
Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia

2020

Seguimiento y análisis
de políticas públicas en Colombia

2020

Editor
Johann Julio Estrada
Universidad Externado de Colombia

ISSN: 2357-6227

© 2020, UNIVERSIDAD EXTERNADO DE COLOMBIA
Calle 12 n.º 1-17 Este, Bogotá
Teléfono (57-1) 342 02 88
publicaciones@uexternado.edu.co
www.uexternado.edu.co

Primera edición: diciembre de 2020

Asistente editorial: Luz Adriana Gómez Gómez
Corrección de estilo: María José Díaz Granados M.
Diseño de cubierta: Departamento de Publicaciones
Composición: Marco Robayo
Impresión y encuadernación: Digiprint Editores SAS
Tiraje de 1 a 1.000 ejemplares

Impreso en Colombia
Printed in Colombia

Prohibida la reproducción o cita impresa o electrónica total o parcial de esta obra, sin autorización expresa y por escrito del Departamento de Publicaciones de la Universidad Externado de Colombia. Las opiniones expresadas en esta obra son responsabilidad de los autores.

Contenido

Presentación	7
<i>Johann Julio Estrada</i>	
Primera sección – Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”	
Pacto por la legalidad	
¿Política exterior responsable, innovadora y constructiva, o en construcción?	11
<i>Karen Vanesa Marriner</i>	
<i>Laura Sofía Becerra</i>	
Paz con legalidad. ¿Hacia la transformación y consolidación de la paz?	27
<i>Karen Marriner</i>	
<i>Tatiana Menjura</i>	
Las iniciativas de protección para líderes sociales durante el gobierno de Iván Duque	43
<i>Andrés Macías Tolosa</i>	
<i>María Alejandra Arias</i>	
<i>Pilar Durán</i>	
Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación	
Ciencia, tecnología e innovación durante el primer año del gobierno Duque: análisis y seguimiento de sus principales hitos	65
<i>Juan Pablo Centeno</i>	
<i>Sara Lucía Delgadillo</i>	
<i>María Paula Roa</i>	

Pacto por la equidad

Reflexiones históricas, balance, conflictos y retos del primer año de gobierno del presidente Iván Duque en materia de políticas, programas e iniciativas dirigidas a la juventud colombiana 85

Cristian Darío Castro Urrego

Acceso con equidad a la educación superior en Colombia. Una comparación analítica entre Ser Pilo Paga y Generación E 103

Juliana Kairuz Correa

Vivienda y entornos dignos e incluyentes: la ambiciosa apuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” que aún no despega 135

Johann Julio Estrada

María Mónica Salazar Tamayo

Segunda sección – Políticas públicas locales**Plan de Desarrollo 2016-2019, “Bogotá mejor para todos”**

Iniciativas para enfrentar la violencia contra la mujer durante la administración de Enrique Peñalosa 155

Andrés Macías Tolosa

Juana Valentina Acuña

Uso del Esmad como instrumento para enfrentar las alteraciones del orden público en Bogotá: un contraste entre Enrique Peñalosa y Claudia López 169

Andrés Macías Tolosa

Paula Ariza

Julieth Muñoz

Presentación

En esta, la octava edición del Anuario de *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*, se presentan algunas de las principales problemáticas que han sido objeto de políticas públicas en el país. En esta oportunidad, el documento reflexiona sobre las principales temáticas abordadas por la administración del presidente Iván Duque luego de la mitad de su periodo de Gobierno. Igualmente, por primera vez en esta publicación, se busca indagar sobre el estado y la implementación de políticas públicas territoriales en el país.

Los artículos de la presente entrega abordan de forma crítica los claros y oscuros del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, así como dos de los principales retos que a nivel territorial contempló el Plan de Desarrollo 2016-2019, “Bogotá mejor para todos”, en cabeza de Enrique Peñalosa.

En la primera sección del *dossier* se encuentran los artículos relacionados con el plan nacional de desarrollo. El plan vigente está dividido en pactos, dentro de estos se destacan tres pactos estructurales, en su orden: Pacto por la equidad, Pacto por el emprendimiento y Pacto por la legalidad. En esta oportunidad, y con ocasión de los dos primeros años de vigencia del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, dentro del Pacto por la legalidad, Karen Marriner y Sofía Becerra se preguntan acerca del carácter innovador de la política exterior en el actual gobierno, cuya principal apuesta apunta al multilateralismo en defensa de la paz, la seguridad y la democracia; al desarrollo del poder blando y a la activación de la diplomacia pública en escenarios con interlocutores no tradicionales, lo cual, al evaluar las acciones concretas de política parece no superar el discurso y permite identificar que, tanto la participación como la representación de Colombia en el escenario internacional no han tenido los resultados esperados y, de hecho, han perdido influencia en algunos espacios multilaterales. Adicionalmente, Karen Marriner y Tatiana Menjura cuestionan el balance de los avances que se han realizado desde la implementación de la Política de Paz con Legalidad y de sus aportes al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final y los instrumentos que se derivan de este.

En este mismo pacto, Andrés Macías, María Alejandra Arias y Pilar Durán indagan sobre la inclusión de iniciativas públicas relativas a la protección de la vida de los líderes sociales en el país, destacando la discrepancia entre las diferentes fuentes de

información con relación a la violencia que sufre esta población y la concentración del fenómeno de violencia en las zonas afectadas por el narcotráfico y la minería ilegal.

En el Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación, Juan Pablo Centeno, Sara Lucía Delgadillo y María Paula Roa abordan los principales hitos alcanzados en el primer año de gobierno, específicamente los relacionados con la gobernanza del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) colombiano.

Respecto al Pacto por la equidad, el artículo de Cristian Castro realiza un balance del primer año de gobierno del presidente Iván Duque en materia de políticas, programas e iniciativas dirigidas a la juventud colombiana, en el cual se pretende dar cuenta de los aciertos y desaciertos del primer año de gobierno y generar atisbos sobre los efectos sociales, las acciones de contestación y protesta que, a la postre, se activaron en el año 2019 como reacción a las políticas gubernamentales. En el mismo sentido, Juliana Kairuz revisa a profundidad la equidad en el acceso a la educación superior en el país a través de una comparación del programa Ser Pilo Paga y Generación E, incluidos en los PND 2014-2018 y 2018-2022, respectivamente. En el mismo pacto, Johann Julio y María Salazar abordan el rol que juega la política de vivienda en el PND al constituirse como una de las apuestas transversales en el plan, con la cual se pretende jalonar el cumplimiento de metas relacionadas con la reducción de la pobreza extrema y la pobreza monetaria, apuesta que a mitad del periodo de gobierno aún parece no despegar.

En la segunda parte del *dossier* se abordan temáticas asociadas a lo local. En esta oportunidad, se tratan dos temas relacionados con el plan de desarrollo local de Bogotá en el mandato de Enrique Peñalosa. En el primero de ellos, Andrés Macías y Juana Acuña exploran el carácter de las iniciativas para enfrentar la violencia contra la mujer, sus implicaciones y la relación con los objetivos trazados para disminuir los hechos generadores de violencia en la ciudad. En el segundo artículo, Andrés Macías, Paula Ariza y Julieth Muñoz se plantean los instrumentos utilizados por Enrique Peñalosa y Claudia López para garantizar la protesta social en la ciudad de Bogotá.

Johann Julio Estrada
Editor

**Primera sección – Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022:
“Pacto por Colombia, pacto por la equidad”**

Pacto por la legalidad

¿Política exterior responsable, innovadora y constructiva, o en construcción?

KAREN VANESA MARRINER¹
LAURA SOFÍA BECERRA²

La política exterior del gobierno Duque está incluida en el Pacto por la legalidad, en el capítulo titulado “Colombia en la escena global: política exterior responsable, innovadora y constructiva”, del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. En materia de política exterior, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) le apuesta principalmente al multilateralismo en defensa de la paz, la seguridad y la democracia; al desarrollo del poder blando y a la activación de la diplomacia pública en escenarios con interlocutores no tradicionales. El logro de este objetivo se plantea a través de la participación activa y el liderazgo en la gobernanza de los grandes temas y desafíos de la agenda global que afectan a Colombia. No obstante, después del primer año de gobierno del mandatario, se puede identificar que la participación y representación de Colombia en el escenario internacional no ha tenido los resultados esperados y, de hecho, ha perdido influencia en algunos espacios multilaterales. Por ello, este artículo tiene como objetivo analizar los avances y retos que se plantean en materia de política exterior para la administración Duque.

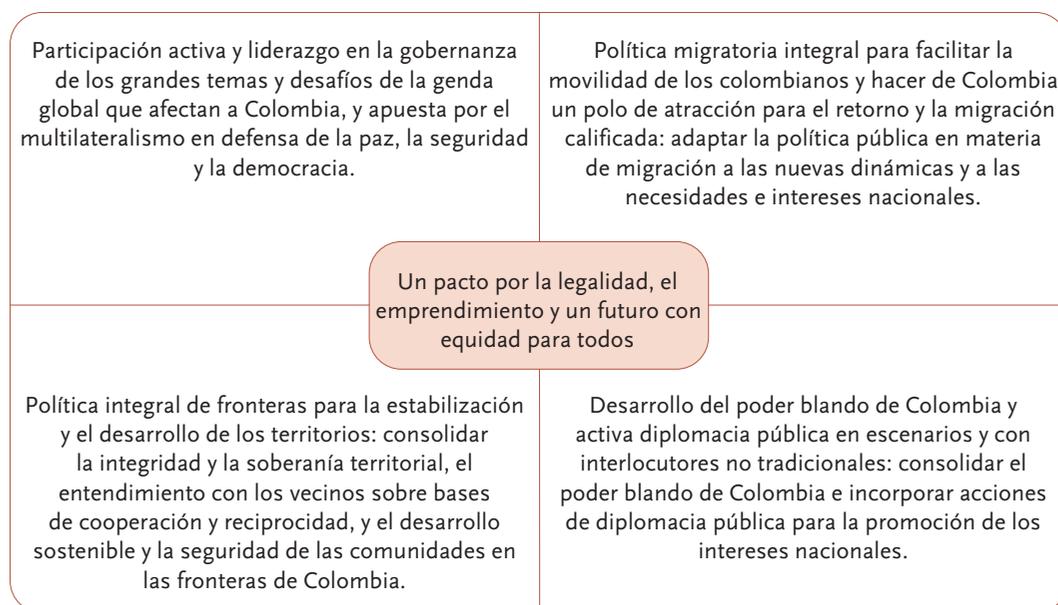
1 MA Development Studies. Docente-Investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [Karen.marriner@uexternado.edu.co].

2 Estudiante de VIII semestre de Gobierno y Relaciones Internacionales. Monitora de la Cátedra de Sistemas Políticos Comparados, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia) [laura.becerra05@est.uexternado.edu.co].

OBJETIVOS Y EXPECTATIVAS

Dentro de “Un pacto por la legalidad, el emprendimiento y un futuro con equidad para todos”, el PND 2018-2022 del gobierno Duque le apuesta en materia de política exterior a varios temas prioritarios, como son: narcotráfico y crimen organizado, la defensa de la democracia y los derechos humanos, el desarrollo sostenible, el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, la corrupción, y la atención y el ordenamiento de los fenómenos migratorios, entre otros. Para esto, se plantearon varias estrategias que le apuntan a posicionar a Colombia como líder, no solo regional, sino dentro de la gobernanza mundial. “En 2022 Colombia ocupará con toda propiedad el lugar de liderazgo que le corresponde en el concierto de las naciones” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2018). Empero, cuando se revisan las estrategias planteadas en el PND y se analiza la forma en que se han implementado, se puede evidenciar que la agenda internacional del gobierno Duque se ha focalizado principalmente en seguridad y el problema de drogas, aunque se ha planteado una apertura en el escenario mundial, los avances al respecto no han sido los esperados. La figura 1 muestra los objetivos planteados dentro de “Un pacto por la legalidad, el emprendimiento y un futuro con equidad para todos”.

Figura 1. Objetivos y estrategias en el marco de “Un pacto por la legalidad, el emprendimiento y un futuro con equidad para todos”



Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

Si bien los objetivos que componen este pacto son cuatro, este artículo se enfocará en analizar los avances del Objetivo 1: Participación activa y liderazgo en la gobernanza de los grandes temas, y desafíos de la agenda global que afectan a Colombia, y apuesta por el multilateralismo en defensa de la paz, la seguridad y la democracia. Dentro de este objetivo se encuentran ocho estrategias (figura 2).

Figura 2. Estrategias objetivo 1

- ESTRATEGIAS DEL OBJETIVO 1**
- El Gobierno nacional definirá estrategias para la articulación de la acción exterior de Colombia, desde el más alto nivel y con la incorporación de los distintos sectores del Estado.
 - El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) diseñará e implementará un modelo para el mapeo y análisis de la participación del país en organizaciones y agencias internacionales, y en las instancias multilaterales
 - El MRE buscará, en conjunto con otras entidades del Gobierno nacional, reafirmar el liderazgo de Colombia en la construcción de la gobernanza global y regional de temas estratégicos, tales como las nuevas amenazas a la seguridad (en particular la lucha contra el terrorismo), la defensa de la democracia y los derechos humanos, el problema mundial de las drogas, el desarrollo sostenible, el aprovechamiento responsable de los recursos naturales, la adaptación al cambio climático, la lucha contra el crimen organizado transnacional y la corrupción, y la atención y el ordenamiento de los fenómenos migratorios.
 - El MRE establecerá lineamientos para la consolidación de la diversificación temática y geográfica de la agenda exterior, con arreglo a prioridades estratégicas, y profundizando el relacionamiento con socios y aliados tradicionales.
 - El MRE, en conjunto con la Agencia Presidencial para la Cooperación Internacional (APC), adelantará estrategias para el fortalecimiento del papel de Colombia en las dinámicas de cooperación internacional, como proveedor y oferente, y como receptor en áreas estratégicas, atendiendo a los cambios graduales en el acceso a recursos de ayuda para el desarrollo derivados de su nuevo estatus internacional.
 - La APC formulará e implementará la Estrategia de Cooperación Internacional teniendo en cuenta los lineamientos presidenciales, el Plan Nacional de Desarrollo, los ODS y los lineamientos de Política Exterior. Dentro de esta estrategia, se formulará un protocolo de articulación que permita identificar, gestionar y coordinar la cooperación de ayuda oficial al desarrollo (AOD), la cooperación triangular, Sur-Sur y Col-Col.
 - El MRE promocionará, teniendo en cuenta los lineamientos presidenciales, a Colombia como un actor fundamental en la renovación estructural del Sistema Interamericano y en la consolidación y aplicación efectiva del régimen democrático interamericano.

Fuente: elaboración propia con base en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022.

¿RESULTADOS INNOVADORES O PASOS HACIA ATRÁS?

Si bien Colombia sigue considerándose como un actor relevante en la región y ha logrado mantener a sus principales socios enfocados en los intereses del actual gobierno, se observa una agenda exterior caracterizada por el reduccionismo y focalizada geográficamente. La política exterior del gobierno de Iván Duque se reconocerá, según lo enunciado por Cancillería, como una “Diplomacia para la

legalidad, el emprendimiento y la equidad” (Cancillería, 2018). Sin embargo, al analizar los avances para cada una de las estrategias, se evidencian más cuellos de botella que avances. A continuación, se presentarán los logros y retos identificados en el marco del Objetivo 1 de “Un pacto por la legalidad, el emprendimiento y un futuro con equidad para todos”.

La estrategia 1: “El Gobierno nacional definirá estrategias para la articulación de la acción exterior de Colombia, desde el más alto nivel y con la incorporación de los distintos sectores del Estado” está enfocada en aunar esfuerzos entre los distintos sectores para articular los recursos y las políticas públicas adoptadas en el orden interno. Esa sinergia incluye no solo las instituciones estatales, sino, además, la participación del sector privado y de las organizaciones de la sociedad civil. Desde su candidatura, Duque ha enfatizado en la importancia de la participación del sector privado y el aumento y fortalecimiento de instrumentos comerciales: “lo que se pretende, principalmente, es fortalecer los bloques, resolver disputas, desmontar herramientas de doble tributación y fortalecer nuestro comercio” (Presidencia, 2020b). En ese sentido, en el primer año de gobierno se realizaron desde la Presidencia 18 viajes al exterior cuyo objetivo era promover las relaciones bilaterales y, específicamente, según se señaló en la agenda de varias visitas, profundizar las relaciones para el comercio, en especial con Europa, China y Estados Unidos. De los logros se resalta la asistencia al Foro Económico de Davos, Suiza, en donde se estableció que Colombia será el primer país de América Latina que tendrá centro para la cuarta revolución industrial.

Empero, en cuanto a la integración de los diferentes sectores, especialmente de las organizaciones de la sociedad civil (osc), esta estrategia se ha quedado corta e incluso presenta reveses. Las osc colombianas “son agentes que le posibilitan al país posicionarse de una nueva manera en la arena internacional” (Marín Aranguren, 2017, p. 260). En general, existen osc muy activas y enfocadas en distintas temáticas, algunas tienen incluso una proyección claramente internacional, como aquellas que tienen estatus consultivo ante organizaciones internacionales, que tramitan casos judiciales ante la Comisión Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH) o que publican informes alternos a los varios comités del sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas (Bocchi, 2013). Específicamente, las osc enfocadas en la protección de los derechos humanos han señalado que “existe una contradicción del gobierno de Duque frente a los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. Por un lado, habla de apertura y apuesta por el multilateralismo, pero por otro muestra una práctica contraria al escrutinio internacional en derechos humanos” (El País, 2019). Tal vez el tema que genera más controversia se enfoca

en lo relativo a la implementación del Acuerdo de Paz y a la situación de seguridad y violaciones de derechos humanos. En noviembre de 2019, varias organizaciones, tanto nacionales como internacionales, publicaron un pronunciamiento en el que hacían un llamado al gobierno Duque: “Las organizaciones de la sociedad civil internacional, integrantes del Espacio de Cooperación para la Paz, reiteramos nuestra preocupación por la falta de medidas contundentes por parte del Estado colombiano para esclarecerlos y frenar de una vez el derramamiento de sangre en Colombia” (WOLA, 2019).

En ese sentido, se evidencia un distanciamiento entre las osc y el Gobierno. Lo anterior, teniendo en cuenta que durante la administración Santos se había logrado una interacción más dinámica y de cooperación, centrada en el escenario de construcción de paz. “El contexto colombiano de posacuerdo ha sido posible gracias a la voluntad política y también a la participación de las organizaciones de la sociedad civil. El respaldo de la CI a las osc colombianas ha sido fundamental para el trabajo de incidencia/*advocacy* en la construcción de la agenda internacional” (Marín-Aranguren, 2018, p. 54).

La estrategia 2: “El Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE) diseñará e implementará un modelo para el mapeo y análisis de la participación del país en organizaciones y agencias internacionales, y en las instancias multilaterales” es tal vez la estrategia que ha presentado menos avances, incluso se ha llegado a catalogar que Colombia entró en una “guerra fría” con las Naciones Unidas. El año 2019 cerró con una relación entre la Casa de Nariño y las Naciones Unidas caracterizada por el rechazo de nombramientos, cruces de acusaciones e informes que dejan en una no tan buena posición al Gobierno colombiano y que han llevado a deteriorar los vínculos con las agencias del organismo multilateral; incluso, a través de la Consejería Presidencial de Derechos Humanos, el Gobierno planteó una reforma para la prohibición de los pronunciamientos públicos sin autorización previa por parte del Gobierno.

Otro hecho por resaltar es la salida de Colombia de Unasur y el liderazgo asumido en el Grupo de Lima, en donde lideró 14 de las 21 declaraciones emitidas. Sin embargo, aun cuando Iván Duque logró el apoyo de la Unión Europea para presionar una solución a la crisis de Venezuela, “el liderazgo de Colombia en el Grupo de Lima fue fugaz y de limitado impacto. Para empezar, no pudo conservar a los países unidos en contra del diálogo; Bogotá se mantuvo firme contra la negociación, incluso durante el proceso de Oslo-Barbados, pero finalmente debió ceder ante los resultados negativos” (Sanguino, 2020, p. 15).

