ellas se encuentran la malnutrición, las enfermedades desatendidas, la diarrea y las intoxicaciones (OMS, 2022).

Cada año, aproximadamente 7.600 niños menores de cinco años mueren a causa de enfermedades diarreicas en la región (Froes, 2022). Las deficiencias en la cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento son más comunes entre los grupos de bajos ingresos, poblaciones vulnerables y comunidades rurales. Además, muchos establecimientos de salud carecen de acceso a servicios adecuados de agua, saneamiento e higiene, lo que agrava la situación (INS, 2020).

El cambio climático y otros factores ambientales están contribuyendo a la aparición y reaparición de enfermedades transmitidas por vectores (ETV), expandiendo su distribución geográfica y prolongando las temporadas de transmisión, lo que incrementa la morbilidad y mortalidad asociada a estas enfermedades.

Dado el impacto de los determinantes ambientales en la incidencia de enfermedades vectoriales, es crucial incorporar enfoques multisectoriales e integrales en las estrategias de vigilancia y control de vectores.

Este mismo enfoque debe aplicarse en el abordaje de las enfermedades infecciosas desatendidas.

Indicador 6.2.1 Proporción de la población que utiliza servicios de saneamiento gestionados e instalaciones para lavado de manos con agua y jabón

Saneamiento del agua en América Latina y Colombia

Aunque América Latina representa únicamente el 8% de la población mundial, cerca de 36 millones de personas carecen de acceso diario a agua potable (AQ Editors, 2019). Además, aproximadamente 110 millones de personas no tienen acceso a instalaciones de saneamiento adecuadas, especialmente inodoros (Academy of Nutrition and Dietetics, 2016). El saneamiento es un factor crucial en la prevención de la desnutrición crónica infantil, sin embargo, es el servicio que ha experimentado menos avances en la última década en la región.

En Colombia, para el año 2020, los departamentos con el mayor número de municipios en el nivel de riesgo más alto para enfermedades diarreicas agudas (EDA) debido al consumo de agua fueron Boyacá con 23 municipios, Caldas con 12 municipios, Tolima con 7 municipios y Valle del Cauca con 6 municipios, entre otros. Boyacá, Caldas y Tolima ya habían reportado municipios en alto riesgo en 2019. Los municipios con el mayor nivel de riesgo (IRCA inviable sanitariamente y una incidencia de EDA superior al percentil 75) durante 2020 fueron Morelia en Caquetá, Roncesvalles, Valle de San Juan y Villarrica en Tolima. Estos municipios no coinciden con los identificados en 2019, que fueron El Litoral de San Juan en Chocó, Ricaurte en Nariño y Rovira en Tolima (Instituto Nacional de Salud, 2020).

Los efectos del consumo de agua no potable son graves, ya que se estima que cada año, aproximadamente 2 millones de personas, en su mayoría niños menores de 5 años, mueren debido a enfermedades relacionadas con el agua (Harvard Review of Latin America, 2013). Según la OMS (2017), el 26% de las muertes de niños menores de 5 años se atribuyen a factores ambientales deficientes, como la contaminación del aire y del agua, la deforestación y las malas condiciones de los mares y océanos, que representan las principales amenazas para la salud ambiental pediátrica (Ortega-García, 2019).

El saneamiento deficiente y la falta de acceso a agua potable segura son responsables de enfermedades diarreicas que causan la muerte de 1 de cada 9 niños en todo el mundo (Academy of Nutrition and Dietetics, 2016). Por ejemplo, en 2010, se registraron 12,000 muertes de niños menores de 5 años debido a enfermedades diarreicas en América Latina y el Caribe (Academy of Nutrition and Dietetics, 2016).

Es importante destacar que los niños pequeños son particularmente vulnerables a la deshidratación y a las pérdidas nutricionales asociadas con la diarrea. Cuando estas enfermedades relacionadas con el agua persisten durante las primeras etapas de la infancia, pueden impedir la absorción de nutrientes esenciales, lo que a su vez conduce a anemia, malnutrición y problemas de desarrollo (Schady, 2015; Jéquier *et al.*, 2010; Popkin *et al.*, 2010; Chumlea, 2007; McKinley, 2004). La contaminación del agua es una de las principales causas de enfermedad y muerte entre los niños en América Latina (Goodman, 2019), junto con la contaminación del aire (Edmonds, 2016).

La Organización Panamericana de la Salud estima que casi 100,000 niños menores de 5 años mueren cada año en el Caribe y América

Latina debido a estos peligros ambientales (Laborde *et al.*, 2015). Las disparidades en el acceso a fuentes de agua y saneamiento, el crecimiento demográfico, el uso intensivo de recursos hídricos, la mayor variabilidad en las precipitaciones y la contaminación son factores que, en muchas regiones, convierten al agua en uno de los principales obstáculos para el progreso económico, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible.

La prevención y el control de las enfermedades asociadas al consumo de agua son esenciales para proteger la salud pública. Esto implica la implementación de sistemas seguros de suministro de agua, el tratamiento adecuado del agua para eliminar patógenos y contaminantes, la vigilancia epidemiológica para detectar brotes de enfermedades transmitidas por el agua, y la educación pública sobre prácticas de higiene adecuadas. Además, es crucial fortalecer las capacidades locales, nacionales y regionales para la provisión de servicios de agua, saneamiento e higiene de manera segura, así como apoyar la creación de sistemas nacionales de monitoreo de la calidad de estos servicios.

El agua es crucial para la producción, y la disminución de su disponibilidad puede llevar a una desaceleración del crecimiento económico. Se estima que las tasas de crecimiento económico podrían disminuir hasta un 6% del PIB para algunas regiones en 2050 debido a pérdidas relacionadas con el agua en sectores como la agricultura, la salud, los ingresos y la prosperidad. Asegurar un suministro adecuado y constante de agua será fundamental para alcanzar los objetivos globales de reducción de la pobreza.

Los riesgos climáticos asociados con el agua afectan a los sistemas alimentarios, energéticos, urbanos y ambientales. Para lograr los objetivos de desarrollo y clima, el agua debe estar en el centro de las estrategias

de adaptación. Sin embargo, alrededor de 2,000 millones de personas en todo el mundo carecen de acceso a servicios de agua potable gestionados de manera segura, 3,600 millones no tienen acceso a saneamiento seguro y 2,300 millones carecen de instalaciones básicas para lavarse las manos.

El acceso equitativo y sostenible al agua es una preocupación universal, pero muchos grupos, incluyendo mujeres, jóvenes, personas con discapacidades y comunidades indígenas, continúan enfrentando exclusiones. Se prevé que el cambio climático obligará a más de 140 millones de personas a migrar dentro de sus países para 2050, exacerbando estas desigualdades.

Para una adaptación efectiva al cambio climático, es crucial enfocarse en la gestión hídrica para reducir la vulnerabilidad y fomentar la resiliencia climática. Esto incluye:

1. Inversiones en almacenamiento, reciclaje, reutilización de agua y, cuando sea viable, desalinización, acompañadas de políticas que promuevan la eficiencia del uso del agua y mejoren su distribución (OMS, 2020).
2. Ampliación de la gestión integrada de recursos hídricos más allá de los métodos tradicionales, ya que la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero depende de fuentes de agua confiables (OMS, 2019).
3. Promoción de inversiones en la gestión de “infraestructura natural”, que incluyen los servicios ecosistémicos proporcionados por cuencas y litorales saludables, y su impacto positivo en sectores como la energía y la agricultura resilientes al clima (Schady, 2015).
4. Apoyo a acciones a gran escala para generar resiliencia climática, combinando la gestión de cuencas, la infraestructura sostenible y el empoderamiento a través de instituciones flexibles (Schady, 2015).

5. Optimización del uso del agua mediante mejoras en la planificación y la implementación de incentivos, lo cual no solo mejorará el bienestar general, sino que también impulsará el crecimiento económico. La implementación y el seguimiento de instrumentos económicos como permisos y precios del agua pueden fortalecer la gestión y protección de los recursos hídricos.

Además, es crucial hacer que las economías sean más resilientes para limitar el impacto de fenómenos meteorológicos extremos y la incertidumbre. Esto incluye una mejor planificación urbana, la expansión de los programas de seguros agrícolas para proteger a los agricultores y la participación ciudadana para fortalecer la capacidad de adaptación y reducir los impactos económicos adversos.

La cooperación transfronteriza es esencial para compartir este recurso vital, fundamental para el bienestar económico de regiones enteras. Más de 3,000 millones de personas dependen de cuencas fluviales internacionales para satisfacer sus necesidades, pero el 60% de las 310 cuencas fluviales internacionales carecen de marcos para resolver disputas. Con la previsión de aumentos en los riesgos climáticos y de contaminación en numerosas cuencas transfronterizas, se requiere una acción coordinada.

Inversiones inteligentes en agua limpia y saneamiento ayudan a prevenir muertes innecesarias y transforman vidas. Los niños más saludables crecen para convertirse en adultos más saludables, capaces de contribuir más efectivamente a la economía. Invertir en saneamiento no solo protege la salud humana, sino que también invierte en personas y transforma vidas.

La gestión segura de servicios de agua, saneamiento e higiene es crucial para prevenir enfermedades y proteger la salud pública, especialmente durante brotes infecciosos como la reciente pandemia de

COVID-19. Según la OMS/Unicef, el lavado frecuente y adecuado de manos es una de las medidas más efectivas para prevenir la infección por COVID-19. Mejorar las instalaciones y utilizar estrategias de cambio de comportamiento probadas facilitará la práctica regular de la higiene de manos (OMS, 2020).

Para lograr el acceso equitativo a servicios de saneamiento e higiene adecuados para todos antes de 2030, se necesitan compromisos políticos, liderazgo, innovaciones y avances tecnológicos en modelos de financiamiento y prestación de servicios.

Las enfermedades asociadas al agua representan un desafío significativo para la salud pública mundial. Prevenir estas enfermedades requiere un enfoque integral que aborde tanto aspectos microbiológicos como químicos de la contaminación del agua, asegurando un acceso equitativo a agua potable segura para todas las personas (OMS, 2020).

Gobernanza del agua

El desafío para Colombia y América Latina en términos de modelos de gobernanza del agua surge de un indicador “débil” en la Agenda 2030. Según Biermann *et al.* (2014), la Agenda 2030 no especificó cómo deberían integrarse los modelos de gobernanza del agua, dejando a cada país la tarea de identificar posibles soluciones. En América Latina, esta situación tiene un impacto significativo debido a las disparidades entre las regiones urbanas y rurales, lo cual puede resultar en modelos de gobernanza que no se ajusten adecuadamente a las necesidades locales. Esto podría limitarse simplemente a la recopilación de indicadores, sin políticas que aborden de manera práctica y técnica la gestión y saneamiento del recurso, ni que sean inclusivas de todos los actores involucrados en la gobernanza.

Según Vaio *et al.* (2021), la gobernanza del agua va más allá de la simple gestión y administración del recurso y su saneamiento. Implica la participación de múltiples actores, incluyendo al Estado y las comunidades interesadas, en un contexto de factores económicos, políticos y culturales, dentro de un marco normativo propio.

Pahl-Wostl (2009) explora la distinción entre la gestión y administración del recurso y la gobernanza del agua. Mientras que la administración del recurso se centra en actividades analíticas, de seguimiento y en la implementación de medidas para determinar su evolución y tomar decisiones, la gobernanza del agua implica un enfoque más amplio que incluye la integración de diversos intereses y la resolución de conflictos.

Figura 2. América Latina y el Caribe metas de los objetivos de desarrollo sostenible y su posibilidad de lograrlas al 2030



Fuente: CEPAL (2023)

Entre las causas atribuidas a este fenómeno se encuentran la falta de fuerza política, la coordinación deficiente entre actores, la ausencia de marcos regulatorios adecuados y la implementación de políticas a corto plazo que carecen de metas claras y coherencia con los objetivos regionales, así como la escasez de datos para la toma de decisiones y la falta de monitoreo de las políticas (CEPAL, 2023).

Estas causas pueden reflejarse en la dificultad para comprender el modelo de gobernanza del agua debido a la heterogeneidad entre los países. Según Jiménez *et al.* (2020), es difícil establecer directrices universales, ya que factores contingentes como la geografía, la cultura y la economía determinan la eficacia de las soluciones. Por lo tanto, una misma estrategia aplicada en contextos diferentes puede generar resultados diversos.

Sub indicador 6b.1 Proporción de dependencias administrativas locales que han establecido políticas y procedimientos operacionales para la participación de comunidades locales en la gestión del agua y el saneamiento

La capacidad de respuesta en la gestión del recurso hídrico se vincula directamente con elementos de gobernanza. Según el informe de 2022, América Latina muestra un avance homogéneo del 30% en este ámbito (CEPAL, 2023).

Colombia ha implementado una gestión integrada del recurso hídrico que incluye la formulación de Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA). Estos planes son descritos como “instancias consultivas y representativas de todos los actores que habitan y desarrollan actividades dentro de la cuenca hidrográfica” (Ministerio del Medio Ambiente y Desarrollo, 2024). Además, Colombia cuenta con un observatorio de gobernanza del agua que monitorea diversos indicadores de progreso en esta área.

Desde la perspectiva de la política de gestión integral del recurso hídrico, Colombia avanza hacia la consolidación de la gobernanza del agua alineada

con las metas del plan nacional de desarrollo, especialmente en relación con el ordenamiento territorial y la justicia ambiental (DNP, 2023). El Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2024) reporta dos indicadores clave: el primero, 6.5.1c, mide la formulación de POMCA a nivel nacional, partiendo de una línea base de 4 planes en 2015 y alcanzando 80 planes formulados en 2022 con una meta de 135 para 2030. El segundo indicador, 6.5.2c, evalúa la implementación de POMCA, con 80 planes en ejecución en 2022, superando la meta de 60 planes para 2030.

Desde 2010, Colombia ha contado con una Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico, centrada en la inclusión de actores y una planificación sostenible del recurso. Esta política ha incluido consultas para la regulación de los Consejos de Cuenca y programas para gestionar y mitigar conflictos socioambientales, especialmente relacionados con el agua (Ministerio del Medio Ambiente, 2010). Actualmente, el país tiene una estrategia nacional de gobernanza del agua que abarca participación comunitaria, educación sobre cultura del agua, manejo de conflictos, gestión de conocimiento e información, fortalecimiento institucional y comunitario (Asocapitales, 2022).

Estas estrategias están supervisadas por el Observatorio Colombiano de Gobernanza del Agua (OCGA), que implementa principios recomendados por la OCDE enfocados en la efectividad de la planificación estratégica, la claridad en las políticas gubernamentales, la eficiencia en términos de coste-beneficio y la participación equitativa y democrática de todos los actores (OECD, 2015).

La OCDE ha recomendado acciones específicas, incluida una autoevaluación de la estrategia, para mejorar la gobernanza del agua en

Colombia. Esto implica la inclusión y transformación de políticas para alcanzar objetivos definidos y asegurar la rendición de cuentas en todas las etapas del proceso (OECD, 2018). En el análisis técnico del programa nacional de gobernanza del agua, se identifican brechas administrativas, políticas, de información, financiamiento y rendición de cuentas que deben abordarse para mejorar aún más los resultados (Ministerio del Medio Ambiente, 2021).

Indicador 6.5.1 Grado de gestión integrada del recurso hídrico

El actual observatorio de gestión del agua ha implementado un análisis cartográfico para identificar las áreas más susceptibles a conflictos relacionados con el agua. Según sus conclusiones, estos conflictos son más frecuentes en la zona andina, especialmente en el altiplano cundiboyacense, Santander y el norte del país. El estudio indica que estos conflictos están principalmente vinculados al uso y aprovechamiento del recurso por sectores como la industria, los extractivos y la minería. Además, destaca que el núcleo del conflicto no radica tanto en la escasez o calidad del recurso, sino en la forma en que se administra (Ministerio del Medio Ambiente y Universidad del Rosario, 2016).

En cuanto a las brechas políticas, es crucial entenderlas desde una perspectiva multidimensional. A pesar de algunos avances, Colombia aún enfrenta rezagos significativos en este aspecto. Recientemente, Ortega (2023) ha subrayado la necesidad urgente de establecer una ley de aguas que no solo mejore la efectividad en la gobernanza, sino que también aborde la inequidad en la distribución del recurso y promueva una mayor participación ciudadana.

Montoya y Robles (2019) identifican diversas debilidades y fragmentaciones en el marco normativo regulatorio de la gestión del agua. Por ejemplo, critican que la ley 142 de 1994, relacionada con la regulación del servicio público domiciliario de agua potable, ha facilitado la privatización de algunas operaciones, trasladando al Estado su rol de prestador a uno principalmente regulador. Asimismo, señalan que el modelo de prestación actual presenta varias inequidades, donde los ciudadanos tienen un papel limitado en la toma de decisiones, a pesar de su participación en el control social.

Desde una perspectiva más amplia, es crucial adoptar un enfoque integrado y holístico hacia la gestión del agua en toda la región, como recomienda la CEPAL (2023). Esto implica reafirmar el acceso al agua como un derecho fundamental, tal como lo establece el Comité del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU (2024).

Sin embargo, la estructura normativa actual en Colombia enfoca más en la gobernabilidad que en una verdadera gobernanza del agua. González (2017) advierte que el marco normativo de gestión integral de los recursos hídricos carece de una articulación efectiva con otras políticas, como la gestión integral de la biodiversidad, evidenciando una desarticulación institucional. Además, señala que herramientas clave de gestión como los POMCA han experimentado significativos retrasos en su implementación, a pesar de haber sido establecidos en el marco normativo desde 1974 y reglamentados posteriormente en 1981; hasta diciembre de 2009, solo se había implementado el 30% de los planes previstos (González, 2017).

Esta desarticulación también se manifiesta en el manejo de los planes departamentales del agua, donde, bajo la ley 142 de 1994, los municipios

inicialmente tenían autonomía en la prestación del servicio de agua, aunque los planes nacionales de desarrollo otorgaron a los departamentos un mayor poder de decisión (Montoya y Robles, 2019).

Subindicador 6a1. Volumen de la asistencia oficial para el desarrollo destinado al agua y saneamiento que forma parte de un plan de gastos coordinado por el gobierno

A pesar de los avances en cobertura de agua y saneamiento en Colombia, especialmente en zonas urbanas, las regiones rurales aún enfrentan desafíos significativos. Como indica Costa (2023), estos desafíos están en gran medida relacionados con limitaciones políticas. El país necesita estrategias más amplias que incluyan un mayor apoyo del Estado y mejores subsidios públicos, entre otras medidas. Costa sugiere que una transformación legislativa, como la expedición de una ley dedicada exclusivamente a las empresas comunitarias de servicios públicos o la modificación de la Ley 142 de 1994, podría mejorar significativamente la prestación de servicios de agua y saneamiento, colocando a Colombia en una posición más favorable en comparación con otros países.

Es crucial abordar el elemento de gobernanza desde todas las esferas, enfocándose en los principios de efectividad, eficacia y confianza. Esto implica revisar y actualizar el marco normativo regulatorio, establecer dinámicas de participación que consideren las dimensiones etnoculturales, formalizar planes de educación ambiental adaptados a las características regionales y específicas de las comunidades y sus cuencas, y adoptar metodologías contrahegemónicas para el modelo de gobernanza del agua. Según Izquierdo (2020), esto requiere una firme “voluntad política”, ya que

el acceso y aprovechamiento del recurso hídrico son decisiones estatales que necesitan una articulación efectiva para superar las brechas existentes.

Indicador 6.5.2 Proporción de la superficie de cuencas transfronterizas sujetas a arreglos operacionales para la cooperación en materia de aguas

Según el Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales, las aguas transfronterizas se definen como “todas las aguas superficiales o subterráneas que marcan, atraviesan o están situadas en las fronteras entre dos o más Estados. En cuanto a las aguas transfronterizas que desembocan directamente en el mar, su límite se define mediante una línea recta imaginaria trazada a través de la desembocadura entre los dos puntos extremos de las orillas durante la bajamar” (UNECE, s.f.).

Dentro de este marco, la UNECE reconoce que los recursos hídricos son fundamentales tanto para los ecosistemas como para la sociedad y la economía, requiriendo una gestión integral que considere estos aspectos (UNECE, 2008). Actualmente, las aguas transfronterizas abarcan el 42% de las cuencas hidrológicas y representan el 54% del flujo corriente mundial (UN Water, 2019). Por lo tanto, la gestión adecuada de los arreglos transfronterizos cobra una importancia crucial, dado que el deterioro de la calidad del agua puede tener efectos negativos significativos en la seguridad y los ecosistemas.

En América Latina, se han gestionado los escenarios transfronterizos a través del Programa Mundial de Gestión de los Recursos Acuíferos Transfronterizos en las Américas (ISARM), liderado por la UNESCO y

la OEA. Además, los marcos regulatorios de tratados internacionales han permitido a los países establecer alternativas efectivas de gobernanza.

En el caso específico de este indicador, la medición pretende avanzar más allá de la simple formalización de acuerdos hacia la operacionalización de la cooperación. Como menciona UN Water (2019), no es suficiente con establecer acuerdos; es fundamental gestionar el recurso hídrico de manera cooperativa y efectiva.

Según el informe de UNICEF-CODIA (2022), en Latinoamérica y el Caribe, apenas 10 países tienen el 10% o menos de sus cuencas hidrológicas transfronterizas cubiertas por acuerdos operacionales. Solo cuatro países -Argentina, Brasil, Ecuador y Paraguay- alcanzan valores superiores al 90%. Respecto a los arreglos operacionales en cuencas fluviales y lacustres transfronterizas, se observan avances superiores al 60%. Sin embargo, al incluir los acuíferos transfronterizos, estos porcentajes pueden variar negativamente; por ejemplo, en Paraguay pasa del 100% al 51%, en Brasil del 98% al 97%, y en Argentina del 100% al 60%. Ecuador es el único país que incluye todos los tipos de arreglos transfronterizos, mientras que para el resto de los países de la región, los avances reportados no son significativos (UNICEF-CODIA, 2022).

Según el Ministerio del Medio Ambiente de Colombia, el país comparte cinco sistemas acuíferos con sus países vecinos según el Programa UNESCO/OEA ISARM Américas. Estos incluyen el sistema 1S Chocó-Darién con Panamá, 3S La Guajira y 2S Táchira – Pamplonita con Venezuela, 13S Amazonas con Bolivia, Brasil, Ecuador y Perú, y 10S Tulcán – Ipiales con Ecuador (Minambiente, 2024).

Tabla 4. Acuerdos asociados al manejo de acuíferos transfronterizos.

Nombre del acuerdo	Objeto	Año
Acuerdo específico con la República Bolivariana de Venezuela	Aprovechamiento integral de los recursos hídricos de la Cuenca Binacional del Río Catatumbo	1982
Acuerdo de Cooperación Amazónica, Ecuador, Bolivia, Brasil, Guyana, Perú, Suriname y la República Bolivariana de Venezuela	Promover el desarrollo armónico e integrado de la cuenca.	1978
Comisión de Vecindad Ecuatoriana - Colombiana.	Plan de Ordenamiento y manejo de las cuencas de los ríos San Miguel y Putumayo	1989
Mecanismo bilateral de carácter político y representativo	Promover las Zonas de Integración Fronteriza	2002
Acuerdos Bilaterales con Brasil	Conservación de la flora y la fauna de los territorios amazónicos.	2006
Agenda Estratégica de Cooperación Amazónica (2011-2018),	Establece la visión, misión y objetivos estratégicos de la OTCA y define los ejes temáticos y las actividades para la cooperación	2011

Fuente: Construcción propia, adaptado de Minambiente, IDEAM 2023

Colombia forma parte del tratado de cooperación amazónica desde 1978, junto con Bolivia, Brasil, Ecuador, Guyana, Perú, Surinam y Venezuela. En el marco de este tratado, Colombia ha establecido modelos de participación a través de las corporaciones autónomas, el SINCHI y delegados diplomáticos para la gestión del mismo. Uno de los logros destacados en términos de gestión operativa incluye la evaluación hidrogeológica, de vulnerabilidad y riesgo para el desarrollo de políticas de uso y protección de aguas subterráneas en la región transfronteriza de Leticia y Tabatinga. Esta iniciativa busca proteger las fuentes de agua subterránea y reducir la contaminación causada por inundaciones en centros urbanos (UNICEF-CODIA, 2022).

Los desafíos en la gestión de los recursos hídricos para las cuencas transfronterizas incluyen establecer un modelo de gobernanza donde todos los actores reconozcan las posibilidades de uso del recurso. A menudo, estos

modelos son influenciados por apoyos económicos de países con mayor potencial económico, lo que podría llevar a decisiones que no favorezcan la gobernanza, sino la privatización de los recursos. Este aspecto debe ser medido para asegurar una gestión efectiva de los recursos en un marco de gobernanza adecuado para la gestión de acuíferos.

Colombia, especialmente frente a las zonas de impacto por sequías como la Zona Baudó-Pacífico y la Zona Litoral-Caribe (Minambiente, IDEAM, 2023), debe fortalecer acuerdos operativos con Panamá y la República Bolivariana de Venezuela. Esto es crucial ante los escenarios futuros de baja disponibilidad de aguas dulces superficiales y los cambios en los usos del agua asociados, especialmente con la minería ilegal.

A pesar de los avances positivos en la región, la cooperación transfronteriza en Colombia enfrenta dos grandes desafíos. Primero, avanzar en la definición de alternativas para la gestión sostenible de los recursos hídricos compartidos, respaldadas por una normativa que facilite la gestión en zonas limítrofes. Segundo, buscar inversiones que promuevan el desarrollo y la optimización de la gestión del recurso hídrico dentro de los acuerdos transfronterizos, sin restringir el acceso libre al recurso por parte de los actores y garantizando que dichas inversiones no se aprovechen exclusivamente para beneficios particulares del ecosistema.

Tanto en Colombia como en la región, es crucial generar datos que aborden las posibles variaciones climáticas, los factores sociales como la migración y los usos regulares e irregulares del agua. Estos datos son fundamentales para establecer indicadores y acciones conjuntas que conserven las zonas transfronterizas.

Los tratados transfronterizos del agua son fundamentales para una

gestión equitativa y sostenible de los recursos hídricos en América Latina y el Caribe. Es prioritario definir estrategias de gobernanza y gestión que reflejen el compromiso multilateral y consideren las particularidades socio-demográficas y económicas de la región.

Indicador 6.6.1 Cambio en la extensión de los ecosistemas relacionados con el agua con el paso del tiempo

América Latina y el Caribe (ALC) cuenta con una dotación de agua por habitante cuatro veces superior al promedio mundial (Saravia y otros, 2022). Sin embargo, la región enfrenta desafíos significativos debido a la inestabilidad climática, la desigualdad en el acceso al recurso, el impacto de la contaminación, la degradación de ecosistemas y la sobreexplotación, agravados por la pandemia por COVID-19. Estos factores tienen un impacto considerable en la disponibilidad de agua para sectores como la agricultura, la hidroenergía, la minería, el consumo humano y el saneamiento (Saravia y otros, 2022).

En las últimas décadas, América Latina y el Caribe ha experimentado niveles de estrés hídrico superiores al 80% durante los meses de verano, afectando especialmente a las zonas más densamente pobladas y con mayor actividad económica (Mekonnen y otros, 2015). Además, se ha observado un aumento significativo en la frecuencia de inundaciones y sequías, así como una mayor variabilidad en la oferta de agua debido a fenómenos como las precipitaciones irregulares y el derretimiento de glaciares.

Actualmente, 2,5 de cada 10 personas en la región no tienen acceso a agua potable gestionada de manera segura, y 7 de cada 10 carecen de servicios de saneamiento gestionados de manera segura (OMS y UNICEF, 2021). Estas cifras reflejan un panorama preocupante, especialmente en

un contexto donde los indicadores económicos muestran un aumento en la extracción de agua.

Brechas en materia de agua y género en América Latina y el Caribe

En un informe reciente, el Banco Mundial revela que aproximadamente 500 millones de niñas, adolescentes y mujeres enfrentan dificultades para acceder a espacios seguros e higiénicos para el manejo de la menstruación (Banco Mundial, 2023).

Además, el agua desempeña un papel crucial en las labores domésticas y de cuidado, responsabilidades que recaen principalmente en las mujeres en todo el mundo, y especialmente en América Latina y el Caribe (CEPAL, 2021). Las mujeres conocen los lugares de abastecimiento de agua, los horarios de servicio de las llaves públicas y los momentos de llegada de los camiones cisterna. En áreas donde no hay acceso a redes públicas de agua, especialmente en zonas rurales, son las mujeres y niñas quienes principalmente se encargan de recolectar este recurso vital.

Por ejemplo, en Bolivia, las niñas menores de 14 años dedican más de 20 horas semanales a cargar agua o leña (CEPAL, 2007). En Paraguay, el 68,7% de las mujeres urbanas, el 54,2% en El Salvador y el 53,7% en Panamá son responsables de la recolección de agua (Borja-Vega y Grabinsky, 2019).

La agricultura familiar y la producción de cultivos básicos son actividades que cuentan con una alta participación de mujeres campesinas y dependen completamente del acceso al agua (Ayala y otros, 2020). A nivel global, las mujeres son responsables de la mitad

de la producción de alimentos y representan aproximadamente el 43% de la fuerza laboral agrícola en los países en desarrollo (FAO, 2018).

A pesar de su conocimiento y participación activa en la recolección y gestión del agua, la participación de las mujeres en la toma de decisiones sobre recursos hídricos es baja. En Centroamérica, la gestión del agua, tanto superficial como subterránea, se realiza a través de asociaciones de usuarios, juntas de agua o comités municipales, pero solo el 27% de las personas involucradas en estas instancias son mujeres (UNESCO-IHP, 2016). Es fundamental aumentar la participación femenina no solo a nivel local, sino también en instituciones y organizaciones a nivel nacional y regional.

Actualmente, la integración de una perspectiva de género en los procesos relacionados con la gestión del agua, especialmente en términos de adaptación y mitigación frente al cambio climático, es limitada en la región. Se identifican tres grandes desafíos en las políticas de agua y género para América Latina y el Caribe (Saravia y otros, 2022):

1. Objetivos funcionales de políticas: Aunque las políticas existentes buscan promover la equidad de género, existen limitaciones en la inversión y el seguimiento efectivo.
2. Brecha en la productividad agrícola: Las políticas destinadas a cerrar esta brecha se centran más en aspectos técnicos como el riego y las prácticas agrícolas, dejando de lado problemas como la desigualdad de género en el acceso a microfinanzas, tierras y mercados, así como la vulnerabilidad climática e inseguridad alimentaria.
3. Insuficiente visibilidad de las brechas de acceso e infraestructura para la recolección y gestión del agua: Es crucial cerrar la brecha de cobertura de agua y saneamiento en áreas rurales de la región, promoviendo así

el desarrollo integral de las mujeres rurales.

Estos desafíos subrayan la necesidad urgente de políticas más inclusivas y efectivas que reconozcan y aborden las inequidades de género en el acceso y gestión del agua en América Latina y el Caribe.

Conclusiones

En el último siglo, la demanda mundial de agua ha experimentado un notable aumento impulsado por el crecimiento demográfico, la urbanización, el desarrollo económico y los cambios en los patrones de consumo. Este incremento se ve exacerbado por el cambio climático y fenómenos meteorológicos extremos como sequías e inundaciones. Paralelamente, la contaminación del agua está en ascenso debido a las aguas residuales industriales, las prácticas agrícolas y una gestión inadecuada de los desechos humanos.

El Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 6 se centra en abordar estos desafíos relacionados con el agua y el saneamiento, promoviendo el acceso universal, la gestión sostenible y la mejora de la calidad del agua a nivel mundial. Para alcanzar estos objetivos, es fundamental la colaboración global, nacional y empresarial.

En comparación con otras regiones, América Latina y el Caribe enfrentan desafíos específicos en relación con el ODS 6, particularmente en el acceso al agua y la gestión sostenible. La región se ve especialmente afectada por deficiencias en el saneamiento y la gestión de aguas residuales, con muchas comunidades careciendo de sistemas adecuados de tratamiento de aguas residuales, lo que repercute en la

baja calidad del recurso.

Así mismo, la contaminación del agua es un problema global y también representa un desafío significativo en América Latina, especialmente en áreas urbanas densamente pobladas y zonas industriales. Para mejorar la gestión sostenible de los recursos hídricos, la región debe equilibrar las demandas de agua para uso doméstico, agrícola e industrial. Esto incluye implementar políticas avanzadas y prácticas de gestión del agua, así como promover la reutilización y la conservación del recurso. La cooperación global y la adopción de mejores prácticas son cruciales para abordar estos problemas en todas las regiones.

En Colombia, destacan las brechas administrativas y políticas identificadas por el Ministerio de Ambiente en su informe de 2021. Las contradicciones geográficas entre los límites administrativos e hidrológicos han generado conflictos entre la oferta y la demanda de agua, además de problemas relacionados con el uso del suelo y la capacidad limitada de las administraciones ambientales para abordar eficazmente la informalidad, la ilegalidad y la falta de integración de aspectos hídricos y culturales en la ordenación territorial. Políticamente, existe una fragmentación en la gestión del recurso hídrico a nivel institucional y sectorial, lo que dificulta la conciliación de los diversos intereses económicos y sociales en los instrumentos de planificación y administración del agua.

Referencias

- AQ Editors. (2019, 15 de octubre). *New AQ: Latin America's Invisible Crisis*. Americas Quartley.
- Asocapitales. (2022). *Gobernanza del agua: presente y futuro de la gestión del agua en las ciudades colombianas*. Recuperado de <https://www.asocapitales.co/2022/10/gobernanza-del-agua-presente-y-futuro-de-la-gestion-del-agua-en-las-ciudades-colombianas/>
- Ayala, M. J., Bogado, E., & Cañiza, M. (2020). *Género y agua: La experiencia de la inclusión del enfoque de género en los proyectos de agua potable y saneamiento en Paraguay*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): División de Agua y Saneamiento, Documento para discusión, No. IDB-DP-00756.
- Banco Mundial. (2023). *Agua Panorama General*. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/topic/water/overview>
- Bazán Rivera, E. A., Mariños De La Vega, D. J., & Papa Perauna, A. E. (2022). *Internet de las Cosas (IoT) en un Sistema Autónomo de Riego por Goteo y el Estrés Hídrico en las Zonas Agrícolas, Perú 2022* [Tesis de pregrado, Universidad Nacional del Callao].
- Benton, D., & Burgess, N. (2009). The effect of the consumption of water on the memory and attention of children. *Appetite*, 53(1), 143-6. DOI: 10.1016/j.appet.2009.05.006
- Biermann, F., Stevens, C., Bernstein, S., Gupta, A., & Kabiri, N. (2014). *Integrating governance into the sustainable development goals* (No. 3). UNU-IAS.
- Borja-Vega, C., & Grabinsky, J. (2019). *Gender and water collection responsibilities snapshot in Latin America*. World Bank.
- Bouby, N., & Fernandes, S. (2003). Mild dehydration, vasopressin and the kidney: animal and human studies. *European Journal of Clinical Nutrition*, 57(Suppl 2), S39-46. DOI: 10.1038/sj.ejcn.1601900.
- CEPAL. (2021). *Implicancias de los roles de género en la gobernanza de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*.