No obstante, deben resaltarse algunos aspectos. En primer lugar, se celebra el aumento de la cooperación en el Caribe como una respuesta del acercamiento de

Colombia a esta región a través de la organización de la Comunidad del Caribe (Caricom), por medio de la realización de la I Cumbre Colombia-Caricom (Presidencia de la República de Colombia, 2019a). Asimismo, desde Presidencia se afirmó que Colombia asumirá en 2020 las presidencias *pro tempore* de la Asamblea de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, de la Alianza del Pacífico y la Comunidad Andina, y en 2021, la de Prosur, con lo que se busca mejorar el liderazgo del país en los escenarios multilaterales. De otra parte, Colombia se convirtió oficialmente en miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), si bien esto no sucedió dentro del primer año de gobierno y tampoco fue una gestión exclusiva de la administración Duque, pues el proceso de adhesión tuvo una duración de 7 años, es un logro que debe reconocerse y que abre muchos escenarios positivos para el país.

Por su parte, las estrategias 3 y 4 se enfocan en “reafirmar el liderazgo de Colombia en la construcción de la gobernanza global y regional de temas estratégicos”, y “establecer lineamientos para la consolidación de la diversificación temática y geográfica de la agenda exterior”. Dentro de todos los temas mencionados en estas estrategias sobresale, por la importancia que el actual gobierno le ha dado, el tema de drogas, seguridad y migración (especialmente el fenómeno venezolano), que ha dejado relegados temas de igual importancia para el país, especialmente en lo que a derechos humanos se refiere. Por ejemplo, el nombramiento de Alejandro Ordóñez como embajador ante la OEA fue bastante cuestionado pues era considerado como un gran crítico del sistema interamericano de protección de los derechos humanos –tanto de la CIDH, como de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH)–. En el marco de la OEA, el Gobierno apoyó la creación de una comisión transnacional y hemisférica para atacar los casos de corrupción, en consonancia con su discurso sobre la legalidad, y se ha enfocado en liderar soluciones para la crisis democrática y migratoria de Venezuela. No obstante, no se han visto avances importantes en materia de derechos humanos, en donde tal vez el tema que más preocupa es la baja efectividad de respuesta a los asesinatos de líderes sociales.

En lo que respecta a la estrategia 5, “el MRE, en conjunto con la APC-Colombia, adelantarán estrategias para el fortalecimiento del papel de Colombia en las dinámicas de cooperación internacional, como proveedor y oferente, y como receptor en áreas estratégicas”, se observó que en lo corrido de 2019, Colombia no potencializó las relaciones bilaterales y multilaterales en los escenarios regionales, por el contrario, el país redujo su actividad y profundizó la llamada “venezolanización” de la política exterior, la cual limitó el campo de acción del país hacia la consolidación del cerco

diplomático contra Venezuela. Algunos espacios catalizadores de la cooperación, especialmente Cooperación Sur-Sur (css), como el Organismo Internacional al Servicio de Iberoamérica fueron testigos de dicha disminución; antes, la diplomacia de la paz del gobierno Santos fue la bandera que permitió la realización de diferentes proyectos bajo el liderazgo de Colombia como país oferente (Secretaría General Iberoamericana [Segib], agosto de 2016; Segib, febrero de 2018; Segib, marzo de 2018). Sin embargo, la estrategia de la Diplomacia para la legalidad, el emprendimiento y la equidad no ha sido suficiente para aprovechar el posicionamiento que había alcanzado al gobierno anterior ni tampoco para acoplar los intereses de Colombia con los de los países de la región. De hecho, se terminan restringieron los temas y el alcance que desde la Cancillería colombiana se le ha dado al liderazgo del país. Ejemplo de lo anterior es la “venezolanización” de la política exterior, pues la mayoría de las energías del canciller se concentraron en la solidificación del cerco diplomático, dado que durante múltiples giras Carlos Holmes Trujillo solo destacó asuntos relacionados con la crisis venezolana, sin informar sobre otras cuestiones de interés para Colombia (Sanguino, 2020).

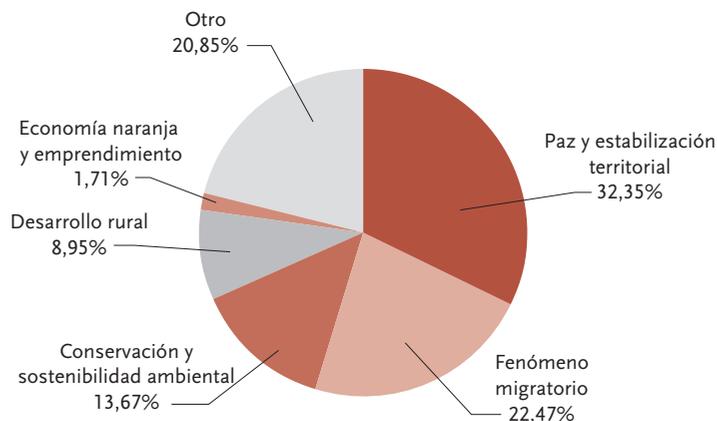
Otra de las estrategias que se propuso en el PND es la implementación de la Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI), la cual tiene como objetivo “dirigir la gestión de la cooperación internacional que otorga y recibe Colombia hacia sus prioridades de desarrollo, respondiendo a los retos y oportunidades del país en el escenario internacional, con miras a fortalecer su posicionamiento geoestratégico” (APC Colombia, 2019, p. 30). Para esto, la ENCI contiene protocolos a fin de identificar, gestionar y coordinar acciones innovadoras en la cooperación de ayuda oficial al desarrollo (AOD), la cooperación triangular, Sur-sur y Col-Col. Esta agenda para la cooperación internacional se construyó de manera conjunta entre el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la Agencia Presidencial para la Cooperación, quienes definieron cuatro ejes orientadores de la ENCI, a saber: 1) Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y los objetivos de desarrollo sostenible (ODS) en Colombia; 2) Lineamientos del PND 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”; 3) Lineamientos de política exterior en Colombia para la Cooperación Internacional; 4) Esquemas e instrumentos innovadores de financiación para el desarrollo.

Colombia se considera como un país pionero en la implementación de los ODS debido a su firme compromiso con esta acción mundial (ACP-Colombia, 2019). De hecho, es tan importante este tema para el país, que en el Plan Nacional de Desarrollo “está totalmente alineado con cada uno de los 17 objetivos de desarrollo sostenible” (Presidencia de la República de Colombia, 2019c). Como consecuencia, la

cooperación internacional no reembolsable estuvo, de igual forma, alineada tanto con los objetivos de desarrollo sostenible como con la ENCI.

En el caso de la cooperación internacional recibida por la ENCI, la alineación por áreas de la estrategia deja entrever los resultados de los esfuerzos diplomáticos. Definitivamente, la paz y la estabilización territorial es un tema prioritario para los cooperantes en aras de facilitar el cumplimiento del Acuerdo de Paz, por lo que el 32,35% fue destinado para esta línea prioritaria (figura 3), lo que indica que este tema aún sigue siendo la principal referencia entre Colombia y los cooperantes, por lo que debería asignársele más protagonismo. La segunda línea prioritaria con mayor obtención de recursos fue el fenómeno migratorio, con el 22,47%, lo que demuestra que la “venezolanización” de la política exterior tuvo un efecto positivo en cuanto a la obtención de recursos para atender esta situación. Llama la atención que el 20,85% de los ingresos sean destinados a “otros” asuntos, mientras que el emprendimiento y la economía naranja, un punto prioritario en el PND del gobierno Duque y de la diplomacia por el emprendimiento, solo haya conseguido el 1,71% de los recursos, lo que pone en duda la efectividad de las más de 17 visitas oficiales bilaterales realizadas en 2019.

Figura 3. Alineación de la cooperación internacional recibida en 2019 a la ENCI 2019-2022

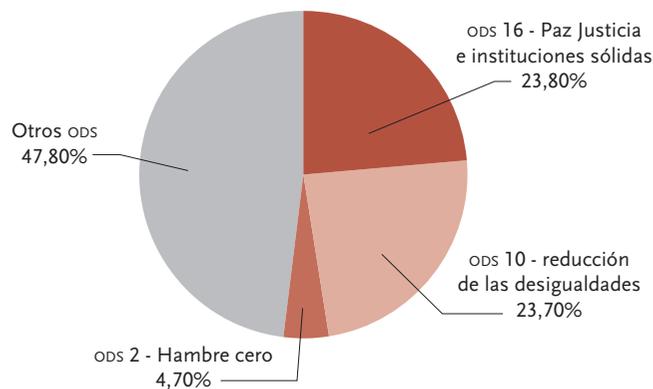


Fuente: elaboración propia con base en informe de gestión APC – Colombia 2019.

En cuando a los resultados de la cooperación, se puede decir que hubo un apoyo financiero significativo a los ODS prioritarios para el gobierno Duque, como son el objetivo 10, Reducción de las desigualdades, y el objetivo 16, Paz, justicia e instituciones fuertes, que recibieron el 23,7 y el 23,8% del total de la cooperación, respec-

tivamente (figura 4). Si bien fueron los objetivos con mayor financiación, según el índice de ODS 2019, en el caso del ODS 10 hubo un avance moderado pero el ODS 16 no presentó ningún progreso (COADS, 2019). Una de las situaciones que incidió fue la declaración del presidente Duque en la que condicionó la estabilidad de la paz a la derrota del narcotráfico y a la necesidad de financiación para mejorar la frágil y compleja arquitectura institucional dispuesta para la implementación del Acuerdo de Paz (Portafolio, 2018). Aunque no hay evidencia de la destinación de los fondos de la paz para actividades antinarcóticos, es claro que los potenciales recursos de cooperación internacional destinados para Colombia fueron para securitización y lucha contra las drogas, pues en el caso de Estados Unidos, el 70% del presupuesto de cooperación entre ambos países se destinó para la lucha contra las drogas y ayuda militar, mientras que el 30% fue destinado para el apoyo a la implementación del Acuerdo de Paz (Gómez, 2019).

Figura 4. Cooperación internacional recibida por ODS en 2019



Fuente: elaboración propia con base en informe de gestión APC – Colombia, 2019.

Frente a esta estrategia, más allá de cuestionar el cambio de prioridades en la cooperación internacional, es menester revisar qué tan adecuado y efectivo es retomar los trabajos de erradicación, pues, como lo mencionó Jeremy McDermonntt, director del Centro de Investigación del Crimen Organizado, *Insight Crime*, la erradicación y fumigación en la lucha antidrogas no acabará el problema y en cambio lo va a dispersar (*El Nuevo Siglo*, 2019). Por tanto, la diplomacia por la legalidad ejercida en 2019 no tendrá las repercusiones esperadas en los siguientes años del mandato ni en favor de la paz ni en favor de la seguridad nacional. Además, continuar priorizando

la lucha contra las drogas a través de estrategias de erradicación no tiene nada de innovador y más bien se está continuando con estrategias de hace varias décadas.

Por otra parte, es claro que existe una brecha en los objetivos relacionados con el medioambiente. En cuanto al objetivo 13, Acción por el clima, en 2019 se presentó una trayectoria positiva respecto a los años anteriores. Esto se puede atribuir a la activa participación y promoción histórica de Colombia en instancias como la Cumbre sobre la Acción Climática (COP), el Acuerdo de París o el Acuerdo de Kioto. Este compromiso por la sostenibilidad y el medio ambiente se materializó en la política interna a través de diversas acciones del gobierno Duque a nivel regional, tales como el Pacto de Leticia por la Amazonia, en aras de incentivar la reforestación, conservación y uso sostenible de los bosques amazónicos; o los 15 pactos regionales firmados en pro de la Economía Circular en América Latina (Presidencia de la República de Colombia, 2020b), estrategias que aportaron a nivel nacional en el cumplimiento del ODS y ayudaron a Colombia a ser líder regional en la materia.

No obstante, es importante resaltar los pocos avances en la estructuración del ENCI, pues se presentan retos, principalmente frente a los objetivos relacionados con el medio ambiente, puntualmente el objetivo 14 (vida submarina) y el 15 (vida de ecosistemas terrestres), aun cuando estos tienen una fuerte presencia en los pactos estructurales del PND. Asimismo, se debe prestar atención a las metas relacionadas con aspectos sociales y económicos, ya que estos objetivos han presentado menos del 25 % de avance en comparación con los demás objetivos que reportan un avance promedio de más del 60 % (Cepal, 2019).

El rezago en la implementación de estrategias para el cumplimiento de estos objetivos impactó de manera negativa en el posicionamiento geoestratégico de Colombia de la ENCI, puesto que esta estrategia implica el desarrollo integral y sostenible tanto de los océanos como de la fauna y flora, estos últimos como activos estratégicos de la nación y el motor de desarrollo (DNP, 2018). El fortalecimiento de estos ODS le permitirá a Colombia ser un líder con experiencia en la sostenibilidad del medio ambiente y aunar estos temas con la productividad, a fin de cumplir con las metas planteadas en el PND.

Así las cosas, la implementación de la ENCI en 2019 no logró fortalecer ni aumentar la cooperación triangular y sur-sur ni diversificar las relaciones con otros países, ya que para este periodo disminuyeron los proyectos respecto al año anterior en cuatro de las cinco regiones de inversión, especialmente en África y Medio Oriente y Asia-Eurasia, pues se pasó de un total de 126 proyectos en 2018 a 110 en 2019 (APC-Colombia, 2019).

Por otro lado, para lograr la participación activa y el liderazgo en el concierto internacional, el PND dispone que “El MRE promocionará, teniendo en cuenta los lineamientos presidenciales, a Colombia como un actor fundamental en la renovación estructural del sistema interamericano y en la consolidación y aplicación efectiva del régimen democrático interamericano”. La estrategia se planteó “teniendo en cuenta que el contexto geopolítico actual exige que los intereses y preocupaciones regionales sean abordados de una manera multilateral amplia, entre todos los Estados americanos, para tomar acciones basadas en la cooperación y el diálogo político” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019a). Así, pues, Colombia organizó y participó activamente en la Asamblea General de la OEA que se realizó en Medellín, como muestra del compromiso de fortalecer la democracia, la vigencia del Estado de derecho e impulsar el progreso social del continente, lo que implica superar los retos que enfrenta el sistema interamericano, “tales como las dictocracias, los derechos humanos y la seguridad hemisférica” (Ministerio de Relaciones Exteriores, 2019b). Aunque Colombia pudo demostrar la importancia de los efectos de la crisis venezolana sobre la democracia y los derechos humanos, las posiciones ambiguas sobre las salidas multilaterales mostraron la fragmentación en el trabajo del Gobierno, como lo demostraron las declaraciones del embajador de Colombia en Estados Unidos (Tamayo, 2019). De igual forma, se puede entender la decisión de la Cancillería de no firmar la Declaración del Grupo de Lima contra cualquier intervención militar en Venezuela como una contradicción a lo que ya había afirmado el presidente Duque en 2018, a saber, “una intervención militar en Venezuela encabezada por Estados Unidos no es la solución para resolver la crisis que ha generado el éxodo de tantas personas” (El Nacional, 2018), lo que proyecta una imagen de poca claridad acerca de la verdadera posición e intenciones de Colombia sobre un tema tan álgido en la agenda internacional del país como lo es la crisis venezolana.

Otra de las estrategias que implementó Colombia en el escenario regional en la búsqueda del fortalecimiento de la democracia fue la creación del Foro para el Progreso de América del Sur (Prosur), el cual está conformada por Chile, Colombia, Argentina, Brasil, Ecuador, Paraguay, Perú y Guyana, quienes se comprometieron a mantener la “plena vigencia de la democracia, de los respectivos órdenes constitucionales, el respeto del principio de separación de los Poderes del Estado, y la promoción, protección, respeto y garantía de los derechos humanos y las libertades fundamentales” (Presidencia de la República de Colombia, 2019c). El nacimiento de este nuevo mecanismo de integración ha sido entendido como una forma de fragmentación más que de unión latinoamericana, dado el tinte derechista de Prosur y la justificación de su nacimiento como acto de protesta contra Unasur, el

mecanismo de integración que había funcionado durante los últimos 14 años pero que ha decaído progresivamente a tal punto de que se vio paralizado por diferentes circunstancias ante la crisis venezolana. Más que una nueva forma de integración dinámica y alineada con los intereses nacionales, a nivel internacional ha sido vista como un medio de agresión y poca proposición regional (Prieto, 2019; Herrera, 2019; Sabatini y Albertoni, 2019). De modo que se reafirma que las acciones de Colombia la llevaron a un posicionamiento limitado y poco estratégico.

Por último, el Gobierno nacional propuso la creación del Sistema Nacional de Cooperación Internacional “como estrategia para la orientación y coordinación de las entidades del nivel nacional, departamental, distrital y municipal, así como del sector privado y no gubernamental, para alcanzar la mayor alineación, pertinencia y eficacia de la cooperación internacional no reembolsable y técnica”. Respecto a esta estrategia, APC-Colombia planteó implementar el Sistema en 2020, por lo que este tema no se abordará.

CONSIDERACIONES FINALES

El Objetivo 1 de “Un pacto por la legalidad, el emprendimiento y un futuro con equidad para todos” se estructura en ocho estrategias que terminan traslapándose unas a otras, lo que dificulta, en términos de seguimiento, medir los avances de cada una. El enfoque del presidente Duque se ha caracterizado, hasta el momento, por priorizar principalmente la crisis democrática y migratoria de Venezuela y por volver a darle prioridad al tema de la lucha contra las drogas. Sin embargo, en ninguno de los casos se han evidenciado avances importantes. Así las cosas, en este momento no es claro de qué forma este pacto se fundamenta en la innovación para la legalidad, el emprendimiento y un futuro en equidad, pues se ven muchas líneas de continuidad y pocos temas en donde se esté aportando desde nuevos enfoques.

En materia de política exterior, Colombia tiene varios retos que superar. La APC-Colombia tiene el reto de mantener un equilibrio entre el fortalecimiento de las alianzas con los socios tradicionales y la diversificación de la cooperación internacional, promoviendo la diplomacia por la equidad, el emprendimiento y la legalidad, pero sin desconocer los avances que tuvo la diplomacia por la Paz. De esta manera, Colombia tendrá las condiciones favorables para cumplir con los objetivos de la ENCI.

A nivel regional, Colombia debe enfrentar la ruptura entre los países latinoamericanos por el decaimiento de organizaciones como Unasur y el surgimiento de Prosur, por lo que necesita readaptar su papel en la renovación estructural del sistema interamericano y la consolidación del régimen democrático interamericana-

no según las nuevas prioridades en el contexto latinoamericano pos-covid-19. En la medida en que el país pueda hacer una lectura asertiva sobre el nuevo panorama, la cooperación sur-sur y triangular tendrán una gran ventana de oportunidad para potencializarse. Empero, se debe tener en cuenta que la actual crisis que afronta el mundo debido a la covid-19 desviarán la atención y los recursos del Gobierno para darle mayor importancia a la solución de los problemas socioeconómicos que ya se comienzan a vislumbrar en el país.