- CEPAL. (2023). Informe de los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2023: Edición especial Por un plan de rescate para las personas y el planeta.
- CEPAL. (2007). El aporte de las mujeres a la igualdad en América Latina y el Caribe. Quito, Ecuador. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/2855-aporte-mujeres-la-igualdad-america-latina-caribe>
- Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas. s.f. Convenio sobre la Protección y Utilización de los Cursos de Agua Transfronterizos y de los Lagos Internacionales Disponible en: https://unece.org/DAM/env/water/publications/WAT_Text/Convention_text_SPA.pdf
- Chumlea, W. C., Schubert, C. M., Sun, S. S., Demerath, E., Towne, B., & Siervogel, R. M. (2007). A review of body water status and the effects of age and body fatness in children and adults. *Journal of Nutr Health Aging*, 11(2), 111-8.
- Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas 2008 El Convenio del Agua, una herramienta útil a su disposición. Disponible en : https://unece.org/DAM/env/water/publications/brochure/Convention_S_A4.pdf
- Costa Posada, C. (2023). Cobertura de los servicios públicos de agua, alcantarillado y aseo, un reto global. *Revista ACODAL*, N° 257. ISSN 0120-0798. Recuperado de chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.cra.gov.co/sites/default/files/2023-05/Revista%20T%C3%A9cnica%20Acodal%20257_.pdf
- Curhan, G. C. (2016). Nefrolitiasis. En D. L. Kasper, A. S. Fauci, S. L. Hauser, D. L. Longo, J. L. Jamenson, & J. Loscalzo (Eds.), *Harrison. Principios de Medicina Interna* (19 edición, pp. 1866-77). Madrid: Mc Graw Hill.
- Damonte, G., Ulloa, A., Quiroga, C., & López, A. (2022). La apuesta por la infraestructura: Inversión pública y la reproducción de la escasez hídrica en contextos de gran minería en Perú y Colombia. *Estudios atacameños*, 68(2). DOI: 10.22199/issn.0718-1043-2022-0002.
- Defensoría del Pueblo de Colombia.(2012).Evaluación del cumplimiento del Derecho Humano al Agua.
- Departamento administrativo nacional de estadística DANE. (2024a). Ficha técnica de objetivos de desarrollo sostenible. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/files/indicadores-ods/fichas/Ficha-tecnica-ODS-06.pdf>

- Departamento administrativo nacional de estadística DANE. (2024b). Explore Datos ODS 06. Recuperado de <https://ods.dnp.gov.co/es/data-explorer?state=%7B%22goal%22%3A%226%22%2C%22indicator%22%3A%226.5.1.C%22%2C%22dimension%22%3A%22COUNTRY%22%2C%22view%22%3A%22line%22%7D>
- Departamento nacional de planeación. (2023). Plan Nacional de Desarrollo 2022-2026. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/portalDNP/PND-2023/2023-02-23-METAS.pdf>
- Di Vaio, A., Trujillo, L., D'Amore, G., & Palladino, R. (2021). Water governance models for meeting sustainable development goals: A structured literature review. *Utilities Policy*, 72, 101255. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2021.101255>
- Edmonds, C. J., Crosbie, L., Fatima, F., Hussain, M., Jacob, N., & Gardner, M. (2017). Dose-response effects of water supplementation on cognitive performance and mood in children and adults. *Appetite*, 108, 464-470. <https://doi.org/10.1016/j.appet.2016.11.011>
- FAO. (2018). Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura: Las mujeres alimentan al mundo. Recuperado de <https://www.fao.org/argentina/noticias/detail-events/en/c/1146615/>
- Froes Asmus, C., Camara, V., & Landrigan, P. (2022). A systematic review of children's environmental health in Brazil. *Annals of Global Health*, 82(1), 132-148.
- Fuente para Datos de Colombia. (s. f.). Recuperado de <https://data.worldbank.org/country/colombia?view=chart>
- González, N. (2017). Desafíos de la gobernanza ambiental: Una aproximación a las implicaciones de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 205-229.
- Goodman, S. P. J., Moreland, A. T., & Marino, F. E. (2019). The effect of active hypohydration on cognitive function: A systematic review and meta-analysis. *Physiology & Behavior*, 204, 297-308. <https://doi.org/10.1016/j.physbeh.2019.03.008>
- Hise, A. C. D. R., & Gonzalez, M. C. (2018). Assessment of hydration status using bioelectrical impedance vector analysis in critical patients with acute kidney injury. *Clinical Nutrition*, 37(2), 695-700. <https://doi.org/10.1016/j.clnu.2017.02.016>
- IDEAM. (2019). Estudio Nacional del Agua 2018. Bogotá, D. C.

- Instituto Nacional de Salud. (2020). Boletín de vigilancia de la calidad del agua para consumo humano, 37. Recuperado de <https://www.ins.gov.co/BibliotecaDigital/boletinvigilancia-calidad-del-agua-diciembre-2020.pdf>
- Izquierdo Calderón, W. F. (2022). Incidencia de la noción hegemónica de la gobernanza del agua en Colombia: Un análisis desde la gerencia social. *Revista Perspectivas*, 7(22). ISSN-e: 2619-1687
- Jéquier, E., & Constant, F. (2010). Water as an essential nutrient: The physiological basis of hydration. *European Journal of Clinical Nutrition*, 64(2), 115-123. <https://doi.org/10.1038/ejcn.2009.111>
- Jiménez, A., *et al.* (2020). Unpacking water governance: A framework for practitioners. *Water*, 12(3), 827. <https://doi.org/10.3390/w12030827>
- Kuzma, S., Saccoccia, L., & Chertok, M. (2023, 16 de agosto). 25 países, una cuarta parte de la población mundial, enfrentan un estrés hídrico extremadamente alto. Recuperado de <https://es.wri.org/insights/25-paises-una-cuarta-parte-de-la-poblacion-mundial-enfrentan-un-estres-hidrico>
- La alimentación de tus niños y niñas. (2010). Nutrición saludable de la infancia a la adolescencia. Agencia Española de Seguridad Alimentaria y Nutrición (AESAN). Madrid: Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad.
- Laborde, A., *et al.* (2015). Children's health in Latin America: The influence of environmental exposures. *Environmental Health Perspectives*, 123(3), 201-209.
- Leal, S. (2016). Water quality: A new solution for the developing world? *Harvard Review of Latin America*.
- Mariño Espinosa, L. (2015, 14 de octubre). La minería ilegal afecta a 307 municipios del país [Noticia]. Recuperado de <https://www.larepublica.co/economia/la-mineria-ilegal-afecta-a-307-municipios-del-pais-2311591>
- McKinley, M. J., *et al.* (2004). Physiological and pathophysiological influences on thirst. *Physiology & Behavior*, 81(5), 795-803. <https://doi.org/10.1016/j.physbeh.2004.04.055>
- Mekonnen, M. M., *et al.* (2015). Sustainability, efficiency and equitability of water consumption and pollution in Latin America and the Caribbean. *Sustainability*, 7(2).

- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2024). Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas – POMCA. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/gestion-integral-del-recurso-hidrico/planes-de-ordenacion-y-manejo-de-cuencas-hidrograficas-pomca>
- Ministerio de medio ambiente y desarrollo sostenible. (2021). Programa Nacional de Gobernanza de Agua Documento técnico de trabajo y avances. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2021/11/Avance-documento-tecnico-PNGA-octubre-2021.pdf>
- Ministerio del medio ambiente y desarrollo sostenible. (2022). Conozca cómo podría disminuir la demanda de agua en el sector agrícola [Noticia]. Recuperado de <https://www.minambiente.gov.co/conozca-como-podria-disminuir-la-demanda-de-agua-en-el-sector-agricola>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico. Bogotá, D.C.: Colombia, Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Ministerio de medio ambiente 2024. Acuíferos transfronterizos, disponible en <https://www.minambiente.gov.co/gestion-integral-del-recurso-hidrico/cuencas.-y-acuiferos-transfronterizos/>
- Montoya Domínguez, E., & Rojas Robles, R. (2019). Normatividad del agua en Colombia: ¿Democratización o privatización? *Luna Azul*, (49), 126–145. <https://doi.org/10.17151/luaz.2019.49.7>
- Mora Cruz, G. (2023). Estado actual de la minería en Colombia y la identificación de impactos [Documento de trabajo]. Recuperado de <https://repository.unilibre.edu.co/bitstream/handle/10901/25485/Estado%20actual%20de%20la%20Miner%C3%ADa%20en%20Colombia%20y%20la%20identificaci%C3%B3n%20de%20impactos.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Mucinhato, R. M. D., *et al.* (2022). Inocuidad y calidad del agua y alimentación escolar: Enfoques en América Latina y el Caribe [Water safety and quality and school feeding: Approaches in Latin America and the Caribbean]. *Revista panamericana de salud pública = Pan American journal of public health*, 46, e28. <https://doi.org/10.26633/RPSP.2022.28>
- Naciones Unidas, CEPAL. (2023). Agenda de acción regional por el agua: Hacia el acceso universal al agua limpia y al saneamiento. Recuperado de <https://www.cepal.org/es/notas/agenda-accion-regional-agua-acceso-universal-al-agua-limpia-al-saneamiento>

- OECD. (2018). Implementing the OECD Principles on Water Governance: Indicator Framework and Evolving Practices. Oficina de publicaciones de la OCDE, París. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264292659-en>
- OECD. (2015). Principios de Gobernanza del Agua de la OCDE. Recuperado de www.oecd.org/governance/oecd-principles-on-water-governance.htm
- OMS y UNICEF. (2021). The JMP global database. Recuperado de <https://washdata.org/data/household#!/dashboard/new>
- ONU. (2024). Derechos humanos, agua y saneamiento. Recuperado de <https://www.ohchr.org/es/topic/water-and-sanitation>
- ONU-Agua. (2021). Resumen actualizado de 2021 sobre los progresos en el ODS 6: Agua y saneamiento para todos. Recuperado de https://www.unwater.org/sites/default/files/app/uploads/2021/12/SDG-6-Summary-Progress-Update-2021_Version-July-2021_SP.pdf
- Organización Mundial de la Salud - OMS. (2017). Enfermedades diarreicas. Disponible en: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/diarrhoeal-disease>
- Organización Mundial de la Salud. (2018). Enfermedades y riesgos asociados a las deficiencias en los servicios de agua y saneamiento. Ginebra: WHO.
- Organización Mundial de la Salud. (2020). Enfermedades y riesgos asociados a las deficiencias en los servicios de agua y saneamiento. Ginebra: WHO.
- Ortega Betancur, J. C. (2023). La carencia de una ley de aguas en Colombia y su impacto en la gestión de los recursos hídricos en los aspectos económicos, ambientales y sociales. Recuperado de <https://medioambiente.uexternado.edu.co/la-carencia-de-una-ley-de-aguas-en-colombia-y-su-impacto-en-la-gestion-de-los-recursos-hidricos-en-los-aspectos-economicos-ambientales-y-sociales/>
- Ortega-García, J. A., *et al.* (2019). Threats, challenges and opportunities for paediatric environmental health in Europe, Latin America and the Caribbean. *Spanish Association of Paediatrics*, 90(2), 124.e1-124.e11.
- Pahl-Wostl, C. (2009). A conceptual framework for analysing adaptive capacity and multi-level learning processes in resource governance regimes. *Global Environmental Change*, 19, 354–365.

- Palacios, E. (2023, 16 de agosto). Estos son los países con más estrés hídrico en América Latina. Recuperado de <https://www.linkedin.com/news/story/estos-son-los-pa%C3%ADses-con-m%C3%A1s-estr%C3%A9s-h%C3%ADrico-en-am%C3%A9rica-latina-5742820/>
- Pérez Zabaleta, A. (2020). La economía circular del agua necesita indicadores de calidad. Recuperado de <https://www.fundacionaquae.org/indicadores-circularidad-de-agua/amp/>
- Popkin, B. M., D'Anci, K. E., & Rosenberg, I. H. (2010). Water, hydration, and health. *Nutrition Reviews*, 68(8), 439-458. <https://doi.org/10.1111/j.1753-4887.2010.00304>
- Ramos Mancheno, A. D. J. (2024). Efectos del consumo de agua contaminada en la calidad de vida de las personas. *Polo del Conocimiento*, 9(1), 614-632.
- Rockström, J., *et al.* (2018). Physical water scarcity metrics for monitoring progress towards SDG target 6.4: An evaluation of indicator 6.4.2 "Level of water stress". *The Science of the Total Environment*, 613-614, 218-232. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2017.09.056>
- Rockström, Johan, *et al.* (2009). Future Water Availability for Global Food Production: The Potential of Green Water for Increasing Resilience to Global Change. *Water Resources Research - WATER RESOUR RES.* 45. 10.1029/2007WR006767.
- Rodríguez, D. (2018). Países de América Latina se unen para promover eficiencia en el uso del agua para la agricultura [Noticia]. Recuperado de <https://www.ucr.ac.cr/noticias/2018/3/08/paises-de-america-latina-se-unen-para-promover-eficiencia-en-el-uso-del-agua-para-la-agricultura.html#:~:text=En%20Am%C3%A9rica%20Latina%20y%20el,suele%20ser%20inferior%20al%2040%20%25.>
- Saltiel, G. (2016). ¿Qué significa una economía circular en el sector del agua para América Latina? Únase al debate en Estocolmo. *World Bank Blogs*. Recuperado de <https://blogs.worldbank.org/es/voices/que-significa-una-economia-circular-en-el-sector-del-agua-para-america-latina-unase-al-debate>
- Saravia Matus, S., *et al.* (2022). Brechas, desafíos y oportunidades en materia de agua y género en América Latina y el Caribe.
- Schady, N. (2015). Does Access to Better Water and Sanitation Infrastructure Improve Child Outcomes? Evidence from Latin America and the Caribbean. *Inter-American Development Bank, IDB Working Paper Series No. IDB-WB-603*. (Washington, DC: Inter-American

Development Bank).

- Silva Antunes de Souza, M. C., & Pasold, C. L. (2019). La reutilización del agua en el ámbito de la economía circular y sostenibilidad. *Revista Chilena de Derecho y Ciencia Política*, 10(2), 155-172. <https://doi.org/10.7770/RCHDCP-V10N2-ART2024>.
- Sontrop, J. M., *et al.* (2013). Association between water intake, chronic kidney disease, and cardiovascular disease: A cross-sectional analysis of NHANES data. *American Journal of Nephrology*, 37(5), 434-442. <https://doi.org/10.1159/000350377>
- UNESCO-IHP. (2016). Governance of Groundwater Resources in Transboundary Aquifers (GGRETA) project - Overview Brochure. París, Francia.
- UN wáter. (2019.) Avances en la cooperación en materia de aguas transfronterizas 2018 Valores de referencia mundiales para el indicador 6.5.2 de los ODS . Disponible en https://www.unwater.org/sites/default/files/app/uploads/2019/10/Indicator-652_UNECE_ES.pdf
- Vanham, D., *et al.* (2018). Physical water scarcity metrics for monitoring progress towards SDG target 6.4: An evaluation of indicator 6.4.2 “Level of water stress”. *The Science of the Total Environment*, 613-614, 218–232. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2017.09.056>
- Vanham, D., Hoekstra, A. Y., Wada, Y., Bouraoui, F., de Roo, A., Mekonnen, M. M., van de Bund, W. J., Batelaan, O., Pavelic, P., Bastiaanssen, W. G. M., Kumm, M., Rockström, J., Liu, J., Bisselink, B., Ronco, P., Pistocchi, A., & Bidoglio, G. (2018). Physical water scarcity metrics for monitoring progress towards SDG target 6.4: An evaluation of indicator 6.4.2 “Level of water stress”. *The Science of the total environment*, 613-614, 218–232. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2017.09.056>
- Yard Foster, Y., Correoso Guevara, J. D., & Nuñez Ortega, J. M. (2021). Factores de riesgo de enfermedad diarreica aguda en menores de 5 años. *Revista Médico Científica*, 34(1), 1–8.
- Zarza, L. F. (2024). ¿Qué es el estrés hídrico? Un contenido de: Laura F. Zarza, Blog el agua respuestas. Recuperado de <https://www.iagua.es/respuestas/que-es-estres-hidrico>.

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

El derecho humano al agua potable en Colombia: avances, desafíos y responsabilidades compartidas

*The human right to safe
drinking water in Colombia: progress,
challenges and shared responsibilities*

Artículo de reflexión

“Para avanzar en la garantía del derecho humano al agua potable en Colombia, es necesario fortalecer la capacidad institucional y financiera de los municipios, promover la participación ciudadana en la gestión del agua, y fomentar la cooperación entre el gobierno nacional, los municipios, las empresas prestadoras de servicios y la sociedad civil. Así mismo, es fundamental continuar con la implementación de políticas públicas y programas específicos que aborden las brechas en la cobertura y calidad de los servicios de agua y saneamiento, con un enfoque especial en las zonas rurales y las comunidades más vulnerables”.

(Chaparro, 2024).

Autora

Aura Patricia Chaparro Pedraza MSc

Correo electrónico: aura7346@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9795-5895>

Fundación Universitaria del Área Andina

Recibido: 02-04-2024

Aceptado: 02-05-2024

Resumen

Objetivo. Describir los avances, desafíos y responsabilidades que tiene el Estado Colombiano en relación con el agua potable como derecho humano. **Metodología.** Investigación documental, utilizando diversas fuentes de información relacionadas con el derecho humano al agua potable en Colombia, llevando a cabo los siguientes pasos: recopilación, análisis e interpretación de documentos relevantes, siguiendo un enfoque cualitativo. **Resultados.** Se encontraron diferencias entre las coberturas urbanas y rurales. En las zonas urbanas 632 municipios se encuentran en rangos de cobertura del 90% al 100%, mientras que las zonas rurales, solo 35 municipios alcanzan este rango de cobertura. Adicionalmente, en la zona rural de 764 municipios presenta coberturas de alcantarillado menores o iguales al 15%. **Conclusiones.** Colombia ha logrado progresos significativos en la cobertura de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, especialmente en las zonas urbanas. Sin embargo, persisten brechas importantes entre las áreas urbanas y rurales del país, lo que evidencia la necesidad de fortalecer los esfuerzos para garantizar el acceso universal y equitativo al agua potable y el saneamiento básico.

Palabras clave: agua potable, derecho constitucional, acceso, equidad, zona rural, zona urbana, jurisprudencia.

Abstract

Objective. To describe the progress, challenges and responsibilities of the Colombian State about drinking water as a human right. **Methodology.** Documentary research, using various sources of information related to the human right to drinking water in Colombia, carrying out the following steps: collection, analysis, and interpretation of relevant documents, following a qualitative approach. **Results.** Differences were found between urban and rural coverage. In urban areas, 632 municipalities are in the 90% to 100% coverage range, while in rural areas, only 35 municipalities reach this coverage range. Additionally, in rural areas, 764 municipalities have sewerage coverage less than or equal to 15%. **Conclusions.** Colombia has made significant progress in the coverage of public water, sewerage, and sanitation services, especially in urban areas. However, important gaps persist between urban and rural areas of the country, which shows the need to strengthen efforts to guarantee universal and equitable access to drinking water and basic sanitation.

Keywords: drinking water, constitutional right, access, equity, rural area, urban area, jurisprudence.

Introducción

El agua ha sido catalogada como un derecho humano dado que ayuda a que el sujeto en el entorno donde se desarrolla tenga mejores condiciones físicas. El acceso al agua ha sido declarado derecho internacional, mediante convenciones donde se resalta su relación con el derecho a la dignidad humana. Sin embargo, este derecho debe tener unos requerimientos para que cumpla las necesidades de la persona, entre ellas se encuentra: suficiente, salubridad, potabilidad, asequibilidad y accesibilidad. Señalado así por el comité de Naciones Unidas de derechos Económicos, Sociales y Culturales.

En cuanto al marco normativo del agua en Colombia, la Constitución de Colombia hace alusión al agua desde la perspectiva que tiene el Estado para garantizar su protección, aspecto referido en el artículo 79. En el mismo sentido, el artículo 366 dispone que el bienestar general y el mejoramiento de la calidad de vida de la población hacen parte de los fines del Estado, en tal medida su objetivo está dado para satisfacer, entre otras necesidades, la del agua potable.

Desde el punto de vista legal no existe una ley que regule este derecho. Sin embargo, en el ordenamiento jurídico se encuentran dos áreas principales, que hacen alusión a la conservación y el uso de los recursos hídricos, regulados por la Ley 1523 de 2012, y la prestación de servicios de agua y saneamiento, es regida por la Ley 142 de 1994 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020).

Por su parte, el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 incluye un capítulo sobre recursos hídricos, con objetivos y estrategias para aumentar la cobertura de los servicios de agua y saneamiento, mejorar la calidad de

los recursos hídricos y promover el uso eficiente del agua (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020).

Otro desafío es la calidad de los recursos hídricos, la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales, ANLA reportó que, en 2018, el 58% de la población rural estaba en alto riesgo de calidad del agua, y la brecha en la cobertura de saneamiento alcanzó el 21% (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020), esto evidencia una relación entre la cobertura de la falta y la calidad del agua, lo que afecta directamente el bienestar y la salud de las comunidades rurales (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2016).

El Plan Nacional de Desarrollo busca reducir el riesgo de calidad del agua y aumentar la cobertura, pero requiere inversiones significativas en infraestructura y la promoción del uso eficiente del agua (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020). Esto sugiere que el cambio en la variable “inversión en infraestructura y uso eficiente del agua” debe producir un cambio positivo en las variables “calidad del agua” y “cobertura de los servicios”. La Política Nacional de Recursos Hídricos y el Plan Nacional de Desarrollo son herramientas clave, pero requieren la participación de todos los actores para promover el derecho humano al agua de manera efectiva (Congreso de la República de Colombia, 1994, p. 4).

Por otra parte, los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo son fundamentales para garantizar la calidad de vida de la población. En Colombia, por virtud de la Ley 142 de 1994, se establece la responsabilidad de los municipios y distritos en la prestación efectiva de estos servicios a todos los habitantes dentro de su jurisdicción (Congreso de la República de Colombia, 1994). Además, los municipios deben expedir Instrumentos

de Ordenamiento Territorial para planificar y organizar su territorio, incluyendo la provisión de los servicios de agua y saneamiento básico (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020).

La Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) es la encargada de realizar el cálculo del indicador de cobertura a nivel municipal, urbano y rural a partir de la información obtenida del Reporte de Estratificación y Coberturas (REC), certificado por los municipios en el Sistema Único de Información (SUI) desde el año 2008 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020).

En Colombia, el agua ha sido reconocida como un derecho fundamental mediante una serie de sentencias proferidas por la jurisprudencia constitucional. Es importante resaltar la sentencia T-578 de 1992: *“En principio, el agua constituye fuente de vida y la falta de servicio atenta directamente con el derecho fundamental a la vida de las personas. Así pues, el servicio público domiciliario de acueducto y alcantarillado en tanto que afecte la vida de las personas (CP art. 11), la salubridad pública (CP arts. 365 y 366), o la salud (CP art. 49), es un derecho constitucional fundamental”*.

Así mismo, existen dos sentencias que señalan la defensa al agua mediante la conexidad con respecto a otros derechos fundamentales T-232 de 1993 y T-523 de 1994, en las dos la corte constitucional se pronuncia con respecto a la vulneración del derecho a la vida puesto que en ambas se genera una contaminación del agua y del medio ambiente.

Estas previsiones normativas recaban sobre el deber del Estado en el enfoque en la garantía y cobertura del recurso hídrico, sobre este aspecto la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD) es la encargada de realizar el cálculo del indicador de cobertura a nivel municipal, urbano y rural a partir de la información obtenida del Reporte

de Estratificación y Coberturas (REC), certificado por los municipios en el Sistema Único de Información (SUI) desde el año 2008 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020). Este reporte contempla la provisión del servicio bajo sistemas convencionales y coberturas a partir de soluciones alternativas.

A pesar de que el agua pueda ser defendida como derecho fundamental mediante la acción de tutela, tiene una serie de limitantes como lo expone la sentencia T-749 de 2012 los cuales son:

1. Cuando la entidad prestadora del servicio decide suspenderlo, siguiendo las reglas para ello establecidas y respetando los derechos fundamentales de las personas, especialmente al mínimo vital.
2. Cuando el riesgo de las obras pendientes, inconclusas o deterioradas constituya una amenaza que no representa una vulneración para los derechos fundamentales.
3. Cuando se busca la reclamación económica, la cual puede ser realizada por otros mecanismos judiciales sin que implique la afectación de los derechos fundamentales.
4. Cuando no se constata que la calidad del agua a la que se accede es inadecuada para el consumo humano.
5. Cuando la persona está disfrutando del servicio de agua por medios ilícitos, reconectándose a la fuerza y se encuentra disfrutando del goce efectivo de su derecho al agua.
6. Cuando una persona pretende acceder por sus propios medios al agua disponible, pero de una forma irregular, desconociendo los procedimientos y afectando el acceso de las demás personas que dependen de la misma fuente de agua.

7. Cuando la afectación a la salubridad pública, como obstrucción a tuberías de alcantarillado, no afecta el mínimo vital.

Desde un espectro amplio, y conforme las anteriores exposiciones se hace necesario recabar sobre la importancia del agua como recurso hídrico que no solo amerita una regulación sino elevar su categoría a rango de derecho humano y de derecho fundamental sin que se involucre la conexidad como factor preponderante para su categorización, esta condición perse constituiría para el Estado una obligación mayor en lo relacionado con la cobertura no solo en condiciones suficientes, sino con la calidad debida para consumo. Ahora bien, desde otro punto de vista, es importante garantizar no solo su cobertura, sino garantizarla en condiciones de potabilidad de agua de consumo para la población.

Materiales y métodos

Para la elaboración de este artículo, se llevó a cabo una investigación documental, utilizando diversas fuentes de información relacionadas con el derecho humano al agua potable en Colombia. La metodología empleada se basó en la recopilación, análisis e interpretación de documentos relevantes, siguiendo un enfoque cualitativo.

Recolección de datos. La recolección de datos se realizó a través de la búsqueda y selección de fuentes primarias y secundarias, incluyendo:

- Legislación nacional: Se consultaron las leyes y decretos relacionados con el derecho al agua y la prestación de servicios públicos de acueducto y alcantarillado en Colombia, como la

Constitución Política, la Ley 142 de 1994 y el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

- Informes y documentos oficiales: Se revisaron informes y documentos publicados por entidades gubernamentales y organizaciones internacionales, como el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y las Naciones Unidas.
- Jurisprudencia: Se analizaron sentencias de la Corte Constitucional de Colombia relacionadas con el reconocimiento del agua como derecho fundamental y su protección a través de la acción de tutela.
- Artículos científicos y académicos: Se realizó una búsqueda en bases de datos especializadas, como Scopus, Web of Science y Google Scholar, para identificar estudios previos y literatura relevante sobre el tema.

Criterios de inclusión y exclusión

Para la selección de los documentos, se establecieron los siguientes criterios de inclusión:

- Documentos que abordaran el derecho humano al agua potable en el contexto colombiano.
- Publicaciones en español o inglés.

- Documentos publicados entre los años 1990 y 2023, para abarcar la evolución del marco legal y jurisprudencial.

Se excluyeron aquellos documentos que no cumplieran con los criterios mencionados o que no fueran relevantes para el objetivo del estudio.

Análisis de datos

Una vez recopilada la información, se procedió a su análisis e interpretación mediante técnicas de análisis de contenido. Se identificaron los temas y subtemas recurrentes, se clasificó la información según su relevancia y se extrajeron los datos cuantitativos y cualitativos más significativos.

Se prestó especial atención a la identificación de los avances, desafíos y responsabilidades del Estado colombiano en relación con la garantía del derecho humano al agua potable, así como a las diferencias en la cobertura y acceso al agua entre las zonas urbanas y rurales del país.

Resultados

Según el Informe Nacional de Coberturas de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo - 2020, publicado por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia (2020), el porcentaje de coberturas del servicio público de alcantarillado en el área municipal presenta los siguientes resultados:

- El 16% de los municipios del país (181) presentan coberturas inferiores o iguales al 15%.

- El 20% de los municipios (223) presentaron coberturas entre el 15% y el 30%.
- El 7% de los municipios (81) presenta una cobertura de alcantarillado superior al 90%.
- 50 municipios no reportaron información para la vigencia 2020 al Sistema Único de Información (SUI) o su reporte al Reporte de Estratificación y Coberturas (REC), o no reportan predios residenciales para el cálculo de coberturas.

Se evidencia una diferencia significativa entre las coberturas urbanas y rurales. En las zonas urbanas, 632 municipios se encuentran en rangos de cobertura del 90% al 100%, mientras que en las zonas rurales, solo 35 municipios se encuentran en este rango de cobertura. Por otro lado, la zona rural de 764 municipios presenta coberturas de alcantarillado menores o iguales al 15%. Estos datos indican hacia dónde se deben enfocar los esfuerzos del gobierno nacional para garantizar el saneamiento básico en el país (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020).

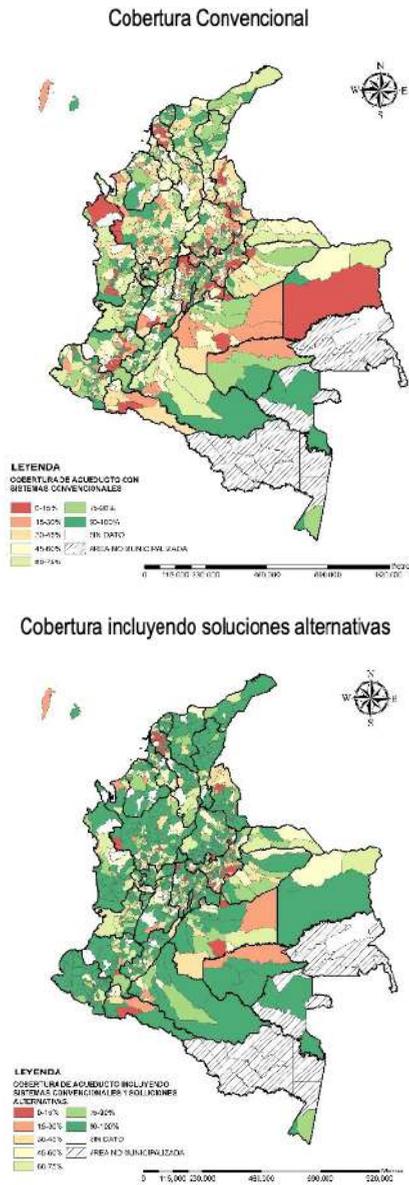
Las soluciones alternativas se asocian a aquellos predios residenciales que cuentan con su propio aprovisionamiento de agua para consumo humano y doméstico. Según la Resolución SSPD 20168000052145 del 30 de septiembre de 2016, estas soluciones incluyen captación directa por ducto, pozo, pila pública, carro tanque, agua lluvia o neblina, planta desaladora y distrito de riego (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2016).

La importancia de las soluciones alternativas está relacionada con la meta 6.1 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que establece que para 2030 se debe lograr el acceso universal y equitativo al agua

potable a un precio asequible para todos (Naciones Unidas, 2015). En este contexto, estudiar el impacto de las soluciones alternativas en el dato de coberturas es importante debido a las condiciones geográficas del país.

Es importante mencionar que estas soluciones particulares no representan la prestación eficiente de un servicio público domiciliario tal como se define en la Ley 142 de 1994, por lo que no son objeto de vigilancia por parte de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. No obstante, las soluciones alternativas en el país son un foco importante de estudio, considerando la contribución que hacen a los indicadores ODS, políticas públicas como esquemas diferenciales y reglamentos técnicos del sector de agua potable y saneamiento básico se visualiza esta comparación en la figura 1.

Figura 1. Mapa Comparación a nivel municipal del cálculo de coberturas con sistemas convencionales Vs Coberturas



Fuente: [https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/informe_nacional_de_coberturas_de_los_servicios_publicos_aaa_2020_vf_a%20\(1\).pdf](https://www.superservicios.gov.co/sites/default/files/inline-files/informe_nacional_de_coberturas_de_los_servicios_publicos_aaa_2020_vf_a%20(1).pdf)

A partir del análisis de los datos proporcionados por el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia (2020) en el Informe Nacional de Coberturas de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo - 2020, se obtuvieron los siguientes resultados sobre las coberturas del servicio público de alcantarillado a nivel municipal en Colombia:

En cuanto a las coberturas con sistemas convencionales, se encontró que el 16% de los municipios del país (181) presentan coberturas inferiores o iguales al 15%, mientras que el 20% de los municipios (223) presentaron coberturas entre el 15% y el 30%. Por otro lado, sólo el 7% de los municipios (81) alcanzaron una cobertura superior al 90%. Es importante destacar que 50 municipios no reportaron información para la vigencia 2020 al Sistema Único de Información (SUI) o su reporte al Reporte de Estratificación y Coberturas (REC), o no reportan predios residenciales para el cálculo de coberturas.

Los resultados del análisis de los sistemas convencionales y las soluciones alternativas para la provisión de servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia muestran diferencias significativas en su implementación y cobertura.

Los sistemas convencionales, más comunes en las áreas urbanas, requieren una infraestructura compleja que incluye plantas de tratamiento de agua potable, redes de distribución, redes de recolección de aguas residuales y plantas de tratamiento de aguas residuales (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, 2018). Estos sistemas son fundamentales para garantizar el acceso a servicios de calidad en las zonas urbanas, donde la densidad poblacional y la demanda de agua son mayores.

Por otro lado, las soluciones alternativas son opciones técnicas, operativas y de gestión que permiten el aprovisionamiento de agua para

consumo humano y doméstico o de saneamiento básico sin recurrir a los sistemas convencionales de acueducto y alcantarillado (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020). Estas soluciones son especialmente relevantes en áreas rurales o de difícil acceso, donde la implementación de sistemas convencionales puede ser inviable o muy costosa.

Entre las soluciones alternativas para acueducto se encuentran la captación directa por ducto, pozo, pila pública, carro tanque, agua lluvia o neblina, planta desaladora y distrito de riego. Para alcantarillado, las soluciones alternativas incluyen letrina, bajamar y pozo séptico (Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, 2016). Estas opciones buscan garantizar el acceso a los servicios de agua y saneamiento básico a la población que no puede ser atendida por los sistemas convencionales, contribuyendo así a la mejora de la calidad de vida y la salud pública en estas comunidades (Organización Mundial de la Salud, 2019).

Los resultados evidencian la necesidad de implementar estrategias diferenciadas para la provisión de servicios de acueducto y alcantarillado en Colombia, considerando las particularidades de las zonas urbanas y rurales. Mientras que los sistemas convencionales son fundamentales para atender la demanda en las áreas urbanas, las soluciones alternativas desempeñan un papel crucial en la expansión de la cobertura y el acceso a servicios básicos en las zonas rurales y de difícil acceso.

Discusión

Los resultados obtenidos en este artículo evidencian los avances y desafíos que enfrenta Colombia en la garantía del derecho humano al agua potable. Si bien se han logrado progresos significativos en la cobertura de los servicios públicos de acueducto, alcantarillado y aseo, especialmente en las zonas urbanas, aún persisten brechas importantes entre las áreas urbanas y rurales del país (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020).

La responsabilidad de los municipios en la prestación efectiva de estos servicios, establecida por la Ley 142 de 1994 (Congreso de la República de Colombia, 1994), es fundamental para avanzar hacia el acceso universal y equitativo al agua potable y el saneamiento básico. Sin embargo, los datos analizados revelan que muchos municipios, especialmente en las zonas rurales, enfrentan dificultades para cumplir con esta responsabilidad, lo que se refleja en las bajas coberturas de alcantarillado en estas áreas (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia, 2020).

Es importante destacar que la falta de acceso a servicios de agua potable y saneamiento básico tiene un impacto directo en la salud pública, especialmente en las comunidades más vulnerables (Organización Mundial de la Salud, 2019). Por lo tanto, garantizar el derecho humano al agua potable no solo es una obligación legal y moral del Estado colombiano, sino también una inversión en el bienestar y el desarrollo de la población (Corte Constitucional de Colombia, 2011).

Colombia ha logrado avances significativos en la garantía del derecho humano al agua potable, aún quedan desafíos importantes por superar. La responsabilidad compartida entre el gobierno nacional, los municipios y

todos los actores involucrados es esencial para alcanzar el acceso universal y equitativo al agua potable y el saneamiento básico, contribuyendo así al cumplimiento de los ODS y al mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos (Naciones Unidas, 2015).

Conclusiones

La garantía del derecho humano al agua potable en Colombia requiere un esfuerzo conjunto y coordinado entre todos los actores involucrados, desde el gobierno nacional hasta los municipios, las empresas prestadoras de servicios y la sociedad civil. Solo mediante la responsabilidad compartida y el compromiso de todos será posible alcanzar el acceso universal y equitativo al agua potable y el saneamiento básico, contribuyendo así al cumplimiento de los ODS y al mejoramiento de la calidad de vida de todos los colombianos.

Referencias

- Congreso de la República de Colombia. (1994). Ley 142 de 1994. Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial No. 41.433 de 11 de julio de 1994.
- Corte Constitucional de Colombia. (1992). Sentencia T-578/92. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia. (1993). Sentencia T-232/93. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia. (1994). Sentencia T-523/94. Magistrado Ponente: Alejandro Martínez Caballero.
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-279/11. Magistrado Ponente: Luis Ernesto Vargas Silva.
- Corte Constitucional de Colombia. (2011). Sentencia T-740/11. Magistrado Ponente: Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional de Colombia. (2012). Sentencia T-749/12. Magistrado Ponente: María Victoria Calle Correa.
- Defensoría del Pueblo. (2019). Informe Defensorial: El Derecho Humano al Agua.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (2018). Informe de Gestión 2018.
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio de Colombia. (2020). Informe Nacional de Coberturas de los Servicios Públicos de Acueducto, Alcantarillado y Aseo - 2020. Recuperado de <https://www.minvivienda.gov.co/sites/default/files/2023-07/informe-monitoreo-nacional-vigilancia-2022-v4-20230720-final.pdf>
- Naciones Unidas. (2015). Objetivo 6: Garantizar la disponibilidad de agua y su gestión sostenible y el saneamiento para todos. Recuperado de <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/water-and-sanitation/>
- ONU-Hábitat. (2012). Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a

una nueva transición urbana. Recuperado de https://unhabitat.org/sites/default/files/download-manager-files/SOLACC_2012_web.pdf

- Organización Mundial de la Salud. (2019). Agua, saneamiento y salud. Recuperado de <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/drinking-water>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2016). Informe Sectorial de los Servicios Públicos Domiciliarios de Acueducto y Alcantarillado - 2016. Recuperado de <https://www.superservicios.gov.co/sites/default/archivos/Publicaciones/Publicaciones/2018/Oct/informesectorialaa2016-28122017.pdf>
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios. (2016). Resolución SSPD 20168000052145 del 30 de septiembre de 2016. Por la cual se establece el reporte de estratificación y coberturas al Sistema Único de Información (SUI).