REFERENCIAS

- APC Colombia (2019). *Estrategia Nacional de Cooperación Internacional (ENCI)*. <https://www.apccolombia.gov.co/sites/default/files/ENCI-2019-2022-FINAL.pdf>
- Bocchi, D. (2013). The Colombian foreign policy and the cost of ignoring the non-governmental organizations. *Papel Político*, 18(1), 261-284.
- Cancillería. República de Colombia (2018). *Declaración del Canciller Carlos Holmes Trujillo*. Disponible en: <http://www.cancilleria.gov.co/newsroom/video/declaracion-canciller-carlos-holmes-trujillo>
- Centro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible para Latinoamérica (CODS) (2019). *Perfiles países –Índice ods 2019*. <https://drive.google.com/drive/folders/18WEUyVeOyJ0XR7kSp3y8cjMb0-o1Seu>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2019). *Plataformas de seguimiento y monitoreo de los Objetivos de Desarrollo Sostenible en América Latina y el Caribe*. Naciones Unidas. <https://observatorioplanificacion.cepal.org/es/nota/plataformas-de-seguimiento-y-monitoreo-de-los-objetivos-de-desarrollo-sostenible-en-america>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018). *Plan nacional de Desarrollo*. DNP.
- Gómez, S. (2019). Trump pide incrementar ayuda antidrogas para Colombia en 2020. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/mundo/eeuu-y-canada/trump-pide-incrementar-ayuda-antidrogas-para-el-colombia-en-2020-336322>
- El Nacional (2018). *Iván Duque expresó su rechazo a una intervención militar a Venezuela*. *El Nacional*. https://www.elnacional.com/mundo/ivan-duque-expreso-rechazo-una-intervencion-militar-venezuela_250356/
- El Nuevo Siglo (2019). *Colombia está repitiendo “errores” en lucha antidroga*. <https://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/12-2019-colombia-esta-repitiendo-errores-en-lucha-antidroga>
- El País (2019). *Casi 600 ONG de Colombia suspenden al Gobierno en derechos humanos*. https://elpais.com/internacional/2019/09/25/colombia/1569376462_864141.html

- Herrera, C. (2019). Prosur, el nuevo mecanismo para no integrar a América Latina. *New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2019/04/09/espanol/opinion/prosur-unasur-america-latina.html>
- Jaramillo, M. (2018). ¿Podrá Iván Duque hacer las correcciones que quiere al acuerdo de paz? *Portafolio*. <https://www.portafolio.co/economia/gobierno/la-paz-el-complejo-dilema-para-ivan-duque-518178>
- Marín Aranguren, E. (2017). El 3.0 de las organizaciones de la sociedad civil colombianas robustece la cooperación sur sur. En E. Marín Aranguren y P. Ruiz Camacho, *Cooperación y Academia: una relación pendiente en Colombia* (pp. 217-268). Universidad Externado de Colombia.
- Marín Aranguren, E. (2018). ¿Qué ha pasado con la cooperación internacional para la participación de las osc colombianas? *Revista Relaciones Internacionales*, 55, 51-67.
- Márquez, M. (2018). La política exterior de Iván Duque en 100 días de gobierno. *Cien días vistos por el Cinep* (pp. 60-64). <https://www.cinep.org.co/Home2/component/k2/651-revista-cien-dias-vistos-por-cinep-ppp-n-94-quo-vadis.html>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2018). *Principios y lineamientos de la política exterior colombiana*. <https://www.cancilleria.gov.co/principios-y-lineamientos-la-politica-exterior-colombiana>
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019a). Memorias al Congreso - Cancillería 2018-2019. https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/FOTOS2019/memorias_al_congreso_2018-2019_1.pdf
- Ministerio de Relaciones Exteriores (2019b). *Medellín está lista para recibir la 49 Asamblea General de la OEA*. <https://www.cancilleria.gov.co/en/newsroom/news/medellin-lista-recibir-49-asamblea-general-oea>
- Presidencia de la República de Colombia, (2020a). *Canciller Carlos Holmes Trujillo entregó balance de su gestión en el Ministerio de Relaciones Exteriores, desde agosto de 2018*. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Canciller-Carlos-Holmes-Trujillo-entrego-balance-gestion-Ministerio-Relaciones-Exteriores-desde-agosto-2018-191115.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia (2020b). *El multilateralismo, bilateralismo y constructivismo demuestran que nuestra política exterior está orientada a que Colombia sea un país siempre amigable y respetuoso: Presidente Duque*. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2020/multilateralismo-bilateralismo-constructivismo-nuestrapolitica-exterior-orientada-Colombia-amigable-respetuoso-200129.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia (2020c). *En 2019, el Gobierno nacional le cumplió al país en materia ambiental*. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/En-2019-el-Gobierno-Nacional-le-cumplio-al-pais-en-materia-ambiental-200103.aspx>

- Presidencia de la República de Colombia (2019d). *Palabras del presidente Iván Duque en la Cumbre sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)*. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Palabras-del-Presidente-Ivan-Duque-en-la-Cumbre-sobre-los-Objetivos-de-Desarrollo-Sostenible-ODS-190924.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia (2019e). *Presidente Duque invitó a la OEA a reflexionar sobre cómo innovar en los multilateralismos y planteó los retos de este organismo*. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190626-Presidente-Duque-invito-OEA-reflexionar-sobre-como-innovar-en-el-multilateralismo-y-planteo-de-los-retos-de-este.aspx>
- Presidencia de la República de Colombia (2019f). *Ocho países de América del Sur crean Prosur, mecanismo de cooperación e integración regional*. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190322-Ocho-paises-de-America-del-Sur-crean-PROSUR-mecanismo-de-cooperacion-e-integracion-regional.aspx>
- Prieto (2019). Prosur y la antiintegración regional. *Razón pública.com*. <https://razonpublica.com/prosur-y-la-anti-integracion-regional/>
- Sabatini, C. y Albertoni, N. (2019). Prosur y el mito de la integración latinoamericana. *The New York Times*. <https://www.nytimes.com/es/2019/03/29/espanol/opinion/prosur-america-latina.html>
- Sanguino, A. (2020). *A un año del fracaso del 23F: radiografía a la política exterior del gobierno de Iván Duque*. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2020/02/informefinal.pdf.pdf>
- Secretaría General Iberoamericana (Segib) (2016). *Colombia convierte a Iberoamérica en región de paz*. https://www.segib.org/wp-content/uploads/Nota-de-Prensa-SEGIB-Paz_Colombia_Cumbre.pdf
- Secretaría General Iberoamericana (Segib) (2018a). *Comienza el Laboratorio Iberoamericano de Innovación Ciudadana por la Paz en Colombia*. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/NP-laboratorio-de-innovacion-ciudadana-SEGIB-12-febrero-2018.pdf>
- Secretaría General Iberoamericana (Segib) (2018b). *10 proyectos de innovación clausuran el Laboratorio Iberoamericano de Innovación Ciudadana por la Paz en Colombia*. <https://www.segib.org/wp-content/uploads/NP-ClausuraLabic-02032018.pdf>
- Tamayo, N. (2019). Lo que hay detrás del audio de Francisco Santos. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/noticias/politica/lo-que-hay-detras-del-audio-de-francisco-santos/>
- WOLA (2019). *Llamado al Gobierno colombiano de las organizaciones de la sociedad civil internacional*. <https://www.wola.org/es/2019/11/apoyamos-sociedad-civil-protutando-la-administracion-de-duque/>

Paz con legalidad

¿Hacia la transformación y consolidación de la paz?

KAREN MARRINER¹

TATIANA MENJURA²

En cumplimiento de lo establecido en el punto 6.1.1. del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera (en adelante Acuerdo Final), se establecieron una serie de herramientas y mecanismos que contienen el conjunto de propósitos, objetivos, metas e indicadores, así como las recomendaciones de política y medidas necesarias para la implementación de los compromisos derivados del Acuerdo Final durante los próximos 15 años (2017-2031). Entre estos instrumentos se encuentran el Plan Marco de Implementación (PMI), los Planes Nacionales Sectoriales, los planes del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS) y los Planes Integrales de Reparación Colectiva (PIRC), los cuales se constituyen en referentes para la inclusión de los componentes de paz dentro de los próximos planes nacionales de desarrollo en los términos establecidos en el Acuerdo Final y en el Acto Legislativo 01 de 2016. Es así como el Acuerdo Final se consolida como un acuerdo de Estado que sobrepasa los gobiernos, pero que necesita de estos para que los compromisos adquiridos sean integrados en la planeación nacional. En este sentido, el gobierno del presidente Duque (2018-2022), a través de la política de Paz con legalidad, propone hacer una hoja de ruta única enfocada en la transformación de las zonas más afectadas por

1 MA Estudios para el Desarrollo. Docente-Investigadora del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [Karen.marriner@uexternado.edu.co].

2 MA Desarrollo y Gobierno. Líder técnico en fortalecimiento de las capacidades territoriales en procesamiento de la información para la implementación del Acuerdo Final de Paz, Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Bogotá, Colombia. [Tatiana.menjaroldan@gmail.com].

el conflicto y así buscar la consolidación de la paz y la equidad, desde la legalidad, para aportar al cumplimiento del Acuerdo Final. Así pues, el objetivo del artículo es hacer un balance de los avances que se han realizado desde la implementación de la política de Paz con legalidad y de sus aportes al cumplimiento de los compromisos del Acuerdo Final y sus instrumentos.

DISPUTAS FRENTE A LA PAZ

Para comenzar a hablar sobre el enfoque de Paz del gobierno colombiano actual es necesario recordar que desde el inicio de la legislatura el partido del presidente Duque presentó varias iniciativas relativas a ajustar el enfoque de la implementación del Acuerdo Final³ y a darle preponderancia al tema de la estabilización:

El país debe saber, finalmente, que su presidente ha asumido la responsabilidad de dar inicio al proceso de *estabilización* para las zonas más afectadas por la violencia, para hacer que sea uno de largo aliento que por fin logre que esos territorios y sus gentes cierren las brechas, tengan las oportunidades que merecen y las vidas que queremos para ellos, no solo por ellos, sino para toda Colombia. (República de Colombia, 2018b, p. 30)

Bajo esa línea, se propuso la reestructuración de las principales instituciones para la construcción de la paz, como la Oficina del Alto Comisionado de Paz (OACP), la Alta Consejería para el Posconflicto –ahora Consejería para la Estabilización y la Consolidación–, la Agencia de Renovación del Territorio (ART), la Agencia de la Reincorporación y la Normalización (ARN), entre otras. Asimismo, a través del artículo 281 del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” se ordenó la creación de una hoja de ruta que estaría en cabeza de la Consejería para la Estabilización y la Consolidación, cuyo objetivo es articular los instrumentos derivados del Acuerdo Final con la política de Paz con legalidad, en donde se definen las líneas gruesas de la estrategia de implementación de la actual Administración.

El documento de la política realiza, en primer lugar, un diagnóstico del panorama de la implementación del Acuerdo Final para luego definir las labores del Ejecutivo,

3 Entre las principales reformas propuestas resaltan la solicitud de creación de una sala especial para integrantes de la fuerza pública y sistema de libertades no ligados a compromisos de verdad y reparación; mantener la tenencia de la tierra de grandes latifundistas limitando las posibilidades de restitución de tierras, entre otras.

el rol de la institucionalidad, el enfoque por desarrollar para once temas específicos, así como los lineamientos financieros. La tabla 1 muestra la estructura y los principales temas que abarca esta política.

Tabla 1. Estructura temática política de Paz con legalidad

Labores del Ejecutivo	Víctimas	
	Justicia transicional	
	Legalidad	
	Partido político	
Institucionalidad	Gobierno nacional	
	Entidades propias de la implementación	
	Ejecutoras no exclusivas	
	Alta Consejería para la Estabilización	
Política para la estabilización	Reforma rural integral	
	Planes nacionales sectoriales, planes de desarrollo con enfoque territorial, Plan Marco de Implementación y lo correspondiente a desarrollo rural del PNIS (PISDA) y PIRC	
	Planes para facilitar la comercialización de los productos campesinos	
	Sistema integral de seguridad	
	Reincorporación social y económica	
	Programa Nacional Integral de Sustitución (PNIS)	
	Acción integral contra minas antipersonal (AICMA)	
	Víctimas	
	Instrumento de seguimiento	
	Uso de emisoras comunitarias	
	Legislación y desarrollos reglamentarios	
	Aspectos financieros y presupuestales	Presupuesto General de la Nación (PGN)
		Fondo Colombia en Paz
Proyectos modelos		
Apoyo con estructuradores		
Apoyo internacional		

Fuente: elaboración propia con base en Gobierno Nacional (2018a).

De la estructura se observan dos elementos por resaltar. Primero, el rol preponderante que se le da a la Consejería para la Estabilización, como cabeza y líder de la implementación y, la estructura independiente frente al Acuerdo Final y sus puntos. Si bien la política recoge varios de los temas principales en los que se enmarcan los compromisos del Acuerdo, decide presentarlos como líneas independientes. Sin embargo, más allá de los aspectos formales, la política de Paz con legalidad tuvo varias críticas pues se consideró que el Gobierno trataba de simplificar su responsabilidad frente al Acuerdo y priorizar temas de manera general. Por ejemplo, desde el partido FARC se señaló que:

El simple ejercicio de contraste entre las obligaciones derivadas del Acuerdo de paz y el texto de la Paz con legalidad, así lo demuestra. La ausencia del compromiso gubernamental queda constatada con el hecho de que en su discurso se evita cualquier mención a lo convenido por las partes en La Habana. (González, 2019)

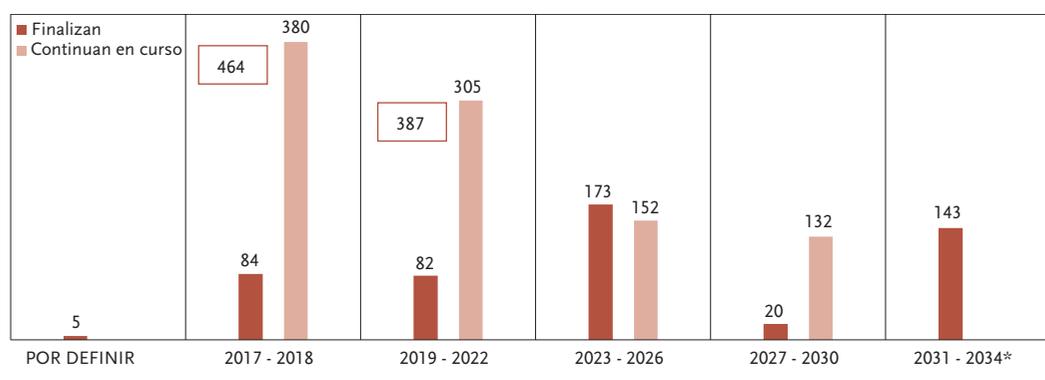
Una de las grandes críticas ha sido que los recursos para la paz realmente son, en su mayoría, recursos para programas sociales generales que, aunque desde una percepción amplia, le apuntarían a la construcción de paz, desde la mejora de la calidad de vida no responden directamente a los compromisos adquiridos en el marco del Acuerdo Final y delegan la responsabilidad y potestad a las entidades locales para darles cumplimiento, por ejemplo, en temas de enfoque de género. En el PMI se definió que para dar cumplimiento a la totalidad de los compromisos se debería destinar mínimo el 10% del producto interno bruto (PIB) en inversiones para la paz; sin embargo, en la actual administración el porcentaje destinado solo llega al 0,8%. “En el Plan Nacional de Desarrollo, el tema de la paz no está dentro de las 10 prioridades de inversión para el gobierno. De hecho, esperan invertir 10,43 billones de pesos, lo que equivale al 1% del PIB” (Cinep, 2019). Además, bajo la actual crisis sanitaria ocasionada por la covid-19, se entiende que las metas y los fondos, no solo de la paz, sino de todos los programas del Gobierno, se ven en peligro pues las prioridades son puntuales, sin embargo, es relevante cuestionar el compromiso real de la administración Duque con la paz, cuando en las primeras semanas de mayo se conocieron dos contratos financiados por el Fondo de Programas Especiales para la Paz, uno de ellos por \$3.350 millones y otro por \$480 millones de pesos, ambos destinados a medir y posicionar la imagen del presidente y sus ministros, y sin una relación clara con la paz y la estabilización.

¿PASOS HACIA ADELANTE O HACIA ATRÁS?

Para reconocer el impacto que tiene la política de Paz con legalidad es necesario hacer un acercamiento al PMI desde su estructura. Así, el PMI está compuesto por 501 indicadores que desarrollan los seis puntos del Acuerdo Final: 1) Hacia un Nuevo Campo Colombiano: Reforma Rural Integral, 2) Participación política: apertura democrática para construir la paz, 3) Fin del conflicto, 4) Solución al problema de las drogas ilícitas, 5) Acuerdo sobre las víctimas del conflicto, y 6) Implementación, verificación y refrendación. La figura 1 relaciona los indicadores del PMI que tienen ejecución durante cada periodo de gobierno, se observa que en el gobierno del ex-

presidente Santos debieron iniciar 464 indicadores y en el gobierno Duque 387. Sin embargo, debido al alistamiento necesario, entre estos, el normativo e institucional, la implementación de los indicadores que iniciaron en la vigencia anterior caen en la administración actual, lo que le otorga a este Gobierno la responsabilidad de asumir la gran mayoría de los compromisos del Acuerdo Final.

Figura 1. Indicadores PMI por vigencia



* Los indicadores de PMI finalizan en 2031.

Fuente: Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020), a partir de información del PMI.

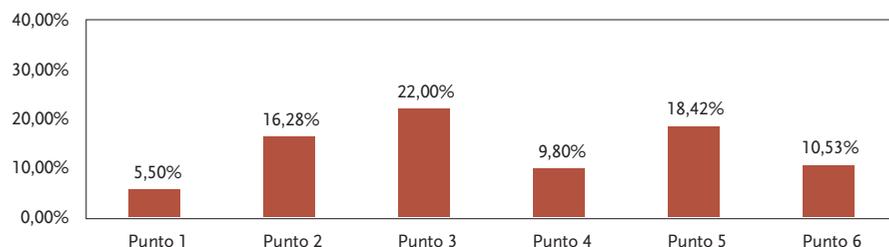
Así las cosas, la política de Paz con legalidad adquiere una relevancia especial pues al ser la hoja de ruta única del Gobierno en el camino hacia la paz, de esta depende que se asuman adecuadamente los compromisos en respuesta a lo pactado en La Habana.

Dado lo anterior, a continuación se señalan por punto del PMI los principales avances y retos de la implementación del Acuerdo Final desde la perspectiva de la política de Paz con legalidad⁴. El análisis se concentra en las metas trazadoras del PMI pues estas se constituyen como los ejes estratégicos que determinan la implementación adecuada de los compromisos del Acuerdo Final⁵.

La figura 2 presenta los avances generales de cada uno de los puntos del PMI, los cuales serán analizados a lo largo del presente artículo.

4 El análisis que se presenta tiene como base información registrada en el Sistema Integral de Información para el Posconflicto (SIIPO) y los diferentes informes que se han publicado al respecto.

5 El PMI contiene 501 indicadores de los cuales 22 son metas trazadoras.

Figura 2. Avances generales por cada punto del PMI⁶

Fuente: DNP (2020).

PUNTO 1. REFORMA RURAL INTEGRAL (RRI)

La reforma rural integral busca aumentar el bienestar de los habitantes rurales, promover oportunidades para la ruralidad colombiana y cerrar las brechas históricas entre el campo y la ciudad. Este punto cuenta con 210 indicadores, de los cuales, a 31 de diciembre de 2019, el 5,50% estaban cumplidos y con seguimiento finalizado.