ODS 11. Ciudades y comunidades sostenibles

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

Expresiones Artísticas Resilientes: Un Retrato Cultural de los programas de desarrollo con enfoque Territorial en Colombia

*Resilient Artistic Expressions: A Cultural
Portrait of Development Programs with a
Territorial Approach in Colombia.*

Artículo de reflexión

“En los territorios de Colombia que forman parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), el primer contacto con el arte surge en el seno familiar y se expande progresivamente a través de las interacciones sociales dentro de las comunidades locales. Las expresiones artísticas y culturales de los sabedores están profundamente enraizadas en un diálogo continuo entre el pasado, el presente y el futuro, vinculadas a la geografía local, las memorias familiares y el imaginario colectivo de resistencia y resiliencia. El entorno comunitario es fundamental en estos territorios, ya que es el espacio desde el cual se construye el arte y se fomentan estas formas de expresión. Escuelas, casas de la cultura y otros espacios comunitarios actúan como semilleros para la formación y construcción colectiva del arte. No obstante, en la mayoría de estos territorios se carece de los recursos necesarios para desarrollar plenamente estas iniciativas”.

(Hernández & Chaparro, 2024).

Autoras

Andrea Hernández Cortés Mag

Correo electrónico: ahernandez137@hotmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-7420-6062>

Fundación Universitaria del Área Andina

Aura Patricia Chaparro Pedraza Mag

Correo electrónico: aura7346@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-9795-5895>

Fundación Universitaria del Área Andina

Recibido: 02-04-2024

Aceptado: 02-05-2024

Resumen

Objetivo. Revisar y analizar las experiencias de personas sabedoras, artistas y gestoras culturales que hacen parte de los programas de desarrollo con enfoque Territorios (PDET) de Colombia, destacando sus vivencias expresivas y su relación con el territorio. **Metodología.** Revisión documental, identificación, caracterización y registro de experiencias y procesos artísticos en el entorno familiar y comunitario, así como; creación y formación, producción, gestión, circulación artística y legado en diferentes expresiones como la música, la danza, la literatura, el teatro y las artes plásticas. **Resultados.** Se subraya la importancia del reconocimiento y apoyo a las contribuciones culturales de estos territorios y la necesidad de destinar recursos para fortalecer los procesos de producción y circulación artística, generando una perspectiva reflexiva y crítica sobre la cultura como agente de cambio en las comunidades. **Conclusión.** Se requieren políticas públicas y programas que impulsen el desarrollo integral de estos territorios, reconociendo el arte y la cultura como pilares fundamentales para la construcción de una paz duradera y sostenible. Se espera que este trabajo contribuya a visibilizar y potenciar el papel transformador del arte en contextos de vulnerabilidad, y que sirva como punto de partida para futuras investigaciones e intervenciones en este campo.

Palabras clave: arte, cultura, entorno social, creación artística, creación cultural, paz.

Abstract

Objective: To review and analyze the experiences of knowledgeable individuals, artists, and cultural managers involved in the development programs with a territorial focus (PDET) in Colombia, emphasizing their expressive practices and their relationship with the territory.

Methodology: This study involves a documentary review, identification, characterization, and documentation of experiences and artistic processes within family and community environments. It includes the creation, training, production, management, and circulation of artistic works across various expressions such as music, dance, literature, theater, and visual arts.

Results: The study underscores the significance of recognizing and supporting the cultural contributions of these territories and highlights the necessity of allocating resources to strengthen artistic production and dissemination processes. It advocates for a reflective and critical perspective on culture as a transformative agent within communities.

Conclusion: There is a pressing need for public policies and programs that promote the comprehensive development of these territories by recognizing art and culture as essential pillars for building lasting and sustainable peace. This work aims to raise awareness of the transformative role of art in contexts of vulnerability and to serve as a foundation for future research and interventions in this field.

Keywords: art, culture, social environment, artistic creation, cultural creation, peace.

Introducción

Los municipios vulnerables y menos favorecidos de Colombia emergen como auténticos refugios de expresión artística y creativa. Este artículo propone resaltar la riqueza cultural que yace en los rincones más remotos y menos favorecidos del país, reconociendo el valor de estas expresiones artísticas como pilares fundamentales de la identidad y el patrimonio cultural, a través de sabedores artísticos de varias regiones que depositan su legado para la construcción de las comunidades (Ministerio de Cultura, 2022).

El análisis documental recopila información a través de los PDET que son aquellos lugares de Colombia que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, donde las expresiones artísticas florecen en medio de desafíos y adversidades. Desde las melodías cautivadoras de la música hasta las narrativas enriquecedoras de la literatura, pasando por la danza que contagia de alegría y las artes plásticas que pintan paisajes de esperanza, cada forma de arte cuenta historias únicas y revela el alma vibrante de estas localidades.

Así, este documento recopila de manera sistemática información que facilita el reconocimiento del enfoque, desarrollo, perspectivas, metodologías y alcances de las investigaciones previas sobre el objeto de estudio. Además, permite el análisis e interpretación de categorías importantes y conceptualizaciones de los datos contenidos en los documentos rastreados, lo que genera posibles perspectivas para los estudios encontrados.

Territorios PDET: una posibilidad de transformación social

Los territorios PDET son aquellos lugares de Colombia que hacen parte de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, los cuales buscan transformar los territorios más afectados por el conflicto armado, la pobreza, la debilidad institucional y la presencia de cultivos de uso ilícito (Agencia de Renovación del Territorio, 2022). Estos territorios fueron identificados en un proceso participativo que involucró a comunidades locales, instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera en Colombia, firmado en 2016, estableció un enfoque participativo para la transformación de los territorios más afectados por el conflicto armado. Este enfoque busca promover el desarrollo regional, la reconciliación y la construcción de paz en las zonas que históricamente han sufrido la ausencia o presencia diferenciada del Estado, la pobreza, la violencia y la economía ilícita (Agencia de Renovación del Territorio [ART], 2018).

Para materializar este enfoque participativo, el Acuerdo final incluyó distintas herramientas, entre ellas los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Los PDET se definen como instrumentos regionales para la transformación y la paz en los territorios priorizados, es decir, aquellos más afectados por la pobreza, el conflicto armado, los cultivos ilícitos y la presencia diferenciada del Estado (ART, 2018). Estos programas buscan generar un proceso de planeación y gestión del desarrollo territorial que sea amplio, participativo, incluyente y sostenible,

con el fin de cerrar las brechas entre el campo y la ciudad, y de esta manera, contribuir a la construcción de una paz estable y duradera.

Fomentando el arte desde el entorno familiar y comunitario

En los territorios PDET, el primer encuentro con el arte comienza en el seno familiar y se expande progresivamente a través de las interacciones sociales dentro de las comunidades locales. Las expresiones artísticas y culturales de los sabedores están arraigadas en un diálogo constante entre el pasado, el presente y el futuro, ligadas a la geografía local, las memorias familiares y el imaginario colectivo relacionado con la resistencia y la resiliencia comunitaria (Agencia de Renovación del Territorio, 2021).

El entorno comunitario es indispensable en estos territorios, ya que desde allí se construye el arte y se fomentan estas formas de expresión. Los colegios, casas de la cultura, entre otras, son semilleros de formación y construcción colectiva del arte, aunque en la mayoría de los territorios no se cuenta con los recursos necesarios (Agencia de Renovación del Territorio, 2021).

La participación ciudadana en proyectos de desarrollo puede variar en su autenticidad y efectividad, según distintos niveles identificados en la literatura. Estos niveles incluyen: el nivel bajo, caracterizado por mecanismos de manipulación que sustituyen la genuina participación; el nivel medio, conocido como “nivel simbólico”, donde se escucha a la ciudadanía pero su opinión no incide materialmente; y el nivel alto, denominado “nivel de poder ciudadano”, que implica una delegación real de poder a los ciudadanos, permitiéndoles participar en la toma

de decisiones y controlar los recursos (Arnstein, 1969; Connor, 1988; Lukensmeyer, Goldman y Stern, 2011; Sánchez, 2015).

Horizontes creativos y educación artística

La mayoría de los procesos de formación y creación artística experimentados por los sabedores en los territorios PDET son autodidactas, ya que muy pocos tienen acceso a formación profesional o técnica. Sus creaciones artísticas surgen de la inspiración, donde las vivencias personales, la cotidianidad, los paisajes y el entorno circundante se convierten en fuentes de inspiración (Agencia de Renovación del Territorio, s.f.).

La formación y creación artística en territorios vulnerables en Colombia enfrenta desafíos significativos, pero también representa una poderosa herramienta para la transformación social, el empoderamiento individual y comunitario, y la construcción de una sociedad más justa y equitativa. La participación ciudadana en proyectos de desarrollo puede variar en su autenticidad y efectividad, según distintos niveles identificados en la literatura (Arnstein, 1969; Connor, 1988; Lukensmeyer, Goldman y Stern, 2011; Sánchez, 2015).

Construyendo Puentes a través del Arte: Producción y Gestión

La producción y gestión artística en territorios PDET en Colombia es un campo vital que enfrenta desafíos únicos pero que también ofrece oportunidades significativas para el desarrollo cultural y social en estas comunidades. A pesar de los desafíos, existe una vibrante escena artística

en muchos de estos territorios, impulsada por el ingenio y la creatividad de los artistas locales (Ministerio de Cultura, 2022).

La gestión artística en territorios vulnerables implica la coordinación de recursos, la planificación de eventos culturales, la promoción de artistas locales y la creación de redes de apoyo dentro de la comunidad. El arte y la cultura en estos territorios no solo sirven como medios de expresión, sino también como herramientas para el desarrollo personal, la cohesión social y la transformación comunitaria.

El Poder de la Circulación y Legado artístico

Algunas estrategias para la Circulación Artística en Territorios PDET son los festivales y eventos culturales, las ferias y mercados de arte, las residencias artísticas y las plataformas digitales. Estas iniciativas permiten reunir a artistas locales y del exterior, promover el intercambio de experiencias, visibilizar las expresiones artísticas de los PDET y generar ingresos para los artistas.

El legado cultural de los territorios PDET constituye un tesoro invaluable que debe ser preservado y transmitido a las generaciones futuras. Este legado incluye las tradiciones, las costumbres, las historias y las expresiones artísticas que han sido transmitidas de generación en generación (Lederach, 2016).

Fomentando el arte desde el entorno familiar y comunitario

En los territorios PDET, se observa que el primer encuentro con el arte comienza en el seno familiar y se expande progresivamente a

través de las interacciones sociales dentro de las comunidades locales. En este sentido, las expresiones artísticas y culturales de los sabedores están arraigadas en un diálogo constante entre el pasado, el presente y el futuro. Estas narrativas e interpretaciones están estrechamente ligadas a tres aspectos recurrentes: la geografía local, las memorias familiares y su conexión con el entorno inmediato, así como el imaginario colectivo relacionado con la resistencia y la resiliencia comunitaria (Ramírez Sarmiento, 2021).

Los sabedores del territorio PDET Pacífico sostienen que la tarea de crear arte está estrechamente ligada a la necesidad de transmitir sus conocimientos a través de la danza y el canto. Sus expresiones artísticas no solo sirven como medio para honrar la memoria histórica de sus ancestros, sino también para reflejar las características distintivas de su territorio: la alegría, la vitalidad y la libertad asociadas con su entorno acuático, así como la historia de resistencia contra la esclavitud (Ministerio de cultura, 2022).

El entorno familiar y comunitario del territorio PDET Macarena-Guaviare desempeña un papel crucial en el florecimiento de expresiones culturales únicas. Las familias, en su papel de transmisores de tradiciones, contribuyen al desarrollo y preservación de la identidad artística local. En muchos hogares, las habilidades creativas se comparten de generación en generación, creando una continuidad que conecta el pasado con el presente (Ministerio de las culturas, las Artes y los saberes, 2023).

En la Sierra Nevada-Perijá y Zona Bananera, es común encontrar que las familias desempeñan un papel fundamental en el desarrollo artístico de los sabedores, ya que son inspirados por sus padres, abuelos u otros miembros familiares que hayan cultivado alguna forma de expresión

artística. Además, la comunidad proporciona un entorno de apoyo donde los artistas emergentes encuentran mentores, compañeros creativos y oportunidades para mostrar su trabajo. Con frecuencia, estos artistas encuentran inspiración en sus raíces familiares y en las narrativas culturales que han formado parte de sus vidas desde una edad temprana (Ministerio de las culturas, las Artes y los saberes, 2023).

El entorno comunitario es indispensable en estos territorios ya que desde allí donde se construye el arte y se fomenta estas formas de expresión, los colegios, casas de la cultura entre otras son semilleros de formación, y construcción colectiva del arte, aunque en la mayoría de los territorios no se cuenta con los recursos necesarios destinados al arte y la cultura es la misma comunidad la que construye y edifica estos espacios para brindar un lugar donde niños, niñas y jóvenes continúen con el legado de sus ancestros (Valencia, Agudelo, 2020).

Horizontes creativos y educación artística

En esta categoría se examinan los procesos de formación y creación artística experimentados por los sabedores en los territorios PDET. Se observa que la mayoría de estos procesos son autodidactas, ya que muy pocos tienen acceso a formación profesional o técnica. Esto significa que sus creaciones artísticas a menudo surgen de la inspiración, donde el amor y el desamor juegan un papel fundamental en las formas de expresión. Las vivencias personales, la cotidianidad, los paisajes y el entorno circundante se convierten en fuentes de inspiración para crear ritmos, letras de canciones, poemas y otras manifestaciones artísticas (Seguimiento multipartidista a la implementación del Acuerdo de Paz, 2020).

Las pocas posibilidades que tuvieron los maestros sabedores para acceder a procesos de formación limitan su progreso. Si bien, de alguna manera, esto mantiene intactas las tradiciones, también pone a los sabedores en situación de desventaja debido a que no siempre pueden considerar la música un proyecto de vida. Esto lo manifestaron al hablar sobre la falta de posibilidades, no solo de formación, sino también económicas, ni siquiera se les permite el acceso a instrumentos para dar continuidad a sus tradiciones musicales. De alguna manera, se sienten invisibilizados, razón por la cual celebran iniciativas de investigación.

Algunos de los maestros incluso proponen que se generen procesos de formación para ellos, que adquirieron su conocimiento de manera empírica. Afirman además que apoyar la música tradicional es la única forma de mantener viva la historia y de conservar la identidad de la región y la del pueblo campesino del Catatumbo (Ministerio de Cultura, 2021).

La formación y creación artística en el Sur del Tolima es un proceso dinámico que busca cultivar y desarrollar el talento creativo de sus habitantes, contribuyendo así a la preservación y evolución de la rica herencia cultural de la región, aunque la formación de la mayoría de los sabedores no ha tenido lugar en escuelas de arte ni han tenido la oportunidad de recibir una formación profesional en música, literatura y artes plásticas, entre otras. Gran parte de los sabedores tienen en común que han adquirido sus conocimientos a través de la transmisión familiar y con la ayuda de otros, lo que nos lleva a la conclusión de que en esta región la formación es predominantemente empírica y transmitida de generación en generación (Ministerio de las culturas, las Artes y los saberes, 2023).

La formación y creación artística en Colombia, especialmente en territorios vulnerables, es un campo que enfrenta diversos desafíos pero

que también alberga un potencial transformador significativo. En estas regiones, el acceso a la educación artística formal y a recursos culturales suele ser limitado debido a factores como la falta de infraestructura, recursos económicos y presencia estatal.

A pesar de las dificultades mencionadas, se observa una rica tradición de expresión cultural arraigada en las comunidades vulnerables de Colombia. En muchos casos, la formación artística se realiza de manera autodidacta o a través de iniciativas comunitarias y organizaciones no gubernamentales que buscan fomentar el desarrollo cultural y artístico en estas áreas (Colombia, Agencia de Renovación del Territorio, 2018). Estas iniciativas locales desempeñan un papel crucial en la preservación y promoción de la identidad cultural, así como en el empoderamiento de las comunidades a través del arte y la creatividad.

Materiales y métodos

El presente estudio es fruto de una revisión documental de tipo descriptivo y cualitativo, que buscó identificar, caracterizar y registrar experiencias en los procesos artísticos de personas sabedoras, artistas y gestoras culturales en los territorios PDET de Colombia. La investigación se enfocó en el entorno familiar y comunitario, creación y formación, producción y gestión, circulación artística y legado en diferentes expresiones como la música, la danza, la literatura, el teatro y las artes plásticas.

Estrategia de búsqueda: Se realizó una búsqueda exhaustiva de información en diversas fuentes, incluyendo bases de datos académicas, informes gubernamentales, publicaciones de organizaciones no gubernamentales y artículos de prensa. Las palabras clave utilizadas en la

búsqueda fueron: “expresiones artísticas”, “territorios PDET”, “sabedores”, “entorno social y comunitario”, “formación artística”, “producción artística”, “circulación artística” y “legado cultural”.

Criterios de inclusión y exclusión. Se incluyeron en la revisión aquellos documentos que cumplieran con los siguientes criterios:

1. Publicaciones relacionadas con expresiones artísticas en territorios PDET de Colombia.
2. Estudios que abordaran el entorno familiar y comunitario, creación y formación, producción y gestión, circulación artística y legado cultural.
3. Documentos publicados entre los años 2020 y 2023.
4. Publicaciones en español.

Se excluyeron aquellos documentos que no cumplieran con los criterios mencionados anteriormente o que no tuvieran relación directa con el objeto de estudio.

Análisis de la información. La información recopilada fue analizada mediante un enfoque cualitativo, siguiendo los principios de la teoría fundamentada. Se realizó una codificación abierta de los datos, identificando conceptos clave y categorías emergentes. Posteriormente, se llevó a cabo una codificación axial, estableciendo relaciones entre las categorías y subcategorías identificadas. Finalmente, se realizó una codificación selectiva, integrando las categorías en torno a un tema central que permitiera comprender las experiencias artísticas en los territorios PDET.

Resultados

A partir de la revisión bibliográfica realizada, se identificaron Según el Decreto Presidencial 893 de 2017, que los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) corresponden a un instrumento de planificación y gestión (art.1) cuya finalidad es la transformación de la ruralidad (art. 2) en 16 regiones prioritarias que abarcan un total de 170 municipios (art. 3); esto es, 10 municipios en promedio por región.

Para priorizar los 170 municipios, el gobierno nacional partió de cuatro criterios consignados en el Acuerdo (numeral 1.2.2): (i) afectación del conflicto armado, (ii) cultivos de uso ilícito y economías ilícitas, (iii) niveles de pobreza, y (iv) capacidades institucionales, se lustra a continuación.

Figura 1. Regiones PDET 2017



Fuente: https://multimedia.ideaspaz.org/media/webste/sirirPDET_Final.pdf

La priorización de los municipios y regiones para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) se realizó mediante un proceso de selección basado en criterios específicos.

En cada criterio se identificaron una serie de variables, utilizando la información existente, se seleccionaron los municipios con mayores afectaciones (Fundación Ideas para la Paz, s.f.). Posteriormente, estos municipios se agruparon en las 16 regiones y se añadieron unos nuevos para garantizar la continuidad geográfica. Es importante destacar que, con excepción de Icononzo (Tolima), todos los municipios con zonas veredales transitorias de normalización y puntos transitorios de normalización quedaron incluidos en los PDET.

La priorización final fue aprobada por la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación a la Implementación del acuerdo (CSIVI), según lo acordado en el proceso de paz (Fundación Ideas para la Paz, s.f.).

Estos resultados destacan la importancia de reconocer, valorar y apoyar las expresiones artísticas en los territorios PDET, así como la necesidad de destinar recursos para fortalecer los procesos de producción y circulación artística, generando una perspectiva reflexiva y crítica sobre la cultura como agente de cambio en las comunidades.

Adicionalmente, según la Agencia de Renovación del Territorio (ART), los resultados del proceso de implementación de los PDET entre 2018 y 2020, con fecha de cierre del 31 de diciembre de 2020, fueron muy satisfactorios, como se evidencia en la Tabla 1.

Tabla 1. Algunos resultados exitosos del proceso de implementación de los PDET.

Proyectos terminados	1248
Proyectos en ejecución	59
Proyectos por iniciar ejecución	907
Inversión total proyectada	COL\$410 399 000 000

Fuente: elaboración propia a partir de Agencia de Renovación del Territorio (s. f. d).

Se identificaron cuatro categorías principales que permiten comprender las experiencias artísticas en los territorios PDET de Colombia: entorno familiar y comunitario, creación y formación, producción y gestión, y circulación artística y legado.

Entorno familiar y comunitario

Los resultados muestran que el primer encuentro con el arte en los territorios PDET comienza en el seno familiar y se expande progresivamente a través de las interacciones sociales dentro de las comunidades locales. Las expresiones artísticas y culturales de los sabedores están arraigadas en un diálogo constante entre el pasado, el presente y el futuro, ligadas a la geografía local, las memorias familiares y el imaginario colectivo relacionado con la resistencia y la resiliencia comunitaria (Ministerio de Cultura, 2022).

El entorno comunitario desempeña un papel crucial en la construcción y fomento del arte en estos territorios. Los colegios, casas de la cultura y otros espacios comunitarios actúan como semilleros de formación y construcción colectiva del arte, a pesar de la escasez de recursos destinados a la cultura (Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, 2023).

Creación y formación

La mayoría de los procesos de formación y creación artística experimentados por los sabedores en los territorios PDET son autodidactas, debido al limitado acceso a formación profesional o técnica. Sus creaciones artísticas

surgen de la inspiración, basándose en vivencias personales, la cotidianidad, los paisajes y el entorno circundante (Ministerio de Cultura, 2021).

La formación y creación artística en territorios vulnerables enfrenta desafíos significativos, pero también representa una poderosa herramienta para la transformación social, el empoderamiento individual y comunitario, y la construcción de una sociedad más justa y equitativa.

Producción y gestión

La producción y gestión artística en territorios PDET es un campo vital que enfrenta desafíos únicos, pero también ofrece oportunidades significativas para el desarrollo cultural y social. A pesar de las dificultades, existe una vibrante escena artística en muchos de estos territorios, impulsada por el ingenio y la creatividad de los artistas locales (Ministerio de Cultura, 2022).

La gestión artística en territorios vulnerables implica la coordinación de recursos, la planificación de eventos culturales, la promoción de artistas locales y la creación de redes de apoyo dentro de la comunidad. El arte y la cultura en estos territorios no solo sirven como medios de expresión, sino también como herramientas para el desarrollo personal, la cohesión social y la transformación comunitaria.

Circulación artística y legado

Se identificaron diversas estrategias para la circulación artística en territorios PDET, como festivales y eventos culturales, ferias y mercados de arte, residencias artísticas y plataformas digitales. Estas iniciativas

permiten reunir a artistas locales y del exterior, promover el intercambio de experiencias, visibilizar las expresiones artísticas de los PDET y generar ingresos para los artistas.

El legado cultural de los territorios PDET constituye un tesoro invaluable que debe ser preservado y transmitido a las generaciones futuras. Este legado incluye las tradiciones, las costumbres, las historias y las expresiones artísticas que han sido transmitidas de generación en generación.

Discusión

Los resultados de esta revisión bibliográfica ponen de manifiesto la riqueza y diversidad de las expresiones artísticas en los territorios PDET de Colombia, así como los desafíos y oportunidades que enfrentan los sabedores, artistas y gestores culturales en estos contextos.

En cuanto al entorno familiar y comunitario, se destaca la importancia de la transmisión intergeneracional de conocimientos y prácticas artísticas, así como el papel crucial de los espacios comunitarios en la formación y construcción colectiva del arte (Ministerio de Cultura, 2022; Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes, 2023). Estos hallazgos coinciden con lo planteado por Gutiérrez y Salgado (2021), quienes enfatizan la relevancia de la familia y la comunidad en la preservación y fortalecimiento de las identidades culturales en contextos de vulnerabilidad.

Respecto a la creación y formación artística, se evidencia que la mayoría de los sabedores en los territorios PDET han desarrollado sus habilidades de manera autodidacta, enfrentando desafíos relacionados con el acceso limitado a formación profesional o técnica (Ministerio de Cultura, 2021).

Estos resultados son consistentes con los estudios de Gómez (2020) y Rodríguez (2022), que señalan las brechas existentes en la educación artística en territorios vulnerables y la necesidad de fortalecer los procesos formativos para potenciar el talento local.

En cuanto a la producción y gestión artística, se resalta la existencia de una vibrante escena artística en los territorios PDET, a pesar de los desafíos que enfrentan los artistas y gestores culturales (Ministerio de Cultura, 2022). Estos hallazgos se alinean con las investigaciones de Torres (2021) y Ramírez (2023), que subrayan la importancia de la gestión cultural en contextos de vulnerabilidad y la necesidad de generar redes de apoyo y estrategias de sostenibilidad para el desarrollo artístico.

Finalmente, en relación con la circulación artística y el legado cultural, se identificaron diversas estrategias para visibilizar y promover las expresiones artísticas de los territorios PDET, como festivales, ferias, residencias y plataformas digitales. Estos resultados son coherentes con los planteamientos de Hernández (2022) y Castro (2021), quienes destacan la importancia de generar espacios de encuentro y difusión para el arte y la cultura en contextos de vulnerabilidad, así como la necesidad de preservar y transmitir el legado cultural a las nuevas generaciones.

La priorización de los 170 municipios que conforman los PDET, basada en criterios como la afectación del conflicto armado, la presencia de cultivos ilícitos, los niveles de pobreza y las capacidades institucionales, pone de relieve la necesidad de intervenciones integrales que aborden las múltiples dimensiones del desarrollo en estos territorios. En este sentido, el arte y la cultura desempeñan un papel fundamental como herramientas de transformación social, cohesión comunitaria y construcción de paz (Lederach, 2016; Valencia Agudelo, 2020).

Esta revisión bibliográfica pone de relieve la riqueza y diversidad de las expresiones artísticas en los territorios PDET de Colombia, al tiempo que evidencia los desafíos y oportunidades que enfrentan los sabedores, artistas y gestores culturales en estos contextos. Se destaca la importancia de reconocer, valorar y apoyar estas manifestaciones culturales, así como de fortalecer los procesos de formación, producción y circulación artística, con el fin de potenciar el papel transformador del arte en las comunidades vulnerables. Asimismo, se subraya la necesidad de políticas públicas y programas que impulsen el desarrollo integral de estos territorios, reconociendo el arte y la cultura como pilares fundamentales para la construcción de una paz duradera y sostenible.

Conclusiones

La revisión bibliográfica ha explorado las expresiones artísticas resilientes en los territorios PDET de Colombia, destacando el papel fundamental que desempeñan los sabedores, artistas y gestores culturales en la preservación y transmisión del legado cultural, así como en la transformación social de estas comunidades.

A través del análisis de cuatro categorías principales - entorno familiar y comunitario, creación y formación, producción y gestión, y circulación artística y legado se ha evidenciado la riqueza y diversidad de las manifestaciones artísticas en estos territorios, así como los desafíos y oportunidades que enfrentan quienes las cultivan y promueven.

Se resalta la importancia del entorno familiar y comunitario en la transmisión intergeneracional de conocimientos y prácticas artísticas, así como el papel crucial de los espacios comunitarios en la formación

y construcción colectiva del arte. Así mismo, se identifica la necesidad de fortalecer los procesos de formación y creación artística, brindando mayores oportunidades de acceso a educación profesional y técnica para potenciar el talento local.

En cuanto a la producción y gestión artística, se ha destacado la existencia de una vibrante escena artística en los territorios PDET, a pesar de los desafíos que enfrentan los artistas y gestores culturales. Se ha subrayado la importancia de generar redes de apoyo y estrategias de sostenibilidad para el desarrollo artístico en estos contextos.

Respecto a la circulación artística y el legado cultural, se han identificado diversas estrategias para visibilizar y promover las expresiones artísticas de los territorios PDET, como festivales, ferias, residencias y plataformas digitales. Se ha enfatizado la necesidad de preservar y transmitir el legado cultural a las nuevas generaciones, reconociendo su valor intrínseco y su potencial transformador.

La priorización de los 170 municipios que conforman los PDET, basada en criterios como la afectación del conflicto armado, la presencia de cultivos ilícitos, los niveles de pobreza y las capacidades institucionales, pone de manifiesto la necesidad de intervenciones integrales que aborden las múltiples dimensiones del desarrollo en estos territorios. En este sentido, el arte y la cultura desempeñan un papel fundamental como herramientas de transformación social, cohesión comunitaria y construcción de paz.

Este artículo pone de relieve la importancia de reconocer, valorar y apoyar las expresiones artísticas resilientes en los territorios PDET de Colombia, así como de fortalecer los procesos de formación, producción y circulación artística. Se ha subrayado la necesidad de políticas públicas y programas que impulsen el desarrollo integral

de estos territorios, reconociendo el arte y la cultura como pilares fundamentales para la construcción de una paz duradera y sostenible. Se espera que este trabajo contribuya a visibilizar y potenciar el papel transformador del arte en contextos de vulnerabilidad, y que sirva como punto de partida para futuras investigaciones e intervenciones en este campo.

Referencias

- Agencia de Renovación del Territorio. (2018). Manual operativo implementación de actividades de desarrollo económico, ambiental y productivo en zonas rurales afectadas por el conflicto y priorizadas por el Gobierno nacional. Recuperado de <https://www.renovacionterritorio.gov.co/galerias/descargar.php?idFile=23105>
- Agencia de Renovación del Territorio. (2021, mayo 9). Los PDET unen a los colombianos. http://www.renovacionterritorio.gov.co/Publicaciones/los_pdet_unen_a_los_colombianos
- Agencia de Renovación del Territorio. (2022). Programa de desarrollo con enfoque territorial. Recuperado de https://serviceweb.renovacionterritorio.gov.co/artdev/media/temp/2022-11-29_114636_1315189334.pdf
- Agencia de Renovación del Territorio. (s.f.). PDET. Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. Recuperado de http://www.renovacionterritorio.gov.co/especiales/especial_PDET/
- Arnstein, S. R. (1969). A ladder of citizen participation. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224. <https://doi.org/10.1080/01944366908977225>
- Castro, L. (2021). Arte y transformación social en contextos de vulnerabilidad: Experiencias desde los territorios PDET. *Revista de Estudios Culturales*, 8(2), 45-62.
- Connor, D. M. (1988). A new ladder of citizen participation. *National Civic Review*, 77(3), 249-257. <https://doi.org/10.1002/ncr.4100770309>
- Gómez, M. (2020). Desafíos y oportunidades de la educación artística en territorios vulnerables de Colombia. *Arte, Educación y Cultura*, 3(1), 23-35.
- Gutiérrez, P., & Salgado, A. (2021). El papel de la familia y la comunidad en la preservación de las identidades culturales en contextos de vulnerabilidad. *Revista de Antropología y Sociología*, 15(3), 78-91.
- Hernández, C. (2022). Festivales y ferias como estrategias de circulación artística en los territorios PDET. *Cuadernos de Gestión Cultural*, 7(1), 12-25.
- Lederach, J. P. (2016). La imaginación moral. El arte y el alma de la construcción de paz. *Semana*.

- Lukensmeyer, C. J., Goldman, J., & Stern, D. (2011). *Assessing public participation in an open government era: A review of federal agency plans*. IBM Center for the Business of Government.
- Ministerio de Cultura. (2021). *Libro de maestros del catatumbo*. Recuperado de <https://example.com/libro-maestros-catatumbo.pdf>
- Ministerio de Cultura. (2022). "Expedición Sensorial" para la transformación regional. Recuperado de <https://www.example.com/expedicion-sensorial>
- Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes. (2023). "Expedición Sensorial" para la transformación regional. Recuperado de <https://www.example.com/expedicion-sensorial>
- Ramírez, L. (2023). *Gestión cultural y desarrollo artístico en contextos de vulnerabilidad: Desafíos y oportunidades*. *Revista de Políticas Culturales*, 6(2), 34-47.
- Ramírez Sarmiento, D. M. (2021). *Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Estudios Políticos (Universidad de Antioquia)*, 61, 73-96. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- Rodríguez, M. (2022). *Educación artística y formación de talentos en territorios PDET: Realidades y perspectivas*. *Arte y Educación*, 9(1), 56-71.
- Sánchez, E. (2015). *Participación en Colombia: Ventajas, retos y perspectivas del nuevo marco jurídico*. Recuperado de https://issuu.com/fundacionconrad/docs/150708_participacionenciolombia-es
- *Seguimiento multi-partidista a la implementación del Acuerdo de Paz*. (2020). Informe 04. ¿En qué va la paz a 2 años del gobierno Duque? Recuperado de https://ce932178-d58f-4b70-96e7-c85e87224772.filesusr.com/ugd/883ff8_e5b209fa605445b0acc47dab072168fa.pdf
- Torres, J. (2021). *Producción artística y sostenibilidad en los territorios PDET: Experiencias y aprendizajes*. *Revista de Gestión Cultural*, 5(3), 68-83.
- Valencia Agudelo, G. D. (2020). *Editorial. Planeación del desarrollo y construcción territorial de la paz*. *Estudios Políticos*, 57, 10-16. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n57a01>

ODS 16.
Paz, justicia e
instituciones sólidas

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

Evaluaciones al desempeño gubernamental y voto retrospectivo: episodios de titularidad y anti-titularidad en Colombia (2002-2022)

*Evaluations of government performance and
retrospective voting: episodes of incumbency and anti-
incumbency in Colombia between 2002 and 2022*

Artículo original producto de la investigación

“La generalidad histórica del régimen político colombiano durante más de seis décadas ha puesto de manifiesto la configuración de un caso a nivel latinoamericano que exalta, junto al de Costa Rica, un excepcional sentido de estabilidad institucional sustentado en el mantenimiento de las condiciones mínimas para el funcionamiento democrático, las cuales se traducen en la celebración periódica e ininterrumpida de elecciones legislativas y presidenciales cada cuatro años. En contraste, Colombia también se ha caracterizado por una fuerte tendencia hacia la ineficiencia gubernamental referida en términos de una gestión política limitada frente a problemas transversales y estructurales como la violencia, el narcotráfico, la desigualdad y la pobreza”.

(Castiblanco, 2024).

Autor

Julio César Castiblanco Sierra *PhD(c)*

Correo electrónico: jccastiblanco@politicass.unam.mx

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-1902-7969>

*Doctorado en Ciencias Políticas y
Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México*

Recibido: 23-08-2024

Aceptado: 04-09-2024

Resumen

Objetivo. Describir los procesos de distribución del voto en las elecciones presidenciales de Colombia entre 2002 y 2022, aproximando un reconocimiento sobre la presencia o ausencia de episodios de titularidad o anti-titularidad en función de los niveles medios de aprobación y desaprobación de los gobiernos salientes durante cada proceso electoral.

Metodología. Se desarrolló un análisis cualitativo de caso a partir de la interpretación en series de tiempo de los valores reportados en los índices de competitividad y volatilidad total, en contraste con los valores medios sobre la percepción respecto al desempeño de los gobiernos. **Resultados.**

Se logró constatar, en diálogo con diferentes lecturas analíticas, que en Colombia durante las últimas dos décadas ha existido un equilibrio latente entre episodios de alternancia y continuismo, estimando que en los casos donde las variaciones del voto se extienden sobre límites superiores o inferiores a los valores medios de la volatilidad total, tiende a existir una asociación entre los resultados con la confluencia de ambientes de titularidad o anti-titularidad.

Palabras clave: voto retrospectivo, voto por desempeño, titularidad, anti-titularidad, elecciones.

Abstract

Objective. This study is aimed at describing the vote distribution processes in the Colombian presidential elections between 2002 and 2022, approximating a recognition of the presence or absence of incumbency or anti-incumbency episodes based on the average levels of approval and disapproval of the outgoing governments during each electoral process.

Methodology. For this purpose, a qualitative case analysis was developed based on the interpretation in time series of the values reported in the competitiveness and total volatility indices, in contrast with the average values on the perception regarding the performance of governments.

Results. It was possible to verify, in dialogue with different analytical readings, that in Colombia during the last two decades there has been a latent balance between episodes of alternation and continuity, estimating that in cases where the variations of the vote extend over limits higher or lower than the average values of total volatility, there tends to be an association between the results with the confluence of incumbency or anti-incumbency scenarios.

Keywords: retrospective voting, performance voting, incumbency, anti-incumbency, elections.

Introducción

El fenómeno de la competencia electoral se ha nutrido desde la ciencia política de un amplio esquema de perspectivas teóricas que han diversificado de forma importante los espectros de interpretación sobre el comportamiento e interacción de los agentes políticos y votantes. Fundamentalmente las diferentes perspectivas teóricas sobre la competencia electoral responden a una configuración lógica que integra variaciones en torno a tres parámetros: (1) los sentidos de motivación que sustentan la interacción entre agentes políticos y votantes; (2) los niveles de precisión que los posicionamientos políticos expresan en los escenarios de competencia político-electoral; y (3) los efectos de las interacciones sobre los procesos de toma de decisión.

Tomando como referencia la teoría del voto retrospectivo y rendición de cuentas desarrollada a partir del trabajo de Key (1966) y reelaborada por Fiorina (1981), puede estimarse que la competencia político-electoral se fundamenta en la lógica de recompensa y castigo, a propósito de un sentido racional de los votantes respecto al desempeño de los titulares. En este sentido, los partidos políticos disputan los cargos sometidos a elección en función de su configuración como partidos titulares o de oposición, destacando de forma prominente asuntos que, en asociación positiva o negativa con el trabajo y resultados de los gobiernos, le permiten obtener potencialmente una ventaja electoral. El plano de interacción de los agentes políticos avanza en función de su influencia sobre la configuración de los juicios valorativos de los votantes, deduciendo que aquellos individuos que evalúan positivamente el desempeño gubernamental tienen más posibilidad de votar por el partido titular, mientras que quienes evalúan negativamente al gobierno votarán por la oposición (Stiers, 2018 y 2021).

En este sentido, la teoría del voto retrospectivo y rendición de cuentas estima que los partidos políticos evaluados positivamente tienen mayor probabilidad de ser reelegidos, mientras que los partidos con una evaluación negativa serán substituidos por fuerzas políticas de oposición. Así bien, bajo los parámetros de configuración lógica referidos para las diferentes perspectivas teóricas sobre la competencia electoral, puede estimarse que el voto retrospectivo se fundamenta en una motivación de la interacción entre agentes políticos y votantes sustentada en compromisos de política y resultados gubernamentales, posicionamientos políticos manifiestos sobre la rendición de cuentas y los programas de gobierno propuestos, así como un efecto retrospectivo de las interacciones sobre el que se fundamenta la toma de decisiones de los votantes.

Considerando que la noción del voto retrospectivo da cuenta del efecto y relevancia que representan las evaluaciones ciudadanas sobre el trabajo y resultados del gobierno para el desarrollo de la competencia electoral, a través de esta línea teórica es posible examinar la configuración de dos escenarios competencialmente opuestos de acuerdo con el predominio de evaluaciones mayormente positivas o negativas. Así bien, pueden estimarse escenarios donde discurre un ambiente de titularidad (*incumbency*), en torno a contextos donde son prominentes las evaluaciones mayormente positivas hacia los partidos gobernantes, y escenarios de anti-titularidad (*anti-incumbency*), en contextos donde predominan las evaluaciones negativas hacia los partidos gobernantes (Druckman, Kifer y Parkin 2022; Bochsler y Hänni, 2019).

En otras palabras y con el propósito de establecer un límite conceptual a estas categorías, vale señalar que la titularidad y la anti-titularidad representan en las democracias contemporáneas ambientes políticos caracterizados por posturas mayoritariamente positivas o negativas que

promueven o impugnan desde el plano electoral la continuidad del proyecto político del partido gobernante producto de un alto nivel aprobación o desaprobación, resultando así en un factor relevante dentro de los procesos de continuismo y alternancia.

Tal como refiere Stiers (2021) las evaluaciones ciudadanas a los gobiernos se pueden nutrir de diferentes percepciones que abarcan la situación personal de los individuos, el estado general de la entidad territorial, las acciones gubernamentales en términos globales o el resultado específico de las políticas alrededor de temas transversales de especial interés como la economía, la corrupción o la seguridad pública. Diferentes académicos se han ocupado de realizar este tipo de estimaciones concibiendo su interacción con aspectos relevantes como la influencia del partidismo, la situación general o personal de la economía, al igual que la preminencia de otros temas transversales, poniendo de manifiesto una agregación de perspectivas teóricas que acompañan y complejizan la noción más amplia del voto por desempeño (p. ej. Fiorina, 1981; Fournier *et al.*, 2003; Bochsler y Hänni, 2019).

Considerando lo previamente mencionado, teóricamente se puede estimar que los episodios de continuismo o alternancia se determinan a través de contextos de competencia político-electoral en los que pueden incidir los ambientes particulares de titularidad o anti-titularidad, entendidos como marcos complejos de percepción basados en una agregación de aspectos informativos y valorativos entre la ciudadanía al momento de calificar el desempeño de los gobernantes.

Aproximando esta apreciación teórica al contexto político-electoral latinoamericano se observa que, de las últimas dos elecciones presidenciales en dieciocho países de la región –a agosto de 2024–, ocho han

presentado un doble proceso de alternancia (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, Panamá y Perú) siendo este el escenario actual más frecuente. En seis países se ha presentado un episodio de alternancia y uno de continuismo (Costa Rica, El Salvador, Honduras, México, República Dominicana y Uruguay), demarcando así la existencia de condiciones variables de competencia en los sistemas de partidos. Entretanto, en cuatro países de la región se han reiterado dos episodios de continuismo (Bolivia, Nicaragua, Paraguay y Venezuela), los cuales destacan por la prominencia de sistemas poco competitivos donde existe un partido hegemónico, esto sumado al deterioro de las condiciones mínimas del funcionamiento democrático.

Ante este panorama, es posible estimar que en la actualidad la mayor parte de países de América Latina resultan frecuentes los episodios de alternancia política, con excepción de aquellos casos en los que se ha identificado la preexistencia de regímenes autocráticos o con una fuerte tendencia hacia la erosión democrática. Si bien, para algunos autores parte importante de las alternancias políticas en la región se han identificado en función de ciclos de realineamiento electoral hacia la izquierda o la derecha (Torrico y Solís, 2020), resulta factible establecer en contraste que estas representan formas cada vez más recurrentes de impugnación ciudadana al trabajo y resultados deficientes de los gobiernos de una u otra tendencia ideológica.

En consonancia es posible poner en discusión que la cuestión principal a la que se enfrentan los electores, en el marco del cierre de los gobiernos nacionales y el inicio de los procesos electorales, no corresponde con alteraciones en sus posturas ideológicas o sobre la intención de posicionar gobernantes ideológicamente bien definidos, sino decidir entre el continuismo o el cambio político enfocándose hacia opciones diferenciadas

que propongan formas alternativas y más eficientes para el ejercicio del gobierno y la autoridad.

En cuanto no resulta preciso afirmar que en todos los casos donde se han presentado episodios de alternancia política han incidido ambientes de anti-titularidad, resulta pertinente avanzar sobre una observación más precisa a propósito de la asociación entre las variaciones en la distribución del voto y los niveles de aprobación y desaprobación de los gobiernos. En función de esta intensión, a través de este análisis se busca describir los procesos de distribución del voto en las elecciones presidenciales de Colombia entre 2002 y 2022, aproximando un reconocimiento sobre la presencia o ausencia de escenarios de titularidad y anti-titularidad en función de los niveles medios de aprobación y desaprobación de los gobiernos salientes durante cada proceso electoral.

Toda vez que los sistemas de partidos y los procesos electorales alrededor del mundo representan una integración compleja de procesos multifactoriales que se extienden más allá de los efectos de las estructuras institucionales y condiciones contextuales en forma independiente, este análisis se integra al desarrollo de una discusión sobre las características transversales que han definido al sistema de partidos colombiano a través de una abstracción descriptiva de la realidad política en cada contexto político-electoral, en función de avanzar sobre un acercamiento hacia categorías interpretativas alternativas que permiten adelantar una lectura sobre las condiciones en las que se han producido estos procesos para el caso colombiano.

Métodos

El presente estudio constituye un análisis cualitativo de caso de carácter extensivo y diacrónico, desarrollado como parte de un ejercicio exploratorio sobre los fenómenos que afectan los procesos electorales en diferentes países de América Latina, en contraste con múltiples perspectivas teóricas sobre la competencia partidista y las campañas.

Este ejercicio de análisis se apoya de los valores del margen de victoria y la volatilidad total, índices del sistema de partidos calculados a partir de los resultados de las elecciones presidenciales entre 2002 y 2022, en función de observar los niveles de competitividad y el comportamiento del voto a través de series de tiempo. Asimismo son tratados los valores sobre la percepción media respecto al desempeño de los gobiernos, a partir de los datos sobre aprobación y desaprobación de los presidentes colombianos medidos históricamente por Invamer (2023). Finalmente son tratados como apoyo referencial diferentes fuentes documentales sobre el desarrollo de los procesos políticos, elecciones y reformas electorales de los últimos veinte años en el país.

Con relación al método utilizado para el cálculo del margen de victoria (índice de competitividad), este corresponde, atendiendo a lo referido por Ocaña y Oñate (2019, p. 236-237), a la diferencia entre el porcentaje de votación del candidato que obtuvo el primer lugar y el porcentaje de quien ocupó la segunda posición, esto en la ronda electoral en que se definió la elección. Entretanto, el índice de volatilidad total se calculó a través del método de Pedersen (1983), referido al cociente sobre dos de la sumatoria de las variaciones en los porcentajes de votos de cada partido participante entre una elección y la anterior (Ocaña y Oñate, 2019, p. 238).

Resultados

La generalidad histórica del régimen político colombiano durante más de seis décadas ha puesto de manifiesto la configuración de un caso a nivel latinoamericano que exalta, junto al de Costa Rica, un excepcional sentido de estabilidad institucional sustentado en el mantenimiento de las condiciones mínimas para el funcionamiento democrático, las cuales se traducen en la celebración periódica e ininterrumpida de elecciones legislativas y presidenciales cada cuatro años. En contraste, Colombia también se ha caracterizado por una fuerte tendencia hacia la ineficiencia gubernamental referida en términos de una gestión política limitada frente a problemas transversales y estructurales como la violencia, el narcotráfico, la desigualdad y la pobreza.

La fuerza particular de ambas trayectorias históricas ha estado estrechamente ligada a la dinámica de funcionamiento y composición del sistema de partidos colombiano, el cual se ha redefinido a través de procesos de largo plazo y episodios coyunturales como el período del pacto bipartidista del Frente Nacional (1958-1974), la época del terrorismo y la violencia del narcotráfico contra líderes políticos en las últimas dos décadas del siglo XX o la conformación pluripartidista de la Asamblea Nacional Constituyente (1990).

Estos hechos paradigmáticos para el caso colombiano se insertaron en el centro de ámbitos transversales en el funcionamiento del sistema de partidos como: la reforma a las reglas electorales, las variaciones en el comportamiento estratégico de las élites políticas, las tendencias de cambio en la distribución del voto, el surgimiento de nuevos agentes políticos organizados, variaciones en la opinión pública y los climas políticos sustentados en el desempeño gubernamental, cambios en el

estado de la economía y la prominencia de otros problemas centrales, el surgimiento de nuevos conflictos y demandas sociales, la configuración de nuevas preferencias políticas en función del comportamiento electoral de la ciudadanía, entre otros.

A continuación se presentará un reconocimiento general sobre los resultados de las últimas seis elecciones presidenciales en Colombia, haciendo énfasis en la configuración de diferentes escenarios de continuismo y alternancia, referidos como fenómenos recurrentes alrededor de los procesos de competencia político-electoral en el contexto colombiano contemporáneo.

Continuismos y alternancias en Colombia

Los resultados e interpretaciones analíticas acá reportadas pretenden proporcionar una serie de aportes que apoyen la descripción de los procesos de competencia partidista en el país, haciendo énfasis sobre el efecto del desempeño gubernamental en el desarrollo del voto retrospectivo a través de una visión sobre los ambientes de titularidad y anti-titularidad.

Previo a la revisión más detallada alrededor de estos segmentos, resulta importante hacer un reconocimiento general sobre los resultados de las seis elecciones presidenciales objeto de análisis. La tabla 1 resume los porcentajes de votación obtenidos por los cuatro principales candidatos presidenciales en primera vuelta y los resultados obtenidos por los dos candidatos que avanzaron a segunda vuelta si esta llegó a ser requerida.

Tabla 1. Resultados de las elecciones presidenciales de Colombia (2002 y 2022)

	1er. Puesto	2do. Puesto	3er. Puesto	4o. Puesto
2002 1ª. Vuelta	Álvaro Uribe (PC) 53.05%	Horacio Serpa (PLC) 31.8%	Luis Garzón (PDA) 6.16%	Noemí Sanín (MSC) 5.81%
2006 1ª. Vuelta	Álvaro Uribe (PC) 62.35%	Carlos Gaviria (PDA) 22.02%	Horacio Serpa (PLC) 11.83%	Antanas Mockus (ASI) 1.23%
2010 1ª. Vuelta	Juan M. Santos (PSUN) 46.54%	Antanas Mockus (PV) 21.49%	Germán Vargas (CR) 10.13%	Gustavo Petro (PDA) 9.15%
2ª. Vuelta	Juan M. Santos (PSUN) 69.05%	Antanas Mockus (PV) 27.52%	-	-
2014 1ª. Vuelta	Óscar Zuluaga (CD) 29.28%	Juan M. Santos (PSUN) 25.72%	Marta Ramírez (PCC) 15.52%	Clara López (PDA) 15.22%
2ª. Vuelta	Juan M. Santos (PSUN) 50.99%	Óscar Zuluaga (CD) 45%	-	-
2018 1ª. Vuelta	Iván Duque (CD) 36.5%	Gustavo Petro (CH) 25.09%	Sergio Fajardo (CC) 23.78%	Germán Vargas (CR) 7.3%
2ª. Vuelta	Iván Duque (CD) 54.03%	Gustavo Petro (CH) 41.77%	-	-
2022 1ª. Vuelta	Gustavo Petro (PH) 40.34%	Rodolfo Hernández (LIGA) 28.17%	Federico Gutiérrez (EPC) 23.94%	Sergio Fajardo (CE) 4.18%
2ª. Vuelta	Gustavo Petro (CH) 50.44%	Rodolfo Hernández (LIGA) 47.31%	-	-

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia (2022), Georgetown University y Organización de Estados Americanos (2023).

Así bien, alrededor de estos seis procesos electorales es posible reconocer la configuración de tres casos de alternancia política durante los últimos veinte años. Destaca dentro de los episodios de alternancia la victoria en 2002 de Álvaro Uribe Vélez, candidato opositor del movimiento independiente y disidencia del liberalismo Primero Colombia (PC), quien obtuvo una creciente popularidad a través de la propuesta política de “mano fuerte” contra los grupos terroristas y subversivos, esto en medio de la crisis institucional, económica y de seguridad pública durante el gobierno conservador de Andrés Pastrana.

El segundo caso de alternancia se reportó a través de la victoria de Iván Duque Márquez en la segunda vuelta de 2018, representando al partido

de derecha Centro Democrático (CD), el cual impulsó la propuesta de recuperar el curso del proyecto político uribista, a propósito del avance perdido en materia de seguridad pública durante el doble periodo presidencial de Juan Manuel Santos.

Cuatro años más tarde, durante el proceso electoral de 2022 se reiteró el fenómeno de alternancia a través de la victoria del entonces senador Gustavo Petro quien, como candidato de la coalición de izquierda Pacto Histórico (PH), logró ocupar el primer puesto en primera y segunda vuelta a través de una propuesta de cambio progresista a favor de las clases sociales excluidas históricamente por la política tradicional.

Entretanto, se pueden apreciar tres casos de continuismo, de los cuales dos se definieron a través de la aplicación de la regla de reelección presidencial única (vigente entre 2005 y 2015). Así bien, el continuismo se dio a través de la victoria obtenida por Álvaro Uribe Vélez en 2006, logrando su reelección a través de una coalición multipartidista encabezada por el movimiento Primero Colombia (PC), el Partido Social de Unidad Nacional (PSUN) y Cambio Radical (CR), afirmando con ello el apoyo popular a la política de seguridad democrática caracterizada por el fortalecimiento de la intervención militar.

El segundo episodio de continuismo se presentó con la elección en 2010 del candidato uribista de la coalición encabezada por el PSUN Juan Manuel Santos, quien al poco tiempo de asumir el cargo apartó su gobierno de las directrices de esta corriente política. Adicionalmente, el continuismo se configuró a través de la reelección de Juan Manuel Santos en 2010, refrendándose el mandato de la política de la paz, orientado a través del proceso de negociación del gobierno con el grupo

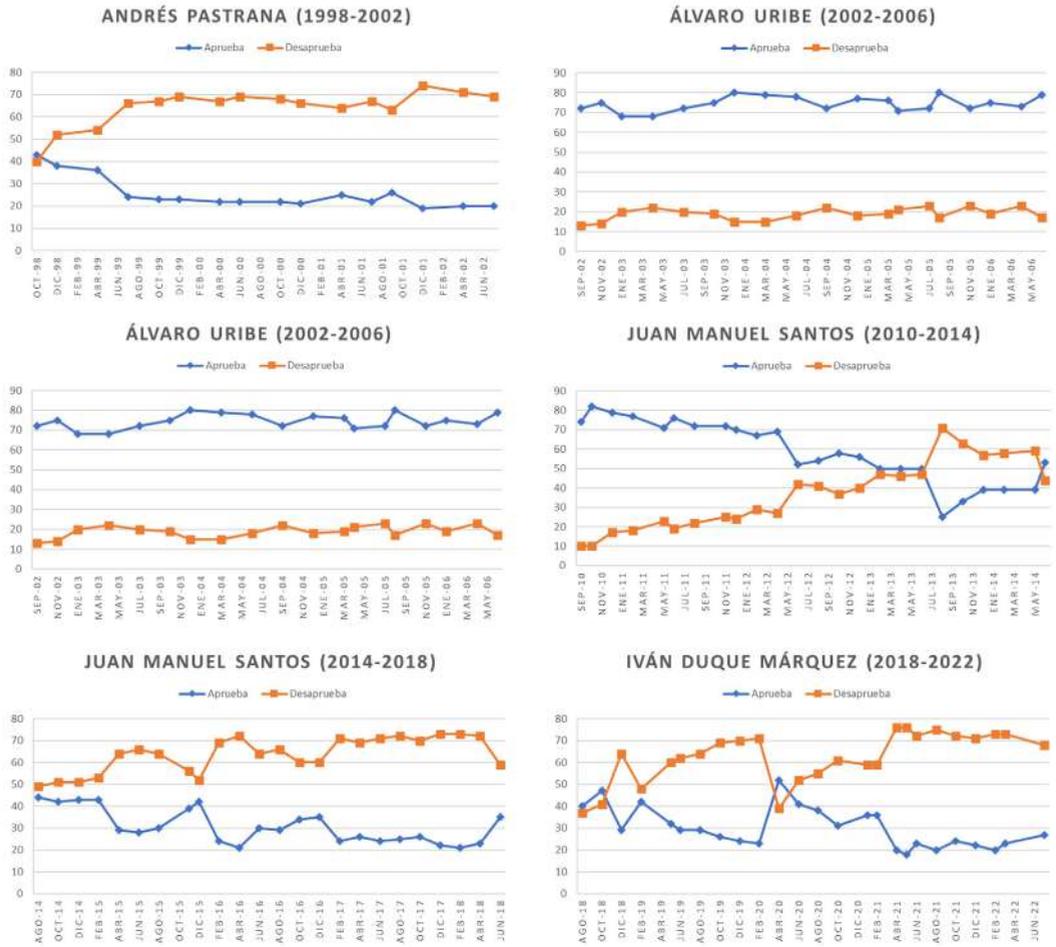
armado ilegal Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP).

Reconstruyendo en términos muy generales los diferentes escenarios políticos de las últimas seis elecciones presidenciales, resulta relevante la aproximación descriptiva que puede aportar el reconocimiento de las particularidades que asocian estos procesos políticos con el desempeño gubernamental y la configuración de ambientes fundamentados en la titularidad y la anti-titularidad.

Titularidad y anti-titularidad

Al retraer los datos reportados por la encuestadora Invamer (2023) sobre aprobación o desaprobación al desempeño de los presidentes colombianos desde el 2000 y 2022 (Figura 1), es posible observar diferentes tendencias en el comportamiento de la opinión pública durante los cuatro años de gobierno y particularmente durante los diferentes periodos preelectorales, posibilitando el planteamiento de deducciones que se contrastan con los resultados de las últimas seis elecciones presidenciales, los márgenes de victoria y los índices de volatilidad total del voto.

Figura 1. Aprobación y desaprobación al desempeño de los presidentes de Colombia (1998-2022)



Fuente: elaboración propia a partir de Invamer (2023).

A grandes rasgos se observan tres tipos de escenarios particularmente claros en torno al comportamiento de las percepciones sobre el desempeño de los seis gobiernos evaluados. De un lado, resulta evidente la presencia de un escenario alta aprobación caracterizado por evaluaciones predominantemente positivas y porcentajes de desaprobación bajos durante todas

las mediciones realizadas. Lo anterior aplica sobre los casos del primer y segundo periodo de gobierno de Álvaro Uribe (2002-2006 y 2006-2010), cuyas evaluaciones mostraron en forma constante la expresión de un ambiente de titularidad, caracterizado por una opinión predominantemente positiva que se elevó por encima del 60% de encuestados, en contraste con las percepciones de desaprobación en ambos casos por debajo del 30% durante los ocho años de gobierno (Invamer, 2023).

El segundo escenario observable es el asociado con la prominencia de la desaprobación, el cual se denota por un ambiente de anti-titularidad fundamentado en el predominio de las evaluaciones negativas en contraste niveles de aprobación bajos. Este escenario se reportó durante el periodo de gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002) el cual, en medio de una grave crisis institucional originada por el escalamiento del conflicto armado, fue calificado negativamente de forma casi constante, fluctuando así la desaprobación entre el 40%, al inicio de su periodo de gobierno, y el 74% al cierre del 2001 (Invamer, 2023). Entretanto las evaluaciones positivas al desempeño del gobierno Pastrana variaron entre el 43% y el 19% (Invamer, 2023).

Situación ligeramente similar se reportó durante el periodo de gobierno de Iván Duque (2018-2022), el cual presentó un predominio de evaluaciones negativas, que fluctuaron con un mínimo de 37% y un máximo de 76%, salvo por escasas mediciones donde se impuso una visión mayoritaria de aprobación, las cuales variaron entre 18% y 52% (Invamer, 2023). En términos generales, el gobierno de Duque fue mayormente aprobado al inicio del periodo de gobierno y durante los primeros meses de implementación de las contingencias sanitarias por causa de la pandemia de COVID-19. Entretanto, el predominio de la desaprobación a su gobierno se hizo especialmente notable con el estallido social de abril

de 2021, en el marco de las fuertes jornadas de protesta en contra de la iniciativa de reforma tributaria, extendiéndose la evaluación negativa hasta las últimas mediciones en junio de 2022.

El escenario de prominencia de la desaprobación se hizo presente también durante el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018), el cual fue calificado de forma negativa durante los cuatro años de gobierno, fluctuando la desaprobación entre 49% y 73%, mientras la aprobación se mantuvo en un margen inferior que abarcó entre el 21% y el 44% (Invamer, 2023). Este escenario convergió con un fuerte desgaste del proyecto político de la paz, impactado y deslegitimado por la importante campaña de oposición a los acuerdos de paz entre el gobierno y las FARC-EP y por las acciones subsecuentes a los resultados negativos del plebiscito para la refrendación ciudadana de los acuerdos celebrado en octubre de 2016.

El tercer escenario observable da cuenta de la presencia de tendencias estacionarias que cambiaron el panorama de percepción al desempeño del gobierno por periodos cortos, excluyendo tanto la prominencia de la aprobación como de la desaprobación como factor generalizado y transversal, a lo cual se descarta la confluencia de ambientes de opinión de titularidad o anti-titularidad. Particularmente es el caso del primer gobierno de Juan Manuel Santos (2010-2014), el cual presentó durante sus primeros dos años de gobierno una tendencia decreciente en sus evaluaciones positivas que pasaron de valores máximos de 82% en octubre de 2010 a 52% en junio de 2012 (Invamer, 2023). Esta tendencia se contestó a su vez por un crecimiento progresivo de la percepción de desaprobación que se elevó desde el 10% en octubre de 2010 al 42% en junio de 2012 (Invamer, 2023).

Durante el tercer año de gobierno de Juan Manuel Santos se reportó un comportamiento estacionario donde las percepciones positivas y negativas se ubicaron en un margen próximo al 50/50. Por su parte, durante el último año de gobierno la percepción de desaprobación repuntó alcanzando sus niveles máximos en agosto de 2013 con 71%, mientras que la aprobación cayó al 25% en este mismo periodo, esta situación se iría revirtiendo durante los últimos meses de gobierno, llegando incluso a la recuperación de la aprobación al 53% en mayo de 2014 frente a un 44% de desaprobación (Invamer, 2023).

Este escenario de fluctuaciones se contesta, entre otros aspectos, a propósito de una serie de eventos que abrieron caminos en torno a la aprobación y desaprobación de un gobierno que en un primer momento se deslindó de las líneas de gobierno impuestas por su vínculo al proyecto político uribista sobre el cual fue elegido, el impulso de una política a favor de la negociación con los grupos armados, la reconfiguración de las fuerzas políticas de oposición y por las ventajas competenciales que le brindó la disposición de los recursos gubernamentales para el desarrollo de una campaña reeleccionista.

Considerando estos tres escenarios, mayor o menormente demarcados en torno a las percepciones sobre el desempeño gubernamental de los gobiernos desde 1998 hasta 2022, resulta pertinente contrastar los valores medios de aprobación y desaprobación de los cuatro años de gobierno en cada caso con el comportamiento de la distribución del voto alrededor de los márgenes de victoria (índice de competitividad) y el índice de volatilidad total (tabla 2).

Tabla 2. Percepción, participación y volatilidad total (2002-2022)

Presidente saliente	Percepción media desempeño del gobierno		Elección Presidencial	1er. y 2do. lugar	Margen de victoria	Volatilidad total
	Aprobación	Desaprobación				
Pastrana (1998-2002)	25,38	64,13	2002	Uribe - Serpa	21.25%	62,62%
Uribe (2002-2006)	74,42	18,84	2006	Uribe - Gaviria	40.33%	25,03%
Uribe (2006-2010)	75,36	20,48	2010	Santos - Mockus	41.53%*	57,99%
Santos (2010-2014)	58,63	36,50	2014	Santos - Zuluaga	5.99%*	57,85%
Santos (2014-2018)	30,79	63,63	2018	Duque - Petro	12.26%*	53,35%
Duque (2018-2022)	30,08	62,68	2022	Petro - Hernández	3.13%*	76,2%

Nota: El signo (*) indica los casos de segunda vuelta electoral.

Fuente: elaboración propia a partir de Invamer (2023), Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia (2022), Georgetown University y Organización de Estados Americanos (2023).

De acuerdo con lo reportado se observan rasgos ciertamente diferenciados respecto a la opinión pública sobre cada gobierno a lo largo de los cuatro años –mayormente aprobatoria o desaprobatoria para cada caso en específico–, un margen de victoria ampliamente diversificado siendo indicador de variaciones ostensibles en los niveles de competitividad de las elecciones presidenciales, así como una volatilidad total, entendida como la diferencia agregada de los porcentajes de votación obtenidos por todos los partidos políticos que compiten entre una elección respecto a la anterior, que promedia el 55%, con la presencia de algunos episodios inusuales que sobresalen del marco medio, alcanzando niveles ampliamente inferiores y superiores. En torno a este último aspecto vale hacer las siguientes consideraciones analíticas.

De un lado, destaca el episodio de la baja volatilidad calculada para la elección presidencial de 2006 (25%) donde el voto presentó una estabilidad importante con relación a los porcentajes de votación obtenidos por las

principales organizaciones políticas cuatro años atrás. Este fenómeno adquiere sentido al observar los valores predominantemente positivos de aprobación al primer gobierno del Álvaro Uribe Vélez (2002-2006), quien en representación de la coalición encabezada por el Movimiento Primero Colombia obtuvo, en calidad de candidato-presidente, la reelección en el marco de una elección poco competitiva (margen de victoria de 40%), validando la noción de titularidad que estima que un desempeño gubernamental evaluado positivamente contribuye a aumentar las ventajas competitivas de la fuerza política gobernante.

En el sentido opuesto, los valores más altos de volatilidad se observan en el marco de las elecciones presidenciales de 2002 y 2022, destacando en un sentido directo la incorporación de al menos una fuerza política que logró captar un alto porcentaje de votación, en contraste con la pérdida manifiesta de votos por parte de los partidos que previamente habían expresado un buen desempeño. Este es el caso de la elección presidencial de 2002 donde se reportó un valor alto de volatilidad (63%), destacándose, por un lado, el papel protagónico que adquirió la candidatura de Álvaro Uribe Vélez, quien obtuvo la mayoría absoluta de los votos a través del recién creado Movimiento Primero Colombia, y de otro lado, la no participación del PCC, el cual cuatro años atrás había logrado la victoria con la candidatura de Andrés Pastrana Arango.

Considerando esto último resulta relevante estimar la importancia que adquirió para efectos de la variación en el comportamiento del voto el alto nivel de desaprobación ciudadana hacia el trabajo del presidente Andrés Pastrana (1998-2002), quien a lo largo de los cuatro años de gobierno reportó una evaluación predominantemente negativa (Invamer, 2023). Puede estimarse que la tendencia a la desaprobación contribuyó como detonante del episodio de anti-titularidad de 2002 sobre el que se

respaldó, a través de un margen de victoria importante (21%), la victoria de un líder político asociado con una organización política diferente a los partidos Liberal y Conservador. Bajo la lógica del ambiente de antititularidad hacia el gobierno conservador, vale resaltar cómo Uribe Vélez logró alcanzar una creciente popularidad, a través de una oferta política que contestaba con importante sentido crítico el fenómeno de escalamiento del conflicto interno del país, sumado a un ambiente geopolítico mundial marcado por la denominada guerra contra el terrorismo.

En términos generales se puede estimar que el realineamiento electoral de 2002 además de consolidar la transición hacia el multipartidismo en Colombia, constituyó el punto de inicio del ciclo político uribista, el cual se caracterizó por la fuerte influencia del proyecto político de Álvaro Uribe Vélez como ámbito articulador tanto de los procesos de gobierno, en torno a políticas transversales como la de seguridad pública, desarrollo económico y gestión de la administración pública, como también de los procesos de competencia político-partidista en el país durante veinte años.

El segundo caso que se enmarca en torno a valores altos de volatilidad corresponde a la elección presidencial de 2022, donde la mayor parte de la votación se concentró en torno a la candidatura de Gustavo Petro de la coalición de izquierda Pacto Histórico (PH), encabezada por el partido Colombia Humana (CH) que, con muy reducido margen de victoria (3%), superó a la candidatura de Rodolfo Hernández del recién conformado movimiento político de derecha Liga de Gobernantes Anticorrupción (LIGA). Esto se sumó a la no participación formal del entonces partido gobernante Centro Democrático (CD), el cual declino el registro de la candidatura del excandidato Óscar Iván Zuluaga (segundo lugar en 2014), concediendo un apoyo indirecto a la Coalición Equipo por Colombia que

postuló como candidato al exalcalde de Medellín Federico Gutiérrez quien ocupó el tercer puesto en la votación.

De forma similar a lo observado para la elección presidencial de 2002, este episodio de alta volatilidad se presentó como reflejo de un nivel importante anti-titularidad hacia el gobierno de derecha, destacándose así el predominio de evaluaciones negativas al trabajo del presidente uribista Iván Duque Márquez durante los cuatro años de gobierno, esto a pesar de exhibir una breve recuperación en la percepción positiva durante el inicio de la pandemia por COVID-19 en abril de 2020 (Invamer, 2023).

En consecuencia al pobre desempeño de Iván Duque como presidente y a la opaca participación del Centro Democrático en las elecciones presidenciales de 2022, se limitó la presencia de un candidato que, a través de la etiqueta del uribismo, asumiera una figuración importante tal como había sucedido de forma permanente desde 2002, donde dicho proyecto político resultó protagonista como fuerza de oposición (2002, 2014 y 2018) y como fuerza oficialista (2006 y 2010), obteniendo cuatro victorias en elecciones presidenciales (2002, 2006, 2010 y 2018) y un segundo puesto en una segunda vuelta altamente competitiva (2014). Así bien, puede considerarse que los resultados de la elección presidencial de 2022 representaron el cierre del ciclo político uribista, esto en el marco de un escenario de anti-titularidad hacia el gobierno de Iván Duque que contribuyó a la redistribución de las preferencias electorales de la ciudadanía hacia opciones promotoras del cambio político.

De acuerdo con lo señalado hasta este momento y considerando la particularidad de los tres episodios descritos, puede considerarse que los casos donde la volatilidad total se extiende sobre límites superiores o inferiores respecto a los valores medios, existe cierta incidencia de las

condiciones de aprobación o desaprobación hacia los gobiernos salientes, lo cual otorga importancia a la noción del voto retrospectivo o por desempeño estimada bajo parámetros de titularidad y antititularidad en condiciones de alta y baja competitividad, revalidándose así lo planteado por autores como Stiers (2018 y 2021), Druckman, Kifer y Parkin (2022), Bochsler y Hänni (2019).

Sin embargo, esta perspectiva no resulta suficiente para establecer una apreciación lógica de los procesos que han llevado a que gobiernos mal calificados no den lugar a una redistribución importante de los votos, tal como se aprecia en el caso de la elección presidencial de 2018, donde si bien el segundo gobierno de Juan Manuel Santos (2014-2018) promedió una evaluación predominantemente negativa, la volatilidad total se calculó en 53% siendo este porcentaje aproximado a los valores medios. Explorando una explicación a esta situación contraintuitiva puede considerarse que la elección presidencial de 2014 al haber sido altamente competitiva, reportándose un margen de victoria de segunda vuelta de apenas 6% entre Juan Manuel Santos y Óscar Iván Zuluaga, la victoria del Centro Democrático en 2018 en consecuencia no supuso una variación manifiesta del comportamiento del voto, en cuando este partido preservó su base electoral en su condición de fuerza de oposición.

De forma distintiva este efecto no se replicó en la elección de 2022, en cuanto la participación de Gustavo Petro varió de forma importante en torno a su desempeño con relación a su candidatura en 2018, en cuanto si bien en esa ocasión logró avanzar a segunda vuelta ocupando el segundo puesto, dicha ronda electoral distó de ser competitiva frente a la votación obtenida por Iván Duque, reportándose un margen de victoria del candidato uribista del 12%.

Considerando esto, cobra relevancia observar con más precisión la capacidad de ampliación de la base electoral que se estructuró en 2022 con la integración de la coalición del Pacto Histórico de Gustavo Petro, la cual permitió agrupar el bloque político opositor de izquierda bajo una única opción política con alta preferencia electoral, la cual logró obtener ventaja a propósito del latente fenómeno de anti-titularidad sustentando en la alta desaprobación hacia el gobierno uribista de Iván Duque.

Discusión

A lo largo de los últimos años han sido numerosos los esfuerzos investigativos que han encaminado el desarrollo de diferentes respuestas y discusiones sobre las características de funcionamiento, estructura, dinámicas y procesos políticos asociados al sistema de partidos colombiano. Entre estos destacan, de un lado, estudios comparados a nivel latinoamericano como los incorporados en los trabajos de Kitschelt *et al.* (2010), Došek (2014), Carlin, Singer y Zechmeister (2015), Luján (2020), Freidenberg (2022), Munck y Luna (2022), entre otros; y de otro lado, estudios enfocados directamente en el caso colombiano, como se observa en los trabajos de Barrero y Meléndez (2011), Botero, Losada y Wills-Otero (2016), Bonilla-Mejía e Higuera-Mendianta (2017), Sandoval (2018), entre otros.

De acuerdo con lo reportado por varios de estos académicos, el caso colombiano exhibe algunos rasgos particulares que lo caracterizan, los cuales son posibles de contrastarse en términos de diferencia y similitud con lo reportado en torno a la confluencia de ambientes de titularidad y anti-titularidad a propósito de una interpretación del comportamiento

del voto retrospectivo o por desempeño. Atendiendo a estos antecedentes analíticos, a continuación se mencionarán siete de las principales características que particularizan al sistema de partidos colombiano en asociación con el fenómeno estudiado.

En primer lugar, al tomar como referencia el formato de clasificación de los sistemas de partidos planteado por Sartori (2005), la generalidad sobre el criterio numérico y las condiciones de competitividad electoral dan cuenta de una trayectoria del sistema de partidos colombiano que avanzó durante toda la segunda mitad del siglo XX bajo un formato bipartidista, inicialmente no competitivo o parcialmente democrático durante el periodo del *Frente Nacional* (1958-1974) (Munck y Luna, 2022, p. 110).