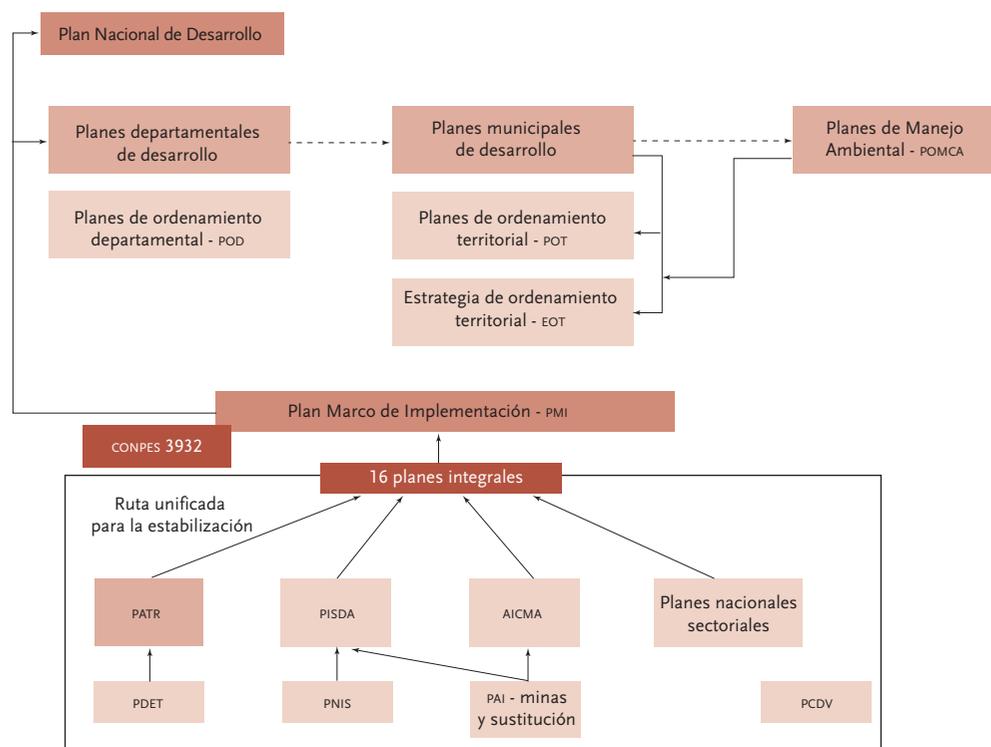
Dentro de este punto se pueden resaltar tres elementos principales acordados: los mecanismos para el acceso y uso de la tierra, los planes de desarrollo con enfoque territorial (PDET) y los planes nacionales sectoriales. Frente al tema de acceso y uso de tierras, es importante señalar que, en 2017, mediante el Decreto 902, se creó el Fondo de Tierras de distribución gratuita, el cual tiene por objeto establecer medidas para facilitar la implementación de la reforma rural integral en materia de acceso y formalización de tierras. Este compromiso debe cumplirse a más tardar en 2028 y aunque de acuerdo con la información de la Agencia Nacional de Tierras (ANT), al cierre de 2019 se tenían cerca de un millón de hectáreas en el fondo, el cumplimiento solo es medible con la cantidad de hectáreas efectivamente entregadas a los campesinos y, al 31 de diciembre de 2019, no se registra avance en el Sistema Integrado de Información para el Posconflicto (SIIPO), lo que deja inconclusos los compromisos trazadores en la entrega de tres millones de hectáreas a través del Fondo y los siete millones de hectáreas de pequeña y mediana propiedad rural formalizadas.

Frente a los planes nacionales sectoriales (PNS), la política de Paz con legalidad los aborda desde la necesaria articulación con los otros instrumentos de planeación propios del Acuerdo Final, reconociendo las diferentes afectaciones que el conflicto armado interno ha tenido en las zonas rurales del país. La figura 3 indica dicha

6 La gráfica muestra el porcentaje de indicadores cumplidos y con seguimiento finalizado.

articulación en la planeación sectorial tanto del territorio como de la nación, donde la formulación de los 16 planes nacionales es el centro articulador entre los compromisos del Acuerdo Final y la planeación ordinaria.

Figura 3. Articulación instrumentos de planeación en la política de Paz con legalidad



Fuente: elaboración propia con base en Gobierno Nacional (2018b, p. 11).

Ahora bien, con corte a diciembre de 2019, el Gobierno ha avanzado en la formulación de ocho de los dieciséis planes nacionales sectoriales⁷. Así, teniendo en cuenta que en el Acuerdo Final se planteó la necesidad de la construcción de los planes previa implementación de las iniciativas de los PDET, se hace evidente que el Gobierno se encuentra en mora en el proceso de entrega de dichos planes, los cuales aún no cuentan con seguimiento en el SIIPO.

7 Plan Progresivo de Protección Social de Garantía de Derechos de los Trabajadores y Trabajadoras Rurales, Plan Nacional para la Promoción de la comercialización de la Producción de la Economía Campesina, Familiar y comunitaria, Plan Nacional de Salud Rural, Plan Nacional de Conectividad Rural, Plan Nacional de Vías para la Integración Regional, Plan Nacional de Suministro de Agua Potable y Saneamiento Básico Rural, Plan Nacional de Electrificación Rural y Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.

Otro de los compromisos rezagados en este punto es la creación y puesta en marcha del catastro multipropósito. Para 2023, este catastro debería estar creado, actualizado y operando. Empero, los avances que se han dado hasta el momento son de carácter normativo y operativo, principalmente se logró la expedición del Conpes 3958 de 2019, donde se estipula que la ejecución del catastro recaerá no solo en el Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), sino también será responsabilidad de los municipios.

Finalmente, frente a las metas trazadoras del punto 1 sobresalen los modelos educativos flexibles, en los cuales en materia de seguimiento al PMI se registran, a 2019, 519 sedes educativas rurales beneficiadas sobre un total de 35.408, es decir, el 1,46% de cumplimiento. Este avance reducido es consecuente con la política de Paz con legalidad, pues en esta el tema educativo se concentra en la socialización de rutas para el acceso a la educación superior y el proceso de diagnóstico e identificación de la población de exintegrantes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) y sus familias que se encuentran por fuera del sistema educativo, mas no en las rutas para el acceso efectivo a la educación en las áreas rurales.

PUNTO 2. PARTICIPACIÓN POLÍTICA: APERTURA DEMOCRÁTICA PARA CONSTRUIR LA PAZ

Este punto contempla la necesidad de ampliar la democracia para facilitar el surgimiento de nuevas fuerzas en el escenario político con el fin de generar elementos que propicien los debates y la construcción de soluciones pacíficas. El punto 2 cuenta con 86 indicadores, de los cuales, a 31 de diciembre de 2019, el 16,28% se reportan cumplidos.

Este punto centra sus esfuerzos en promover una mayor participación en la política nacional, regional y local, en igualdad de condiciones y con garantías de seguridad. En esta línea, la política de Paz con legalidad menciona la relevancia del nuevo partido, pero no ahonda en sus garantías de participación:

Frente al partido político que se originó, existen un mínimo de particularidades derivadas del mismo. Cumplidas éstas y en lo que toca al devenir del partido, es una actividad regular en igualdad de condiciones al resto de las representaciones políticas legítimas y, por ello, la interlocución será principalmente con el Ministerio del Interior. (República de Colombia, 2018b, p. 5)

Dado lo anterior, a la fecha aún no se cuenta con las 16 curules en el Congreso de la República para los territorios y las poblaciones más afectados por el conflicto y el abandono señaladas por el Acuerdo Final, las cuales debieron otorgarse en 2018, de acuerdo con el PMI.

De otra parte, y tal vez la situación más preocupante, es el riesgo de los líderes sociales y defensores de derechos humanos. Tan solo en 2019 se registraron 250 asesinatos (Cumbre Agraria *et al.*, 2020). En ese sentido, la política de Paz con legalidad reconoce el riesgo de líderes, lideresas y defensores, por lo que establece una gestión integral para la seguridad desde los esquemas de seguridad, convivencia y de protección de derechos humanos, cuya política es diseñada por el Ministerio del Interior, y en cuya ejecución se vinculan los sectores de defensa, la Policía Nacional, justicia y el derecho, la Alta Consejería, las entidades territoriales, la Fiscalía, la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría, entre otros. Sin embargo, el SIIPO no registra ningún avance frente a las siguientes metas estratégicas: “disminución significativa del asesinato de líderes sociales en el marco del Sisep y disminución significativa de las violaciones de derechos humanos en el marco de manifestaciones públicas de acuerdo con la normatividad ajustada”. Asimismo, los asesinatos continúan y no se han visto resultados frente a las acciones adelantadas por el Gobierno.

PUNTO 3. FIN DEL CONFLICTO

Este punto se enfoca en las acciones para dar fin efectivo a las hostilidades que se derivaban de las actividades ofensivas militares que sostenían la fuerza pública y la antigua guerrilla de las FARC-EP y que, de manera directa o indirecta, impactaban sobre la población civil. En este sentido, se incluyen medidas para el proceso de dejación de armas, reincorporación de los excombatientes, entre otros. Este punto cuenta con 61 indicadores, de los cuales, a 31 de diciembre de 2019, el 22 % estaban cumplidos.

En relación con la reincorporación, la política de Paz con legalidad menciona tres líneas de trabajo: seguridad, atención inmediata, y capacitación y reincorporación comunitaria, tareas que recaen en la Alta Consejería, en coordinación con la ARN. Estas líneas se basan en la identificación de los exintegrantes de las FARC-EP para que accedan a establecimientos educativos, formación para el trabajo y formalización de saberes. Igualmente, plantea el fortalecimiento de los procesos amplios de gestión y colocación para quienes opten por la vinculación a un empleo, en articulación con la Agencia Pública de Empleo y el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Sobre los proyectos productivos que nazcan de los excombatientes, la política señala que será necesario realizar una consultoría que genere recomendaciones y herramientas para

la valoración de las propuestas al Consejo Nacional de Reincorporación (CNR), a fin de establecer un procedimiento para la formulación, la implementación y el seguimiento de los proyectos productivos, tanto a nivel nacional como en los diferentes territorios donde se desarrolla el proceso de reincorporación.

Adicional, la política plantea la necesidad de gestionar con universidades y el sector privado la oferta de formación para la estructuración y gestión de proyectos económicos y productivos, así como el acompañamiento para apoyar al fortalecimiento de los diferentes esquemas asociativos de los exintegrantes FARC-EP. Por otra parte, frente al tema tierras se reconoce la necesidad de establecer los terrenos que los excombatientes puedan trabajar y donde puedan establecer su vivienda. Esto último enmarcado en la reincorporación comunitaria, para lo cual se propone identificar los destinos mayoritarios de los exintegrantes que sean más representativos para reducir los índices de estigmatización contra la población excombatiente, y el nivel de soporte que se precisará. Finalmente, señala que será necesario el fortalecimiento del Programa Camino Diferencial de Vida propio del PMI, para el acompañamiento a la población sujeta de atención (ampliación de oferta, diseño de lineamientos para el componente de reincorporación, integración oferta institucional), así como articular las responsabilidades del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF) y la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV), en la atención de los menores de edad y jóvenes que pertenecieron a las FARC-EP.

Así las cosas, frente a los ejes temáticos del PMI, a diciembre de 2019 se habían acreditado 12.001 integrantes de las FARC-EP, de los cuales, 8.902 eran combatientes y milicianos, 58 extranjeros y 3.041 privados de libertad. Estos listados fueron remitidos progresivamente a la ARN y al Banco Agrario para los propósitos de acceso al sistema financiero de estas personas de conformidad con el Decreto 899 de 2017. A su vez, fueron remitidos a la Fiscalía General de la Nación, al Consejo Superior de la Judicatura y a la Secretaría de la Justicia Especial para la Paz (JEP), para los propósitos del proceso de reincorporación a la vida civil de conformidad con lo establecido en el Decreto 2125 de 2017.

Con relación al proceso de reincorporación política, el partido político Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC) fue creado a partir de la entrada en vigor del Acto Legislativo 03 de 2017. También, el Gobierno nacional, en cabeza de la ARN, construyó la política pública para la reincorporación social y económica la cual se adoptó bajo el Documento Conpes 3931 de 2018. Esta política pública enfocó los planes y programas en cuatro ejes:

- Fortalecer la articulación y planificación entre los actores involucrados en el proceso de reincorporación integral de los exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

- Promover la reincorporación comunitaria en el territorio, orientada al fortalecimiento del tejido social, la convivencia y la reconciliación.
- Generar condiciones para el acceso a mecanismos y recursos necesarios para la estabilización y proyección económica de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias, de acuerdo con sus intereses, necesidades y potencialidades.
- Generar condiciones para el acceso y la atención de los derechos fundamentales e integrales de exintegrantes de las FARC-EP y sus familias.

No obstante, aún no se observan avances frente al porcentaje de miembros de las FARC-EP acreditados y que voluntariamente acceden a la ruta de reincorporación con todas las medidas de la reintegración económica y social sostenibles, la reducción significativa de organizaciones criminales continuadoras del paramilitarismo y sus redes de apoyo desmanteladas, así como la reducción significativa de los casos de amenaza, hostigamiento y asesinato de integrantes de organizaciones sociales, metas estratégicas del Acuerdo Final de Paz para este punto.

PUNTO 4. SOLUCIÓN A LAS DROGAS ILÍCITAS

Este punto ha sido una apuesta por el abordaje del problema de los cultivos de uso ilícito y la criminalidad organizada asociada al narcotráfico. Para su cumplimiento se establecieron 74 indicadores, de los cuales, a 31 de diciembre de 2019, el 9,8% se encontraban cumplidos.

Al respecto, la política de Paz con legalidad señala la necesidad de la creación y el funcionamiento del PNIS, el cual debe alinearse con las transformaciones del campo, es decir, con la política que defina el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural para el desarrollo del campo y la articulación con los PDET. Así, busca que el PNIS tenga un enfoque que reconozca las necesidades, características y particularidades económicas, culturales y sociales de los territorios y las comunidades rurales (indígenas, afrodescendientes, género y socioambiental), que les permita un tránsito gradual a la legalidad desde la sustitución de cultivos ilícitos.

Frente a la Acción Integral Contra Minas Antipersonal (AICMA), la política señala el desarrollo de una evaluación de las intervenciones del plan estratégico que redefine la línea base de municipios afectados por minas antipersonal (MAP), municiones sin explotar (MUSE) y artefactos explosivos improvisados (AEI), a fin de avanzar de acuerdo con los estándares internacionales y según las necesidades y el contexto del momento.

Finalmente, en coordinación con las políticas de seguridad y de combate a los cultivos ilícitos, la política, por medio de la Ley de Tratamiento Penal diferencial pa-

ra pequeños productores, propone realizar los ajustes normativos necesarios que permitan renunciar de manera transitoria y excepcional al ejercicio de la acción penal o proceder con la extinción de dicha sanción contra los pequeños agricultores vinculados con cultivos de uso ilícito.

Así, al observar estos lineamientos frente a la implementación de los compromisos del Acuerdo Final, se destaca que, en 2017, mediante el Decreto 896 se creó el PNIS, a cargo de la Dirección de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (DSCI). En esta línea, como resultado del proceso de concertación e inscripción de familias adelantando por el PNIS, a 2019 estaban vinculadas 99.097 familias beneficiarias, de las cuales 67.234 corresponden a cultivadores de ilícitos, 15.003 a campesinos que no cultivan ilícitos pero que habitan en zonas afectadas por el narcotráfico y 16.860 son recolectores de hoja de coca. Estas familias están ubicadas en 56 municipios de 14 departamentos, donde se concentra el 65 % de los cultivos ilícitos del país, según el censo del Sistema Integrado de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (SIMCI) de las Naciones Unidas. Igualmente, en 2019, de 60.082 hectáreas de cultivos ilícitos identificadas, 41.370 habían sido erradicadas (35.996 de manera voluntaria y 5.376 de manera asistida por la fuerza pública).

Asimismo, con relación a los territorios priorizados por el PNIS, la ART, en cumplimiento de su competencia sobre la formulación y coordinación intersectorial a nivel nacional y territorial para la estructuración y ejecución de los PDET en los 170 municipios priorizados⁸, incorporó los componentes de los planes integrales de sustitución y desarrollo alternativo (PISDA) en los planes de acción para la transformación regional (PATR) a través de los espacios participativos municipales PDET, luego de la firma de los pactos municipales para la transformación regional que recogieron las iniciativas PISDA identificadas por la comunidad.

Por su parte, el Ministerio de Justicia y del Derecho, en conjunto con la Fiscalía General de la Nación y la OACP, elaboraron el Proyecto de Ley de Pequeños Cultivadores, radicado el 24 de octubre de 2017 en el Congreso de la República. En esa oportunidad, el proyecto no alcanzó a surtir su trámite antes de la terminación del periodo establecido para el denominado *fast track*, razón por la cual el 21 de marzo de 2018 se radicó una nueva versión (No. 197/18) en el Congreso. Esta iniciativa tenía mensaje de urgencia y varias modificaciones con respecto al proyecto radicado en el año 2017, sin embargo, no logró culminar el proceso legislativo dentro de esta corporación.

8 Decreto 2366 de 2015.

Respecto a las acciones contra MAP, en 2017, a partir de la información entregada por el partido FARC se destruyeron cinco artefactos en Río Grande y Mandarinos en Apartadó, Antioquia, acción que benefició a cerca de 40.000 familias de la zona; y dos artefactos más en Tierralta, Córdoba, lo que benefició a 10.000 familias que habitan allí. En 2019 se instaló la mesa tripartita para la ubicación de artefactos explosivos, la cual está conformada por representantes de las Naciones Unidas como agente externo de verificación, además de la Oficina del Alto Comisionado y delegados de la FARC. Sobre los territorios étnicos se registra un acumulado de 95 territorios étnicos con concertación (69 en 2018 y 26 realizadas en 2019), de los cuales, 87 se encuentran en resguardos indígenas (66 concertados en 2018 y 21 en 2019) y 8 consejos comunitarios (3 concertados en 2018 y 5 en 2019).

Como se observa, aunque se han adelantado acciones frente al desarrollo de los compromisos pactados sobre este punto, pareciesen estar lejos del logro de sus metas, pues el Acuerdo es claro en solicitar que en 2022 se cuente con los territorios PNIS 100% libres de cultivos ilícitos, así como con que el 100% de AICMA hayan sido implementadas en territorios que tengan información por parte de las FARC, metas sobre las que, aunque presentan logros, no es posible reconocer que las actividades estén en caminadas a una sustitución voluntaria progresiva, como se observa con los territorios étnicos, en donde las acciones de desminado aún no han iniciado. Por otra parte, es de resaltar que sobre el tratamiento penal diferencial que beneficie a pequeños agricultores que estén o hayan estado vinculados con cultivos de uso ilícito, aún no se cuenta con avance alguno en el SIIPO y el logro de este no es claro en la política de Paz con legalidad.

PUNTO 5. VÍCTIMAS

Este punto parte de entender los derechos humanos de las víctimas como centro del Acuerdo Final. Para esto, se propone la creación el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNR), con miras a fortalecer la lucha contra la impunidad con mecanismos extrajudiciales que ayuden al esclarecimiento de la verdad de lo ocurrido en el marco del conflicto armado, la búsqueda de personas dadas por desaparecidas y la reparación a personas, colectivos y territorios. Este punto cuenta con 38 indicadores de los cuales, a 31 de diciembre de 2019, el 18,42% contaba con actividades finalizadas.

Es de mencionar que la implementación de este punto se enmarca en la ejecución de la Ley 1448 de 2011 y sus decretos reglamentarios, es decir que frente a los compromisos de los otros puntos del Acuerdo Final este cuenta con un marco

normativo definido desde 2011, lo cual es consistente con que este sea el punto con mayor avance registrado al 31 de diciembre de 2019. En esta línea, la política de Paz con legalidad enuncia la necesidad de articular los instrumentos del PMI con la política de víctimas, así como con los ajustes necesarios en temas relacionados con retornos, reparación individual y colectiva, atención psicosocial, participación, garantías de no repetición y articulación entre el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) y el SIVJRRR, lo anterior teniendo en cuenta que la política de víctimas cuenta con vigencia a 2021.

Por su parte, sobre la implementación de los compromisos estratégicos asumidos en el Acuerdo Final, por medio del Acto Legislativo 1 de 2017 se crearon las tres entidades que hacen parte del SIVJRRR: La JEP, la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas en el contexto y en razón del conflicto (UBPD) y la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición (CEV), las cuales, a corte de 31 de diciembre se encontraban en funcionamiento.

Frente al avance en víctimas, se destaca que para 2019 un total de 23 PIRC estaban la fase de implementación finalizada. En cuanto a los PIRC étnicos, se cuenta actualmente con 50 planes formulados, todos en proceso de implementación de acuerdo con los criterios constitucionales de racionalidad; de estos, 26 se han protocolizado en 17 municipios PDET.

Sin embargo, la meta trazadora sobre el avance significativo en la reparación integral de las víctimas no registra progreso en el SIIPO, lo que deja dudas sobre lo logrado para todos los sujetos de reparación colectiva incluidos en el Registro Único de Víctimas (RUV).

PUNTO 6. VERIFICACIÓN

El punto 6, referido a la implementación, verificación y refrendación presenta la ruta para la ejecución de los compromisos derivados de la firma del Acuerdo Final de Paz. A través de estas acciones, el Gobierno nacional establece medidas que garantizan la plena ejecución del Plan Marco de Implementación. Este punto cuenta con 38 indicadores, de los cuales, a 31 de diciembre de 2019, el 10,53% había finalizado.