Este fenómeno derivó de la participación política dominante de los partidos Liberal Colombiano (PLC) y Conservador (PCC) por un periodo de más de cuatro décadas alrededor del acceso al poder ejecutivo en transcurso de las diferentes elecciones celebradas con posterioridad a los periodos de los gobiernos militares en el país. Si bien el sistema de partidos colombiano evolucionó desde 1990, en medio de un escenario de crisis institucional, hacia un formato multipartidista competitivo, este logró su consolidación en el 2002 a partir del proceso de alternancia en el poder ejecutivo involucrando fuerzas políticas diferentes a las tradicionales (Botero, Losada y Wills-Otero, 2016), en medio de un ambiente político caracterizado por la fuerte tendencia del electorado hacia la anti-titularidad, en castigo al pobre desempeño del gobierno conservador de Andrés Pastrana.

En segundo lugar, si bien se reconoce que en Colombia la democracia ha sido constante desde 1958 –dos décadas antes del

inicio del periodo de la tercera ola de democratización en América Latina—, es importante reconocer que ésta ha presentado déficits en torno al reconocimiento y salvaguarda de derechos civiles y políticos, como la libertad de expresión y de asociación. Este fenómeno histórico en el contexto político-electoral colombiano ha generado graves limitaciones para la participación y representación política, afectando el desempeño competitivo de fuerzas políticas disidentes, alternativas o independientes, principalmente ante la preexistencia de episodios de crisis institucional y violencia organizada (Giraldo, 2010; Botero, Losada y Wills-Otero, 2016; Munck y Luna, 2022).

Particularmente esta asociación entre las características limitadas pero estables en el funcionamiento del régimen político colombiano y la estructura operativa del sistema de partidos ha reforzado las evaluaciones que han categorizado históricamente el caso colombiano bajo los parámetros de una democracia electoral, tal como puede apreciarse desde la tipología de Lürmann, Tannenbergh & Staffan (2018), a partir de los datos e índices reportados por el proyecto V-DEM (Coppedge *et al.*, 2022). Así bien, a pesar de las graves restricciones que exhibe el sistema de partidos colombiano respecto a las posibilidades de acceso al poder de nuevas fuerzas políticas, en el transcurso de las últimas dos décadas ha sido notoria la figuración de organizaciones políticas y coaliciones que han surgido con un importante capacidad competitiva, logrando puestos destacados en la conformación de bancadas en el Congreso, alcanzando a su vez la victoria en las elecciones presidenciales a través de procesos de alternancia, como en el caso del partido de derecha Centro Democrático en 2018 o el de izquierda Colombia Humana a través de la coalición Pacto Histórico en 2022.

Una tercera característica estimada con frecuencia sobre la dinámica del sistema de partidos colombiano se ubica en torno al fenómeno de desinstitucionalización, el cual se reporta esencialmente a propósito de la mayor fragmentación del sistema durante las últimas décadas y el proceso de debilitamiento de los partidos políticos tradicionales (PLC y PCC), esto por efecto de las reformas electorales, tal como es señalado por Dargent y Muñoz (2013), retomado posteriormente por Došek (2014) y Sandoval (2018). Bajo esta perspectiva, particularmente tanto las alternancias como los continuismos se han visto reflejados como efectos acompañados por el desarrollo de contextos de competencia en los que ha incidido de forma importante la presencia de opciones presidenciales surgidas como disidencias de los partidos tradicionales, alcanzando una mayor preferencia electoral al posicionar propuestas políticas en respuesta al mal desempeño de los gobiernos de las élites políticas dominantes, siendo este el caso particular del proceso electoral de 2002 y, dentro de sus matices, la experiencia de las elecciones presidenciales del 2018, donde la reconfiguración del bloque de derecha permitió un proceso de alternancia que se benefició por la fragmentación del bloque de izquierda y centroizquierda.

En cuarto lugar, al examinar las reformas electorales como mecanismos de ajuste y reajuste de las reglas de juego impulsados por las élites políticas, el dinamismo reformista de las élites en el caso colombiano ha sido estimado comparativamente por Freidenberg, Garrido y Uribe (2022, p. 4) en términos de un carácter moderado a nivel latinoamericano, de acuerdo con el número y alcance de las reformas electorales desde 1977 hasta 2019.

Dando alcance a esta particularidad, una quinta característica señalada desde la literatura resalta que los procesos de reforma de las reglas

electorales en Colombia han permitido la progresiva incorporación de nuevas fuerzas políticas en contextos de competencia electoral caracterizados, si bien por un mayor pluralismo político, también por bajos niveles de participación electoral, un alto nivel de personalismo y la preexistencia de una conexión fuerte de prácticas clientelares arraigadas en el sistema (Blanco, 2013; Freidenberg, 2016; Botero, Losada y Wills-Otero, 2016; Bonilla e Higuera, 2017; Sandoval, 2018; Duque, 2019). Los rasgos personalistas y clientelares en el sistema de partidos han sido predominantes para la competencia partidista y destacan especialmente en el contexto de los procesos de aplicación de la regla de reelección sobre la cual se desarrollaron dos de los tres episodios de continuismo asociados con los altos niveles de aprobación hacia los gobiernos salientes.

En contraste, una sexta característica a resaltar en el sistema de partidos colombiano exhibe que en el curso de los escenarios político-electorales ha confluído una importante tendencia a establecer etiquetas ideológicas a los partidos y líderes políticos respecto a su posicionamiento sobre temas transversales (Rodríguez y Seligson, 2011). Es así como se ha estimado un reconocimiento de la izquierda en función de su postura cercana a las políticas de protección social, esencialmente en torno a la atención de necesidades y demandas de los sectores socioeconómicamente más vulnerables, sumándose en la época más reciente las posturas a favor del reconocimiento y salvaguarda de los derechos de las mujeres, minorías étnicas y culturales.

Por su parte, la noción de derecha generalmente se ha referido en función de las tendencias que promueven políticas a favor de los intereses del sector empresarial, junto a una postura generalmente adversa a las expresiones y demandas de sectores sociales y culturales minoritarios. En medio de estas posturas divergentes, la política colombiana ha contado

con la presencia recurrente de fuerzas y líderes denominados de centro, quienes tradicionalmente han asumido un posicionamiento hacia las tendencias mayoritarias o dominantes (*mainstream*), a propósito de la atención de necesidades e intereses políticos comunes a los diferentes sectores de la sociedad.

Bajo este parámetro de categorización sobre los posicionamientos político-ideológicos de líderes y partidos políticos, una séptima característica señala que Colombia representó hasta antes de 2022 el único caso a nivel latinoamericano donde nunca una fuerza política de izquierda había alcanzado la victoria en las elecciones presidenciales, a pesar de presentar con regularidad procesos de alternancia y continuismo (Munck y Luna, 2022, p. 185). Dicha excepcionalidad dentro de la región cursaría su fin durante el proceso electoral nacional de 2022, donde la coalición política Pacto Histórico, integrada por un amplio número de partidos de izquierda, se impuso inicialmente como una de las principales fuerzas mayoritarias en las elecciones legislativas y subsecuentemente en la elección presidencial.

Al observar este complejo conjunto características en la estructura y funcionamiento del sistema de partidos colombiano sobre el plano de desarrollo de los procesos de competencia electoral puede evidenciarse el carácter multifactorial que acompaña el contexto y marco institucional sobre el que se han desarrollado los diferentes escenarios de continuismo y alternancia, así como aquellos donde han coexistido ambientes de titularidad y anti-titularidad.

Conclusiones

A propósito de la distribución del voto colombiano a nivel nacional entre 2002 y 2022, puede reconocerse que en el país ha existido un equilibrio latente entre procesos de alternancia y continuismo, estos últimos especialmente presentes en virtud de la regla de reelección única que estuvo vigente entre 2005 y 2015. Por su parte, ha sido posible estimar que en los casos donde las variaciones en la distribución del voto se extienden sobre límites superiores o inferiores a los valores medios de la volatilidad total, existe cierta incidencia de las condiciones de aprobación o desaprobación hacia los gobiernos salientes, lo cual otorga importancia a la noción del voto retrospectivo o por desempeño, estimando una asociación con las ventajas de la titularidad y las desventajas por efecto de la anti-titularidad, acercándose así a lo que pueden admitir conceptualmente diferentes académicos expertos.

En este sentido, se ha logrado observar episodios de estabilidad del voto que reflejan niveles importantes de aprobación, en lo que se puede considerar casos donde la titularidad, fundamentada en evaluaciones mayormente positivas hacia el trabajo gubernamental, contribuye a aumentar las ventajas competitivas de la fuerza política gobernante. Asimismo, se evidenció la confluencia de casos donde se puso de manifiesto el efecto contrario, bajo el cual escenarios político-electorales caracterizados por un alto nivel de desaprobación hacia el gobierno saliente condujo a situaciones de alternancia en ambientes de anti-titularidad.

Bajo esta perspectiva, es posible estimar que actualmente en el país se puede considerar que existe una competencia política más institucionalizada, producto de la incorporación de nuevas reformas a las reglas electorales, generando un efecto político de las evaluaciones

negativas al desempeño gubernamental, dando cuenta de la relevancia de los parámetros de comportamiento del denominado voto retrospectivo o por desempeño, una lectura analítica que vale reevaluar en función de su pertinencia para interpretar los procesos políticos actuales y futuros, en un contexto sociopolítico donde la ciudadanía si bien tensiona a través de sus cuestionamientos el desempeño de los gobiernos, dinamiza la competencia política a través de procesos cada vez más frecuentes de alternancia a partir de la incorporación de nuevas fuerzas políticas competitivas.

Referencias

- Barrero, F. y Meléndez, C. (2011). Consideraciones sobre la gobernabilidad como determinante del comportamiento electoral en Colombia: elecciones presidenciales de 2010. *Colombia Internacional*, (74), 59-87.
- Blanco, J. (2013). Estructuras clientelares y partidos políticos. Aproximaciones a la crisis y transformación de los sistemas de partidos en Colombia y Venezuela. *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, 8 (1), 207-231.
- Bochsler, D. & Hänni, M. (2019). The three stages of the anti-incumbency vote: Retrospective economic voting in Young established democracies. *European Journal of Political Research*, 58, 30-55.
- Bonilla-Mejía, L. & Higuera-Mendianta, I. (2017). Political alignment in the time of weak parties: electoral advantages and subnational transfers in Colombia. Banco de la República, Documentos de trabajo sobre Economía Regional y Urbana, 260.
- Botero, F., Losada, R., & Wills-Otero, L. (2016). "Sistema de partidos en Colombia (1974-2014): ¿la evolución hacia el multipartidismo?". F. Freidenberg (Ed.). *Los sistemas de partido en América Latina: 1978-2015. Cono Sur y Países Andinos*, Tomo II. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional Electoral, 339-400.
- Carlin, R., Singer, M., & Zechmeister, E. (Eds.). (2015). *The Latin American Voter: Pursuing Representation and Accountability in Challenging Contexts*. University of Michigan Press. [https://doi.org/10.3998/mpub.8402589Coppedge et al., 2022](https://doi.org/10.3998/mpub.8402589Coppedge_et_al.,2022)
- Dargent, E., & Muñoz, P. (2013). ¿Democracia contra partidos? Desinstitucionalización del sistema de partidos en Colombia. *Politai*, 4(7).
- Došek, T. (2014). "¿Por qué la gente vota a la izquierda? Clivajes, ideología y voto retrospectivo en Bolivia y Uruguay en perspectiva comparada. *DADOS – Revista de Ciencias Sociais*, 57 (3), 773-815.
- Druckman, N., Kifer, M. & Parkin, M. (2020). "Campaign rhetoric and the incumbency advantage". *American Politics Research*, Vol. 48, No. 1, 22-43.

- Duque, J. (2019). La oposición partidista en Colombia 2010-2018. Radicalización de derecha y confrontación de izquierda. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 16, 59-92.
- Fiorina, M. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*, New Haven-London, Yale University Press.
- Fournier, P., Blais, A., Nadeau, R., Gidengil, E., Nevitte, N. (2003). Issue importance and performance voting. *Political Behavior*, 1, 51-67.
- Freidenberg, F. (2022) (Ed.). *Las reformas a la representación política en América Latina*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Freidenberg, F. Garrido, S. y Uribe, C. (2022). “¿Por qué unos países cambian sus reglas más que otros? Análisis multivariado de las causas de las reformas político-electorales en América Latina”. En Freidenberg, F. *Las reformas a la representación política en América Latina*. Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México, 3-34.
- Freidenberg, F. (2016). “Los sistemas de partidos en América Latina: dimensiones de análisis y aproximaciones empírico-comparadas”. F. Freidenberg (Ed.) *Los sistemas de partido en América Latina: 1978-2015*. México, América Central y República Dominicana, Tomo 1, Ciudad de México, Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto Nacional Electoral, 3-28.
- Giraldo, F. (2010). Los partidos políticos y el sistema político colombiano. *Desafíos*, 11, 159-180.
- Georgetown University y Organización de Estados Americanos (2023). *Base de Datos Políticos de las Américas*. Disponible en: <https://pdba.georgetown.edu/Elecdata/elecdata.html#data>.
- Invamer (2023). *Medición #153*. Disponible en: <https://img.lalr.co/cms/2023/03/01143436/043400230000-INVAMER-POLL-153-VF.pdf>.
- Key, V. O. (1966). *The Responsible Electorate: Rationality in Presidential Voting 1936-1969*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kitschelt, H., Hawkins, K. A., Luna, J. P., Rosas, G., & Zechmeister, E. J. (2010). *Frontmatter*. In *Latin American Party Systems* (pp. i-vi). frontmatter, Cambridge: Cambridge University Press.
- Luján, D. (2020). Diferenciación ideológica y coordinación estratégica en elecciones presidenciales en América Latina. *Colombia Internacional*, 103, 29-55.

- Lürmann, A., Tannenberg, M. & Staffan L. (2018). "Regimes of the World (RoW): Opening New Avenues for the Comparative Study of Political Regimes. *Politics and Governance*, 6 (1), 60-77.
- Munck, G. & Luna, J. (2022). *Latin American Politics and Society. A Comparative and Historical Analysis*. New York: Cambridge University Press.
- Ocaña, F. & Oñate, P. (1999). Índices e indicadores del sistema electoral y del sistema de partidos. Una propuesta informática para su cálculo. *Reis: Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 86, 223-245.
- Pedersen, M. (1983). "Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977". Hans Daalder & Peter Mair (Eds.), *Western European Party Systems: Continuity and Change*, Beverly Hills, Sage, 29-66.
- Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia (2023). Elecciones de Presidente y Vicepresidente de la República. Disponible en: <https://www.registraduria.gov.co/Elecciones-de-Presidente-y-Vicepresidente-de-la-Republica.html>.
- Rodríguez, J. & Seligson, M. (2011), *Cultura política de la democracia en Colombia*, Bogotá, lapop/Barómetro de las Américas.
- Sandoval, M. (2018). Desinstitucionalización del sistema de partidos en Colombia: reformas políticas y consecuencias sobre los pequeños partidos de izquierda. *Izquierdas*, 42, 138-158.
- Sartori, G. (2005). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Stiers, D. (2018). "Beyond the distinction incumbent-opposition: Retrospective voting on the level of political parties. *Party Politics*, 20 (10), 1-13.
- Stiers, D. (2021). "Performance voting, retrospective voting, and economic voting. Conceptual clarity and empirical testing". *Social Science Quarterly*, 103, 399-408.
- Torrico, M. y Solís, D. (2020). Voto ideológico, ¿por qué los latinoamericanos votan por la izquierda o la derecha?. *Foro Internacional*, No. 1, cuad. 239, pp. 175-226.

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

Balance de la política pública de inteligencia artificial y transformación digital (2019-2024)

Balance of public policy on artificial intelligence and digital transformation (2019-2024)

Artículo de revisión

Ante los desafíos que plantean las reformas sociales, la adaptación e innovación del sector público en Colombia requieren inevitablemente la transformación digital de los sistemas de información y el aprovechamiento de las capacidades de la inteligencia artificial (IA) y los sistemas de decisión automatizada (SDA) para gestionar grandes volúmenes de datos”.

(Vargas, 2024).

Autor

Camilo Vargas Aguirre Mag

Correo electrónico: cv2304@columbia.edu

ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-9981-5761>

Político, periodista, consultor

Universidad de los Andes; Universidad de Columbia

Recibido: 06-05-2024

Aceptado: 21-07-2024

Resumen

Objetivo. Revisar los contenidos y la implementación del CONPES 3975 de 2019 sobre inteligencia artificial (IA) y otras iniciativas de política pública orientadas a la transformación digital. **Metodología.** Se propone un esquema de evaluación de políticas públicas basado en las recomendaciones de la autoevaluación país de la CAF (2024) y en una revisión de las metodologías de evaluación utilizadas en Colombia. **Resultados.** La discusión sobre políticas públicas en inteligencia artificial y transformación digital, así como el papel del Estado en su adopción, se ha centrado en la pertinencia de un esquema de regulación nacional. En el ámbito académico, se debate la regulación del uso y despliegue de sistemas de decisión automatizada (SDA) por parte de entidades estatales a nivel nacional, local y en la rama judicial. Sin embargo, se ha prestado poca atención a los instrumentos y mecanismos de seguimiento de las políticas públicas ya existentes en IA y transformación digital, que han posicionado a Colombia como un país pionero en estas áreas. La falta de evaluación, continuidad y mejora de estas políticas pone en riesgo este liderazgo. **Conclusión.** Se identificó que el país cuenta con herramientas normativas, implementaciones y mecanismos de seguimiento efectivos, aunque también se evidencia una falta de continuidad en el desarrollo de políticas públicas de IA y transformación digital. Se propone una agenda de evaluación que aborde esta deficiencia.

Palabras clave: transformación digital, inteligencia artificial, sistemas de decisión automatizada, políticas públicas tecnológicas, CONPES (Consejo Nacional de Política Económica y Social), regulación de IA, gobernanza de IA en Colombia.

Abstract

Objective. To review the content and implementation of CONPES 3975 of 2019 on artificial intelligence (AI) and other public policy initiatives aimed at digital transformation. **Methodology.** A public policy evaluation framework is proposed, based on the recommendations from the CAF's 2024 country self-assessment and a review of the evaluation methodologies used in Colombia. **Results.** The discussion on public policies around artificial intelligence (AI) and digital transformation, as well as the role of the state in their adoption, has primarily focused on the relevance of a national regulatory framework. In the academic sphere, the regulation of the use and deployment of automated decision-making systems (SDA) by state entities at the national, local, and judicial levels is debated. However, there has been little attention paid to the instruments and monitoring mechanisms of existing public policies in AI and digital transformation, which have positioned Colombia as a pioneer in digital public policies. The lack of evaluation, continuity, and improvement of these policies puts this leadership at risk. **Conclusion.** It was found that the country has effective regulatory tools, implementations, and monitoring mechanisms, but there is also evidence of a lack of continuity in the development of AI and digital transformation public policies. An evaluation agenda is proposed to address this deficiency.

Keywords: digital transformation, artificial intelligence, automated decision systems, technology public policy, CONPES (National Council of Economic and Social Policy), AI regulation, AI governance in Colombia.

Introducción

Estado e implementación de IA en el sector público

En el ámbito de la inteligencia artificial y la transformación digital, Colombia enfrenta una paradoja. A pesar de ser pionera en políticas públicas de IA y transformación digital (Giandana y Pisanu, 2023) y líder en indicadores de gobierno digital y preparación para la IA en la región (Banco Mundial, 2023; Estrategia Nacional Digital, 2024), el país sigue enfrentando serios rezagos en la adopción de estas tecnologías, así como en la obtención de la infraestructura y el capital humano necesarios para desarrollarlas e integrarlas en su aparato productivo (Banco Mundial, 2023). Además, Colombia sufre de un retraso crónico en indicadores de preparación para la economía digital y la competitividad, ocupando actualmente el puesto 57 de 67 economías en el Global Competitiveness Center (IMD, 2024).

Por otra parte, los desafíos estructurales que enfrenta el país son bien conocidos, y sin políticas públicas adecuadas, las oportunidades que presentan la IA y la automatización podrían agravar estos problemas. En Colombia, fenómenos como el desempleo estructural, la informalidad laboral y empresarial, y especialmente el desempleo juvenil—con una tasa de ocupación joven del 46% frente al 58% a nivel nacional según el DANE 2023 (La Silla Vacía, 2024)—podrían intensificarse ante la inminente automatización impulsada por nuevas tecnologías. Según la metodología de medición, entre el 20% y el 57.8% de los trabajadores y ocupaciones en el país podrían ser automatizados en un futuro cercano, afectando

desproporcionadamente a mujeres, jóvenes y trabajos administrativos (Briggs *et al.*, 2023; Mintrabajo, 2021; Mejía y Pabón, 2023; Fernández y Suescún, 2023; IMF, 2024).

Ante los desafíos que plantean las reformas sociales, la adaptación e innovación del sector público en Colombia requieren inevitablemente la transformación digital de los sistemas de información y el aprovechamiento de las capacidades de la inteligencia artificial (IA) y los sistemas de decisión automatizada (SDA) para gestionar grandes volúmenes de datos. Aunque el proyecto de ley de reforma a la salud del gobierno nacional propone una gestión basada en resultados que alimenten el Sistema Público Unificado e Interoperable de Información en Salud (SPUIIS) (Gaceta del Congreso, 2023), ni el debate público ni la propuesta gubernamental abordan o exponen el estado actual de la transformación digital en el sector salud y el papel crítico que juega una infraestructura de datos interoperable en el Sistema General de Seguridad Social en Salud (SGSSS). En este contexto, el país enfrenta un serio atraso en la creación de indicadores dinámicos de avance, basados en métodos de seguimiento de la gestión pública y utilizando herramientas como el Formulario Único de Registro de Avance de la Gestión del Departamento Administrativo de la Función Pública, a nivel sectorial.

En el ámbito laboral, por otro lado, el Proyecto de Reforma Laboral presentado por el gobierno en 2023 no incluye menciones sobre el impacto del uso de SDAs e IA en el mercado laboral colombiano, salvo en lo referente a su aplicación en plataformas digitales o sistemas de calificación algorítmica (MinTrabajo, 2023). Esto subraya no solo la necesidad, sino la urgencia, de realizar un balance exhaustivo e informado de la política pública en materia de IA, SDAs y transformación digital en el país.

Desde julio de 2023, al cierre del CONPES 3975 de Inteligencia Artificial y Transformación Digital de 2019, la Dirección Nacional Liberal ha iniciado una iniciativa de seguimiento a las políticas públicas de inteligencia artificial. Esta iniciativa tiene como objetivo proponer una serie de medidas para impulsar el empleo competitivo, establecer estándares de uso y fomentar el desarrollo y adopción de la IA con el fin de aumentar la productividad laboral y agregada en Colombia.

Aunque el concepto de inteligencia artificial ya está presente en la normatividad colombiana, estas disposiciones no se mencionan en los actuales documentos de política pública digital, como la Estrategia Nacional Digital y la Hoja de Ruta del MINCIENCIAS, ambos de 2024. El Estado colombiano define la inteligencia artificial en el Decreto 1263 de 2022 *como un campo de la informática dedicado a resolver problemas cognitivos comúnmente asociados con la inteligencia humana o seres inteligentes, entendidos como aquellos que pueden adaptarse a situaciones cambiantes. Su base radica en el desarrollo de sistemas informáticos, la disponibilidad de datos y los algoritmos.*

Asimismo, el país se adhiere a compromisos internacionales como los principios de clasificación de IA de la OCDE (2024), que definen los sistemas que utilizan inteligencia artificial u otras tecnologías de automatización como sistemas automatizados capaces de realizar previsiones, formular recomendaciones o tomar decisiones que afectan entornos reales o virtuales, para un conjunto específico de objetivos definidos por seres humanos. Los sistemas de IA están diseñados para operar con diversos niveles de autonomía (OCDE, 2024). A través del Decreto 1263 de 2022, las entidades públicas de orden nacional y territorial están obligadas a reportar el uso de IA y otras tecnologías de automatización mediante el formulario FURAG del Departamento

Administrativo de la Función Pública. Sin embargo, este mecanismo aún no ha sido utilizado para realizar un diagnóstico sobre la penetración del uso de IA y SDAs en el sector público colombiano (Minciencias, 2024; Estrategia Nacional Digital, 2024).

En este sentido, la investigación de Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023) es el estudio más exhaustivo en cuanto a la documentación, registro y clasificación de sistemas de decisión automatizada (SDA) con implementación de IA en Colombia. Este trabajo ofrece una radiografía del estado del país en su triple rol como consumidor, promotor y regulador de la inteligencia artificial. La investigación analiza tres repositorios derivados de la normatividad vigente y de las políticas públicas del gobierno Duque (2018-2022): el registro de seguimiento alineado con los lineamientos de la OCDE en el DAPRE, el repositorio de datos abiertos del MinTIC y los programas de innovación basados en datos del mismo ministerio, así como los registros reportados en el Formulario Único de Reporte de Avances de la Gestión (FURAG). Cabe destacar que, hasta la fecha de la investigación en julio de 2023, las guías del FURAG no incluían un glosario con una definición de IA. Para 2021, Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023) encuentran que de las 2,399 entidades analizadas, 233 (8%) utilizan IA o automatización robótica. Sin embargo, debido a la falta de información en los mecanismos de registro, los investigadores se ven obligados a recurrir a métodos alternativos para identificar los desarrollos actualmente implementados.

Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023) identifican implementaciones y usos de inteligencia artificial y sistemas de decisión automatizada (SDA) en áreas tan diversas como delicadas en materia de derechos civiles. Estos incluyen proyectos de identificación, el uso de algoritmos para agilizar el trabajo de los investigadores en la Fiscalía General de la Nación (Datos

Abiertos, 2023) y la predicción delictiva en la Policía Nacional (Blu Radio, 2024). Sin embargo, en el contexto de la actual discusión sobre la política nacional y la regulación vigente que rige estos despliegues, se vuelve aún más relevante realizar un balance exhaustivo de dichas políticas. Esto permitiría determinar, por ejemplo, cuántos de estos desarrollos son resultado directo de la implementación de políticas nacionales como el CONPES 3975.

En su análisis, los investigadores identifican 113 implementaciones de SDAs, de las cuales 97 están actualmente en funcionamiento, 14 en fase piloto, 1 suspendida y otra descontinuada. Es notable que el despliegue de SDAs e inteligencia artificial sea mayor en entidades territoriales que en las nacionales (125 territoriales frente a 108 nacionales). Para el registro y clasificación de estas implementaciones, los investigadores utilizan tres esquemas de análisis: el sistema de clasificación de funciones de gobierno del DANE (COFAG), para determinar el sector de la entidad que lo despliega (74% en asuntos económicos, 23% en servicios públicos, 19% en educación, entre otros); el sistema de clasificación Fair LAC del Banco Interamericano de Desarrollo (18% en justicia, 17% en educación, 13% en medio ambiente, 10% en gestión de gobierno y 9% en inclusión social); y la clasificación según los lineamientos de la OCDE, que agrupa los SDAs y algoritmos por funciones como reconocimiento (64%), detección de eventos (34%) y predicción de eventos (26%), entre otros.

Los autores utilizan el esquema de análisis del ciclo de políticas públicas (Gutiérrez y Dájer, 2023, citado en Gutiérrez y Muñoz-Cadena, 2023) para clasificar los distintos SDAs según su uso en las fases de agendamiento, formulación, implementación y seguimiento o evaluación de las políticas públicas. A través de este análisis, encuentran

un gran potencial en el despliegue ético y ordenado de los SDAs por parte del sector público.

La investigación también presenta varios ejemplos de implementaciones de inteligencia artificial en instituciones como la Fiscalía, la DIAN, la Contraloría, el sistema PRISMA en el sistema penitenciario, el SENA y el algoritmo reservado del “registro único de ingresos” utilizado para el SISBEN IV. Los investigadores identifican que 64 de estos sistemas, o el 58%, hacen uso de datos personales. En este sentido, el estudio destaca los riesgos asociados al despliegue de SDAs, incluyendo la posible violación de derechos y del marco normativo de privacidad de datos, así como el efecto de “caja negra” e inexplicabilidad de los SDAs, donde las decisiones tomadas o sugeridas por los algoritmos no son transparentes para los tomadores de decisiones o para la ciudadanía. Esto puede llevar a la erosión de los sistemas de rendición de cuentas y, en el ámbito judicial, al menoscabo del principio del debido proceso.

Los investigadores presentan dos ejemplos ilustrativos: el Piloto de Alumbrado Inteligente en Cali, que fue detenido por el Concejo Municipal al descubrir que su implementación correspondía al operador público EMCALI, y el concepto de la Procuraduría General de la Nación (PGN, 2020) sobre la implementación del Sistema de Ciberinteligencia basado en inteligencia artificial para la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL). Este sistema, que utiliza información de redes sociales y la web, fue cuestionado debido a que la existencia de una herramienta tecnológica para seguir la actividad virtual de los ciudadanos podría implicar una vulneración de los derechos a la intimidad, a la libertad de expresión y al derecho al habeas data (PGN, 2020).

Este análisis lleva a los autores a formular una serie de recomendaciones para la implementación de SDAs en el país. Entre las recomendaciones destacan: estudiar de manera sistemática su implementación, garantizar mecanismos de auditoría y control, realizar la implementación en etapas de evaluación y establecer mecanismos de mapeo y caracterización oficial por parte del Estado colombiano (Gutiérrez y Muñoz-Cadena, 2023). También sugieren la implementación de principios de transparencia algorítmica en el sector público (Gutiérrez y Castellanos-Sánchez, 2023; GPAI, 2024).

Basándose en los lineamientos vigentes para la formulación de políticas públicas de IA en la región (CAF, 2024), la investigación busca contextualizar estos desarrollos como parte de políticas públicas anteriores de desarrollo y transformación digital. El objetivo es asegurar la continuidad de dichas políticas, minimizar el impacto de los cambios de gobierno y garantizar que el debate público cuente con todos los recursos y aprendizajes institucionales disponibles (OECD, 2022; Banco Mundial, 2023). Para ello, la investigación revisa las políticas públicas de IA de 2019 a 2023, con énfasis en las líneas de acción del CONPES 3975 de IA y transformación digital.

El presente documento se divide en cuatro partes, incluyendo la anterior introducción. La segunda presenta la estrategia de revisión, resultados y acciones posteriores recomendadas para el seguimiento y evaluación del CONPES 3975 y otras políticas públicas de transformación digital, utilizando como marco el cuestionario de autodiagnóstico de la Corporación Andina de Fomento (CAF 2024), destallando el actual esquema de gobernanza de IA y datos en el país. La tercera parte hace una revisión de los mecanismos y agenda de evaluación de estas políticas públicas a la luz de los indicadores que se pueden derivar del registro

FURAG del Departamento Administrativo de la Función Pública, los criterios del Índice de Madurez de Gobierno Digital de Gartner 2.0 utilizado por el MINTIC (2020) como esquema de evaluación de la política de gobierno y transformación digital en el sector público, los esquemas de evaluación utilizados por el Departamento Nacional de Planeación y las recomendaciones de clasificación de sistemas de decisión automatizada SDAs y transparencia algorítmica en el sector público (Gutiérrez y Castellanos-Sánchez 2023; GPAI 2024). La cuarta sección presenta las conclusiones recomendaciones basadas en tres áreas prioritarias: la agenda de formación de capital humano para la transformación digital y la IA, el impacto de la IA y la automatización en el empleo y el sector productivo, y la agenda de discusión en materia de regulación de IA.

El CONPES de IA y Transformación Digital

La visión “cortoplacista” asociada a los ciclos de gobierno constituye uno de los retos más significativos que enfrentan los gobiernos latinoamericanos para lograr una implementación efectiva de políticas de IA y tecnología (CAF 2024). Según el Banco Mundial (2023), actualmente Colombia se encuentra entre los países más avanzados en gobierno digital en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, el país ha comenzado a rezagarse respecto a sus pares en términos de efectividad del gobierno digital. El país enfrenta retos para implementar y operacionalizar marcos existentes, como el Plan Nacional de Infraestructura de Datos (PNID) y el Decreto 1389 de 2022 sobre gobernanza de datos. Así mismo, el país carece de una estrategia nacional para guiar el desarrollo de habilidades digitales y coordinar los programas de apoyo del sector público y privado

que garanticen la implementación efectiva de una estrategia nacional de habilidades digitales (Banco Mundial 2023).

Este diagnóstico del Banco Mundial se soporta sobre lo que se ha identificado en la literatura como la persistencia de una *brecha de implementación*, es decir, una divergencia entre las políticas formuladas y la forma en que se realizan y se hacen efectivas. En Colombia, existen normas y regulaciones que cubren adecuadamente la mayoría de los aspectos de la gestión pública, pero en muchos casos no se aplican o su implementación es limitada (Robinson 2015 citado por Sanabria-Pulido y Rabaii 2020). En este sentido, desde mediados de la década de 1990, respondiendo al mandato en la Constitución de 1991, el gobierno nacional ha realizado esfuerzos para crear, estandarizar y fortalecer un sistema para hacer un seguimiento de cómo se están logrando los objetivos trazados en esquemas de proyectos desde, entre otras entidades, la Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP 2014; Mejía 2020).

Los tipos de evaluaciones incluyen: de operaciones, que analizan la efectividad del *proceso* de implementación; institucionales, que consideran el *contexto institucional y normativo* de una política pública o programa; de resultados, que evalúan los *efectos intencionales y no intencionales* de una política; y de impacto, que determinan los *efectos atribuibles o causalidad* de una intervención. Estas evaluaciones permiten una comprensión integral de las políticas públicas y sus impactos (Mejía 2020). La información generada, por ejemplo, a través del monitoreo continuo de proyectos derivados del Plan Nacional de Desarrollo permite al Departamento Nacional de Planeación evaluar los resultados y elaborar informes de progreso de rendición de cuentas que el gobierno nacional puede presentar al Congreso (Mejía 2020), modelo que debería ser aplicado para los

programas de transformación digital y desarrollo de inteligencia artificial, en el contexto de la discusión sobre su regulación.

Específicamente en materia de inteligencia artificial, la Corporación Andina de Fomento (2024) propone la adopción de un esquema de “construir sobre lo construido”, apalancándose en las fortalezas de las iniciativas existentes para generar sinergias y maximizar el impacto, focalizar en las acciones en aquellas áreas donde existen mayores desafíos y donde se evidencia el mayor potencial de impacto. Para ello, la CAF (2024) proporciona una serie de lineamientos, tales como la realización de una autoevaluación para analizar el grado de madurez y el estado de avance del país en políticas públicas de IA, y así establecer además la(s) entidad(es) pública(s) líder(es) en materia de IA a nivel nacional y subnacional, junto con sus roles y responsabilidades, junto con las instancias formales de articulación interinstitucional. Este documento propone una aproximación desde dichos lineamientos sobre el CONPES 3975 de 2019 de IA y transformación digital y políticas públicas asociadas.

El CONPES es quizás uno de los instrumentos más efectivos de formulación, implementación y seguimiento de política pública del estado colombiano. El Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) *“es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Para lograrlo, coordina y orienta a los organismos encargados de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales que son presentados en sesión”. “El Departamento Nacional de Planeación (DNP) desempeña las funciones de Secretaría Ejecutiva del CONPES, y por lo tanto es la entidad encargada de coordinar y presentar todos los documentos para discutir en sesión”.*

Cada documento CONPES es sometido a aprobación, que incluye unos objetivos, indicadores de esos objetivos y plazos de ejecución para las entidades encargadas, así como plazos de seguimiento y reporte de avances en informes periódicos para la vigencia de las políticas en ellos contenidas. Se hace también una asignación presupuestal, sujeta a la disponibilidad de los recursos y financiamiento de las entidades, que además debe ser reportada en el Marco Fiscal de Mediano Plazo (MFPM) del sector Hacienda para integrarse a la planeación financiera de la Nación, junto con las proyecciones de inversión para los planes plurianuales del Gobierno Nacional, para garantizar la disponibilidad de los recursos en el ciclo de elaboración del Presupuesto General de la Nación. Tras su expedición y adopción, el seguimiento se reporta a través del sistema SisCONPES del Departamento Nacional de Planeación. El CONPES 3975 fue expedido el 8 de noviembre de 2019. El presente documento consulta el reporte del SISCONPES registrando una última fecha de actualización del 9 de mayo de 2024.

Con unas necesidades de inversión de COP 121.619.000.000 desde su expedición en 2019 hasta su cierre en junio de 2023 y con una ejecución total reportada de 98.34%, el CONPES 3975 tenía como objetivo principal el de aumentar la generación de valor social y económico a través de la transformación digital del sector público y del sector privado mediante cuatro líneas de acción principales:

Para el Objetivo 1: Disminución de barreras, se implementaron un total de 13 acciones para disminuir las barreras que impiden la incorporación de tecnologías digitales en el sector privado y en el sector público para facilitar la transformación digital del país, con una ejecución del 100.24%, principalmente distribuidas entre el MinTIC, MinCIT, Presidencia y el MinTrabajo.