La política de Paz con legalidad incluye el seguimiento de los compromisos del Acuerdo Final como un proceso que requiere que se articulen los instrumentos de planeación y gestión entre los múltiples sistemas de seguimiento y monitoreo para la implementación. Así, la política hace énfasis en la necesidad de contar con: i) un sistema de seguimiento a las metas que el Estado y el Gobierno nacional deben cumplir en el marco de la implementación y sobre aquellas metas macro que permitan el

desarrollo de este; ii) la articulación intersectorial y entre nación, departamentos y municipios incluida en el Sistema. Lo anterior, con el propósito de reflejar la alineación entre los Planes de Ordenamiento Territorial (POT) municipales, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y demás instrumentos de planeación creados en el marco de la implementación; iii) un sistema que focalice territorialmente, sea el único instrumento de planeación a largo plazo y genere alertas que determinen e indiquen cuándo no se cumplieron los compromisos, cuándo hay problemas de articulación entre los actores de la implementación y en la planeación integral.

Finalmente, este punto menciona que, con el objetivo de hacer pedagogía de lo que será el cambio en el campo por parte de las políticas del Gobierno y dar a conocer los avances de la implementación y estabilización se abrirá un espacio participativo en emisoras en FM de carácter comunitario, de interés público y clase “C”.

Al respecto, en el SIIPO no se observan avances en la meta estratégica asociada a dicho espacio participativo en las emisoras. Por otra parte, el SIIPO cuenta con información sobre el avance de los indicadores del PMI, pero no del avance de otros instrumentos como los planes nacionales sectoriales o la articulación con el territorio o el PND, como menciona la política.

CONSIDERACIONES FINALES

La construcción de la paz es un proceso largo y difícil, que no ha tenido una implementación de acuerdo con lo planteado en el Acuerdo Final. Transcurrido el primer año de la administración Duque se evidencia un discurso que se aleja de lo planteado en La Habana y en el que se prioriza lo que el Gobierno ha llamado “estabilización y consolidación”, con especial prioridad a los llamados PDET que, valga señalar, también presentan rezagos en la implementación. La política de Paz con legalidad, como hoja de ruta única para la implementación y articulación de los diversos instrumentos de planeación en el territorio (Ley 1955 de 2019, art. 281) no se ha configurado bajo un esquema claro de planeación que permita avanzar hacia el cumplimiento exitoso de los compromisos.

Al contrario, si bien se han adelantado acciones frente al desarrollo de los compromisos del Acuerdo Final, como se señaló a lo largo del artículo, el avance en el cumplimiento de cada uno de los puntos ha sido lento o nulo y preocupa que temas que se consideran el centro del Acuerdo Final, como lo es la implementación de medidas de acceso a la tierra, no reporten avances. En ese sentido, y con el ánimo de cumplir con el horizonte temporal planteado en el PMI, es necesario que se realicen esfuerzos articulados y continuos en el mediano y largo plazo. Asimismo, el

Gobierno, como ente articulador, deberá asumir un liderazgo más activo y consolidar una visión que permita convertir los avances de gestión en avances de resultado que tengan un impacto real en la consolidación de la paz en Colombia.

REFERENCIAS

- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2019). Acuerdo de Paz en el primer año del Gobierno Duque. *Revista Cien Días*. <https://www.revistaciendiascinep.com/home/acuerdo-de-paz-en-el-primer-ano-del-gobierno-duque/>
- Cumbre Agraria Campesina Étnica y Popular, Marcha Patriótica, Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz (Indepaz) (2020). *Informe especial sobre agresiones a personas defensoras de los derechos humanos y de los acuerdos de paz*. <http://www.indepaz.org.co/informe-especial-sobre-agresiones-a-personas-defensoras-de-los-derechos-humanos-y-de-los-acuerdos-de-paz/>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020). *Sistema integrado de información para el posconflicto*. <https://siipo.dnp.gov.co/>
- González, D. (enero de 2019). Colombia: ¿está en riesgo la paz? *France 24*. <https://www.france24.com/es/20190221-colombia-esta-en-riesgo-la-paz>
- Plataforma Colombiana de Derechos Humanos, Democracia y Desarrollo (PCDHDD) (2019). El aprendiz del embrujo: finge la paz, reinventa la guerra, privatiza lo público. Balance del primer año de gobierno de Iván Duque. <https://pares.com.co/wp-content/uploads/2019/09/427429422-A-Prendi-Zde-Lem-Brujo-f.pdf>
- Redacción Colombia 2020 (mayo de 2020). Con dineros de la paz, Duque contrata firma que financió el No en el plebiscito. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/con-dineros-de-la-paz-duque-contrata-firma-que-financio-el-no-en-el-plebiscito-articulo-917830>
- Redacción Colombia 2020 (enero de 2020). “La Paz con Legalidad del Gobierno no implementa el Acuerdo de La Habana”: FARC. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/colombia2020/pais/la-paz-con-legalidad-del-gobierno-no-implementa-el-acuerdo-de-la-habana-farc-articulo-899125>
- República de Colombia, Gobierno Nacional (2018a). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. Pacto por Colombia, pacto por la equidad. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>
- República de Colombia, Gobierno Nacional (2018b). *Política Paz con legalidad*. <http://www.posconflicto.gov.co/Documents/politica-estabilizacion-Paz-con-legalidad.pdf>

Las iniciativas de protección para líderes sociales durante el gobierno de Iván Duque

ANDRÉS MACÍAS TOLOSA¹

MARÍA ALEJANDRA ARIAS²

PILAR DURÁN³

INTRODUCCIÓN

Según un informe de la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPDH) de Colombia, entre 2016 y 2019 se reportaron 366 homicidios a defensores de derechos humanos y líderes sociales en el país. El informe también establece que esos hechos ocurrieron en 191 municipios del territorio nacional, Antioquia, Cauca y Norte de Santander fueron los departamentos más afectados (CPDH, 2019). Sin embargo, esas cifras oficiales difieren de las registradas en otros sistemas de información, como el Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos en Colombia (SIDDHH) del Programa Somos Defensores. Según el SIDDHH, entre enero de 2016 y septiembre de 2019, ocurrieron 392 asesinatos de defensores de derechos humanos (Somos Defensores, 2019, 2020a, 2020b), 26 más que la cifra del CDPH.

1 PhD. Docente-Investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). hector.macias@uexternado.edu.co

2 Estudiante de Gobierno y Relaciones Exteriores, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). maria.arias08@est.uexternado.edu.co

3 Estudiante de Gobierno y Relaciones Exteriores, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). maria.duran11@est.uexternado.edu.co

Asimismo, otra fuente de información de libre acceso como Datasketch⁴ –que reúne datos recogidos por diversas organizaciones–, registró, en el mismo periodo, una cifra mucho más alta: desde 2016 hasta 2019, se reportaron más de 578 asesinatos de líderes sociales en Colombia. De acuerdo con Datasketch, los departamentos en donde se presentan el mayor número de casos son Cauca, Antioquia, Nariño, Valle del Cauca y Norte de Santander; Cauca es el departamento donde se concentra el 23 % del total del país y Tumaco, en el departamento de Nariño, el municipio con la mayor cifra registrada –28 sucesos–, seguido de los municipios de Caloto y Corinto en el departamento del Cauca, cada uno con 18 casos (Datasketch, 2020).

Estas cifras, además de evidenciar la magnitud del contexto de violencia que gira alrededor de la seguridad y el bienestar de esta población, refleja otras dos situaciones problemáticas: por un lado, hay una gran discrepancia entre las diferentes fuentes de información, lo que hace mucho más complejo el proceso de formulación de soluciones y la toma de decisiones de política pública; y, por el otro, que ese contexto de violencia está concentrado en unas regiones específicas del país, afectadas también por expresiones de economías criminales como el narcotráfico y la minería ilegal, entre otros.

La violencia hacia líderes sociales y defensores de derechos humanos no es una problemática nueva, pero sí se ha ido agudizando con el pasar del tiempo. Además, esta no gira únicamente en torno a los asesinatos; los registros del SIDDHH evidencian que el número total de agresiones –que incluye, además de asesinatos, amenazas, atentados, detenciones, judicializaciones, desapariciones y robo de información–, aumentó 43,75 % del año 2017 al 2018. Asimismo, el informe del Programa Somos Defensores (2019) también señala que solo en el primer semestre de 2019 se registraron 591 agresiones. Por otro lado, según la Defensoría del Pueblo, en los primeros tres meses de 2020 se emitieron 15 alertas tempranas, de las cuales ocho fueron clasificadas de inminencia, y se hizo un llamado de atención sobre el riesgo que se vive especialmente en 32 municipios del país, ubicados en 11 departamentos, donde Antioquia, Chocó y Bolívar son los más afectados (CPDH, 2020).

Ese ha sido el escenario que ha tenido que afrontar el gobierno del presidente Iván Duque desde su llegada a la Presidencia de la República en agosto de 2018. En su discurso de posesión, el presidente hizo una referencia puntual a la situación de violencia que afronta esta población: se refirió a los ataques contra líderes sociales

4 Es una organización que recopila información de manera manual a partir de Pacifista, Somos Defensores, Ojo a la Paz, Indepaz, el Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Defensoría del Pueblo y la Unidad de Víctimas.

como uno de los principales retos que su gobierno debía enfrentar. Esa mención a la problemática permitió evidenciar un interés específico de la administración entrante por abordar el tema y diseñar e implementar iniciativas encaminadas a proteger a los líderes sociales y defensores de derechos humanos y disminuir así las alarmantes estadísticas en su contra.

Bajo ese contexto es que este documento pretende analizar el nivel de articulación y complementariedad entre las diferentes iniciativas y disposiciones gubernamentales elaboradas durante los primeros años de la administración de Iván Duque. De esa manera, este texto busca aportar a la discusión sobre cómo evitar la continuidad de ese fenómeno delictivo, desde un enfoque de política pública. El documento está dividido en cuatro secciones. En primera instancia se aborda la controversia existente en torno a la definición de líder social y defensor de derechos humanos, un aspecto fundamental al momento de definir un problema público y diseñar una política pública al respecto. Posteriormente, se presentan las diferentes iniciativas y estrategias diseñadas por el gobierno actual para enfrentar la problemática. Luego se presentan los principales avances y procesos pendientes de esas iniciativas y, por último, se plantean unas conclusiones y recomendaciones.

CONTROVERSIA FRENTE A LA DEFINICIÓN DE LÍDER SOCIAL Y DEFENSOR DE DERECHOS HUMANOS

Una de las principales complejidades en torno esta problemática tiene que ver con la controversia que existe frente a la conceptualización de líder social y defensor de derechos humanos. Distintas organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales, utilizan múltiples aproximaciones para hacer referencia a cada concepto, lo que dificulta la consolidación de una caracterización consensuada de la población que está siendo victimizada. Además, si bien muchos líderes sociales se reconocen a sí mismos como defensores de derechos humanos, y viceversa, no todos se sienten cómodos cuando se les identifica de tal manera.

El Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), en conjunto con el Programa por la Paz y el Banco de Datos de Derechos Humanos y Violencia Política (CINEP/PPP), proveen una primera referencia académica al respecto, la cual parte de una clara distinción entre un líder social y un defensor de derechos humanos. Un líder social lo definen como aquella persona “que cuenta con reconocimiento de su comunidad por coordinar o apoyar procesos que afectan positivamente la vida de su comunidad, mejoran y dignifican sus condiciones de vida o construyen tejido social” (Cinep *et al.*, 2018, pp. 8-9). Por su parte, de acuerdo con la Oficina del Alto

Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh), el Cinep (2018) define al defensor de derechos humanos como “aquella persona que se dedica a promover y procurar la protección y realización de los derechos humanos y las libertades fundamentales en los planos nacional e internacional, tanto de forma individual como colectiva”.

De igual manera, organizaciones como Somos Defensores, el Sistema de Información sobre Agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos (SIDDHH) y la Coordinación Colombia Europa Estados Unidos (Coeuropa)⁵, también han planteado sus propias definiciones. Como se muestra en la tabla 1, las definiciones varían de una organización a otra y, además, no se evidencia una clara diferenciación entre ambos conceptos; por el contrario, se podría decir que el concepto de defensor de derechos humanos tiende a englobar también el de líder social.

Tabla 1. Definición de líderes sociales y defensores de derechos humanos según organizaciones no gubernamentales

Organización	Definición	Define	
		Líder social	Defensor de DD.HH.
Somos Defensores	“Es defensor o defensora, cualquier persona o grupo que se dedica a la defensa, promoción, respeto y protección de los derechos humanos en el ámbito nacional e internacional y que además trabaja por la eliminación efectiva de las violaciones de los derechos humanos en el plano nacional, regional o local, tal y como lo reconocen la Declaración de las Naciones Unidas sobre Defensores de Derechos Humanos y la Resolución de la Organización de los Estados Americanos (OEA)” (Somos Defensores, 2019).		X
SIDDHH	“Un defensor o defensora de derechos humanos es en sí mismo un líder en la sociedad civil en cualquiera de sus ámbitos geográficos (nacional, regional o local), lo que significa que no pertenece a ninguna institución del Estado. Así las cosas, un defensor o defensora para el SIDDHH es alguien que cumple con los criterios establecidos para tal denominación derivados de las declaraciones de la ONU y además es reconocido como líder social de una colectividad o grupo humano” (Somos Defensores, 2020a).		X

5 Coeuropa es una “Plataforma de incidencia política internacional y nacional en materia de derechos humanos integrada por 281 organizaciones a lo largo del territorio nacional, que cuenta con una trayectoria de 24 años de trabajo ante: el Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, las Instituciones Europeas, autoridades norteamericanas y autoridades colombianas” (<https://coeuropa.org.co/quienes-somos/>).

Organización	Definición	Define	
		Líder social	Defensor de DD.HH.
COEUROPA	“El líder o la líder es multifuncional, es la voz de las comunidades, en especial de aquellas zonas ausentes de Estado, pero también es quien vela por el cumplimiento de los derechos humanos, promueven desarrollo, defiende el medio ambiente, exigen sustitución de cultivos, incentivan la participación efectiva de los ciudadanos, son constructores de la paz y del tejido social, luchan contra las economías ilegales, hacen veedurías ciudadanas, hacen parte de organizaciones campesinas, indígenas, afrodescendientes, organizaciones comunales, entre otros; su compleja función social es buscar fortalecer la democracia y el disfrute colectivo de los derechos” (Coeuropa, s. f.).	X	
Comisión Colombiana de Juristas	“Un líder o lideresa social es una persona que cuenta con reconocimiento de su comunidad por conducir, coordinar o apoyar procesos o actividades de carácter colectivo que afectan positivamente a la comunidad, mejoran y dignifican sus condiciones de vida o construyen tejido social. Estos procesos y actividades generalmente son contruidos o implementados apoyándose en el consenso de las personas de las que se origina el reconocimiento de su condición como líder o lideresa” (p. 9).	X	

Fuente: elaboración propia.

Esas definiciones académicas contrastan con las definiciones oficiales utilizadas en diferentes instancias por parte del Gobierno nacional. En la tabla 2 se pueden observar las definiciones extraídas de entidades como el Ministerio del Interior y la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos (CPDH), y de documentos tales como el Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO), la Política de Defensa y Seguridad y, finalmente, la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana. De acuerdo con esa tabla, no se evidencia una conceptualización específica para los líderes sociales; por el contrario, se privilegia el uso del concepto *defensor de derechos humanos* para referirse a toda la población objeto de estudio y el líder social es concebido como una de las diversas formas de liderazgo que esos defensores pueden llegar a ejercer.

Tabla 2. Definición de líderes sociales y defensores de derechos humanos según fuentes oficiales

Entidad / Instrumento	Define		Definición	Fuente
	Líder Social	Defensor de DD.HH.		
Ministerio del Interior		X	“Los defensores actúan en favor de derechos humanos tan diversos como el derecho a la vida, la alimentación y el agua, el nivel más alto posible de salud, una vivienda adecuada, un nombre y una nacionalidad, la educación, la libertad de circulación y la no discriminación. Algunas veces defienden los derechos de categorías de personas, por ejemplo, los derechos de la mujer, el niño, los indígenas, los refugiados y desplazados internos, y de minorías nacionales, lingüísticas o sexuales”.	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Acnudh)
Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos internacionales		X	“La persona que actúe en favor de un derecho (o varios derechos) humano(s) de un individuo o un grupo será un defensor de los derechos humanos. Estas personas se esfuerzan en promover y proteger los derechos civiles y políticos y en lograr la promoción, la protección y el disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales. Los defensores abordan cualesquiera problemas de derechos humanos, que pueden comprender desde las ejecuciones sumarias hasta la tortura, la detención y prisión arbitrarias (sic), la mutilación genital de las mujeres, la discriminación, las cuestiones laborales, las expulsiones forzadas, el acceso a la atención sanitaria o los desechos tóxicos y su impacto en el medio ambiente. Los defensores actúan en favor de derechos humanos tan diversos como el derecho a la vida, la alimentación y el agua, el nivel más alto posible de salud, una vivienda adecuada, un nombre y una nacionalidad, la educación, la libertad de circulación y la no discriminación. Algunas veces defienden los derechos de categorías de personas, por ejemplo, los derechos de la mujer, el niño, los indígenas, los refugiados y desplazados internos, y de minorías nacionales, lingüísticas o sexuales”.	CPDH
Plan de Acción Oportuna		X	“Una persona puede ser reconocida como defensora de derechos humanos cuando se esfuerza, en diversos contextos y situaciones, de manera individual o colectiva, en promover o proteger el derecho o los derechos civiles y políticos de un individuo o un grupo, así como en fomentar la garantía y disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales [...] Una persona puede ser defensora de los derechos humanos en diferentes ámbitos de liderazgo”.	Acnudh

Entidad / Instrumento	Define		Definición	Fuente
	Líder Social	Defensor de DD.HH.		
Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana		X	Se acoge a la definición del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos.	Acnudh
Política de Defensa y Seguridad		X	Se acoge a la definición del Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas.	Acnudh

Fuente: elaboración propia con datos de Ministerio del Interior (2018b), CPDH, PAO, PMCS y PDS.

Más allá de las aproximaciones conceptuales –o tal vez a raíz de la complejidad de llegar a un consenso en torno a las definiciones de cada concepto–, entidades gubernamentales y no gubernamentales se han esforzado por categorizar diferentes tipos de liderazgos sociales. En la tabla 3 se presentan las tipologías planteadas por el Cinep y por la CPDH en ese sentido. Como se puede evidenciar, la primera tipología diferencia 13 tipos de liderazgos sociales, mientras que la segunda, la cual está fundamentada en el desarrollo de la definición y la tipología del Acnudh, incluye 21 –entre ellos, *líder social* es, en sí mismo, uno de los liderazgos identificados–.

Tabla 3. Tipología de líderes sociales

CINEP	CPDH	PAO	MOE	Somos Defensores
1. Líder sindical	1. Líder minero artesanal	1. Líder comunal	1. Líderes políticos	1. Líder sindical
2. Líder juvenil	2. Líder en salud	2. Líder comunitario	2. Líderes sociales	2. Líder LGBTI
3. Activista de la comunidad LGBT	3. Líder en la implementación del Acuerdo de Paz	3. Líder de Restitución de Tierras	3. Líderes comunales	3. Líder indígena
4. Líder de Juntas de acción comunal	4. Líder LGTBI	4. Líder campesino		4. Líder académico
5. Líder indígena	5. Líder de mujeres	5. Líder social		5. Líder de víctimas
6. Líder cívico comunal	6. Líder ambiental	6. Líder sindical		6. Líder comunal
7. Activista ambiental	7. Líder de Restitución de Tierras	7. Líder ambiental		7. Líder campesino
8. Abogado(a) defensor de derechos humanos	8. Líder comunitario	8. Líder de mujeres		8. Líder ambiental
9. Líder de partido o movimiento político	9. Líder juvenil y de infancia	9. Líder afrodescendiente		9. Líder afrocolombiano
10. Líder afro	10. Líder cultural	10. Líder indígena		10. Líder comunitario

CINEP	CPDH	PAO	MOE	Somos Defensores
11. Líder campesino	11. Abogado(a) defensor(a) de los derechos humanos	11. Líder de víctima o de desplazados		11. Defensor de DDHH
12. Activista reclamante de tierras	12. Defensor(a) o líder asociado a ONG	12. Líder juvenil y de la infancia		
13. Activista de víctimas	13. Comunicador(a) defensor(a) de derechos humanos	13. Líder cultural		
	14. Líder de víctimas de desplazados	14. Líder LGBTI		
	15. Líder sindical	15. Líder en salud		
	16. Líder afrodescendiente	16. Lídero minero artesanal		
	17. Líder social	17. Líder comunicador (a) defensor (a) de derechos humanos		
	18. Líder campesino	18. Abogado (a) defensor (a) de derechos humanos		
	19. Líder movimiento político	19. Defensor (a) o líder asociado a ONG		
	20. Líder indígena	20. Líder en la implementación del Acuerdo de Paz		
	21. Líder comunal	21. Líder en materia de sustitución de cultivos		
		22. Líder de movimiento político		
		23. Líderes religiosos		

Fuente: elaboración propia con información recopilada de la tipología de víctimas del Cinep-PPP e Indepaz, así como la tipología de población objeto utilizada por la CPDH, el PAO, la Misión de Observación Electoral (MOE) y Programa Somos Defensores.

Al contrastar los listados de la tabla 3 se puede observar que si bien algunas tipologías coinciden entre sí, son muchas las diferencias: mientras que para el Gobierno, según la CPDH y el PAO, existen entre 21 y 23 tipos de liderazgos, para las entidades no gubernamentales resaltadas el rango de liderazgos está entre 3 y 13. Resulta llamativo que dentro de las tipologías utilizadas por el Gobierno nacional haya diferencia entre las registradas por la CPDH y por el PAO, dado que el primero juega un rol fundamental en la implementación del segundo. Con base en las tipologías de la tabla

3 también es interesante identificar una relativa congruencia en la medición de las afectaciones reportadas para algunas de esas tipologías, como por ejemplo, en el caso de los líderes comunales: según el Cinep, en el año 2018 los líderes de las Juntas de Acción Comunal fueron los más victimizados (Cinep-PPP, 2018), mientras que en el último informe de la CPDH, también se registró que los líderes comunales fueron los más afectados –se reportaron 29 casos de homicidios en 2019– (CPDH, 2020).

Tabla 4. Asesinatos de líderes sociales durante el primer trimestre de 2020 por tipos de liderazgos

Liderazgo	MOE	Indepaz	Somos Defensores
Políticos	8		
Sociales	26		
Comunales	7		
Sindical		4	
Indígena		35	
Campesino-comunal		23	
Comunal		3	
Cívico		12	
Campesino-Comunal-PNIS		2	
Campesino		3	
Campesino-PNIS		3	
Afrodescendiente		3	
Minero		2	
Campesina			11
Indígena			11
Comunitaria			9
Comunal			12
Sindical			3
De víctimas			1
TOTAL	41	90	47

Fuente: elaboración propia con datos de MOE, Indepaz y Somos Defensores.

Durante el primer trimestre de 2020, las cifras de los asesinatos a líderes sociales y defensores de derechos humanos no son alentadoras. La tabla 4 muestra esos datos, discriminando los tipos de liderazgo de tres de las principales organizaciones que llevan ese registro. Nuevamente se evidencian variaciones en los datos totales y, además, no hay una correlación entre las tipologías más afectadas según cada organización. Mientras que los liderazgos sociales de la MOE han sido los más afectados en ese periodo, los reportados por Indepaz son los líderes indígenas, y para Somos Defensores son los líderes comunales.

Cabe destacar que, en el informe de la CPDH de 2020, la entidad reconoce que las anteriores cifras de las organizaciones de la sociedad civil difieren de las cifras ofi-

ciales del Gobierno nacional y que, por ende, se debe realizar la apertura de un canal de comunicación para buscar homogeneizar los datos presentados ante la Fiscalía General de la Nación (CPDH, 2020). Esa iniciativa resulta pertinente ya que, si bien las cifras gubernamentales y no gubernamentales no coinciden, el diagnóstico de todas es el mismo con respecto al nivel de vulneración que tienen los tipos de liderazgo más afectados –tanto los líderes sociales como defensores de derechos humanos ven constantemente vulnerados sus derechos a la vida, la libertad y la integridad–, especialmente en los departamentos de Cauca, Antioquia y Putumayo. No obstante, más allá del registro de los hechos de violencia, la ausencia de información sobre la autoría material e intelectual de dichos crímenes ha sido una constante, y la agudización de la problemática pone en tela de juicio la relevancia, pertinencia e idoneidad de los mecanismos y las medidas de acción del Estado colombiano para su protección.

Entonces, frente a la controversia alrededor de la conceptualización de líderes sociales y defensores de derechos humanos no hay consenso: por un lado, los documentos oficiales tienden a acogerse a la misma definición de defensor de derechos humanos proporcionada por el Acnudh y, a la hora de presentar informes a la ciudadanía, no se diferencia un líder de un defensor; por otro, las aproximaciones académicas son múltiples, y entre ellas tampoco hay uniformidad al respecto, aunque sí se plantean elementos para diferenciar un líder de un defensor. Asimismo, tanto el sector gubernamental como el sector no gubernamental han desarrollado una amplia variedad de tipologías de liderazgos, que si bien buscan precisar las actividades que cada individuo desarrolla, al no haber consenso al respecto, lo que se genera es una distorsión de la información –aunque no necesariamente del diagnóstico de la problemática–. Además de la confusión que esto puede generar, resulta muy perjudicial para cualquier ejercicio de diseño, formulación y evaluación de soluciones de política pública al respecto.

INSTRUMENTOS E INICIATIVAS GUBERNAMENTALES PARA ENFRENTAR LA PROBLEMÁTICA DE VIOLENCIA CONTRA LÍDERES SOCIALES Y DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS

Así como la problemática no es nueva, tampoco lo son las iniciativas gubernamentales encaminadas a enfrentarla. Instrumentos normativos como la Ley 418 de 1997, los decretos 978 de 2000, 2788 de 2003, 2816 de 2006, 4065 de 2011, 4100 de 2011, 4911 de 2011, 2096 de 2012, y la Ley 1448 de 2011, buscaron regular y asignar responsabilidades a diferentes entidades –principalmente al Ministerio del Interior y específicamente a la Unidad Nacional de Protección (UNP)– en materia de prevención

y protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos. Un análisis de esa producción normativa identificó que:

En la evolución del marco normativo en el país, se identifican 3 grandes momentos de producción normativa. Un primer periodo asociado al nuevo orden constitucional y el proceso de redefinición del Estado entre 1991 y 1996; un segundo periodo en el cual se empieza a crear el marco normativo específico para la protección de los derechos humanos entre 1997 y 2004; y finalmente, un tercer período de generación de normas asociadas al reconocimiento e inclusión de la justicia transicional en el andamiaje institucional del país, de 2005 a 2016. (Zuluaga *et al.*, 2019, p. 65)

Asimismo, a raíz del Acuerdo de Paz firmado entre el Gobierno nacional y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), se creó la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad, mediante el Decreto Ley 154 de 2017, y se reglamentó el Sistema de Prevención y Alerta para la Reacción Rápida, por medio del Decreto 2124 de 2017. De esa manera, se dio cumplimiento al documento firmado en el Teatro Colón en noviembre de 2016, para fortalecer la acción estatal encaminada a afrontar aquellos hechos y conductas criminales que pongan en riesgo los derechos de la población.

A las disposiciones anteriormente descritas, se sumaron las iniciativas adelantadas por el gobierno de Iván Duque a partir de agosto de 2018. Dentro de ellas se encuentra, principalmente, el PAO; esa iniciativa ha resultado ser el principal instrumento del Gobierno ante esta problemática. El PAO se fundamenta en tres ejes estratégicos –articulación y reingeniería institucional, actuación estratégica en el territorio y estrategia de comunicaciones y capacitación–, encaminados todos hacia la formulación de una política pública de prevención y protección integral dirigida a “defensores de derechos humanos, líderes sociales, comunales y periodistas” (Ministerio del Interior, 2018a). El primero de esos ejes surgió a raíz de un diagnóstico que realizó el Ministerio del Interior, en cabeza de Nancy Patricia Gutiérrez, en conjunto con la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación, la Fiscalía General de la Nación y la Policía Nacional, del cual se concluyó que las entidades responsables de brindarle atención y protección a los líderes sociales y defensores de derechos humanos estaban actuando de manera desarticulada con el Estado (Semana, 2018).

El primer punto de ese primer eje contempló la creación de una Comisión Intersectorial del PAO, la cual cobró vida jurídica mediante el Decreto 2137 del 19 de noviembre de 2018, “con el objeto de articular, orientar y coordinar los diferentes

programas de protección y recursos de las distintas entidades del Gobierno involucradas en la prevención y protección”. El PAO estableció que la creación de la Comisión Intersectorial se debía entender como una fase previa para poder citar a la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; sin embargo, el articulado del decreto que la creó no envía ese mismo mensaje: define que la Comisión Intersectorial se reunirá cada tres meses y deberá hacer seguimiento al PAO –que sí tiene una proyección de largo plazo–, pero no brinda mayor referencia a su temporalidad.

En principio, las características generales de la Comisión Intersectorial parecen ser acordes con los requerimientos de ejecución del PAO. Sin embargo, un análisis más detallado de la misma eleva cuestionamientos sobre los criterios que llevaron a su creación. Por ejemplo, los integrantes de esta comisión son los mismos que hacen parte de la ya existente Comisión Nacional de Garantías de Seguridad; como se muestra en la tabla 5, los integrantes de esta última son más e incluyen expertos no gubernamentales y representantes de la sociedad civil –un factor esencial para un problema público donde la población está siendo directamente afectada–. Adicionalmente, salvo algunas funciones específicas de la Comisión Intersectorial, las funciones de las dos comisiones son muy similares, situación que llama la atención y que plantea un interrogante alrededor de la necesidad de mantenerlas vigentes de manera paralela.

Tabla 5. Contraste de los integrantes de la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la Comisión Intersectorial del PAO

Comisión Nacional de Garantías de Seguridad Decreto Ley 154 de 2017		Comisión Intersectorial del PAO Decreto 2137 de 2018	
1	Presidente de la República	1	Presidente de la República
2	Ministro del Interior	2	Ministro del Interior
3	Ministro de Defensa Nacional	3	Ministro de Defensa Nacional
4	Ministro de Justicia y del Derecho	4	Ministro de Justicia y del Derecho
5	Fiscal general de la nación	5	Comandante de Fuerzas Militares
6	Defensor del pueblo	6	Director General de la Policía Nacional
7	Procurador general de la nación	7	Director Unidad Nacional de Protección
8	Director Unidad Especial de Investigación	*	Fiscalía General de la Nación
9	Comandante las Fuerzas Militares	*	Procuraduría General de la Nación
10	Director General la Policía Nacional	*	Defensoría del Pueblo
11	Tres expertos reconocidos en la materia	*	Alto Comisionado para la Paz
12	Dos delegados de las Plataformas de Derechos Humanos	*	Consejero Presidencial para DDHH
		*	Consejero Presidencial para Seguridad

* : invitados permanentes

Fuente: elaboración propia.

Además del PAO, también es relevante destacar que dentro de las metas propuestas en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, específicamente en el objetivo 17 sobre fortalecimiento de la institucionalidad del sector defensa y seguridad, se incluyeron dos indicadores relevantes por mejorar en el cuatrienio, bajo la responsabilidad del Ministerio del Interior: “porcentaje de personas identificadas con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas, [y] porcentaje de colectivos identificados con riesgo extraordinario, extremo o inminente con medidas de protección implementadas” (DNP, 2019, p. 37). Dentro de esos indicadores se encuentran las solicitudes de protección interpuestas por líderes sociales y defensores de derechos humanos. Para ello, la UNP empezó a trabajar en la disminución del tiempo de respuesta a las solicitudes de esquemas de protección que recibe, y se encuentra reconfigurando el proceso de tramitologías para aquellas personas que soliciten medidas de protección.

Una estrategia de seguridad estructural de la actual administración ha sido la Política de Defensa y Seguridad (PDS) de 2019. Frente a los ataques a líderes sociales y defensores de derechos humanos, esta política considera que las dinámicas propias de grupos organizados ilegales y la lucha por el control territorial de zonas donde predominan economías ilegales son las principales razones que llevan a esas expresiones de violencia. Por ello, fue de gran relevancia el diseño de los Planes Especiales de Intervención Integral (PEII) en los Comités Territoriales y Estratégicos de las Zonas Especiales de Intervención Integral (ZEII), derivados de la PDS, ya que uno de los objetivos de los PEII es lograr diseñar y adelantar acciones y estrategias de promoción y protección a líderes sociales y defensores de derechos humanos a nivel territorial, focalizando los esfuerzos en los territorios ZEII.

Adicionalmente, la PDS considera que esos grupos armados organizados son actores perpetradores de esos hechos de violencia, por lo cual establece que “elevar el costo a los cabecillas de organizaciones criminales de amenazar y atacar a líderes sociales y defensores de derechos humanos contribuye a garantizar su protección efectiva” (Ministerio de Defensa Nacional, 2019a, p. 61). Tal consideración llevó al Ministerio de Defensa Nacional a priorizar, dentro de los planes de acción de las Fuerzas Militares y de la Policía Nacional, el objetivo de dismantelar esas organizaciones delincuenciales, para así prevenir esos hechos de violencia (Ministerio de Defensa Nacional, 2019a).

Otro instrumento de política pública del Gobierno nacional que brinda herramientas para enfrentar la violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos es la Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMCS) de 2019. En ese documento se determinó que los líderes sociales son uno de los siete grupos

poblacionales con mayor riesgo y que es responsabilidad del Ministerio de Defensa, el Ministerio del Interior, la UNP y las alcaldías velar por su protección. Asimismo, la PMSCSC enfatiza la importancia de focalizar las iniciativas de protección en zonas en las que confluyen economías ilícitas, grupos armados organizados, altos niveles de homicidio y un débil control institucional, todos estos considerados factores de riesgo o de desestabilización (Ministerio de Defensa Nacional, 2019b). Sin embargo, la PMSCSC no plantea estrategias diferentes a las previamente incluidas en la PDS.

AVANCES, RESULTADOS Y PENDIENTES

En su informe de balance de resultados a 2019, el Gobierno nacional reconoció que la labor de los líderes sociales y los defensores de derechos humanos sigue siendo una actividad con altos niveles de inseguridad: “en términos de percepción, el 57,97% de los colombianos consideran que en su municipio los líderes sociales o defensores de derechos humanos no pueden ejercer de manera segura su labor” (DNP, 2020, p. 23). Asimismo, reconoció que aún no se han logrado cumplir las expectativas en torno al incremento del estudio de las solicitudes de protección, ya que en la vigencia 2019, ese proceso se demoró, en promedio, 44 días hábiles más que en la vigencia anterior. No obstante, se resaltaron los avances en la implementación de los esquemas de protección, tanto a individuos como a colectivos, según las metas establecidas (DNP, 2020).

Al respecto, en el año 2019 se presentaron 37.385 solicitudes de medidas de protección en la UNP, de las cuales 19.440, es decir, el 52%, fueron realizadas por líderes sociales y defensores de derechos humanos; de ellas, finalmente se ejecutaron 4.890 medidas de protección. Durante el primer trimestre de 2020, se recibieron 10.481 solicitudes, de las cuales solo se han beneficiado 106 líderes sociales y defensores de derechos humanos. De igual manera, en los primeros meses del año se han realizado 11 sesiones del Comité de Evaluación de Riesgo y Recomendación de Medidas (CERREM) (CPDH, 2020).

Estos datos muestran que efectivamente ha habido avances en la gestión de los trámites de evaluación de las solicitudes de protección, incluso dadas las restricciones presupuestales que ha tenido que afrontar la UNP. Por ejemplo, para la vigencia 2019, la entidad empezó con un déficit presupuestal superior a los 180 millones de pesos, y solo luego de seis modificaciones de adiciones al presupuesto, realizadas entre junio y diciembre de 2019, se pudo solventar esa situación (UNP, 2020). Adicionalmente, para apoyar esta estrategia, el Ministerio del Interior aprobó 52.407 millones de pesos del Fondo de Seguridad y Convivencia (Fonsecon) para la compra

de camionetas, laboratorios de criminalística y paneles de vigilancia, con el fin de fortalecer la movilidad de la Policía Nacional para la protección de defensores de derechos humanos y líderes sociales en 243 municipios del país (CPDH, 2020).

Con relación a lo dispuesto en la PDS y la PMCSC, se desplegó una estrategia de recompensa para aquellos que brindaran información sobre los autores de los asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos humanos. Se han ofrecido recompensas entre 500 millones y 4 mil millones de pesos (Ministerio de Defensa, 2020) y se han diseñado campañas focalizadas como el “Cartel de los más buscados por homicidios a líderes”, con lo cual se han obtenido los siguientes resultados: 14 capturados y 2 abatidos. De igual forma, se han dispuesto patrullajes en los territorios más críticos, así como planes de acción como el Plan Horus de la Libertad presencia Militar y Policial⁶, el cual cuenta con una cobertura en 159 municipios (CPDH, 2020).

Se resalta igualmente la implementación del Sistema de Reacción Inmediata para el Avance de la Estabilización (SIRIE) por parte del Comando General de las Fuerzas Militares y la Estrategia de Protección a Poblaciones en Situación de Vulnerabilidad (ESPOV) de la Policía Nacional, la cual ha permitido la ejecución de acciones preventivas, campañas y programas, interlocuciones y rutas de protección activadas en 459 municipios del país. Esto se ha apoyado en el fortalecimiento de las Regionales de Investigación Criminal en nueve departamentos, con el fin de desarticular organizaciones criminales en esas zonas, brindar atención rápida e identificar a los posibles agresores en menos de 36 horas (CPDH, 2020).

Ahora bien, aún hay iniciativas y estrategias que hasta el momento no se han llevado a cabo por el Gobierno nacional. En el PAO se estableció que sus tres ejes estratégicos se consolidarían en una política pública de prevención y protección integral a líderes sociales y defensores de derechos humanos; sin embargo, solo hasta el 10 de diciembre de 2019, el presidente Iván Duque presentó los lineamientos del Marco de Política Pública de Protección Integral para líderes sociales, comunales, periodistas y defensores de derechos humanos. Según la Presidencia de la República, la política estaría encaminada a contar con la mejor y más acertada información frente a la problemática alrededor de los líderes sociales, la cual, una vez consolidada, permitiría fortalecer las acciones institucionales en materia de protección, así

6 “Los soldados Horus se constituyen como una fase avanzada del Plan de Estabilización y Consolidación Victoria, en donde el Ejército contempla un nuevo esquema para combatir con mayor efectividad los asesinatos de líderes sociales, de modo que refuerce las alertas tempranas y la presencia de más uniformados” (Ejército Nacional, 2018).

como hacer más eficientes los canales de seguridad y atención (Presidencia de la República, 2019).

La sincronía que esta política pareciera buscar no está dirigida exclusivamente a las instituciones formales y no formales que desempeñan un papel importante en el tratamiento de los líderes sociales y defensores de derechos humanos, sino que también busca tener una concordancia y respaldo en los demás instrumentos publicados por el actual gobierno, tales como el PND, la PDS y la PMCS. Una de las premisas iniciales de esta política consiste en que esta debería ser formulada de una manera consensuada con los sujetos objeto de la política pública, lo que llevó a que en mayo de 2019 se realizaran más de 110 mesas de trabajo, en las cuales participaron organizaciones de la sociedad civil, instituciones del Estado, la comunidad internacional, el sector privado y las entidades territoriales (Presidencia de la República, 2019). Sin embargo, a pesar de que esta política marco fue anunciada como próxima a publicarse, hasta el momento no ha salido a la luz pública.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La violencia contra líderes sociales y defensores de derechos humanos en Colombia no es una problemática nueva, pero sí se ha intensificado en los últimos años. Esa violencia, que no se asocia solamente a asesinatos –ya que también son víctimas de amenazas, detenciones ilegales, atentados, judicializaciones y desapariciones–, ha intentado ser contrarrestada por parte de todos los gobiernos de turno, pero sin resultados exitosos. Durante el gobierno de Iván Duque se le dio continuidad a algunas estrategias que venían siendo ejecutadas desde antes de su llegada a la Presidencia, pero su administración ha concentrado sus esfuerzos especialmente en la implementación del PAO como principal instrumento para garantizar la vida y el bienestar de esa población.