Para el Objetivo 2: creación de condiciones habilitantes, se ejecutaron un total de 19 acciones para crear condiciones habilitantes para la innovación digital en los sectores público y privado con el propósito que sea un mecanismo para el desarrollo de la transformación digital, con una ejecución del 95.30%, principalmente entre el MinTIC, e MINCIT, DNP, la Presidencia, el MinSalud, Archivo General y Colombia Compra Eficiente.

Para el Objetivo 3: Fortalecimiento del capital humano, hubo un total de 9 acciones para fortalecer las competencias del capital humano para afrontar la “cuarta revolución industrial” con el fin de asegurar el recurso humano requerido, con una ejecución del 97.86%, donde el grueso de la ejecución estuvo a cargo de los Ministerios de Educación y Ciencias, junto con el SENA y el MINTIC.

Este punto es particularmente relevante en materia del punto crítico de formación de capital humano y habilidades digitales (Banco Mundial 2023). A raíz de la necesidad de poner en marcha una política de reactivación económica y de profundizar en herramientas de formación de capital humano en tecnología, se expedieron también los CONPES 3988 de 2020 de Innovación en las prácticas educativas a través de las tecnologías digitales-Tecnologías para Aprender y el CONPES 4023 de 2021 de Política Nacional para la Reactivación, repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente, con vigencias de ejecución hasta 2024 y 2026 respectivamente.

En su último objetivo de monitoreo y evaluación, el CONPES 3988 crea toda una infraestructura e institucionalidad para la *medición de indicadores de calidad de la educación tecnológica*, mientras que el CONPES

4023 dispone COP 160.000.000.000 para el fortalecimiento de los habilitadores digitales del país desde el SENA.

Finalmente, el cuarto Objetivo del CONPES 3975 de creación de condiciones habilitantes tuvo un total de 21 acciones para preparar a Colombia para los cambios económicos y sociales que conlleva la IA con una ejecución del 96.65%, entre la Presidencia de la República, el DNP, el Ministerio TIC, el MinCiencias, el SENA y el Ministerio del Trabajo.

Sobre este punto, varias medidas del CONPES 3975 en materia de ciencia, tecnología e innovación no se presentan en la Hoja de Ruta de Implementación de IA del MinCiencias (Minciencias 2024), a pesar de que aparecen como ejecutadas en los registros del SisConpes. De la misma manera, la hoja de ruta del MinCiencias no hace mención de las medidas tendientes a involucrar el desarrollo e investigación en materia de IA en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, ni en las disposiciones del posterior CONPES 4069 de 2021: Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (CCIT 2022), que cuenta con unas estimaciones de financiamiento de COP 967.945.000.000 hasta el 2031.

En el agregado, es actualmente posible hacer una evaluación de la efectividad del estado en la consecución de varias de las finalidades de estas políticas públicas, identificando en el ciclo de ejecución de las mismas barreras, aciertos y lecciones aprendidas, con miras a formular políticas públicas posteriores y a un trámite legislativo de marcos regulatorios en materia de inteligencia artificial, políticas nacionales de datos y de transformación digital que esté basado en evidencia.

Tabla 1. Financiamiento proyectado de entidades en los CONPES 3975 – 3988 – 4069

	CONPES 3975	CONPES 3988	CONPES 4069
	IA y transformación digital	Tecnologías Para Aprender	Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología
	Cierre: 30 de junio de 2023	Cierre: 31 de diciembre de 2024	Cierre: 31 de diciembre de 2031
	Ejecución total: 98%	Ejecución total: 87,88%	Ejecución total: 18,55%
Agencia Nacional del Espectro			
Archivo General de la Nación	\$300.00		
Bancoldex			
DNP	\$2,386.00		\$9,350.00
Colombia Compra Eficiente		\$226.00	
MINCIENCIAS			\$967,945.00
DAFP			\$274.00
DAPRE	\$1,884.00		\$900.00
DANE			\$4,650.00
DIAN	\$15,272.00		
FDN	\$50.00		
MINCIT			\$13,700.00
MEN	\$55,424.00	\$6,346.00	
MINJUSTICIA	\$759.00		
MINSALUD	\$3,155.00		
MINTIC	\$40,239.00	\$200,390.00	\$154,180.00
MINTRABAJO	\$80.00		\$2,700.00
SENA	\$2,070.00	\$23,815.00	
ICFES		\$411.00	
TOTAL	\$121,619.00	\$231,188.00	\$1,154,099.00
Cifras en millones COP			

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación

En materia de creación y apoyo al ecosistema de innovación en inteligencia artificial y transformación digital, el CONPES ordena al

MinCIT a través de INNPULSA la puesta en marcha de la operación de una sede del Campus de Emprendimiento Exponencial C Emprende, y solicita al SENA formular un programa de formación para el trabajo con énfasis en habilidades en programación, explotación y análisis de datos. El CONPES también instó al Ministerio del Trabajo a hacer una caracterización del mercado laboral colombiano en términos del impacto de la inteligencia artificial, tecnologías “de la cuarta revolución industrial” e identificación de los vacíos en ciencia, tecnología e innovación (Mintrabajo 2021), creando un *primer instrumento diagnóstico* y una línea de base para la observación del mercado laboral colombiano. Dicho diagnóstico, sin embargo, no hace parte de los documentos vigentes de política pública.

En el objetivo 4, en materia de gobernanza se insta al DNP a formular una política de ciberseguridad con medidas y estándares para proteger a los usuarios en el uso de sistemas de Inteligencia Artificial, que posteriormente se convertirá en el CONPES 3995 de 2020: Política nacional de confianza y seguridad digital y en el posterior Decreto 338 de 2022 de Gobernanza de Seguridad Digital, que rige hoy el Comité de Seguridad Digital y a cuya modificación hacen alusión dos proyectos de ley para la creación de una agencia de seguridad digital del Estado (Luna 2023; Congreso de la República 2023). En el mismo sentido, se insta al MINTIC a implementar todas las medidas destinadas a la creación de la infraestructura de datos como resultado de la ejecución del documento CONPES 3920 Política Nacional de Explotación de Datos (Big Data), y que junto con las disposiciones en materia de políticas digitales en los objetivos anteriores, resulta en el cuerpo normativo que rige actualmente la política digital del país y su gobernanza.

Es en virtud de esta normatividad que hoy el estado colombiano está obligado a reportar, desde las entidades ejecutoras, proyectos de

implementación de inteligencia artificial. Al cierre del CONPES 3975 y ad portas de un posible nuevo CONPES de IA para el mes de agosto de 2024, vale la pena repasar la ejecución del 3975, diseñar los lineamientos para su evaluación y estandarizar los mecanismos de medición de la política pública nacional en materia de inteligencia artificial y transformación digital a la luz de los lineamientos de la CAF (2024).

En primer lugar, la CAF propone una auto evaluación a nivel país en distintas dimensiones de implementación de política pública, con una serie de preguntas tendientes a identificar qué dimensiones o priorizaciones de ejecución se han hecho, si existen marcos éticos, propuestas regulatorias o evaluaciones, qué grados de adopción se pueden identificar en el país, si hay programas educativos cuya efectividad haya sido evaluada, y qué normatividad o esquema de gobernanza se encuentra vigente en el país. A continuación, se presenta un cuadro que resume las medidas del CONPES 3975 a la luz de las categorías de auto evaluación de la CAF:

Tabla 2. Tabla de Autoevaluación de Políticas Públicas de IA de la CAF

CATEGORÍA EVALUACIÓN CAF	ACCIÓN O MEDIDA CONPES 3975 O POSTERIOR	ENTIDAD
Dimensiones y priorizaciones	Lineamientos de priorización y para despliegues de AgroTech, HealthTec y GovTech	Presidencia
	Plan de seguimiento bajo lineamientos del Consejo de Inteligencia Artificial de la OCDE	Presidencia
Marco ético	Marco Ético para la Adopción de IA en Colombia (Guío 2020)	Presidencia
Estudios anteriores	Estudio de impacto de la IA y la cuarta revolución industrial en el mercado laboral	MINTRABAJO
	Evaluación de la política de Gobierno Digital (Mintic 2020)	MINTIC
	Evaluación Programa Fábricas de Productividad (DNP 2021)	DNP
Compromisos Internacionales	Lineamientos de la OCDE	Presidencia - Cancillería
Propuestas regulatorias	Reporte general sobre regulación que impacta la creación del mercado de IA en Colombia	DNP - MINTIC
	Metodología para el análisis prospectivo de tecnologías digitales	DNP
	Textos normativos para nuevos modelos de negocio con IA	MINCIT
	Lineamientos para la reglamentación de la factura electrónica	MINCIT
	Lineamientos para la reglamentación del teletrabajo	MINTRABAJO
Despliegues sandboxes	Plan de asistencia técnica y guía en la creación de sandboxes (Decreto 1732 de 2021)	Presidencia - MINCIT
	Implementación de Sandbox regulatorio	Superintendencia de Industria y Comercio
Programas educativos	Lineamientos curriculares de IA adoptados por el MEN 2022 a 2026	Mineducación
	Implementación del Portal Colombia Aprende	Mineducación
	Estrategia de ambientes de aprendizaje con tecnologías emergentes, MinEduación	Mineducación
	Articulación intersectorial en "edutainment" STEM	Mineducación - MINTIC
	Plan piloto de identificación de estudiantes con talento STEM	Mineducación
	Ambientes y ecosistemas de educación innovadora	Mineducación
	Estrategia para el talento humano IA en la educación superior	Mineducación
Lineamientos de calidad para programas IA en educación media	SENA	

CATEGORÍA EVALUACIÓN CAF	ACCIÓN O MEDIDA CONPES 3975 O POSTERIOR	ENTIDAD
Programas educativos	Formación para el trabajo en programación, explotación y análisis de datos	SENA
	Observatorio Colombiano de Innovación Educativa	Mineducación
	Conpes 3988 Línea 1 - Índice de Innovación Educativa	Mineducación
	Conpes 3988 Línea 2 - Medición de Capacidades y Aprendizajes en Tecnología e Informática	Mineducación
	Transformación del programa Computadores para Educar en Tecnologías para Aprender	DNP
Normas jurídicas	Decreto 1263 de 2022 Lineamientos y estándares aplicables a la Transformación Digital Pública, Definición de Inteligencia Artificial y obligación de reportar desarrollos en Función Pública	Presidencia
	Directiva Presidencial 3 de 2021 Contratación y despliegue de IA	Presidencia
	Decreto 1732 de 2021 Mecanismos exploratorios de regulación ambientes especiales de vigilancia y control o sandbox regulatorio	Presidencia
	Resolución 460 de 2022 Plan Nacional de Infraestructura de Datos (PNID), Comité Nacional de Datos, MinTic	MINTIC
	Decreto 1644 de 2021 Herramientas de Facilitación de la Inversión Extranjera Directa	MINCIT
	Decreto 442 de 2022 Sistema de compra pública innovadora	DNP
Gobernanza datos públicos	Decreto 1389 de 2022 Modelo de gobernanza de la infraestructura de datos, Comité Nacional de Datos	Presidencia
	Decreto 767 de 2022 Lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital	MINTIC
Brecha digital de género	Desarrollo de estándares para la implementación de sistemas de IA incluyentes en el país por parte del MinTIC	MINTIC
Grados de adopción		
<i>Transformación digital sector público</i>	Sistema de compra pública	Colombia Compra Eficiente
	Operación del Portal Único del Estado Colombiano	MINTIC
	Estrategia de modernización y digitalización	Archivo Nacional
	Plan de transformación digital de la rama ejecutiva	MINTIC
	Interoperabilidad de la Historia Clínica del MinSalud	MinSalud
<i>Programas sector privado</i>	Acuerdos de mercado en Comités de Inversión Extranjera Directa Sistema Nacional de Competitividad e Innovación	MINCIT

CATEGORÍA EVALUACIÓN CAF	ACCIÓN O MEDIDA CONPES 3975 O POSTERIOR	ENTIDAD
<i>Programas sector privado</i>	Estrategia Softwhere.com.co de articulación empresarial	MINCIT
	Servicios del Programa Fábricas de Productividad, MinCIT	MINCIT
	Centros de transformación digital empresarial, MinCIT	MINCIT
	Campus de Emprendimiento Exponencial C Emprende, MinCIT.	MINCIT
	Programa N.EX.T de manufactura avanzada, MINCIT	MINCIT
	Campus de Emprendimiento Exponencial C Emprende, INNPULSA.	INNPULSA
	Esquema de creación de áreas de I+D en empresas colombianas	Minciencias
<i>Ciencia y tecnología</i>	Listado de profesionales con doctorado en IA	Minciencias
	Línea de financiamiento IA Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación	Minciencias
	Plan de transferencia de conocimientos en IA para el sector privado	Minciencias
	Esquema de creación de áreas de I+D en empresas colombianas	Minciencias
	Movilidad de expertos y mapeo académico de aliados estratégicos	Minciencias
<i>Implementaciones públicas</i>	Catalizadores de la Innovación del Centro de Innovación Pública Digital	MINTIC
	Laboratorio GovTech de Colombia (MILAB) en asociación	INNPULSA
	Plan Posicionamiento del Centro para la Cuarta Revolución Industrial (World Economic Forum 2023)	MINTIC
	Laboratorios digitales estratégicos	MINTIC
	Programas AprendelA	Presidencia
	POLICY LAB	INNPULSA
	Proyecto Data Commons Agro	MINTIC
	Proyectos Máxima Velocidad, Data Jam, Data Sandbox	MINTIC
	Iniciativas de ciudades inteligentes	MINTIC
<i>Medición de adopción en el Sector Privado</i>	Medición con Encuesta TIC con lineamientos de la OCDE	DANE
	Certificación de norma técnica e integración del Sistema Estadístico Nacional en el Plan Nacional de Infraestructura de Datos	DANE

Fuente: elaboración propia con datos del Departamento Nacional de Planeación

Tomadas en su conjunto, las políticas públicas, programas, estudios

y avances normativos dan cuenta de una agenda de trabajo robusta en materia de desarrollo de IA en el sector público colombiano para todas las categorías de diagnóstico de la CAF. Con miras a establecer el andamiaje institucional que garantiza la continuidad y rendición de cuentas, la siguiente sección presenta el esquema normativo y de gobernanza en el que se inscriben las políticas de IA y transformación digital en el país al cierre del CONPES 3975 en junio de 2023.

El esquema de gobernanza de IA y transformación digital

Como se detalla en la sección anterior, el CONPES 3975 llevó a la formulación e implementación de una política pública multisectorial que posteriormente dio lugar al desarrollo normativo y al establecimiento de modelos de gobernanza para el sector TIC en donde se anida el grueso de la normatividad vigente en materia de Inteligencia artificial y transformación digital.

A diferencia de la percepción de que la inteligencia artificial representa un fenómeno nuevo para el Estado colombiano, y que en virtud de ello, el gobierno nacional no acompaña ningún proyecto de ley en curso en el Congreso en materia regulatoria (Evento Minciencias 2024), es importante hacer esta revisión normativa y de gobernanza.

En primer lugar, están los marcos éticos y los lineamientos no vinculantes derivados del Marco Ético de IA, los lineamientos OCDE y su tablero de seguimiento en la Presidencia de la República (actualmente discontinuado

según Gutiérrez y Muñoz-Cadena 2023). En 2021, se emitió la Directiva Presidencial 3 de 2021 que obliga a todas las entidades públicas del orden nacional a acogerse a los parámetros para la contratación y despliegue de herramientas tecnológicas como la Inteligencia Artificial, la computación en la nube, y la seguridad digital, entre otras. Dicha directiva se desarrollará en los decretos posteriores.

El decreto 1732 de 2021 delinea los mecanismos exploratorios de regulación para modelos de negocio innovadores en industrias reguladas y los ambientes especiales de vigilancia y control o *sandbox* regulatorio, así como la creación de un comité intersectorial para la implementación y balance de los mismos, cuya Secretaría Técnica radica en el DNP (Resolución 089 de 2022 DNP). Posteriormente, se emite la Resolución 460 de 2022 del MINTIC - Plan Nacional de Infraestructura de Datos (PNID), creando el Comité Nacional de Datos MINTIC con una hoja de Ruta de implementación de la gobernanza y mapeo de la infraestructura de datos y su marco de interoperabilidad, con un tiempo de ejecución hasta el 2025.

El Decreto 1389 de julio de 2022 establece de modelo de gobernanza de la infraestructura de datos, obligando a la reunión trimestral del Comité Nacional de Datos, cuya Coordinación queda a cargo en la Alta Consejería para la Transformación Digital, ratificado en el Decreto 523 de abril de 2023, y su secretaría técnica radica en la dirección de Desarrollo Digital del DNP. Dicho comité integra también al DANE con el Sistema Estadístico Nacional (SEN), y debe entregar un informe anual a la Presidencia de la República sobre el avance en materia de política de infraestructura de datos.

Es en el marco de esta política pública del PNID que se presentan los retrasos en el avance de las herramientas de interoperabilidad en la plataforma de intercambio de datos de software libre XRoad utilizada por el estado colombiano, implementada desde 2019 (con 84 entidades inscritas, 124 operando, según la Estrategia Nacional Digital 2024, de un universo de más de 6,000 entidades nacionales y territoriales). No es claro si los desarrollos posteriores a esta normatividad en virtud del Plan Nacional de Desarrollo derogan o modifican las disposiciones de regularidad, balance y rendición de cuentas a cargo de la Alta Consejería de Transformación Digital de la Presidencia de acuerdo a este marco normativo.

Así mismo, el Decreto 767 de 2022 establece los lineamientos generales de la Política de Gobierno Digital, liderada por el MinTIC, designa como articuladores a la Alta Consejería, al MinTic y su Dirección Gobierno Digital, a las Oficinas de Fomento Regional, y obliga a la designación de *Chief Data Officers* (Administradores de Datos) en las entidades de carácter nacional y territorial. Utiliza las herramientas del Modelo Integrado de Planeación y Gestión MIPG y los Comités Institucionales de Gestión y Desempeño delineados por el Decreto 1083 de 2015, definiendo roles y el deber de seguimiento de dicha política en el Departamento Administrativo de la Función Pública a través del Formulario Único de Registro de Avances de Gestión - FURAG, bajo estándares de calidad según la Ley Estatutaria 1712 de 2014. Los lineamientos de gobierno digital y la obligación de reportar despliegues y desarrollos de inteligencia artificial se rigen bajo la normativa de integración de los planes sectoriales y de desarrollo de transformación digital de las entidades (PETI). De esta manera, todas las entidades ya tienen la obligación de reportar sus avances e implementaciones en materia de inteligencia artificial de acuerdo al

Decreto 1263 de julio de 2022, “lineamientos y estándares aplicables a la Transformación Digital Pública”, quizás el mecanismo más importante en materia de inteligencia artificial actualmente vigente:

Los sujetos obligados evaluarán la pertinencia del uso de inteligencia artificial para la eficiencia-operativa y mejora en la prestación de servicios del Estado, en armonía con el principio de prospectiva tecnológica y la innovación pública digital como elemento transversal de la Política de Gobierno Digital, y en general, todos los elementos que componen la Política de Gobierno Digital y sus lineamientos, guías y estándares.

En específico, los lineamientos incluyen desde la implementación de principios éticos, análisis de riesgos, documentación de procesos, difusión, rendición de cuentas, reporte y seguimiento por parte de los actores de la Política de Gobierno Digital de Presidencia, DNP, Departamento Administrativo de la Función Pública y MINTIC, entre otros.

Es en el contexto de este marco de gobernanza, normativo y de seguimiento que se presenta el subregistro, así como las posibles inconsistencias en el mismo, a julio de 2023 en la base de datos de implementaciones de SDAs reportado en la investigación de Gutiérrez y Muñoz-Cadena (2023). Dicha situación puede corregirse haciendo efectivas las disposiciones del Decreto 1263 de 2022 que obliga a todas las entidades de orden nacional y territorial a reportar sus desarrollos de inteligencia artificial y otras tecnologías relativas a la cuarta revolución industrial. Finalmente, el Decreto 338 de 2022 de Gobernanza de Seguridad Digital, crea el Comité Nacional de Seguridad de Datos, la coordinación del mismo, y posteriormente se establece su Secretaría Técnica en el DNP a través de la Resolución 089 de 2022 del DNP, así como el grupo operativo de acción ColCert en el MinTIC, con obligación

de realizar reportes periódicos. A la fecha, aún no se ha expedido un decreto de nombramiento en propiedad de la Coordinación Nacional de Seguridad Digital, y un balance de este esquema de gobernanza de seguridad digital debería informar el debate legislativo sobre la creación de una agencia de seguridad digital.

Posteriormente, el Plan Nacional de Desarrollo expedido el 5 de mayo de 2023 menciona el uso de inteligencia artificial específicamente en la lucha contra la corrupción en las entidades públicas nacionales y territoriales, en tanto que se garantizará lo dispuesto en el marco normativo de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, “a través de la adopción de tecnologías disruptivas (analítica de datos e inteligencia artificial, entre otros)”. En materia de la continuidad de las políticas actuales, “se fortalecerá el Gobierno Digital del país para tener una relación eficiente entre el Estado y el ciudadano”, incentivando la planeación y gestión territorial. Se solicita el diseño de un programa de datos básicos y una estrategia de datos sectorial en el marco de las recomendaciones, discusiones y lineamientos expedidos por el Comité Nacional de Datos y el Comité de Administración de Datos, lo cual replica las disposiciones normativas del Plan Nacional de Infraestructura de Datos. La primera reunión de este esquema de gobernanza con administradores de datos estaba proyectada para mayo de 2024. Si bien los PETI ya fueron emitidos por las entidades para el 2024 y los administradores de datos de las entidades deben estar seleccionados, dicho listado aún no se había publicado en la página de administradores de datos del MINTIC (MINTIC Gobierno Digital 2024).

El cambio más importante fijado en el Plan Nacional de Desarrollo (2023) es un enfoque territorial basado en la integración de datos geoespaciales: “se pondrá Repositorio de Datos Maestros (RDM),

la Infraestructura Colombiana de Datos Espaciales (ICDE) y el Sistema Nacional de Información Catastral (SINIC), así como se hará la modernización del Sistema de Información Registral. Con la coordinación entre el Departamento Nacional de Planeación, en coordinación con el Ministerio de Vivienda Ciudad y Territorio y el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC) para el desarrollo, actualización y disposición de la información documental técnica, jurídica y geoespacial con el modelo de datos de administración del territorio definido por el Sistema de Administración del Territorio (SAT) “al término de un año” (PND 2023).

En julio de 2023 se creó el plan de trabajo entre el Instituto Geográfico Agustín Codazzi, las entidades del Plan Estadístico Nacional (PEN) liderado por el DANE y el Comité de Datos, con subcomités sectoriales y un grupo táctico. Los sectores del gobierno nacional también crean planes estadísticos, en conjunto con el DANE, como el Plan Estadístico Sectorial Agropecuario 2022-2026, liderado por la Unidad de Planeación Rural Agropecuaria. Dichos planes fijan objetivos estratégicos de intercambio de información y estandarización como requisitos previos para interoperar - en el marco de la Norma Técnica de Calidad NTC-PE de proceso estadístico que certifica el DANE. El DANE, además, publica guías de estandarización. Dicho proceso de estandarización es un requisito para la interoperabilidad, por lo que se puede inferir que al ser pocas las entidades certificadas en sus procesos estadísticos, pocas están preparadas para interoperar sus datos y así avanzar en el esquema de transformación y gobierno digital.

A este esquema de gobernanza en materia digital, se suma en julio de 2023 la Mesa Interinstitucional de Inteligencia Artificial. Si bien no hay una disposición normativa, actualmente el liderazgo de la Mesa radica en

el MinTIC, y su Secretaría Técnica radica en la Dirección de Desarrollo Digital del DNP. En febrero de 2023 se publican la Estrategia Nacional Digital, basada en las metas Sectoriales TIC delineadas en el Plan Nacional de Desarrollo (2023), la Hoja de Ruta de IA del Minciencias (2024) y el plan PotencIA Digital del MINTIC, que a la fecha no cuenta con un documento articulador. En conjunto, estas políticas carecen de balances de los esquemas anteriores o de una estrategia de articulación interinstitucional. Dichas omisiones se hacen particularmente relevantes en vista del anunciado CONPES de IA para agosto de 2024.

La presente investigación presenta el complejo entramado institucional que rige el desarrollo de inteligencia artificial, datos y tecnologías asociadas en el país. Es importante mencionar que, si bien fue ampliamente criticado por su falta de apertura y participación democrática de cara a la sociedad civil (Camacho 2022, Botero 2023), el esquema bajo el que se ejecutó el CONPES 3975 fue uno en el que una autoridad supra ministerial desde la Presidencia de la República tenía autoridad y función de coordinación interinstitucional sobre las distintas entidades ejecutoras de la política. En este sentido, y con miras a establecer un balance apropiado de los resultados a la fecha de las políticas de IA y transformación digital, se recomienda replicar este esquema de rendición de cuentas interinstitucional y multisectorial, a cargo de la Presidencia de la República, con apoyo técnico y documental del Departamento Nacional de Planeación y del Departamento Administrativo de la Función Pública para los indicadores de gestión institucional y operativa (Mejía 2023), y del sector TIC para la evaluación de la efectividad de la política de gobierno y transformación digital, así como de las implementaciones de IA en el sector público. La siguiente sección hace una serie de recomendaciones con base en esquemas de evaluación en el país. Estrategia de evaluación y continuidad de la IA en el país

Como se señaló en secciones anteriores, el Formulario Único Reporte de Avances de la Gestión (FURAG) recopila información sobre el desempeño de las entidades públicas a través de una encuesta nacional a más de seis mil entidades. Es administrado por el Departamento Administrativo de la Función Pública, entidad que a su vez se apoya en esta herramienta para realizar el monitoreo del avance del Modelo Integrado de Planeación y Gestión (MIPG). Su unidad de observación son las entidades públicas del orden nacional y territorial identificadas por el código SIGEP (MINTIC 2020). Con base en la información contenida en el FURAG, ya disponible para el 2022 y 2023, es posible no solo establecer la efectividad de varias de las medidas del CONPES 3975, sino también determinar el avance del país en materia de transformación digital del sector público, con miras a establecer qué tan efectiva es la expedición de una Ley de Datos que acelere la producción de datos desde el sector público para potenciar el desarrollo de la Inteligencia Artificial.

Implementaciones de Inteligencia Artificial

Con base en las preguntas 111, 119 y 162, es posible determinar qué entidades del orden nacional y territorial han implementado tecnologías emergentes para la innovación pública, incluyendo sistemas de inteligencia artificial, análisis masivo de datos y el uso de *sandboxes* regulatorios. Es posible determinar, a manera de diagnóstico general, qué porcentaje de las entidades públicas colombianas están implementando distintos tipos de tecnología, del universo total de entidades.

En vista de que es posible determinar además qué entidades han llevado a cabo implementaciones, es posible ahondar en los tipos de

implementación que se han hecho y qué características comparten estas entidades, así como identificar *barreras* a la implementación de innovaciones públicas con base en la pregunta 114. Debe ser labor del gobierno nacional garantizar el debido cumplimiento de la obligación de reportar de las entidades para poder establecer indicadores de avance a nivel nacional y territorial, y así emitir y aplicar lineamientos de seguridad según estándares técnicos por organismos especializados como la National Institute of Standards and Technology de Estados Unidos (NIST 2024), clasificación y transparencia algorítmica (GPAI 2024) que sirvan para un diagnóstico sobre las necesidades regulatorias específicas del país.

El FURAG también permite a través de las preguntas 112, 113, 125 y 126 establecer qué entidades han hecho uso del Decreto 442 de 2022 de Compra Pública Innovadora para la adquisición de bienes o contratación de servicios de transformación digital, otro indicador importante a la hora de medir la efectividad del CONPES 3975 en términos de habilitación en el sector público.

Infraestructura e interoperabilidad de datos y madurez digital

A través del FURAG en su pregunta 162 también es posible diagnosticar qué entidades del orden nacional y territorial han implementado los lineamientos del Plan Nacional de Infraestructura de Datos y qué entidades están implementando esquemas de interoperabilidad de datos utilizando la plataforma X-Road (preguntas 142 a 144). Es decir, es posible identificar qué entidades están avanzando en sus procesos de transformación y gobierno digital, y a través de otras variables de medición de gestión del FURAG, es posible establecer qué otros elementos

son críticos a la hora de implementar estos planes. Dicho diagnóstico exhaustivo es particularmente relevante en el contexto de la discusión de la Ley de Datos presentada por el gobierno nacional en 2024.

Un precedente importante en esta materia fue la medición del Índice de Madurez de Gobierno Digital - IMGD, llevado a cabo por el MINTIC (2020), que utilizó una estrategia de triangulación de información de varias fuentes, incluyendo indicadores del FURAG, encuestas a la ciudadanía y encuestas a empresas de los directorios de las cámaras de comercio del país, para determinar tanto *resultados* como *impacto* (Mejía 2020) general de la política de gobierno digital implementada hasta el momento. Se encontró que la medición indicaba un nivel medio de la efectividad de la política de gobierno digital equivalente a “la consolidación del gobierno electrónico en las entidades del país”. Diagnósticos como este son fundamentales a la hora de establecer no solamente el avance de las políticas de transformación digital e implementación de IA en el sector público, sino también su nivel de impacto en la ciudadanía y en el aparato productivo, entendido como el universo de empresas que acceden a los servicios del estado a través de medios electrónicos. Sin embargo, hasta el momento ninguna entidad del gobierno nacional ha presentado evaluaciones o mediciones de carácter técnico similares sobre implementaciones de IA y SDAsmen el contexto de la actual discusión sobre la Ley de Datos del MINTIC de 2024 ni de un próximo CONPES de IA.

Transparencia algorítmica y regulación Europea

En el Congreso de la República actualmente cursan varios proyectos de ley tendientes a regular el uso y desarrollo de Inteligencia Artificial en el

país en sus distintas dimensiones. La presente investigación ha señalado los desarrollos normativos, como el Decreto 1263 de 2022, que permiten establecer un universo de registro de estos desarrollos actualmente en el país, sobre la base de los cuales se puede hacer un diagnóstico de la situación en el sector público colombiano, sobre todo a la luz de esquemas de regulación mundial ya vigentes, con la regulación europea (AI ACT) recientemente aprobada y en proceso de adopción por parte de la Unión Europea, con un esquema regulatorio basado en *niveles de riesgo de los sistemas de decisión automatizada* y despliegues de IA. Es posible identificar los desarrollos en las distintas entidades del país, y asignarles un nivel de riesgo congruente con los niveles propuestos por el esquema europeo, que va desde un nivel prohibitivo – sistemas que no deben ser implementados del todo - a un nivel bajo de riesgo, para saber si sí se adaptan o no a las necesidades regulatorias nacionales.

Adicionalmente, existen los lineamientos de *transparencia algorítmica* (Gutiérrez y Castellanos-Sánchez 2023) que buscan documentar de manera sistemática si las implementaciones de inteligencia artificial y sistemas de decisión automatizada identificadas a través de los registros del estado cumplen con los parámetros necesarios a nivel de rendición de cuentas y responsabilidad, derechos humanos, seguridad y privacidad de datos, entre otros derechos fundamentales. En sus distintas dimensiones, estos esquemas de registro y clasificación permiten conocer i. el diseño e implementación de los sistemas ii. Su mecanismo de recolección y procesamiento de datos iii. Los mecanismos de construcción de los modelos y su validación iv. Sus mecanismos de despliegue y monitoreo y finalmente v. el mecanismos de responsabilidad y rendición de cuentas por su operación (GPAI 2024).

Finalmente, es necesario conocer los resultados de experimentos regulatorios (llamados *sandboxes*), a cargo de entidades como la Superintendencia

de Industria y Comercio, que permitan dar luces sobre el impacto de la implementación de sistemas de decisión automatizada e inteligencia artificial en materia de privacidad, propiedad intelectual y libre competencia.

Formación de Capital Humano

Sobre el punto crítico de formación de capital humano para las tecnologías de la cuarta revolución industrial y preparación para una economía digital en el país, los CONPES 3975 y 3988 dispusieron de un trabajo articulado entre el Ministerio de Educación, el MINTIC y el SENA, principalmente, para la construcción de lineamientos curriculares a ser adoptados por el Ministerio de Educación Nacional, lineamientos de calidad para educación en STEM desde el SENA, así como una serie de indicadores de medición de capacidades y aprendizajes en Tecnología e Informática y un Índice de Innovación Educativa, junto con un Observatorio para la Innovación Educativa, y la implementación estrategias de identificación de talento en estudiantes STEM. En su conjunto, estos representan un universo robusto de análisis de políticas públicas de educación y formación de talento que deberían ser objeto de evaluaciones como la medición de los programas de condonación de becas de Talento TI (DNP 2019), para entender qué estrategias funcionan a nivel de formación. Es sobre la base de un esquema tal que se podrían extrapolar experiencias exitosas de formación en otras latitudes (Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación de Profesorado de España 2023) para solventar los vacíos en la calidad de la educación y habilitación tecnológica en el país.

Impacto sobre el mercado laboral

El CONPES 3975 solicitó al Ministerio de Trabajo en 2021 un diagnóstico sobre el impacto de la automatización y las tecnologías de la cuarta revolución industrial en el mercado laboral colombiano. Dicho diagnóstico se basó en la Gran Encuesta Integrada de Hogares del DANE. Se encontró que cerca de 4.9 millones de trabajadores, equivalentes al 21.9% del empleo, están en ocupaciones con un bajo nivel de automatización. Además, 6.5 millones de trabajadores, representando el 30% del empleo, se encuentran en ocupaciones con un nivel medio de automatización. Por otro lado, aproximadamente 9.5 millones de personas, lo que equivale al 42.5% de los trabajadores, están en ocupaciones con una alta probabilidad de automatización. El 6.7% restante del empleo no puede ser clasificado en estos grupos. La investigación también estima la probabilidad de automatización de empleos a nivel de ciudad. Tunja presenta el menor porcentaje de automatización con un 48%, seguida de Riohacha con un 50% y Sincelejo con un 51%. Por el contrario, Cali tiene la mayor probabilidad de automatización con un 65%, seguida de Pereira con un 62%. Entre los grupos ocupacionales, los que presentan mayor probabilidad de automatización son los oficinistas y personal administrativo con más del 90%, seguidos por profesionales de administración y negocios con un 70% y directores administrativos y comerciales con un 60% (Mintrabajo 2021).

Desde entonces, varias investigaciones (Briggs *et al.* 2023, Mintrabajo 2021; Mejía y Pabón 2023; Fernández y Suescún 2023; IMF 2024) han examinado la proporción de trabajadores y ocupaciones que podrían ser automatizados, oscilando entre un 20 y el 57.8% dependiendo de la metodología de medición, con un consenso alrededor del impacto mayor en mujeres, población joven y de las ocupaciones administrativas. En

materia de política pública, es urgente establecer una serie de hipótesis sobre la afectación del mercado laboral colombiano y estandarizar los mecanismos de medición de dicho impacto para formular una política pública de concertación entre organizaciones sindicales, gremios y el magisterio, para que el Ministerio del Trabajo ofrezca lineamientos sobre cómo afrontar el impacto de la automatización. En esa medida, es además fundamental considerar medidas tendientes a la flexibilización y dinamización de los sistemas educativos y mayor convergencia de estos con los rápidos cambios del mercado laboral, así como la consideración de medidas recomendadas por el IMF (2024) y el trabajo de académicos (Acemoglu *et al.* 2023) que buscan aumentar políticas públicas que *augmenten* las capacidades laborales, y no solo la automatización con fines de suplantación laboral, a través de estructuras de tributación que beneficien la recapacitación de la fuerza laboral, mitiguen los incentivos a la automatización rápida y una reingeniería de los sistemas de seguridad social para adaptarlos a una era de mayor incertidumbre.

Ciencia, Tecnología e Innovación

En materia de ciencia, investigación y desarrollo, se encarga al Minciencias de la implementación en el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación una línea de financiamiento sobre inteligencia artificial en la Dirección de Innovación y Desarrollo Empresarial del MinCIT, así como el desarrollo de un plan de transferencia de conocimientos en IA para el sector privado, junto con planes para la creación de áreas de I+D dentro de las empresas colombianas, así como la creación de mecanismos de movilidad de expertos y el mapeo de instituciones internacionales académicas que puedan ser aliados estratégicos. El balance de estos programas, así como

su lectura crítica a la luz de la ampliamente documentada brecha de género en materia de desarrollo de IA que refiere el auto diagnóstico de la CAF (2024), y de la brecha regional que existe en el país en materia de ciencia, tecnología e innovación,

Dichos programas también pueden ser sujetos a evaluaciones de indicadores de éxito, como los resultados en programas de financiamiento de investigación en IA, el porcentaje asignado a investigación y desarrollo en la empresa privada, así como nuevos indicadores que visibilicen la brecha de género, por ejemplo, entre la comunidad de investigadores en áreas STEM y de desarrollo de IA. Estas deben servir como líneas de base que se articulen con políticas públicas como el CONPES 4069 de Ciencia y Tecnología y se armonicen con la Hoja de Ruta de Implementación de IA (Minciencias 2024).