El PAO hace un buen diagnóstico de la situación, e incluso resalta debilidades institucionales para enfrentar la problemática, como es no contar con adecuados “mecanismos de seguimiento y evaluación. En algunos casos, no se cuenta con indicadores de resultado que puedan ser contrastados y de esta forma medir el impacto alcanzado. A nivel local, persisten dificultades para consolidar los datos y verificar el impacto de las acciones territoriales” (Ministerio del Interior, 2018a, pp. 22-23). Sin embargo, las iniciativas del actual gobierno no han logrado subsanar esas debilidades y aún no se ha logrado consolidar una fuente oficial única que permita hacer ese ejercicio de seguimiento y evaluación –aunque la CPDH sí reconoce la importancia de articularse con los ejercicios de medición generados por organizaciones no guber-

namentales—. Además, tampoco se ha podido consolidar un consenso en torno a la definición y las diferencias —si es que las hay—, entre un líder social y un defensor de derechos humanos; así como tampoco en cuanto a las distintas tipologías de liderazgo que pueden existir —y, por ende, a las rutas o iniciativas específicas dirigidas, de manera diferenciada, para cada una de ellas—.

Si bien diferentes documentos oficiales sí presentan una conceptualización concreta sobre lo que es un defensor de derechos humanos, no sucede lo mismo con la definición de líder social; es más, pareciera que el Gobierno nacional pretende entender que el líder social es una categoría dentro de los defensores de derechos humanos. No obstante, lo anterior resultaría un poco incoherente dentro del discurso gubernamental, ya que el Gobierno tiende a hablar más de líderes sociales y, en menor medida, de defensores de derechos humanos.

Es fundamental, cuando ya se van a cumplir dos años de gobierno, que la Política Pública de Protección Integral, de la cual ya se hicieron públicos sus principales lineamientos, sea prontamente socializada en su totalidad con las entidades responsables y con la población en general. Igualmente, es importante revisar que no se genere una duplicidad de actividades y responsabilidades que afecte las iniciativas de protección y atención a los líderes sociales y defensores de derechos humanos, como puede llegar a suceder con la Comisión Nacional de Garantías de Seguridad y la Comisión Intersectorial del PAO. Finalmente, dada la evolución de la dinámica de ataques a esta población, es vital implementar estrategias focalizadas por región —priorizando las más afectadas, como Cauca y Antioquia— y también por tipo de liderazgo, aprovechando las tipologías que ya existen.

REFERENCIAS

- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep), Ascamcat, Comisión Colombiana de Juristas (CCJ), Confederación Acción Comuna, Coordinación Colombia Estados Unidos, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (IEPRI), Movimiento Ríos vivos, Somos defensores y Universidad Nacional de Colombia. (2018). *¿Cuáles son los patrones? Asesinatos de Líderes Sociales en el Post Acuerdo*. Publicaciones CINEP/PPP.
- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPHD) (2019). *Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos. 2010-2019*. http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2019/Documents/INFORME%20LDDH%20ACTUALIZADO%2017%20DE%20JULIO_V2.pdf

- Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y Asuntos Internacionales (CPHD) (2020). *Informe de homicidios contra líderes sociales y defensores de derechos humanos. 1 de enero al 31 de marzo de 2020*. <http://www.derechoshumanos.gov.co/Prensa/2020/Documents/Informe-Homicidios-lideres-marzo2020.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: Pacto por Colombia, pacto por la equidad*. DNP.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020). *Balance de resultados 2019*. DNP.
- Ejército Nacional (2018). *Ejército Nacional activa Plan Horus*. <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=431703>
- Ministerio de Defensa Nacional (2019a). *Política de Defensa y Seguridad PDS. Para la legalidad, el emprendimiento y la equidad*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional (2019b). *Política Marco de Convivencia y Seguridad Ciudadana (PMSC)*. Ministerio de Defensa Nacional.
- Ministerio de Defensa Nacional (2020). *Mindefensa reitera a ciudadanía recompensas por información que permita la captura de los más buscados por asesinatos de líderes sociales y ex-Farc*. <https://www.mindefensa.gov.co/irj/portal/Mindefensa/contenido/buscador?QueryString=recompensa&SearchType=quick>
- Ministerio del Interior (2017a). *Decreto 2124 de 2017*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202124%20DEL%202018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>
- Ministerio del Interior. (2017b). *Decreto 2124 de 2017*. <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%202124%20DEL%202018%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202017.pdf>
- Ministerio del Interior (2018a). *Plan de Acción Oportuna de Prevención y Protección para los Defensores de Derechos Humanos, Líderes Sociales, Comunales y Periodistas (PAO)*. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/plan_de_accion_oportuna_de_prevencion_y_proteccion_0.pdf
- Ministerio de Interior (2018b). *Plenaria Cámara de Representante, debate de Control Político, Amenaza de Líderes*. https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/noticias/05_09_2018_presentacion_lideresvf.pdf
- Presidencia de la República (2019). *Presidente Duque explicó lineamientos del Marco de la Política Pública de Protección Integral para líderes sociales y defensores de derechos humanos*. <https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/Presidente-Duque-explico-lineamientos-Marco-Politica-Publica-Proteccion-Integral-para-lideres-sociales-defensores-191210.aspx>
- Semana (2018, 12 de noviembre). *¿Qué hace el gobierno Duque para frenar las muertes de líderes sociales?* <https://www.semana.com/contenidos-editoriales/derechos->

humanos-viven/articulo/que-hace-el-gobierno-duque-para-frenar-las-muertes-de-lideres-sociales/594502

Somos Defensores (2019). *La Naranja Mecánica. Informe anual 2018*. <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/04/informe-somos-defensores-2019-espanol-web.pdf>

Somos Defensores (2020a). *Boletín enero-marzo 2019. Sistema de Información sobre agresiones contra personas defensoras de DD.HH. en Colombia SIDDHH*. <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/04/boletin-SIDDHH-enero-marzo-2019.pdf>

Somos Defensores (2020b). *Boletín julio-septiembre 2019. Sistema de Información sobre agresiones contra personas defensoras de DD.HH. en Colombia SIDDHH*. <https://somosdefensores.org/wp-content/uploads/2019/12/Boletin-Julio-Septiembre-SIDDHH-2019.pdf>

Unidad Nacional de Protección (UNP) (2020). *Informe de Gestión. II semestre de 2019*. <https://www.unp.gov.co/wp-content/uploads/2020/01/informe-de-gestion-unp-ii-semester-2019-final.pdf>

Zuluaga, M., Reyes, D., López, E., Polo, C. y Sánchez, D. (2019). *Caracterización y análisis de la oferta institucional para contrarrestar la victimización a líderes y lideresas sociales en Colombia* (trabajo de Grado. Maestría en Gobierno y Políticas Públicas). Universidad Externado de Colombia.

Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación

Ciencia, tecnología e innovación durante el primer año del gobierno Duque: análisis y seguimiento de sus principales hitos

JUAN PABLO CENTENO¹
SARA LUCÍA DELGADILLO²
MARÍA PAULA ROA²

INTRODUCCIÓN

Durante la última década, y a partir de diversos hitos, la ciencia, la tecnología y la innovación (CTel) han logrado mayor visibilidad e importancia en las discusiones de política pública en Colombia (Centeno y Ordóñez-Matamoros, 2019a). En el primer año del gobierno de Iván Duque y su Plan de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, esta tendencia se mantuvo, con importantes acontecimientos para la gobernanza del Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (SNCTI) colombiano, como: 1) la implementación de la más reciente modificación al Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación (FCTel) del Sistema General de Regalías (SGR) y el esbozo de una nueva reforma; 2) la creación y entrada en operación del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación (MinCiencias); 3) el trabajo de la Misión Internacional de Sabios y la entrega de su informe de recomendaciones.

1 Magíster en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. Investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE); docente del programa de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [juan.centeno@uexternado.edu.co].

2 Auxiliares de investigación en el Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE). Estudiantes de noveno semestre de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [sara.delgadillo@est.uexternado.edu.co] [maria.roa04@est.uexternado.edu.co].

El presente artículo repasa y discute los “claros y oscuros” de los tres grandes hitos mencionados arriba, que ilustran la forma en que el gobierno Duque ha orientado la política de CTel durante su primer año. Esto con el propósito de aportar al seguimiento, análisis y divulgación de políticas de CTel en Colombia, que se viene realizando en el marco de este anuario de políticas públicas de la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales³.

El artículo se estructura de la siguiente manera: luego de esta introducción, en la primera sección se pone la lupa sobre los cambios recientes en el FCTel del SGR y cómo estos se han implementado durante el primer año del gobierno Duque. En la segunda sección, se repasa y reflexiona sobre el proceso de creación de MinCiencias y su desempeño durante sus primeros meses. La tercera sección pasa revista sobre la operación de la Misión Internacional de Sabios, y discute sobre la viabilidad, pertinencia y coherencia de sus recomendaciones finales.

REGALÍAS PARA CTel EN EL GOBIERNO DUQUE: UN ESQUEMA EN CONSTANTE REFORMA

El FCTel fue creado en 2011 con el propósito de destinar el 10% de las regalías mineras de la nación a los departamentos para el fortalecimiento de capacidades territoriales en CTel. Este ha sido objeto de un amplio debate nacional que pone de relieve tensiones relativas a la descentralización en Colombia, e incluso cambios profundos en la gobernanza del SNCTI (Salazar, 2017). En una edición anterior de este anuario, se realizó un balance de este instrumento de política desde su entrada en operación en 2012 hasta el primer trimestre de 2018, en el que se discute cómo las fallas en su arreglo institucional y las limitadas capacidades de algunas entidades territoriales derivaron en un déficit de ejecución de recursos e, incluso, en casos de corrupción (Centeno, 2019).

En vista de dichas fallas, el Acto Legislativo 04 de 2017 introdujo modificaciones sustanciales en lo relativo al ciclo de proyectos y la orientación de las inversiones en CTel, como se muestra en la tabla 1. Tres cambios principales se destacan: 1) la realización de convocatorias públicas, abiertas y competitivas para la selección de proyectos financiables, 2) la posibilidad de que cualquier actor del SNCTI pueda pre-

3 Ver en ediciones anteriores de este Anuario: Nupia (2015), sobre la CTel en el Plan de Desarrollo 2014-2018; Ordóñez-Matamoros, et al. (2018), sobre los retos de la política CTel en la construcción de paz; Centeno (2019), sobre el desempeño del FCTel entre 2012 y 2018; y Centeno y Ordóñez-Matamoros (2019) sobre los instrumentos de política en el Plan de Desarrollo 2018-2022; y en la *Revista Zero*: Centeno y Ordóñez-Matamoros (2019b) sobre los retos para el gobierno Duque en materia de política CTel.

sentar proyectos, y 3) la obligación de que quien presente el proyecto sea designado como ejecutor de este.

Tabla 1. Comparativo de las características principales del FCTel-SGR, antes y después de la reciente reforma

Características	Antes	Ahora
Normativa	<ul style="list-style-type: none"> – Acto Legislativo 05 de 2011 – Ley 1530 de 2012 	<ul style="list-style-type: none"> – Acto Legislativo 04 de 2017 – Ley 1923 de 2018 – Decreto 1467 de 2018 – Continúa vigente la Ley 1530 de 2012
Mecanismo para la definición de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> – A discreción del OCAD 	<ul style="list-style-type: none"> – Convocatorias públicas, abiertas y competitivas
¿Quiénes pueden presentar proyectos?	<ul style="list-style-type: none"> – Entidades territoriales, fundamentalmente gobernaciones departamentales 	<ul style="list-style-type: none"> – Cualquier actor reconocido del SNCTI
Ejecutores de proyectos	<ul style="list-style-type: none"> – Tienen que ser entidades públicas – El OCAD definía quién ejecutaba el proyecto 	<ul style="list-style-type: none"> – Puede ser cualquier actor del SNCTI, sea público o privado – Los ejecutores son los mismos que presentaron el proyecto

Fuente: elaboración propia.

Aunque introducida al final del Gobierno 2014-2018, correspondió a la administración Duque, en su primer año, implementar esta reforma. En ese sentido, en cuanto a la realización de convocatorias públicas, abiertas y competitivas, se elaboró un Plan Bienal en el marco del cual se han implementado nueve convocatorias entre marzo de 2019 y abril de 2020 para la formación de capital humano calificado, el fortalecimiento de instituciones de educación superior públicas, la apropiación social de la CTel, la innovación y competitividad, la investigación y el desarrollo, y el fortalecimiento de los sistemas de innovación tanto nacional como regionales.

Los términos de este plan bienal y las convocatorias que lo componen se definieron a partir de las prioridades territoriales determinadas por cada Consejo Departamental de Ciencia, Tecnología e Innovación (Codecti), con lo cual se creó un proceso de escalamiento de demandas y propósitos territoriales en materia de CTel. En este proceso, cada Codecti define los retos, los focos, las líneas programáticas y los porcentajes de inversión para cada uno con base en los recursos disponibles de cada departamento. Este mecanismo fue bien recibido en principio, pues con este se podría procurar mayor precisión y orientación estratégica a mediano plazo de las inversiones con base en las prioridades de cada territorio.

Frente a quiénes pueden presentar los proyectos, esta modificación ha implicado en alguna medida una apertura del SNCTI, en la que una definición más amplia

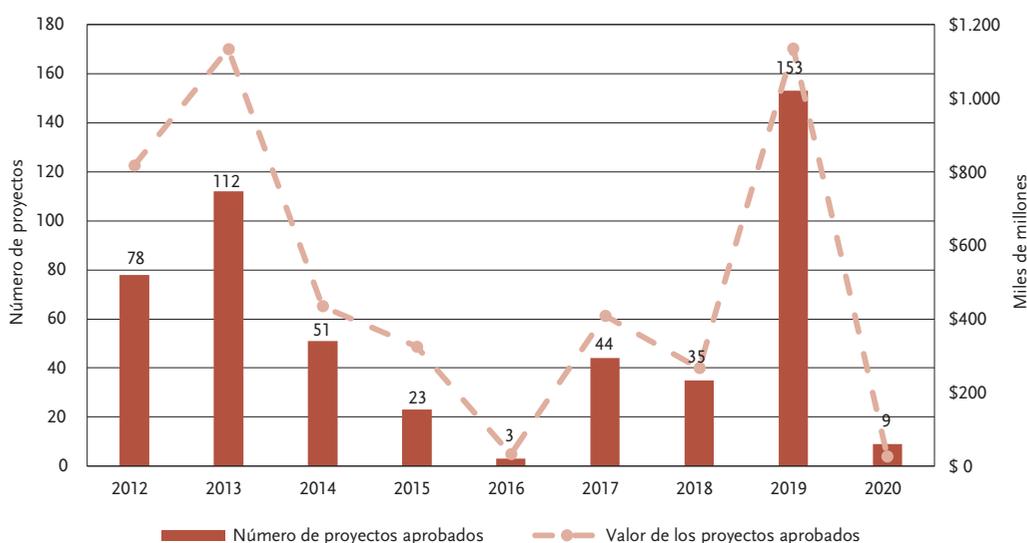
de “actor” del Sistema puede dar cabida a una mayor diversidad de organizaciones, además de las universidades y las gobernaciones departamentales que venían siendo típicamente los actores más relevantes en el mecanismo de regalías para CTel. Sumado a lo anterior, los ejecutores de los proyectos pueden ahora ser también actores privados, además de públicos, que hayan presentado proyectos.

A continuación, se repasa la dinámica de aprobación de proyectos de CTel que van a financiarse con recursos de regalías, y se discute en torno a las características del arreglo institucional que desarrolla el FCTel, planteando algunas reflexiones e inquietudes al respecto de estos dos asuntos.

Dinámica de aprobación de proyectos bajo el nuevo esquema de regalías para CTel

La realización de las convocatorias implicó el agrupamiento de diversos proyectos para su aprobación en el Órgano Colegiado de Administración y Decisión (OCAD), particularmente proyectos de formación de capital humano, y con esto un incremento en el número de proyectos aprobados hacia el final del año. En efecto, llama la atención el importante aumento en la aprobación de proyectos y recursos en 2019, que alcanzó el nivel más alto en el tiempo de operación del Fondo (figura 1).

Figura 1. Número de proyectos y recursos aprobados por el OCAD-CTI 2012-2020 (N = 508)

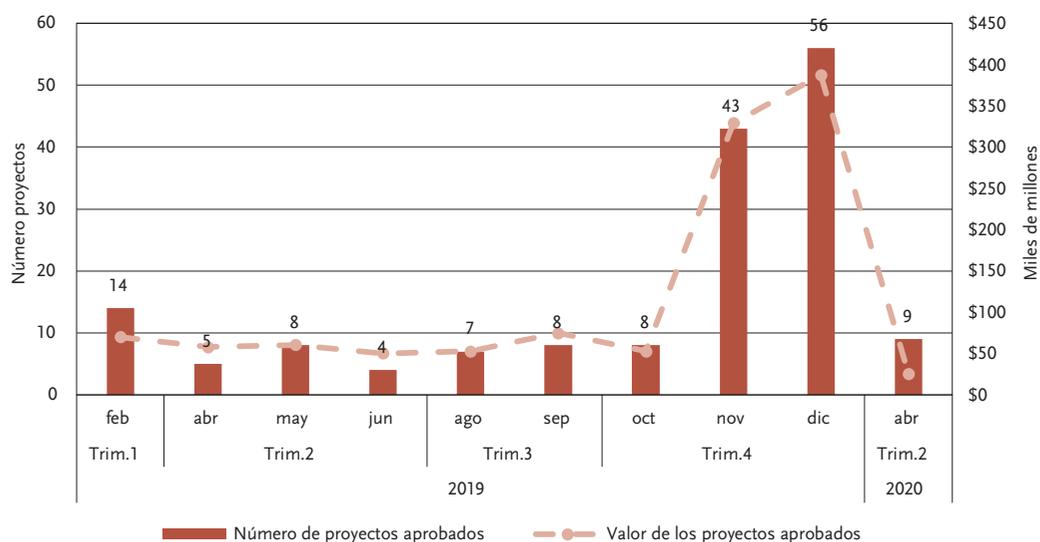


Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2020.

Además de lo mencionado, esto puede obedecer, en buena medida, a: 1) los esfuerzos del Gobierno nacional para aumentar la aprobación de proyectos y recursos, como respuesta a las críticas realizadas al FCTel como un mecanismo que no había logrado la ejecución de recursos esperada, 2) la aprobación en bloque de varios proyectos ya seleccionados en el marco de las convocatorias, y 3) una mayor disponibilidad de recursos como consecuencia de variaciones en el precio del petróleo. El mismo Gobierno, en el Plan de Desarrollo 2018-2022, definió como uno de sus objetivos en materia de CTel aumentar la inversión en el sector, para lo cual el mecanismo de regalías para CTel resulta esencial.

Lo anterior puede ser visto como positivo en términos de eficiencia, pero existe preocupación por la posibilidad de que la celeridad en la aprobación haya ido en detrimento del rigor y la calidad de los proyectos y que, en últimas, se hayan aprobado proyectos de CTel no idóneos con el fin de cumplir con metas de aprobación de recursos. Más aún, si se observa la lógica de aprobación específicamente para el año 2019, se advierte que en los dos últimos meses del año se aprobaron la mayoría de los proyectos y recursos, lo que agudiza el riesgo de dar prioridad a la celeridad en la aprobación por encima del rigor de los proyectos (figura 2).