Promoción del desarrollo en el sector privado

El CONPES 3975 dispuso un trabajo articulado entre el Ministerio de Comercio, INNPulsa y el Minciencias para lograr la integración de programas de promoción de IA en el Sistema Nacional de Competitividad e Innovación, a través de acuerdos de mercado en el Comité de Inversión Extranjera Directa del MINCIT, así como la operación de centros de transformación digital empresarial, la implementación de la transformación digital a través del programa de Fábricas de Productividad, que fue sujeto a evaluación del DNP (2021), así como programas de manufactura avanzada. Dichos programas dan luces sobre el papel del estado en la promoción y adopción de IA en el sector privado, por lo que se hace

imperativo un balance que identifique aciertos, áreas estratégicas, y que además se armonice con planes nacionales de reactivación económica y productiva, como el CONPES 4129 de 2023 de Reindustrialización, cuya articulación ha estado ausente de los planes actuales del gobierno nacional de desarrollo de IA (Estrategia Nacional Digital 2024 y Hoja de Ruta de IA Minciencias 2024).

Unificación de registros e indicadores

Finalmente, los programas y resultados derivados del CONPES 3975 y programas asociados presentan la oportunidad de unificar indicadores de progreso en un único “tablero de control” de política multisectorial que permita medir de manera constante, transversal y representativa los niveles de adopción de IA en el sector privado, utilizando las herramientas e instrumentos estadísticos del DANE, como la encuesta TIC, de acuerdo a lineamientos internacionales de registro de incidentes como el del Observatorio IA de la OCDE (2024); indicadores de avance de los programas de educación para la tecnología y habilidades digitales; los desarrollos de IA hechos en el sector público colombiano, la observación del comportamiento del mercado laboral colombiano y el avance de la transformación digital y la consolidación de la infraestructura nacional de datos.

Actualmente, las estrategias del gobierno nacional, la Estrategia Nacional Digital (2024) y la Hoja de Ruta del Minciencias (2024) no han buscado esta unificación y estandarización de indicadores de adopción, que sumados a los mecanismos de evaluación de políticas como la de gobierno digital y el Plan Nacional de Infraestructura de Datos, a través

del FURAG en Función Pública, deberían permitir establecer el estado real del avance, barreras e implementación de estas políticas públicas con miras a desarrollos posteriores, como la propuesta Ley de Datos del MINTIC (2024) y el CONPES de IA anunciado para agosto de 2024.

Conclusiones y recomendaciones

Si bien la irrupción en 2022 de la inteligencia artificial *generativa* para creación de contenidos (con uso de modelos de lenguaje como el célebre ChatGPT) han creado en la opinión pública la noción de que estas tecnologías y el aprendizaje de máquina son nuevas en el país, han avanzado en Colombia políticas públicas como el CONPES 3975 de 2019 con distintos niveles de resultados. Esta revisión ha buscado establecer un balance preliminar de las políticas públicas más importantes de desarrollo de inteligencia artificial y transformación digital en Colombia.

Con base en los parámetros de autoevaluación de la CAF (2024) se encuentra que el país cuenta con una normatividad y una serie de mecanismos institucionales y de medición que permiten establecer líneas de base lo suficientemente robustas para una estrategia de evaluación a nivel de indicadores y resultados. Sin embargo, la ausencia de estos diagnósticos y la falta de unificación de las distintas herramientas de medición en los actuales documentos y planes del gobierno nacional como la Hoja de Ruta del Minciencias (2024), la Estrategia Nacional Digital (2024), los programas PotencIA del MINTIC y la actual Ley de Datos (Congreso de la República 2024) dan evidencia de una posible falta de continuidad en las políticas de desarrollo de IA y transformación digital, congruentes con la literatura sobre política pública en el país y

la observación de organismos multilaterales (CAF 2024, Banco Mundial 2023, Sanabria-Pulido, Pablo y Nadia Rubaii 2020; Mejía 2020 y *The Economist* 2023). En síntesis, es importante saber qué ha funcionado y qué no a nivel de política pública de transformación digital, sobre todo con miras a un amplio y participativo debate regulatorio.

La presente revisión busca solventar ese vacío con miras a informar el actual debate público (Mesa Multiactor 2023; Mesa Técnica 2023; Camacho 2022) sobre posibles esquemas regulatorios de IA en el país (Gutiérrez y Carrera 2023) y establecer la idoneidad del estado colombiano como promotor, desarrollador y usuario de sistemas de decisión automatizada SDAs basados en IA.

Con el objetivo de contribuir al debate regulatorio actual en el Congreso de la República y a mejorar la normatividad y motivación de los proyectos de ley sobre regulación de inteligencia artificial, seguridad digital (Luna 2023; Cámara de Representantes 2023; Botero 2023) y manejo y explotación de datos con la Ley de Datos (Congreso de la República 2024), resulta fundamental utilizar las herramientas institucionales disponibles desde la Constitución de 1991 en materia de seguimiento y evaluación de política pública (Sanabria-Pulido y Rabaii 2020; DNP, 2014; Mejía 2020; MINTIC 2020) para encontrar los mejores enfoques de gasto e inversión pública, así como lineamientos regulatorios idóneos para el desarrollo de inteligencia artificial y sistemas de decisión automatizada (Gutiérrez y Sandra Carrera 2023), y seguridad digital.

Para ello, sería recomendable solicitar a las distintas entidades del gobierno nacional, en cabeza de la Alta Consejería para la Transformación Digital de la Presidencia de la República, el Departamento Nacional de Planeación, el Departamento Administrativo de la Función Pública y

los Ministerios TIC, MINCIT, Minciencias y Mineducación, presentar un balance de las políticas y programas objeto del CONPES 3975 y 3988, y a la Superintendencia de Industria y Comercio los resultados de los *sandboxes* o “playas regulatorias” en materia de protección de datos, para informar al Congreso de la República sobre el estado actual de los programas ejecutados, evaluar la efectividad de la destinación y ejecución presupuestal y de inversión, y dar lineamientos e indicadores basados en evidencia para programas posteriores, con énfasis en la formación de capital humano, en la implementación de esquemas de adopción en el sector privado que busquen aumentar la productividad del aparato productivo (Goldman Sachs 2023) y de la mitigación de riesgos para el mercado laboral colombiano (Eloundou *et al.* 2023; Guío y Sylvan 2023).

Agradecimientos

A la iniciativa y apoyo del presidente César Gaviria T. y a la Mesa de Trabajo Multi Actor sobre Regulación de la Inteligencia Artificial (IA) de Uniandes-Externado.

Referencias

- Acemoglu, D., Manera, A. y Restrepo, P. (2023). Pro-Worker AI Policy Memo. Massachusetts Institute of Technology. Recuperado de: <https://shapingwork.mit.edu/wp-content/uploads/2023/09/Pro-Worker-AI-Policy-Memo.pdf>
- Banco Interamericano de Desarrollo (2023). Proyectos: Apoyo al cierre de brechas de las empresas en Latinoamérica en ciberseguridad. Recuperado en: <https://www.iadb.org/es/whats-our-impact/RG-T4255>
- Banco Mundial. (2023). Digital Economy for Latin America and the Caribbean - Country Diagnostic: Colombia. Washington, DC: World Bank. <http://hdl.handle.net/10986/39906> License: CC BY-NC 3.0 IGO
- Botero, Carolina (2023). Enterraron la Agencia Nacional de Seguridad Digital. ¿Y ahora qué? La Silla Vacía, marzo de 2023. Recuperado de: <https://www.lasillavacia.com/red-de-expertos/red-de-ciencia-e-innovacion/enterraron-la-agencia-nacional-de-seguridad-digital-y-ahora-que/>
- Botero, Carolina (2023). Las deficiencias de las políticas de Inteligencia Artificial. En Diario El Espectador, 20 de octubre de 2023. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/carolina-botero-cabrera/las-deficiencias-de-las-politicas-de-inteligencia-artificial/>
- Botero, Carolina (2024). Primera mirada a la Estrategia Nacional Digital. En Diario El Espectador, 09 de febrero de 2024. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/opinion/columnistas/carolina-botero-cabrera/primera-mirada-a-la-estrategia-nacional-digital/>
- Blu Radio (2024) Esta es la plataforma de inteligencia artificial que apoya a la Policía Nacional. Recuperado en: <https://www.bluradio.com/tecnologia/esta-es-la-plataforma-de-inteligencia-artificial-que-apoya-a-la-policia-nacional-pr30#:~:text=Con%20la%20ayuda%20de%20algoritmos,reducci%C3%B3n%20de%20los%20C3%ADndices%20delictivos.&text=XCrime%20es%20una%20plataforma%20que,detectar%20patrones%20delictivos%20y%20prevenirlos.>
- Briggs *et al.* (2023). The Potentially Large Effects of AI on Economic Growth (Goldman Sachs Global Impact Report). Recuperado de <https://www.gspublishing.com/content/research/en/reports/2023/03/27/d64e052b-0f6e-45d7-967b-d7be35fabd16.html>
- Corporación Andina de Fomento - CAF (2024). Diseño de políticas públicas de inteligencia

artificial. Desarrollo de habilitadores para su implementación en América Latina y el Caribe. Guía Práctica. Dirección de Transformación Digital.

- Camacho, Lucía (2022) Inteligencia Artificial y su regulación en Colombia. ¿y qué de la participación ciudadana? Fundación Karisma, 2022.
- Cámara de Representantes (2023). Proyecto de Ley 23 de 2023 Por la cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Digital y Asuntos Espaciales y se fijan algunas competencias específicas
- CCIT (2022) PND 2018 y el sector TIC: ¿Cuál es su estado actual? Centro de Pensamiento TICTAC. Julio de 2022
- Congreso de la República (2023) PL 130 de 2023 Armonizar la IA con el derecho al trabajo de las personas
- Congreso de la República (2023). PL 200 de 2023 Definir regular el uso de la IA en Colombia.
- Congreso de la República (2023). PL 59 de 2023 Establecer lineamientos de política pública para el desarrollo e implementación de la IA en Colombia.
- Congreso de la República (2023). PL 91 de 2023 para establecer el deber de información para el uso responsable de la IA.
- Congreso de la República (2024). Proyecto de Ley Por medio de la cual se dictan disposiciones para el suministro, intercambio y aprovechamiento de la infraestructura de datos del Estado colombiano (IDEC) y la interoperabilidad de los sistemas de información de las entidades públicas y se dictan otras disposiciones.
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA. (2019). Política nacional para la transformación digital e inteligencia artificial. Departamento Nacional de Planeación Ministerio de Tecnologías de la Información y las Comunicaciones Departamento Administrativo de la Presidencia de la República. Bogotá, D.C. [Documento CONPES]
- CONSEJO NACIONAL DE POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL REPÚBLICA DE COLOMBIA CONPES 4129 (2023). Política nacional para la reindustrialización. Departamento Nacional de Planeación. D.C. [Documento CONPES]

- Consejo Superior de Política Económica y Social CONPES 3920. (2018, 17 de abril). Política Nacional de Explotación de Datos (Documento CONPES).
 - Consejo Superior de Política Económica y Social CONPES 3975 (2019). Inteligencia Artificial y Transformación Digital (Documento CONPES)
 - Consejo Superior de Política Económica y Social CONPES 3995 (2020). POLÍTICA NACIONAL DE CONFIANZA Y SEGURIDAD DIGITAL (Documento CONPES)
 - Consejo Superior de Política Económica y Social CONPES 3988. (2020). Innovación en las prácticas educativas a través de las tecnologías digitales-Tecnologías para aprender (Documento CONPES)
 - Consejo Superior de Política Económica y Social CONPES 4012. (2020). Política Nacional de Comercio Electrónico (Documento CONPES)
 - Consejo Superior de Política Económica y Social CONPES 4040 (2021). Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud (Documento CONPES)
 - Consejo Superior de Política Económica y Social CONPES 4023. (2021). Política Nacional para la Reactivación, repotenciación y el crecimiento sostenible e incluyente (Documento CONPES)
 - Consejo Superior de Política Económica y Social CONPES. (2021, 20 de diciembre). Lineamientos de política para la implementación de un modelo de Estado abierto (CONPES 4070).
 - Consejo Superior de Política Económica y Social CONPES. (2021, 20 de diciembre). Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2022-2031 (CONPES NO. 4069).
 - CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD (2016). Productividad: la clave del crecimiento para Colombia. Recuperado de: <https://compite.com.co/proyecto/productividad/>
 - CONSEJO PRIVADO DE COMPETITIVIDAD (2023). Trabajo incluyente para superar la pobreza. Julio de 2023. Recuperado de: <https://compite.com.co/wp-content/uploads/2023/08/CPC-REDPRO-Trabajo-incluyente-para-superar-la-pobreza.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (2014). GUÍA METODOLÓGICA PARA EL

SEGUIMIENTO Y LA EVALUACIÓN A POLÍTICAS PÚBLICAS. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas.

- Departamento Nacional de Planeación (2019). Evaluación de resultados Talento TI. Informe final. Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas. Sinergia. Mayo de 2019
- Departamento Nacional de Planeación (2021). Evaluación de operaciones y resultados del programa fábricas de productividad. Producto 4: Informe de resultados de la evaluación y segunda entrega de la documentación de las bases de datos de la evaluación. Firma Econometría.
- Departamento Nacional de Planeación (2022). Informe sectorial del balance de cierre de gestión. Sector Planeación 2018 - 2022.
- Departamento Nacional de Planeación (2023). Colombia Potencia Mundial de la Vida: Plan Plurianual de Inversiones. Bogotá.
- Departamento Nacional de Planeación (2023). Colombia Potencia Mundial de la Vida: Plan Nacional de Desarrollo 2022 - 2026. Bogotá.
- Eloundou, T., Manning, S., OpenAI, & Mishkin, P. (2023). GPTs are GPTs: An Early Look at the Labor Market Impact Potential of Large Language Models. OpenResearch. Rock, D. University of Pennsylvania.
- Fernández, Cristina y Cecilia Suescún (2023) Automation of the Labor Force and Informality with Focus on the Colombian Case. Documento Fedesarrollo.
- Gaceta del Congreso (2023). PL 349 POR MEDIO DEL CUAL SE TRANSFORMA EL SISTEMA DE SEGURIDAD SOCIAL EN SALUD. Texto Definitivo de Plenaria de Cámara Al Proyecto de Ley Número 339 de 2023 Cámara, acumulando con los proyectos de Ley Número 340 de 2023, Proyecto de Ley Número 341 de 2023 Cámara y el Proyecto de Ley Número 344 de 2023 Cámara, 14 de Diciembre de 2023.
- Goldman Sachs (2023). Generative AI could raise global GDP by 7%. Recuperado de <https://www.goldmansachs.com/intelligence/pages/generative-ai-could-raise-global-gdp-by-7-percent.html>
- GPAI (2024). Algorithmic Transparency in the Public Sector: A state-of-the-art report of algorithmic transparency instruments. Report, May 2024, Global Partnership on Artificial Intelligence

- Gutiérrez, J. D., & Castellanos-Sánchez, M. (2023). Transparencia algorítmica y Estado Abierto en Colombia. *Reflexión Política*, 25(52), 6–21.
- Gutiérrez, J. D., & Muñoz-Cadena, S. (2023). Adopción de sistemas de decisión automatizada en el sector público: Cartografía de 113 sistemas en Colombia. *GIGAPP Estudios Working Papers*, 10(267-272), 365-395.
- Gutiérrez, Juan David y Sandra Carrerá. (2023). Concepto Técnico acerca de la regulación de inteligencia artificial a propósito del PL 253/22 del Senado y de la audiencia pública que tuvo lugar en la Comisión Primera de Cámara sobre inteligencia artificial y derechos humanos (01/12/2022). Congreso de la República.
- Giandana, Francio y Gaspar Pisanu (2023). Radiografía normativa. ¿Dónde, qué y cómo se está regulando la inteligencia artificial en América Latina? Reporte Regional. Access Now. Recuperado en: LAC-Reporte-regional-de-politicas-de-regulacion-a-la-IA.pdf
- Guío, Armando (2020). Marco Ético para la inteligencia artificial en Colombia. Alta Consejería para asuntos económicos y transformación digital. Presidencia de la República y Corporación Andina de Fomento - CAF.
- Guío, Armando (2021). Modelo de Gobernanza de la infraestructura de datos para el desarrollo de tecnologías emergentes. Presidencia de la República de Colombia. Corporación Andina de Fomento. Abril 2021.
- Guío, Armando y Elizabeth Sylvan (2023). Inteligencia Artificial generativa: ¿Qué deben hacer los gobiernos de América Latina? Documento CAF, 17 de mayo de 2023.
- IBM (2023) IBM Global AI Adoption Index. Recuperado en: <https://www.multivu.com/players/English/9240059-ibm-2023-global-ai-adoption-index-report/>
- IMD (2024). Global Competitiveness Ranking 2024. Colombia Country Profile. Recuperado en: https://www.imd.org/entity-profile/colombia-wcr/#_yearbook_Economic%20Performance
- Instituto Nacional de Tecnologías Educativas y de Formación de Profesorado (2023). Publication of the report from the School of Computational Thinking and Artificial Intelligence 21/22. Recuperado de <https://code.intef.es/noticias/publication-of-the-report-from-the-school-of-computational-thinking-and-artificial-intelligence-21-22/>

- International Monetary Fund (2024). Gazzaniga, Mauro *et al.* Gen-AI: Artificial Intelligence and the Future of Work. IMF Staff Discussion Notes. International Monetary Fund, SDN/2024/001, January 2024.
- International Monetary Fund (2024) Broadening the Gains from Generative AI: IMF Staff Discussion Notes. Fiscal Affairs Department. International Monetary Fund, SDN/2024/002, June 2024.
- La Gran Noticia (2024). El BID apoya creación de la Agencia Nacional de Seguridad Digital 14 marzo, 2024 Recuperado en: <https://www.lagrannoticia.com/el-bid-apoya-creacion-de-la-agencia-nacional-de-seguridad-digital/>
- Luna, David (2023). Proyecto de Ley por el cual se crea la Agencia Nacional de Seguridad Digital y se fijan algunas competencias específicas. Senado de la República.
- La Silla Vacía (2024). JUVENTUD DESOCUPADA: EL LÍO DEL MUNDO LABORAL DE LOS JÓVENES. La Silla Vacía, abril 17 de 2024. <https://www.lasillavacia.com/silla-nacional/juventud-desocupada-el-lio-del-mundo-laboral-de-los-jovenes/>
- Mesa Multiactor IA (2023). Mesa Multiactor sobre regulación de inteligencia artificial en Colombia. Universidad de los Andes y Universidad Externado. Informe de Relatoría. Octubre de 2023.
- Mesa Técnica IA (2024) Memorias mesa técnica:¿Colombia necesita una Ley en materia de Inteligencia Artificial? Convocada por Senador David Luna. Comisión Primera del Senado de la República. 5 de abril de 2024.
- Mejía, Luis Fernando y César Pabón (2023). Riesgo de automatización en el mercado laboral de los países andinos. DOCUMENTO DE DISCUSIÓN, No IDB-DP-01032. Banco Interamericano de Desarrollo Departamento de Países andinos
- Mejía, Luis Bernardo (2020). Policy analysis inside central government in Colombia. En: Sanabria-Pulido, Pablo y Nadia Rubaii (2020). INTERNATIONAL LIBRARY OF POLICY ANALYSIS SERIES EDITORS: IRIS GEVA-MAY & MICHAEL HOWLETT. Press, 2020. ProQuest Ebook Central.
- Ministerio del Trabajo (2021). Previsión del impacto de la automatización y de las tecnologías

de la cuarta revolución industrial (4RI) en el Mercado de trabajo colombiano. Con el apoyo del Departamento Nacional de Planeación (DNP), Alta Consejería para la Innovación y la Transformación Digital de Presidencia de la República, Federación Colombiana de la Industria de Software y Tecnologías Informáticas Relacionadas (Fedesoft) y Global Opportunity Youth Network (GOYN), Bogotá.

- Ministerio del Trabajo (2023). Exposición de motivos Proyecto de Ley No. “Por medio del cual se adopta una reforma laboral para el trabajo digno y decente en Colombia”, radicada 23 de agosto de 2023.
- MINTIC (2024). Datos Abiertos. Iniciativa Datos Abiertos en Colombia 2024. Recuperado en: <https://www.datos.gov.co/stories/en/s/Iniciativa-Datos-Abiertos-de-Colombia-2024/nvf3-jun6/>
- MINCIT (2024). Colombia cerró 2023 con número histórico de empresas activas. 8 de marzo de 2024 Recuperado en: <https://www.mincit.gov.co/prensa/noticias/industria/colombia-cerro-2023-con-historico-empresas-activas#:~:text=Colombia%20cerr%C3%B3%202023%20con%20un,renovadas%20lleg%C3%B3%20a%201'740.168.>
- Minciencias (2023). Guía Metodológica para el diseño de hojas de ruta de políticas de investigación e innovación orientadas por misiones. Versión ajustada con los aportes de Camilo Narváez y las áreas técnicas del Ministerio, Ministerio de Ciencia y Tecnología, 11 de marzo de 2023.
- Minciencias (2024) Hoja de Ruta para la Adopción Ética de Inteligencia Artificial. Dirección de Desarrollo Tecnológico e Innovación. Recuperado en: <https://inteligenciaartificial.minciencias.gov.co/wp-content/uploads/2024/02/Hoja-de-Ruta-Adopcion-Etica-y-Sostenible-de-Inteligencia-Artificial-Colombia-1.pdf>
- Minciencias (2024). Foro de lanzamiento: Hoja de Ruta Para la Adopción Ética de Inteligencia Artificial. Canal Oficial Minciencias en Youtube, 17 de febrero de 2024. Recuperado en: <https://www.youtube.com/watch?v=lkaLuadPBQc>
- MinTic, DNP y Presidencia de la República (2021). Plan Nacional de Infraestructura Digital. Documento técnico y hoja de ruta. Septiembre 2021
- MINTIC (2020). Evaluación de la política de gobierno digital. Viceministerio de Economía Digital. Dirección de Gobierno Digital. Contrato 836 de 2019, a través de la Unión Temporal Econometría – Sei – Tachyon.

- MINTIC (2022). Misión TIC. Recuperado en: <https://www.misiontic2022.gov.co/portal/Secciones/Mision-TIC-2022/>
- National Institute of Standards and Technology – NIST (2024). Artificial Intelligence Risk Management Framework: Generative Artificial Intelligence. Profile. U.S. Department of Commerce, April 2024.
- OECD. (2021). Government at a Glance 2021 Country Fact Sheet. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2021-colombia.pdf>
- OECD. (2021). The Human Side of Productivity. Recuperado de https://issuu.com/oecd.publishing/docs/hsop_highlights-3c#:~:text=Productivity%20gains%20associated%20with%20upskilling,lead%20to%20disproportional%20
- OECD. (2021). Government at a Glance 2021 Country Fact Sheet. Recuperado de <https://www.oecd.org/gov/gov-at-a-glance-2021-colombia.pdf>
- OECD (2022) Assessing National Digital Strategies and Their Governance. OECD Digital Economy Papers. May 2022 No. 324
- OECD (2023). OECD Employment Outlook: Artificial Intelligence and the Labor Market. Recuperado de https://www.oecd-ilibrary.org/sites/08785bba-en/1/3/7/index.html?itemId=/content/publication/08785bba-en&_csp_=9f4368ffe3fc59de4786c462d2cdc236&itemIGO=oecd&itemContentType=book#section-d1e27076-1a09095c6d
- OECD (2023) Digital Government Index. Key findings. Recuperado en: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/1a89ed5e-en.pdf?expires=1715383248&id=id&accname=guest&checksum=50AE5E44ECB414D312F4B57B27E1988D>
- OECD (2024). GOVERNING WITH ARTIFICIAL INTELLIGENCE: ARE GOVERNMENTS READY? OECD ARTIFICIAL INTELLIGENCE PAPERS. June 2024 No. 20
- OCDE (2024) Recomendaciones del Consejo Sobre Inteligencia Artificial. Instrumentos Jurídicos de la OCDE. Original : Recommendation du Conseil sur l'intelligence artificielle. Recuperado en: <https://legalinstruments.oecd.org/fr/instruments/OECD-LEGAL-0449>

- Oxford Insights (2023). Government AI Readiness Index 2022. Recuperado en: <https://www.oxfordinsights.com/government-ai-readiness-index-2022>
- Presidencia de la República (2021). MANUAL DE USUARIO. FORMULARIO PROYECTOS DE INTELIGENCIA ARTIFICIAL. TABLERO DE SEGUIMIENTO MARCO ÉTICO. Alta Consejería Presidencial para la Transformación Digital.
- Presidencia de la República, Departamento Nacional de Planeación y Ministerio de Tecnología, Información y Comunicaciones (2024). Estrategia Nacional Digital 2023-2026. Febrero de 2024.
- Procuraduría General de la Nación (2020). Sistema de Ciberinteligencia basado en inteligencia artificial para la DIPOL. INFORME RELATORIA ACTUACIÓN PREVENTIVA. Procuraduría Delegada para la Vigilancia Preventiva de la Función Pública. 24 de septiembre de 2020.
- Sanabria-Pulido, Pablo y Nadia Rubaii (2020). Policy analysis in Contemporary Colombia. En: Sanabria-Pulido, Pablo y Nadia Rubaii (2020). INTERNATIONAL LIBRARY OF POLICY ANALYSIS SERIES EDITORS: IRIS GEVA-MAY & MICHAEL HOWLETT. Press, 2020. ProQuest Ebook Central.
- The Economist (2022). Impact Report: Seizing the opportunity: The Future of AI in Latin America. Recuperado: <https://impact.economist.com/perspectives/sites/default/files/seizing-the-opportunity-the-future-of-ai-in-latin-america.pdf>
- Web, Michael (2020). The Impact of Artificial Intelligence on the Labor Market. Stanford Univeristy. Recuperado de: <https://web.stanford.edu/mww/webb jmp.pdf>
- Witt *et al.* (2024) Políticas Públicas ante la revolución de la inteligencia artificial en Colombia. Revista Venezolana de Gerencia. Universidad de Zulia, 29(106). 865-883
- World Economic Forum (2024). Center for the Fourth Industrial Revolution Network 2022-2023 Impact Report.

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

Dinámicas de la administración y la planeación Institucional de las entidades públicas: efecto crisis COVID -19

*Dynamics of the administration and institutional
planning of public entities: COVID -19 crisis effect*

Artículo original producto de la investigación

“La crisis sanitaria por COVID 19 se convirtió en crisis social y económica, dejando atrás los logros que se habían conseguido en décadas, acentuando los problemas de desempleo y pobreza. Como lecciones aprendidas; se hace necesario agudizar la capacidad predictiva de las entidades encargadas del saneamiento básico, estar alerta a cualquier signo de crisis sanitaria, hacer fuertes inversiones en investigación, desarrollo e innovación, que permitan generar el conocimiento necesario para enfrentar futuras crisis y lograr la transversalidad institucional para evitar tensiones entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y territoriales, conciliando los objetivos de la administración pública con los de la sociedad”.

(Barajas, 2024).

Autor

Ramiro César Barajas Gómez Mag

Correo electrónico: ramibara@esap.edu.co

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2909-6272>

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Recibido: 23-02-2024

Aceptado: 12-04-2024

Resumen

Objetivo. Analizar los alcances de la gestión pública por COVID 19 en los siete municipios de segunda categoría del departamento de Cundinamarca (Colombia) y explorar las lecciones aprendidas para futuras emergencias. **Metodología.** Investigación de tipo mixta: cuantitativa y cualitativa, descriptiva e interpretativa, a partir de datos primarios y secundarios. **Resultados.** En los siete municipios del departamento de Cundinamarca, se puede observar que fue en Zipaquirá donde se presentaron la mayor cantidad de contagios (25213), seguido por Cajicá, Fusagasugá y Girardot; mientras que en Fusagasugá se presentó la mayor cantidad de muertes, seguido de Girardot y Zipaquirá. La crisis sanitaria se convirtió en crisis social y económica, dejando atrás los logros que se habían conseguido en décadas, acentuando los problemas de desempleo y pobreza. **Conclusión.** La transversalidad institucional es necesaria para evitar tensiones entre el gobierno nacional y los gobiernos regionales y territoriales, conciliando objetivos de la administración pública con los de la sociedad, es necesario agudizar la capacidad predictiva de las entidades encargadas del saneamiento básico y estar alerta a cualquier signo de crisis sanitaria, así como hacer fuertes inversiones en investigación, desarrollo e innovación, que permita generar el conocimiento necesario para enfrentar futuras crisis.

Palabras clave: COVID 19, administración pública, crisis sanitaria, estado, gobierno municipal.

Abstract

Objective. To analyze the scope of public management by COVID 19 in the seven-second category municipalities of the department of Cundinamarca (Colombia) and to analyze lessons learned for future emergencies. **Methodology.** Mixed research: quantitative and qualitative, descriptive and interpretative, based on primary and secondary data. **Results.** In the seven municipalities of the department of Cundinamarca, it can be observed that Zipaquirá had the highest number of infections (25213), followed by Cajicá, Fusagasugá and Girardot; while Fusagasugá had the highest number of deaths, followed by Girardot and Zipaquirá. The health crisis turned into a social and economic crisis, leaving behind the achievements that had been made in decades, accentuating the problems of unemployment and poverty. **Conclusion.** Institutional transversality is necessary to avoid tensions between the national government and the regional and territorial governments, reconciling public administration objectives with those of society. It is necessary to sharpen the predictive capacity of the entities in charge of basic sanitation and to be alert to any sign of a sanitary crisis, as well as to invest heavily in research, development, and innovation to generate the necessary knowledge to face future crises.

Keywords: COVID 19, public administration, health crisis, state, municipal government.

Introducción

“En tiempos de COVID conceptos como “confinamientos”, “uso obligatorio de mascarillas” y “distanciamiento social” eran desconocidos para la mayoría de nosotros, hoy forman parte de nuestro vocabulario habitual mientras la pandemia de COVID-19 sigue afectando todos los aspectos de nuestras vidas”, (Banco Mundial,2021).

Colombia finalizó el año 2020 según el Ministerio de Salud con 1.642.775 personas contagiadas por COVID 19; 43.213 decesos, 1.508.419 recuperados y 86.777 casos activos, mostrando una realidad que solo se vivió hace cien años y dejando lecciones para todos los sectores. La crisis sanitaria se convirtió en crisis social y económica, dejando atrás los logros que se habían conseguido en décadas, acentuando los problemas de desempleo y pobreza (Ministerio de Salud, 2020).

Según la CEPAL (2020), los impactos de la pandemia en el crecimiento de -7% y desempleo de 20%, comenzaron a disiparse en la segunda mitad de 2020, como consecuencia de la flexibilización de las medidas de distanciamiento, pues la economía había decrecido el 9.0% anual en septiembre, y el déficit fiscal tenía una cifra similar como consecuencia del mayor gasto público para paliar las dificultades causadas por la COVID 19 (CEPAL,2020).

José Antonio Ocampo (2020) coincide con la CEPAL (2020) quien afirmó que el Banco de la República salió a comprar TES y que por primera vez adquirió bonos privados con el fin de dar liquidez a la economía, con lo cual los resultados de la política monetaria expansiva, y la fiscal contracíclica, dieron como resultado menores tasas de interés que permitieron el crecimiento del crédito (Ocampo, J. A. 2020).

La disminución de la demanda como consecuencia de la pandemia y de las políticas aplicadas, surtieron efecto en la reducción de la inflación y el aumento del ahorro por el menor gasto efectuado (Fergusson, 2010).

Sin embargo, y a pesar de las medidas de política económica adoptadas en la emergencia, se hará necesario realizar nuevos esfuerzos creativos para que a través de la innovación y la gobernanza se pueda llegar a ellas con instrumentos como la renta básica, y con subsidios a las MiPymes para que la economía encuentre la recuperación necesaria (Zamora, 2021).

Joseph Stiglitz dice que *“La economía mundial no volverá a la normalidad mientras la enfermedad no esté controlada en todas partes”* (Stiglitz, 2021), significando esto que se necesita un esfuerzo mundial para ganarle la batalla a la pandemia que como se mencionó antes, en lo referente a la salud solo puede ser comparable a la fiebre española de la década de 1910, y en lo económico al gran crash de 1929 y quizá a la crisis de 2008, es decir, se requieren de nuevos esfuerzos de la política económica mundial para lograr estabilizar la salud de las personas y de la economía, *“la propagación mundial del virus del SARS-CoV-2 ha precipitado, no causado, una crisis económica, social y política muy grave en América Latina, más grave que la del decenio de 1930”* (Salama, 2021).

Las consecuencias sociales son extremadamente severas, ya que es cierto que una crisis afecta principalmente a los más vulnerables. Como cualquier crisis, esta acentuará las desigualdades de ingresos: más gente pobre, más informalidad y, probablemente, violencia. La pandemia agravó todos los males que existían antes de que comenzara (Salama, 2021).

De esta forma, el presente artículo analiza los alcances de la gestión pública por COVID 19 en los siete municipios de segunda categoría del departamento de Cundinamarca (Colombia) y explora las lecciones aprendidas para futuras emergencias (Gobernación de Cundinamarca, 2020).

Metodología

Investigación de tipo mixta: cuantitativa y cualitativa, descriptiva e interpretativa, a partir de datos primarios y secundarios de alcaldías municipales, Instituto Nacional de Salud, Juntas de Acción Comunal, DANE, IDACO, Fondo Monetario Internacional (FMI).

Resultados

Los contagios por COVID trajeron a la humanidad gran desolación por la magnitud del desastre que causó. Entre enero de 2020 y el 18 de junio de 2022, según información pública se presentaron 302.650.509 contagios, de los cuales en el primer año representaron el 27.7%, y en el segundo el 65.6%, representando el de mayor afectación. Más lamentable fue la situación presentada por muertes, pues en 2020 fallecieron como consecuencia de la pandemia 1.920.489 (33.4%), en 2021, lo hicieron 3.568.031 (62%) del total a junio 18 de 2022 (Ministerio de Salud, 2020).

En Colombia la situación no fue diferente, en el mismo periodo se presentaron 6.077.861 contagios cuyo mayor porcentaje se dio en 2020 con el 56.5% del total en el periodo analizado, siendo también el año en

que mayor número de muertes hubo con 78.755 (56.5%) correspondiendo este porcentaje con la de los contagios (Ministerio de Salud, 2020).

En el Departamento de Cundinamarca (Colombia), la información muestra para el periodo 317.548 contagios, siendo el año 2020 en el cual ocurrió la mayor cantidad de enfermos por COVID con el 56.5%. Igualmente, fallecieron en el departamento 7.268 personas y en 2020 murieron 4.108 (56.5%) (Gobernación de Cundinamarca, 2020).

El municipio con la mayor población de los siete considerados es Fusagasugá, seguido de Zipaquirá y Facatativá, y el menos poblado es Cajicá, por ser considerado un centro industrial. La mayoría de los pobladores en todos estos municipios, son de sexo femenino, y toda la población fue objeto de intervención sanitaria durante y después de la pandemia, Tabla 1.

Tabla 1. Población de los siete municipios de Cundinamarca objeto de estudio 2019-2021

MUNICIPIO		2019	
		Hombres	Mujeres
Facatativá	Población desagregada	65.488	71.462
	Población Urbana	103.544	
	Población Rural	33.406	
	Total Población	136.950	
Fusagasugá	Población desagreg	70.536	76.020
	Población Urbana	123.754	
	Población Rural	22.802	
	Total Población	146.556	
Girardot	Población desagregada	50.624	56.700
	Población Urbana	103.846	
	Población Rural	3.478	
	Total Población	107.324	
Madrid	Población desagregada	59.078	60.989
	Población Urbana	111.961	
	Población Rural	8.106	
	Total Población	120.067	
Tocancipá	Población desagregada	21.370	21.650
	Población Urbana	16.970	
	Población Rural	26.050	
	Total Población	43.020	
Zipaquirá	Población desagregada	67.266	71.388
	Población Urbana	114.204	
	Población Rural	24.450	
	Total Población	138.654	

MUNICIPIO	2019		
Cajicá	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		42.176	45.690
	Población Urbana	59.228	
	Población Rural	28.638	
Total Población	87.866		

MUNICIPIO	2020		
Facatativá	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		76.240	79.738
	Población Urbana	145.080	
	Población Rural	10.898	
Total Población	155.978		
Fusagasugá	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		74.101	80.042
	Población Urbana	132.633	
	Población Rural	21.510	
Total Población	154.143		
Girardot	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		53.405	56.387
	Población Urbana	105.896	
	Población Rural	3.896	
Total Población	109.792		
Madrid	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		62.552	64.586
	Población Urbana	120.823	
	Población Rural	6.315	
Total Población	127.138		
Tocancipá	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		22.741	22.973
	Población Urbana	18.488	
	Población Rural	27.226	
Total Población	45.714		

MUNICIPIO	2020		
Zipaquirá	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		71.026	75.326
	Población Urbana	121.962	
	Población Rural	24.390	
	Total Población	146.352	
Cajicá	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		44.606	48.361
	Población Urbana	64.093	
	Población Rural	28.874	
	Total Población	92.967	

MUNICIPIO	2021		
Facatativá	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		79.261	82.944
	Población Urbana	151.274	
	Población Rural	10.931	
	Total Población	162.205	
Fusagasugá	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		77.024	83.272
	Población Urbana	138.721	
	Población Rural	21.575	
	Total Población	160.296	
Girardot	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		55.632	58.520
	Población Urbana	110.244	
	Población Rural	3.908	
	Total Población	114.152	
Madrid	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		65.041	67.173
	Población Urbana	125.880	
	Población Rural	6.334	
	Total Población	132.214	

MUNICIPIO		2021	
Tocancipá	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		23.688	23.851
	Población Urbana	20.255	
	Población Rural	27.314	
Total Población		47.539	
Zipaquirá	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		73.876	78.319
	Población Urbana	127.731	
	Población Rural	24.464	
Total Población		152.195	
Cajicá	Población desagregada	Hombres	Mujeres
		46.370	50.308
	Población Urbana	67.711	
	Población Rural	28.967	
Total Población		96.678	

Fuente: elaboración propia con base en alcaldías municipales.

En cuanto a los siete municipios del departamento de Cundinamarca, se puede observar que fue en Zipaquirá donde se presentaron la mayor cantidad de contagios (25.213), seguido por Cajicá, Fusagasugá y Girardot; mientras que en Fusagasugá se presentó la mayor cantidad de muertes, seguido de Girardot y Zipaquirá. Vale decir, que no necesariamente los fallecimientos en estos municipios eran oriundos de ellos, pues dada la emergencia, hubo referencias y contrarreferencias, no solo entre ellos, sino también con Bogotá y otras ciudades, Tabla 2.

Tabla 2. Contagio y muerte por COVID 19 en el mundo, Colombia y siete municipios de Cundinamarca. 2020-2022.

INFORMACIÓN	2020	2021	2022	TOTAL
Contagios por COVID a nivel mundial	83.932.897	198.645.851	20.071.761	302.650.509
Muertes por COVID-19 a nivel mundial	1.920.489	3.568.031	263.114	5.751.634
Contagios por COVID en Colombia	3.435.314	2.378.293	264.254	6.077.861
Muertes por COVID-19 en Colombia	78.755	54.522	6.058	139.335
Contagios por COVID en Cundinamarca	179.485	124.257	13.806	317.548
Muertes por COVID-19 en Cundinamarca	4.108	2.844	316	7.268
Contagios por COVID en Cajicá	10.572	7.318	813	18.703
Muertes por COVID-19 en Cajicá	104	72	8	184
Contagios por COVID en Facatativá	8.104	5.610	623	14.337
Muertes por COVID-19 en Facatativá	189	130	14	333
Contagios por COVID en Fusagasugá	10.478	7.252	805	18.535
Muertes por COVID-19 en Fusagasugá	379	264	29	672
Contagios por COVID en Girardot	9.797	6.781	753	17.331
Muertes por COVID-19 en Girardot	314	217	24	555
Contagios por COVID en Madrid	7.684	5.318	590	13.592
Muertes por COVID-19 en Madrid	153	105	11	269
Contagios por COVID en Tocancipá	3.552	2.458	273	6.283
Muertes por COVID-19 en Tocancipá	52	35	3	90
Contagios por COVID en Zipaquirá	14.252	9.865	1.096	25.213
Muertes por COVID-19 en Zipaquirá	281	193	21	495

Fuente: elaboración propia con base en google e Instituto Nacional de salud.

Fecha de actualización: 18/06/2022

En el nivel nacional y por departamentos, la vacunación se adelantó

en los departamentos con mayor población, pero no significó que se vacunara a todos los habitantes, y se evidencia que en cada etapa de vacunación se disminuye el número de habitantes que se la aplican, lo cual muestra el grado de indisciplina social, que hizo difícil el control total de la pandemia (Ministerio de Salud, 2020).

De acuerdo con información de las alcaldías municipales, como se puede observar en la Tabla 3, no hubo, en el periodo de mayor afectación de pandemia, ningún cambio en cuanto a aumento de entidades prestadoras de salud, pues siguen teniendo la misma cantidad de hospitales, clínicas y puestos de salud, salvo en Tocancipá en, en donde se abrió un nuevo hospital en 2020 (Ministerio de Salud, 2020).

Es de resaltar que, la Gobernación del Departamento de Cundinamarca para atender la emergencia logró pasar de tener 179 camas de cuidado intensivo a 739, y de 160 de cuidado intermedio a 224. De hospitalización pasó de 2.515 a 4865 camas que favorecieron la atención de enfermos de COVID y no COVID durante la pandemia (Gobernación de Cundinamarca, 2020).

Tabla 3. Cobertura en servicios médicos (Siete municipios de Cundinamarca 2019-2021)

MUNICIPIO		2019	2020	2021
FACATATIVA	Hospitales	1	1	1
	Clinicas	2	2	2
	Puestos de Salud	3	3	3
FUSAGASUGA	Hospitales	1	1	1
	Clinicas	1	1	1
	Puestos de Salud	8	8	8
GIRARDOT	Hospitales	1	1	1
	Clinicas	4	4	4
	Puestos de Salud	5	5	5
MADRID	Hospitales	1	1	1
	Clinicas			
	Puestos de Salud	2	2	2
TOCANCIPA	Hospitales	1	2	2
	Clinicas	1	1	1
	Puestos de Salud	1	1	1
ZIQUAIRA	Hospitales	1	1	1
	Clinicas			
	Puestos de Salud			
CAJICA	Hospitales	1	1	1
	Clinicas	1	1	1
	Puestos de Salud			

Fuente: Alcaldías municipales.

Así mismo, los indicadores de pobreza monetaria y multidimensional aumentaron en 2020 en Colombia y Cundinamarca en el periodo, salvo la multidimensional en Cundinamarca que extrañamente presentó una disminución, Tabla 4.

Tabla 4. Pobreza monetaria y multidimensional en Colombia y Cundinamarca 2019-2021

INFORMACIÓN	2019	2020	2021
Cifras de Pobreza Monetaria en Colombia	35.7%	42.4%	39.3%
Cifras de Pobreza Multidimensional en Colombia	17.5%	18.1%	16.0%
Cifras de Pobreza Monetaria en Cundinamarca	20.4%	27.0%	22.8%
Cifras de Pobreza Multidimensional en Cundinamarca	15.2%	11.4%	9.4%

Fuente: DANE

La sociedad civil tuvo una participación muy importante en la ayuda a las administraciones municipales en las soluciones del problema, especialmente en cuanto a información de las personas a quienes debían llegar las ayudas como en la distribución de estas. Es por esa razón que las 4.282 Juntas de Acción Comunal ayudaron de manera decidida en aminorar el problema generado, Tabla 5.

Lo anterior corrobora que el Estado debió enfrentar la crisis en todos los flancos con gobernanza, es decir, con relaciones desde abajo y coordinadas con la sociedad civil, el mercado y el gobierno, pues permitieron inclusive la conectividad tan necesaria vía internet con la comunidad (Álvarez, 2021).

Tabla 5. Juntas de Acción Comunal en Colombia y siete Municipios de Cundinamarca

INFORMACIÓN	CANTIDAD
Juntas de Acción Comunal en Colombia	44.845
Juntas de Acción Comunal en Cundinamarca	4.282
Juntas de Acción Comunal en Cajicá	17
Juntas de Acción Comunal Facatativá	21
Juntas de Acción Comunal Fusagasugá	24
Juntas de Acción Comunal en Girardot	18
Juntas de Acción Comunal en Madrid	19
Juntas de Acción Comunal en Tocancipá	18
Juntas de Acción Comunal en Zipaquirá	21

Fuente: Mininterior e IDACO.

Por otra parte, es importante tener en cuenta que como consecuencia de la pandemia en 2020 el gobierno nacional dictó 54 decretos de emergencia sanitaria y en 2021 fueron 22 a nivel nacional y en la Gobernación de Cundinamarca 6 y 3 restrictivos respectivamente (GES, 2021, Cundinamarca, 2020).

Finalmente, en 2020 Colombia destinó 4.7% del PIB para mitigar los efectos de la pandemia, de los cuales 1.4% fue para salud 3.3% para los otros sectores, mientras que otros países (Salama, Piere, 2021) como Chile, Brasil y Perú hicieron una mayor inversión (FMI,2021), Tabla 6.

Tabla 6. Gasto fiscal de países de América Latina para afrontar la emergencia del covid-19 (% PIB)

PAIS	TOTAL PARCIAL	SECTOR SALUD	OTROS SECTORES
Panamá	3.4	1.7	1.7
Brasil	9.2	1.5	7.8
Colombia	4.7	1.4	3.3
Perú	7.8	1.4	6.5
Uruguay	2.7	0.8	1.9
Argentina	4.5	0.7	3.8
Chile	14.1	0.6	13.5
México	0.7	0.4	0.2
Costa Rica	1.5	0.3	1.2
Ecuador	0.7	0.3	0.4

Fuente: Fondo Monetario Internacional (FMI, 2021; CEPAL, 2020).

Discusión y Conclusiones

“Los gobiernos de todo el mundo tomaron medidas extraordinarias para afrontar la crisis de la COVID-19. Sin dejar de centrarse en dar respuesta a la emergencia sanitaria y proporcionar asistencia de emergencia a hogares y empresas, los gobiernos han de preparar las economías para la transición al mundo pospandemia, lo que incluye ayudar a las personas a volver a trabajar” (FMI, 2021).

“La agenda alternativa es clara: se requiere una reforma tributaria progresiva que demande más a los que más tienen, se deben bajar las tasas de interés para las empresas, en particular para las pequeñas y medianas,

masificar una renta básica universal digna, disminuir al máximo los costos de intermediación del sector financiero y renegociar la deuda externa”. (Restrepo y Villabona, 2021). Además, *“el mercado nacional se puede ampliar mediante el apoyo a sistemas económicos territoriales que descentralicen las oportunidades de desarrollo y bienestar”* (Restrepo y Villabona, 2021).

La pandemia transitó desde las clases altas a las bajas, exacerbó las desigualdades entre centros y periferias, mostró la inconveniencia de la privatización de la salud como bien mercantil, llevó a cuestionar aspectos centrales del modelo de desarrollo, de la política económica y social (Zamora, 2021).

Así pues, es necesario incrementar el recaudo tributario, el impuesto a los patrimonios de los ricos y los súper ricos, a los dividendos empresariales, a las herencias y la eliminación de las exenciones tributarias (el 1% de los denominados súper ricos que concentra el 23 % del PIB disfruta de exenciones equivalentes al 88% de sus ingresos) (Ferguson, 2010), se convierte en una necesidad urgente para iniciar una política redistributiva y para salir de la encrucijada social en la que actualmente nos encontramos (Libreros y Carrero. P. 296).

Se debe tener en cuenta que no solo las relaciones verticales desde el gobierno nacional deben aplicarse, sino buscar las relaciones horizontales tan necesaria en estos casos por tener que enfrentar un enemigo común, por tanto, la transversalidad institucional también debe ser obligatoria y evitar las tensiones entre el gobierno nacional y las regionales y territoriales, conciliando objetivos de la administración pública con los de la sociedad (Álvarez, M. (2021).

Así mismo, se hace necesario buscar nuevas formas para enfrentar las amenazas desde la experiencia ofrecida por la pandemia, para evitar pérdidas humanas y económicas, agudizando la capacidad predictiva de las entidades encargadas del saneamiento básico y estar alerta a cualquier signo de crisis sanitaria (Restrepo, *et al*, 2021).

Por otra parte, se hace necesario hacer fuertes inversiones en investigación, desarrollo e innovación, que permita generar el conocimiento necesario para enfrentar futuras crisis y sea motor de desarrollo y generar un ordenamiento jurídico para tratar problemas de la magnitud de la pandemia (Todaro, 1985).

Finalmente, como para la inversión pública, los recursos siempre serán escasos, se debe crear un fondo con aportes permanentes del presupuesto general de la nación con destinación específica a enfrentar crisis de gran magnitud (Zamora, 2021).

Referencias

- Adelman, I. (1974). Teorías del desarrollo económico. Fondo de la Cultura Económica.
- Álvarez, M. (2021). Territorializar para transformar la salud en pandemia y pospandemia. En Vargas, M. H. (Ed.), Cambio de Rumbo: Hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable. Universidad Nacional de Colombia.
- Banco de la República. (2004). Introducción al análisis económico: El caso colombiano. Siglo del Hombre Editores.
- Banco Mundial. (a). (2021). Hacia la construcción de sociedad equitativa en Colombia. Recuperado de <https://www.bancomundial.org/es/news/infographic/>
- Banco Mundial. (b). (2020). Resumen anual 2020: El impacto de la COVID-19 (coronavirus). Recuperado de <https://blogs.worldbank.org>
- Buchanan, J. (1972). Teoría de la elección.
- CEPAL. (2020). Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe. 2020.
- Constitución Política de Colombia. (1991).
- Fergusson, L., & Suárez, G. (2010). Política Fiscal: Un enfoque de tributación óptima. Ediciones Uniandes.
- Fondo Monetario Internacional. (2021). Inversión pública para la recuperación. Recuperado de <https://blog-dialogoafondo.imf.org/?p=14270>
- GES, Universidad de Antioquia, & Andi. (2021). Gasto en salud durante la pandemia por COVID 19, en países de América Latina. Medellín.
- Giraldo, C. (2009). Finanzas Públicas en América Latina: La economía política. Ediciones Desde Abajo.
- Gobernación de Cundinamarca. (2020). Plan de expansión de hospitalización. Bogotá.

- Keynes, J. M. (1974). *Teoría General de la Ocupación, el Interés y el Dinero*. Fondo de la Cultura Económica.
- Libreros, D., & Carrero, D. (2021). Globalización financiera y deuda pública en Colombia: Reflexiones y propuestas en el contexto de la pandemia por COVID-19. En Vargas, M. H. (Ed.), *Cambio de Rumbo: Hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ministerio de Salud. (2020). En pandemia coronavirus. Recuperado de <https://colombia.as.com>
- Morales, C., Pérez, R., Riffo, L., Suárez, G., & Williner, A. (2021). Desarrollo territorial sostenible y nuevas ciudadanía: Consideraciones sobre políticas públicas para un mundo en transformación. CEPAL.
- Musgrave, R. (1973). Principios de determinación del presupuesto. En *Política fiscal en acción*. Instituto de Estudios Fiscales.
- Musgrave, R. A. (1969). *Teoría de la Hacienda Pública*. Aguilar.
- Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1995). *Hacienda Pública, teórica y aplicada* (5.a ed.). McGraw Hill/Interamericana de España.
- Ocampo, J. A. (2020). Cátedra inaugural facultad de posgrados 2020-2. Conferencia ESAP. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=-mtnqV0rrC>
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. Fondo de Cultura Económica.
- Restrepo, D., & Villabona, J. (Eds.). (2021). *La ruta de la pandemia, enseñanzas y desafíos*. En Vargas, M. H. (Ed.), *Cambio de Rumbo: Hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable*. Universidad Nacional de Colombia.
- Ricardo, D. (1973). *Principios de economía política y tributación*. Fondo de Cultura Económica.
- Salama, P. (2021). *Contagio viral, contagio económico: Riesgos políticos en América Latina*.
- Stiglitz, J. (1995). *Economía del Sector Público*. Antoni Bosch Editores.
- Stiglitz, J. (2021). *El COVID y la libertad de las personas*. En elespectador.com.

- Todaro, M. P. (1985). *Desarrollo económico del tercer mundo*. Editorial Alianza Universitaria.
- Wiesnar, E. (1981). *Finanzas intergubernamentales en Colombia*. Departamento Nacional de Planeación. CLACSO-ALAS.
- Zamora, E., & Carrero, D. (2021). Elementos para la discusión de una renta básica para atender la pandemia por COVID-19. En Vargas, M. H. (Ed.), *Cambio de Rumbo: Hacia una Colombia incluyente, equitativa y sustentable*. Universidad Nacional de Colombia.

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

Normas de publicación de la Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal - 2024

Presentación

La Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal, es una publicación del Instituto de Pensamiento Liberal (IPL), con una periodicidad semestral.

La Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal (RIPL) se dedica a promover el debate académico y la investigación rigurosa en el ámbito del pensamiento liberal en todas sus dimensiones, con el objetivo de mantener los más altos estándares de calidad y contribuir al desarrollo del pensamiento liberal en el contexto contemporáneo.

Es una publicación arbitrada que utiliza el sistema de revisión externa por expertos (peer-review), conforme a las normas de publicación de la APA 7.0 (American Psychological Association). El cumplimiento de estos requisitos facilita su indexación en las principales bases de datos internacionales, garantizándose una mayor difusión de los artículos publicados y, por lo tanto, de sus autores y centros de trabajo.

Alcance y política

Temática

La revista acoge contribuciones que emplean enfoques interdisciplinarios para abordar cuestiones relevantes para el pensamiento liberal, fomentando así el diálogo entre diferentes campos del conocimiento.

Aportaciones

La Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal, edita preferentemente resultados de investigación de diversas áreas del conocimiento, escritos en español o inglés. Pueden ser enviados también artículos de reflexión y guías académicas, así como selectas revisiones de literatura.

Los trabajos deben ser originales y recoger resultados finales de investigación, además de no haber sido publicados en ningún medio ni estar en proceso de publicación, siendo responsabilidad de los autores el cumplimiento de esta norma. Las aportaciones en la revista pueden ser:

- *Investigaciones originales producto de la investigación:* 5.000/7.500 palabras de texto, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias (en versión inglesa, 5.000-7.000).
- *Artículos de reflexión y guías académicas:* 5.000/7.500 palabras, incluyendo título, resúmenes, descriptores, tablas y referencias (en versión inglesa, 5.000-7.000).

- *Artículos de revisión:* Las revisiones deben tener una extensión de entre 6,000 y 8,500 palabras, incluidas tablas y referencias. Estas revisiones deben ofrecer un análisis exhaustivo del estado actual de un tema de investigación reciente y relevante. Se valorará especialmente una bibliografía justificada y selectiva que incluya entre 50 y 100 obras. Para las revisiones en inglés, la extensión debe ser de 6,000 a 8,000 palabras.

Publicación

La Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal se publica semestralmente, con un total de 20 artículos al año, distribuidos en dos números de 10 artículos cada uno.

Los autores pueden enviar sus manuscritos para evaluación en cualquier momento. No obstante, para fines de registro, se considerarán recibidos el último día de cada mes. Los artículos destinados a monográficos deben ser enviados al menos dos meses antes de la fecha de publicación del número correspondiente.

Proceso Editorial

La Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal acusa recibo de los manuscritos enviados por los autores, notificando por correo electrónico y a través de la plataforma sobre el estado del proceso de evaluación y decisión, que incluye la aceptación o rechazo del manuscrito. En caso de aceptación, también se informará sobre el proceso de edición.

Dentro de los 30 días siguientes a la recepción del manuscrito, se notificará su aceptación preliminar para evaluación o su desestimación. Si el manuscrito presenta deficiencias formales o no se alinea con el enfoque temático de la revista, el Consejo Editorial lo desestimaré sin opción a revisión, y no se mantendrá correspondencia adicional con los autores de artículos rechazados. Si el manuscrito presenta deficiencias formales menores, se devolverá al autor para corrección antes de iniciar el proceso de evaluación. La fecha de entrada del manuscrito se considerará a partir de la recepción de la versión corregida.

Los manuscritos serán evaluados de manera anónima por expertos en la materia. Basándose en los informes externos, se decidirá la aceptación o el rechazo del artículo para su publicación y, si procede, se solicitarán modificaciones en cuanto a extensión, estructura o estilo, respetando el contenido original. El protocolo utilizado por los revisores es público y se puede consultar en el OJS de la publicación.

El plazo máximo para la evaluación científica de los manuscritos, una vez superados los trámites iniciales de estimación por parte del Consejo Editorial, es de 30 días. El tiempo promedio para la revisión científica es de 15 días, y la aceptación final se realizará en otros 15 días. Para los trabajos enviados en respuesta a convocatorias específicas («call for papers»), el periodo de revisión científica comenzará una vez cerrado el plazo de la convocatoria.

Proceso de Evaluación y Publicación

Evaluación y Modificaciones

Los manuscritos que sean evaluados positivamente, pero requieran modificaciones, tanto menores como mayores, se devolverán a los autores en un plazo máximo de 15 días. Los autores recibirán informes de evaluación científica anónimos, los cuales les permitirán realizar las mejoras o réplicas necesarias.

Corrección de Pruebas y Edición Final

Para los artículos aceptados, antes de la edición final, se enviarán pruebas de imprenta en formato PDF a los autores por correo electrónico. Los autores deberán revisar y corregir orto-tipográficamente estas pruebas en un plazo máximo de tres días. Solo se permitirán correcciones mínimas sobre el contenido del manuscrito ya evaluado. Tras la aceptación definitiva, los autores deberán presentar la versión final del artículo en el idioma original (español o inglés) para la edición bilingüe de la Revista Internacional de Pensamiento Liberal, garantizando así su consulta y difusión internacional. La traducción del texto debe tener calidad profesional.

Publicación y Disponibilidad Online

Previo a la publicación del número de la revista, los artículos estarán disponibles en la sección OnlineFirst de la página web oficial de la revista, con su DOI correspondiente.

Criterios de Aceptación

El Consejo Editorial tomará la decisión de aceptar o rechazar los trabajos basándose en los siguientes criterios, tras revisar las evaluaciones científicas externas:

- *Actualidad y Novedad:* El tema debe ser relevante y novedoso.
- *Relevancia y Significación:* El trabajo debe aportar un avance significativo al conocimiento científico.
- *Fiabilidad y Validez Científica:* Se requiere una metodología rigurosa y contrastada.
- *Organización:* Debe haber coherencia lógica y una presentación formal adecuada.
- *Apoyos Externos y Financiación:* Se valorará la existencia de apoyo financiero, tanto público como privado.
- *Coautorías e Internacionalización:* Se considerará la colaboración entre autores y la relevancia internacional del equipo.
- *Presentación:* El manuscrito debe estar bien redactado y estructurado.

Compromiso de los Autores

Los autores cuyos manuscritos sean publicados se comprometen a formar parte del Consejo Internacional de Revisores Científicos de la revista durante los tres años siguientes a la publicación de su artículo.

Acceso a la Publicación

Los autores tendrán acceso a la versión online de sus artículos, tanto en la sección OnlineFirst como en la versión final de la revista.

Presentación y Estructura de Originales

Los manuscritos deben ser enviados exclusivamente a través de OJS 3: <http://35.224.42.229/ojs-3.4.0-5/>. Todos los autores deben registrarse en la plataforma OJS, indicando sus credenciales; sin embargo, solo uno de ellos actuará como responsable de correspondencia.

Los trabajos deben presentarse en Times New Roman tamaño 12, interlineado 1.5, justificado y sin tabulaciones ni retornos de carro entre párrafos. Se debe usar un retorno de carro solo para separar grandes bloques (autor, título, resúmenes, descriptores, créditos y epígrafes). Los márgenes deben ser de 2 cm en todas las páginas. Los documentos deben ser preparados en formato Word para PC.

Las normas de publicación se adhieren a APA 7:
<http://bit.ly/2JkuWs8>.

Estructura

Deben enviarse dos archivos simultáneamente:

a) Portada:

Este archivo, firmado por todos los autores, debe incluir:

Nombres completos de los autores por orden de importancia (el número debe justificarse por la complejidad y extensión del tema; el promedio en el área es de tres autores). En caso de más de tres autores, se debe justificar la contribución individual de cada uno al equipo. Se debe indicar la categoría profesional, centro de trabajo, correo electrónico y número

ORCID de cada autor. Es obligatorio identificar a los autores con el grado académico de doctor (Dr./Dra.). Las firmas académicas deben estar normalizadas según convenciones internacionales para facilitar la indexación en bases de datos principales (<https://bit.ly/2yTpsmn>). Es necesario registrarse en el Registro Internacional de Investigadores (ORCID) (<http://orcid.org>).

Además, debe incluir una declaración que confirme:

- *Originalidad del trabajo.*
- *Fuentes de financiación.*
- *Que no ha sido enviado simultáneamente a otras revistas durante el proceso de evaluación y publicación.*
- *Cesión parcial de derechos a la Editorial Revista Internacional de Pensamiento Liberal.*

b) Manuscrito:

Este archivo debe contener:

- *Título del artículo en español seguido del título en inglés, concisos y descriptivos, utilizando el mayor número posible de términos significativos (máximo dos líneas, 80 caracteres con espacios). Si los editores consideran que el título no refleja adecuadamente el contenido, podrán realizar modificaciones.*
- *Resumen en español de 220-230 palabras que describa de manera concisa el objetivo, metodología, resultados destacados y conclusiones principales de la investigación. Debe ser redactado en tercera persona impersonal (“El presente trabajo analiza...”).*

- *Abstract en inglés* de 200-210 palabras, estructurado de manera similar al resumen en español.
- *6 palabras clave en español / 6 Keywords en inglés*, preferentemente seleccionadas del Thesaurus en español de la revista y el Thesaurus de la UNESCO. Se aceptarán términos nuevos solo en casos excepcionales, siempre en español o inglés científicamente estandarizado.
- *Introducción y estado de la cuestión*: Fundamentos y propósito del estudio, con citas bibliográficas y revisión de literatura relevante a nivel nacional e internacional.
- *Materiales y métodos*: Descripción precisa de la muestra, estrategias de muestreo y análisis estadístico utilizado, si aplica. Para metodologías originales, se deben explicar las razones de su elección y sus limitaciones.
- *Análisis y resultados*: Presentación de observaciones clave y resultados relevantes, sin interpretaciones subjetivas de los datos. Las tablas y figuras deben seguir las normas específicas de la revista y presentarse en secuencia lógica.
- *Discusión y conclusiones*: Resumen de hallazgos, comparación con estudios previos, implicaciones y limitaciones del estudio. Debe conectar conclusiones con objetivos, evitando afirmaciones sin base en los datos.
- *Notas*: Se deben incluir al final del artículo antes de las referencias, numeradas en superíndice tanto en el texto como en la nota final. No se permiten notas sin comentarios bibliográficos.

- *Apoyos:* Es necesario especificar la fuente de financiación del estudio, priorizando proyectos competitivos nacionales e internacionales.
- *Referencias:* Citas bibliográficas según normas APA 7.0, ordenadas alfabéticamente por apellido del autor principal. Las citas deben provenir de documentos originales (preferentemente revistas) y deben incluir la página inicial y final, excepto para obras completas.

Transparencia y Réplica

- *Transparencia de datos y métodos:* Los autores deben compartir los datos, métodos de análisis y materiales empleados para permitir la reproducción de resultados o replicación del estudio.
- *Diseño y análisis del estudio:* Se requiere una descripción detallada del diseño de la investigación y el análisis de datos según estándares específicos (<http://www.equator-network.org>).
- *Preregistro y análisis:* Es obligatorio indicar si el estudio fue preregistrado con un plan de análisis en un registro institucional independiente. Se debe diferenciar claramente entre análisis confirmatorios y exploratorios.

Consideraciones Finales

- Todos los artículos deben ser revisados con gestores de referencias como RefWorks, Mendeley o EndNote para garantizar coherencia y precisión en las citas bibliográficas.

- Se recomienda revisar el texto con el corrector ortográfico del procesador de textos para corregir errores comunes como dobles espacios entre palabras.
- Tablas y figuras deben ser integradas en el texto según su orden de aparición, numeradas y tituladas claramente.
- Se aceptan abreviaturas universalmente reconocidas, acompañadas de su explicación la primera vez que se utilizan en el texto.
- Material complementario, como documentos visuales, audiovisuales, estadísticos o tablas extensas, debe ser adjuntado como ficheros extras y publicado en Figshare una vez aceptado el artículo, incluyendo la cita correspondiente en el manuscrito.
- Tasas. “Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal” es una revista científica de acceso abierto, donde todos los artículos están disponibles gratuitamente en línea inmediatamente después de su publicación. Todos los manuscritos se someten a una revisión rigurosa por pares y se publican tan pronto como sea posible.

Responsabilidades éticas

Cada autor deberá presentar una declaración responsable de autoría y originalidad, así como las responsabilidades éticas asumidas y, si fuera necesario, una declaración de conflictos de intereses. Opcionalmente, se podrá incluir una justificación de la elección de la revista.

- *Originalidad.* Se prohíbe la publicación de material previamente divulgado. Los autores son responsables de obtener los permisos necesarios para reproducir parcialmente material (texto, tablas o figuras) de otras publicaciones y de citar adecuadamente su procedencia. Las opiniones expresadas en los artículos son responsabilidad exclusiva de los autores. La “Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal”, como socio internacional de CrossRef, utiliza la herramienta antiplagio CrossCheck para verificar la originalidad de los manuscritos (<https://bit.ly/2SG87SN>).
- *Autoría.* La lista de autores debe incluir únicamente a aquellos que han contribuido intelectualmente al desarrollo del trabajo. La “Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal” no asume responsabilidad alguna por los conflictos derivados de la autoría de los trabajos publicados.
- *Consentimiento informado.* Los autores deben mencionar el uso de consentimiento informado en investigaciones que involucren a personas, especialmente menores.
- *Transmisión de derechos de autor.* La cesión de derechos del trabajo para su publicación en la “Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal” se incluirá en la carta de presentación.

Inclusión e igualdad de género

La “Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal” se compromete con las políticas de género que promueven la paridad entre mujeres y hombres mediante las siguientes acciones:

- *Participación editorial.* La revista adopta medidas para asegurar una composición equilibrada entre mujeres y hombres en los órganos editoriales y en el Comité de Revisión Científica internacional.
- *Lenguaje inclusivo.* Se recomienda el uso de lenguaje inclusivo en los artículos científicos, respetando principios de igualdad entre sexos, como el uso de terminaciones inclusivas y terminologías genéricas para referirse a los participantes del estudio.
- *Sexo y género en la investigación.* Se debe evitar el uso de estereotipos o prejuicios sociales en materia de sesgo de género, reflexionando sobre la composición por sexos de las muestras y analizando la desagregación de datos por sexo en los resultados.

Promoción y difusión del artículo

Los autores se comprometen a difundir al máximo su manuscrito una vez publicado, así como la revista en su totalidad. Participarán activamente en las redes sociales de la “Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal” durante la fase OnlineFirst y después de la edición final. Además, la revista cuenta con una sección especial de “Citado por” para el seguimiento de las citas recibidas. Se insta a los autores a promocionar sus artículos utilizando el enlace oficial de la revista junto con sus DOI para aumentar su visibilidad, citación e impacto.

Antes de la publicación final, se recomienda a los autores que archiven la versión OnlineFirst en sus páginas web personales e institucionales, en redes sociales científicas, repositorios y gestores bibliográficos. La versión OnlineFirst debe incluir obligatoriamente la siguiente mención: “Esta es la versión electrónica de un artículo aceptado para su publicación en la REVISTA INTERNACIONAL DEL INSTITUTO DE PENSAMIENTO LIBERAL [nº/año], disponible en línea en la web oficial a través de su DOI”. Una vez publicado, los autores deben especificar: “Esta es la versión electrónica de un artículo publicado en la REVISTA INTERNACIONAL DEL INSTITUTO DE PENSAMIENTO LIBERAL [nº/año]. La versión definitiva está disponible en la web oficial, en la fecha indicada en la versión OnlineFirst, a través de su DOI”.

La “Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal” alienta a los autores y a la comunidad científica a promover y difundir al máximo sus trabajos en su versión definitiva a través de:

- Listas de contactos (correo electrónico) y redes sociales (Facebook, Twitter, LinkedIn).
- Repositorio institucional de su universidad y repositorios públicos (Mendeley, Cosis).
- Redes sociales científicas (ResearchGate, Academia.edu, Kudos).
- Página web personal o institucional, blog, etc.
- Google Scholar, ORCID, Research ID, Scopus ID, Dimensions, PlumX.
- Envío de ejemplares impresos adquiridos directamente a especialistas para su revisión y citación posterior, si corresponde.

Para la postulación de futuros artículos de autores de la “Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal”, se considerará el impacto de trabajos anteriores, priorizando aquellos con una citación superior a la media anual de la revista.

Código ético de la Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal

La Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal se adhiere al código ético del Comité de Ética de Publicaciones (COPE), aplicable tanto a editores, revisores como autores.

Compromisos de los autores

- *Acceso y retención:* Los autores deben poner a disposición, si los editores lo consideran pertinente, las fuentes o datos en los que se fundamenta la investigación. Estos deben conservarse por un período razonable después de la publicación y, de ser necesario, estar accesibles.
- *Autoría:* Los autores garantizan que la lista de firmantes incluye únicamente a aquellos que han contribuido significativamente en la concepción, planificación, interpretación de resultados y redacción del manuscrito. La jerarquía de autores refleja su nivel de responsabilidad e implicación.
- *Conflicto de intereses y divulgación:* Todos los autores deben declarar explícitamente la ausencia de conflictos de intereses que puedan haber influenciado los resultados o interpretaciones. Además, deben divulgar cualquier financiamiento de agencias o proyectos relacionados con el artículo.
- *Errores en los artículos publicados:* En caso de identificar errores significativos o inexactitudes en su artículo, los autores deben informar inmediatamente a los editores y proporcionar la información necesaria para incluir las correcciones pertinentes en el mismo artículo.

- *Lista de fuentes:* Es responsabilidad del autor proporcionar adecuadamente las referencias y contribuciones mencionadas en el artículo.
- *Originalidad y plagio:* Los autores aseguran que su trabajo es original y no contiene partes o fragmentos de trabajos previamente publicados por otros autores. Además, confirman la veracidad de los datos, asegurando que no se han alterado los datos empíricos para ajustar las hipótesis.
- *Publicaciones múltiples y/o repetitivas:* Los autores se comprometen a no publicar los mismos resultados en más de una revista científica simultáneamente. Esta práctica es éticamente inaceptable y reprochable.
- *Responsabilidad:* Todos los autores aceptan la responsabilidad de lo que se ha escrito en el artículo. Asimismo, se comprometen a realizar una revisión exhaustiva de la literatura científica más actual y relevante sobre el tema tratado, considerando diversas corrientes del conocimiento.
- *Confidencialidad:* Cada manuscrito asignado debe tratarse de manera confidencial. Los revisores deben abstenerse de discutir los contenidos con terceros sin el consentimiento expreso de los editores. Se asegura que la información relativa a los artículos enviados para su publicación se mantenga confidencial entre autores, revisores y editores, preservando así la integridad del proceso de revisión por pares.
- *Conflicto de intereses y divulgación:* Los editores se comprometen a no utilizar el contenido de los artículos para su propia investigación sin el consentimiento por escrito del autor. La información obtenida durante la revisión por pares debe manejarse de manera confidencial

y no utilizarse para beneficio personal. Los revisores solo aceptarán evaluar un manuscrito si no tienen conflictos de interés.

- *Contribución a la decisión editorial:* La revisión por pares facilita la toma de decisiones editoriales informadas y permite a los autores mejorar sus contribuciones. Los revisores se comprometen a proporcionar evaluaciones críticas, honestas y constructivas de la calidad científica y literaria del manuscrito, basadas en su experticia y conocimiento del campo.
- *Honestidad:* Los editores evalúan los artículos únicamente por su mérito científico, sin discriminación por raza, género, orientación sexual, religión, origen étnico, nacionalidad o opinión política de los autores.
- *Objetividad:* Las revisiones se realizarán de manera objetiva, sin juicios personales sobre los autores. Los revisores entregarán informes completos y críticos, siguiendo las directrices y normativas de la Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal y otras normativas públicas, especialmente si se recomienda el rechazo del trabajo. Además, deberán informar a los editores sobre cualquier duplicación sustancial de trabajos previamente publicados o en revisión.
- *Respeto de los tiempos:* Los revisores notificarán inmediatamente a los editores si no se sienten competentes para evaluar el tema o si no pueden cumplir con los plazos establecidos. Se comprometen a realizar las evaluaciones en el menor tiempo posible para cumplir con los plazos de entrega, respetando así los límites de custodia de manuscritos en espera por respeto a los autores. Los editores se responsabilizan de cumplir con los tiempos establecidos para las

revisiones y la publicación de los artículos aceptados, asegurando una difusión rápida de los resultados.

- *Revisión de texto:* Los revisores deben asegurarse de incluir con precisión las referencias bibliográficas esenciales que el autor podría haber pasado por alto. Además, deben informar a los editores sobre cualquier similitud significativa o superposición del manuscrito con otros trabajos publicados.

La Revista Internacional del Instituto de Pensamiento Liberal sigue las normas éticas del Comité de Ética de Publicaciones (COPE): <https://publicationethics.org/core-practices>.

Revista
Internacional del
Instituto de
Pensamiento
Liberal