Figura 2. Número de proyectos y recursos aprobados por el OCAD-CTI 2019-2020 (N = 162)

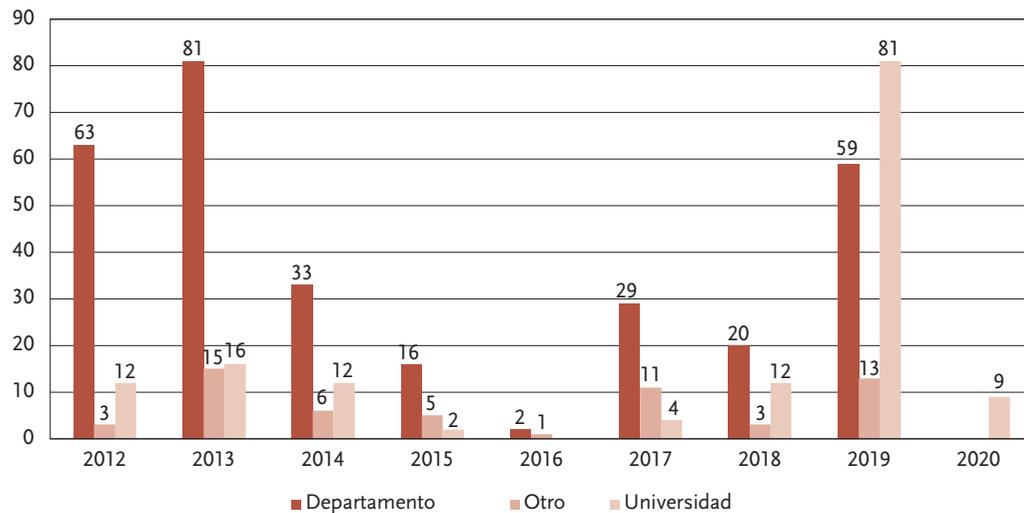


Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2020.

De modo anecdótico destaca el hecho de que el último OCAD del año se llevó a cabo el 31 de diciembre de 2019 de manera virtual y en este se aprobó el número más alto de proyectos y recursos en ese año (31 proyectos por valor de más de 232 mil millones COP)⁴. En ese sentido, será necesario realizar monitoreo constante a la ejecución de los proyectos y evaluar a futuro los resultados e impactos de dichas inversiones. Asimismo, resulta pertinente fortalecer la planeación al inicio de cada vigencia, de modo que la aprobación de recursos y proyectos se lleve a cabo con mayor tiempo para su análisis y estudio, y no se concentre al final de año.

Ahora bien, antes de la reforma, una de las principales críticas que recibió el Fondo era la preponderancia de las gobernaciones departamentales como ejecutores de los proyectos, tendencia que cambia para 2019, en donde la mayoría de los proyectos son ejecutados por universidades u otros organismos, y los proyectos hasta ahora aprobados para el año 2020 cuentan con universidades para su ejecución (figura 3). Esto evidencia la efectividad de las modificaciones adoptadas en 2017 y que pueden contribuir a un mejor impacto de los proyectos con ejecutores más idóneos.

Figura 3. Número de proyectos aprobados por el OCAD-CTI 2012-2020, según tipo de ejecutor (N = 508)



Fuente: Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, 2020.

Todo lo anterior ha demandado un rol mucho más activo por parte de MinCiencias, pues es el organismo encargado de diseñar e implementar las convocatorias, y de

4 Ver Acta núm. 70 y Acuerdo núm. 87 del OCAD-CTEI, en: https://minciencias.gov.co/sgr/ocad_fctei

gestionar la evaluación de los proyectos sometidos a consideración en el marco de estas. En este contexto, el nuevo Ministerio ha acertado en lograr mayor acercamiento y acompañamiento a actores territoriales en varias etapas: en el proceso de definición de prioridades por parte de los Codecti, en donde MinCiencias ha prestado asesoría en la socialización de las convocatorias diseñadas y en la revisión de los proyectos formulados. Esto último ha tenido lugar en varias instancias que han servido como “filtro” para el mejoramiento en la calidad de los proyectos: mesas técnicas entre MinCiencias y los formuladores de los proyectos, la evaluación de pares ciegos realizada a los proyectos, la verificación de requisitos, su revisión en los denominados pre-OCAD y, finalmente, su discusión y aprobación en el OCAD.

Este rol mucho más activo del ente rector de la política nacional de CTel se suma a las varias acciones asignadas a este en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, con el propósito de aumentar la eficiencia en la inversión en CTel, como se plantea en el denominado Pacto por la CTel (Centeno y Ordóñez-Matamoros, 2019). Algunas de estas acciones son apoyar el fortalecimiento de capacidades para la gestión de proyectos en CTel de los entes territoriales, fomentar la estandarización de proyectos tipo en CTel, definir lineamientos claros para el monitoreo y la evaluación de los proyectos financiables a través de las convocatorias.

Reflexiones en torno al arreglo institucional de regalías para CTel

Ahora bien, el régimen de regalías para CTel adolece de un arreglo institucional denso que genera las condiciones de una suerte de “dependencia de la trayectoria” (*path dependence*) (Pierson, 2000), en el que la profusa cantidad de reglas que dan forma al proceso de selección, aprobación e implementación de los proyectos dificulta la operación y el aprendizaje de los actores en ese contexto. Dicha “dependencia de la trayectoria” puede perpetuar situaciones en las que los recursos para la CTel se inviertan en asuntos propios de otros sectores de inversión, e incluso opacar el potencial de otras fuentes de financiación posibles.

Esta situación puede verse agravada por la inestabilidad de este arreglo institucional, pues se trata de un régimen de regalías en constante cambio, como lo muestran las reformas constitucionales en 2012, 2017 y 2019. La reforma más reciente, aprobada en diciembre de 2019⁵, mantiene la destinación del 10% de las regalías para

5 Ver Acto Legislativo 05 de 2019, Por el cual se modifica el artículo 361 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones sobre el régimen de regalías y compensaciones.

la CTel y agrega la destinación de un 2% de estas para asuntos de medio ambiente y sostenibilidad. Adicionalmente, esta reforma suprime la figura del OCAD del texto constitucional, por lo que no es clara la forma en que se deliberará y decidirá sobre los proyectos de CTel elegibles como resultado de las convocatorias. La eventual ausencia del OCAD implicaría un rol mucho más activo por parte de MinCiencias en el ciclo de los proyectos, como garante de la calidad, idoneidad y pertinencia de los proyectos.

Paradójicamente, el mismo carácter constitucional del régimen de regalías dota de cierta rigidez a este instrumento de política para la financiación de la CTel a nivel territorial, lo que dificulta la reflexividad y la flexibilidad en la acción de los gobiernos cuando de destinación de recursos en función de sus prioridades se trata. Si bien se entiende que el rango constitucional del régimen de regalías para CTel blinda este mecanismo de eventuales inversiones sin la orientación adecuada y mantiene vigente el propósito superior de aumentar la inversión en CTel en el país, este también ha dificultado la celeridad en la destinación de recursos para atender asuntos prioritarios y coyunturales en los que la CTel puede desempeñar un rol central, como lo es la crisis de la covid-19.

En efecto, desde el inicio de la emergencia, los gobiernos nacionales y territoriales se vieron ante la dificultad de no poder hacer uso de los recursos del FCTel para conjurar las causas y contener los efectos de la pandemia a través del uso intensivo del conocimiento y la CTel. Es de destacar que, frente a este panorama, y en uso de sus facultades extraordinarias en el marco del estado de emergencia, el Gobierno nacional decretó la destinación de recursos del FCTel para financiar investigaciones sobre la covid-19 y soluciones que atiendan sus efectos⁶. Esto, dentro de las convocatorias públicas, abiertas y competitivas que se realicen, por lo que no necesariamente las inversiones en CTel logren desarrollarse con la celeridad que amerita la emergencia.

Finalmente, la financiación de la CTel con recursos de regalías depende en buena medida del comportamiento de los mercados internacionales de hidrocarburos. Las recientes y drásticas variaciones en los precios del petróleo expresan la urgencia de repensar dicho esquema y transitar progresivamente hacia mecanismos de financiación estables y sostenibles.

6 Ver el artículo 7 del Decreto Legislativo 513 de 2020, “Por el cual se establecen medidas relacionadas con el ciclo de los proyectos de inversión pública susceptibles de ser financiados con recursos del Sistema General de Regalías, en el marco del Estado de Emergencia Económica, Social y Ecológica”.

EL PRIMER AÑO DEL MINISTERIO DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN COLOMBIANO

En enero de 2019, el presidente de la República sancionó la ley que convirtió al entonces Departamento Administrativo de CTel (Colciencias) en el Ministerio de CTel (MinCiencias)⁷. Este es uno de los hitos más importantes para la gobernanza de la CTel, no solo del último año, sino de los últimos 10 años. Por esta razón, a continuación, repasamos y analizamos de manera general el proceso de reglamentación y entrada en funcionamiento del mismo, que tuvo lugar en 2019, y reflexionamos en torno a las implicaciones de un cambio institucional como este.

El Ministerio se creó con el propósito de impulsar el desarrollo y la competitividad del país a través del conocimiento científico y tecnológico, con un ente rector de la política de nivel ministerial y, en teoría, más importante en términos político-administrativos que la figura del departamento administrativo. Este incorpora dentro de sus propósitos fomentar la consolidación del SNETI, la transferencia y apropiación social de la CTel, y el avance de la CTel para el desarrollo productivo.

Su creación fue justificada en el Congreso de la República en el rezago que presenta la región en la materia, como se observa en la exposición de motivos del entonces proyecto de ley que llevó a la creación del Ministerio⁸. En efecto, América Latina, y particularmente Colombia, presentan un rezago importante en indicadores de CTel en comparación con otras regiones del mundo. Por ejemplo, en el *Global Innovation Index 2019*, que considera el registro de patentes, la inversión en educación y la productividad, los países latinoamericanos que mejor ubicados se encuentran son Chile (51), Costa Rica (55) y México (56). Colombia, por su parte, ocupó el puesto 67 a nivel mundial y el 6 a nivel regional.

Tensiones en torno al nuevo MinCiencias

Dicha justificación, no obstante, asumió en su momento que la creación de una figura institucional de mayor significación político-administrativa conduciría a un mayor desempeño en la materia. Esto resulta discutible si se considera que el anterior Departamento Administrativo logró con dificultad tal propósito en sus diez años

7 Ver la Ley 1951 de 2019, “Por la cual se crea el Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, se fortalece el Sistema Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación y se dictan otras disposiciones”.

8 Ver *Gaceta del Congreso* 738 de 2017, Proyecto de Ley 111 de 2017.

de funcionamiento, e incluso albergó una de las crisis políticas más importantes del sector CTel con un número récord de directores en un año.

Cabe recordar que dicho Departamento Administrativo se creó a partir del entonces Instituto Colombiano para el Desarrollo de la Ciencia y la Tecnología, un establecimiento público con menor capacidad de movilización política que un Departamento Administrativo o un Ministerio. Cabe entonces cuestionar si una solución ya implementada en el pasado, como lo es el escalamiento del ente rector de la política a un estatus administrativo mayor, resulta adecuada en el presente para mejorar el desempeño del país en CTel. Esto con el agravante de que la creación del nuevo Ministerio no implicó una mejora sustancial en la disponibilidad presupuestal para el sector, por lo que la capacidad para ejecutar acciones en desarrollo de sus propósitos no será muy distinta de las figuras institucionales anteriores.

Por su parte, la legitimidad política de MinCiencias en el primer año no estuvo libre de controversia, como lo estuvo la del antiguo Colciencias durante sus últimos años. Como es bien sabido, un número récord de ocho directores pasaron por Colciencias en un periodo de ocho años, lo que era indicativo de la inestabilidad política que atravesaba el sector (Centeno y Ordóñez-Matamoros, 2019). Esta situación de controversia se observó en las fuertes críticas que recibió la recién nombrada ministra de CTel que ponían en tela de juicio su integridad como científica. Esto supone un reto importante para el órgano rector de la política en términos de gobernanza y, sobre todo, de gobernabilidad para lograr una conducción efectiva de la política de CTel.

Ahora bien, es plausible pensar en que un Ministerio contaría con mayor capacidad de gobernabilidad que un Departamento Administrativo (Centeno y Ordóñez-Matamoros, 2019). Esto, sin embargo, puede tener limitaciones si se considera que las diferencias entre ambos tipos de entidad no son completamente claras en el ordenamiento constitucional colombiano. Las diferencias entre estos dos son más bien de tipo normativo, en donde los ministros ocupan un asiento en el Consejo de Ministros –máximo cuerpo asesor del presidente–, son firmantes en los decretos de estado de excepción expedidos por el presidente, y son los principales voceros del gobierno ante el Congreso.

Por lo demás, ambos tipos de entidad constituyen gobierno junto al presidente de la República, hacen parte del sector central de la Rama Ejecutiva en el nivel nacional y están encargados de fungir como órgano rector de la política pública en algún sector administrativo (transporte, ambiente, salud, etc.), con un rol fundamentalmente político por parte de los ministerios y uno principalmente técnico por parte de los departamentos administrativos como rasgo distintivo. Esto indica que no son sustanciales las diferencias entre un tipo de entidad y otro como para pensar que uno

logrará automáticamente mejores resultados en el sector CTel. En comparación con otros sectores de inversión, el de CTel ha tenido históricamente una baja participación en el Presupuesto General de la Nación, lo que seguirá siendo una limitación importante sin importar el tipo de entidad que oriente la política.

Cabe resaltar que la creación del Ministerio no implicó un cambio sustancial en comparación con Colciencias en cuanto a los programas de la entidad, los cuales siguen siendo cuatro, orientados principalmente hacia el fomento de la investigación, el fortalecimiento de la institucionalidad para la CTel, el fomento de una cultura de conocimiento y apropiación social del conocimiento, y el avance de la CTel para el desarrollo empresarial. Esto expresa la continuidad entre el anterior gobierno y el actual en la materia.

Destaca, sin embargo, un importante giro discursivo impulsado por la ministra, quien ha enfatizado en el rol protagónico de la CTel para el abordaje de las problemáticas sociales y ambientales que enfrenta Colombia, como son la inequidad y la pobreza. Esto coincide con recientes marcos de política CTel que la implican de manera directa en el abordaje de estas problemáticas, en pro de transitar hacia procesos de producción y consumo más sostenibles (Schot y Steinmueller, 2018). Esto contrasta con las narrativas institucionales de CTel en otros países, como Chile o Costa Rica –mencionados antes por destacar en el *ranking* del *Global Innovation Index* 2019–, quienes se orientan mucho más hacia la gobernanza digital y a afrontar los retos de la denominada cuarta revolución industrial, además del fomento de la investigación, la apropiación social del conocimiento y el desarrollo productivo.

La difícil inauguración del Ministerio: acciones frente a la covid-19

El Ministerio ha tenido la difícil tarea de debutar en el contexto de una pandemia global. En la mayoría de los países del mundo, la cartera de CTel ha sido la encargada de asumir buena parte del liderazgo político en contener y mitigar los efectos de la covid-19. En Colombia, sin embargo, el Ministerio de CTel ha recibido importantes críticas por no asumir un rol visible en las acciones del Gobierno en este contexto. Sin embargo, es de destacar que el Ministerio ha avanzado en la implementación de medidas conducentes a contribuir a la atención de la emergencia en lo de su competencia, a pesar de que éstas no logren una amplia visibilidad en la opinión pública.

A inicios de la emergencia decretada por el Gobierno nacional, MinCiencias realizó una invitación a la presentación de propuestas para atender las problemáticas asociadas a la pandemia dirigida a instituciones de educación superior, instituciones prestadoras de servicios de salud, y centros e institutos de investigación y de-

sarrollo tecnológico. Esta invitación, denominada “Mincienciación”, previó para tal propósito un total de \$26.000 millones de pesos para financiar dichas propuestas. Estos recursos, que inicialmente estaban previstos para otros propósitos en salud pública, iban dirigidos a atender riesgos epidemiológicos, sistemas de diagnóstico rápido, estrategias de prevención y tratamiento, equipos médicos para atención de pacientes, y sistemas de monitoreo en relación con la covid-19.

Lo anterior es indicativo de la capacidad de adaptación y reflexividad de la entidad para reajustar sus propósitos frente a la situación. Sin embargo, un mecanismo competitivo como esta convocatoria, en la que múltiples actores compiten entre sí por lograr una evaluación exitosa de su propuesta, puede no ser el instrumento idóneo para atender una emergencia de manera comprensiva y colaborativa. La convocatoria se realizó en un tiempo récord de tres días, poniendo en tela de juicio el rigor y la transparencia de las propuestas y del proceso de evaluación de pares. En menos de dos meses el Ministerio logró el desembolso de los recursos para las propuestas, lo cual es un avance importante en relación con los tiempos de las convocatorias ordinarias, pero no es suficiente frente al rápido avance de la pandemia. Frente a una emergencia que, naturalmente, amerita respuesta rápida y transparente, un mecanismo no competitivo y directo con ejecución en cabeza del Ministerio pudo blindar de legitimidad el quehacer del Ministerio frente a la crisis.

Otras acciones destacadas del Ministerio frente a la pandemia han sido el fortalecimiento de laboratorios departamentales para el diagnóstico y la investigación de la covid-19 con recursos del FCTel (\$249.000 millones de pesos)⁹, apoyo a iniciativas de investigación en alianza con el Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA) (\$6.000 millones de pesos), formación de talento humano en materia de bioseguridad, así como una labor amplia de socialización científica en relación con la pandemia en espacios denominados “Diálogos de Saberes”.

En suma, tenemos un Ministerio con un inicio difícil en materia de gobernanza de la CTel en términos de legitimidad y en relación con los retos que enfrenta. Si bien este ha avanzado en la formulación de políticas que integren a diversos actores territoriales, persisten retos en materia de capacidad, principalmente presupuestal, para un Ministerio del cual se espera un rol central y más destacado en comparación con el antiguo Colciencias.

9 Ver el análisis de esta convocatoria en: Navas Calixto (2020).

LA MISIÓN DE SABIOS 2.0.: NUEVOS RETOS PARA COLOMBIA

Luego de 25 años, el Gobierno nacional de Colombia convocó por segunda vez una Misión de Sabios, tal como fue anunciado en su momento por Iván Duque durante su campaña. Esta, que operó durante todo el año 2019, se convocó con el propósito de orientar de forma estratégica la educación, la ciencia y la tecnología hacia la construcción e implementación de una política pública de largo plazo en la materia para responder a los desafíos productivos y sociales de manera escalable, replicable y sostenible.

Esta Misión Internacional de Sabios fue presentada en febrero bajo el liderazgo de la Vicepresidencia de la República, el Ministerio de Educación, el entonces Colciencias y coordinadores en representación de diferentes universidades que acompañaron los distintos focos de acción. La labor de esta Misión concluyó con la creación de MinCiencias, asunto discutido en la sección anterior, y con la entrega de un informe de recomendaciones sobre cómo deberían los gobiernos conducir sus políticas en materia de educación y CTel a largo plazo.

Sin embargo, el precedente de la primera Misión de Sabios de 1994 no es bueno para la actual, sobre todo frente al principal reto que enfrentan este tipo de cuerpos colegiados: la viabilidad e implementación de sus recomendaciones. En efecto, no es clara la trascendencia de las recomendaciones de la primera Misión de Sabios a lo largo de los distintos gobiernos, ni su operacionalización en políticas públicas de Estado; tampoco existen evaluaciones conocidas sobre el estado de avance en la implementación de estas recomendaciones.

Frente a este panorama, a continuación, repasamos los aspectos más relevantes de la Misión Internacional de Sabios de 2019 como hito relevante para las políticas de CTel en Colombia durante el primer año del gobierno Duque. Para esto, se recapitula brevemente sobre el rol de la primera Misión, que resulta útil como referencia para entender los retos que enfrenta la más reciente.

Al filo de la oportunidad: Misión de Sabios 1993

En el año 1993, durante el gobierno de César Gaviria, se conformó por primera vez la Misión de Ciencia, Educación y Desarrollo, compuesta por diez expertos reconocidos en las diferentes áreas del conocimiento¹⁰. En su informe final, *Colombia: al*

10 Eduardo Aldana Valdés, Luis Fernando Chaparro Osorio, Gabriel García Márquez, Rodrigo Gutiérrez

filo de la oportunidad, la Misión elaboró recomendaciones para orientar el futuro del país en torno a la educación, la investigación científica y el desarrollo, así como las organizaciones de soporte necesarias, con el propósito de “endogenizar la ciencia” y potenciar las capacidades del país hacia el abordaje de los retos del siglo XXI¹¹.

En materia educativa se recomendó un sistema universal y gratuito desde primero hasta el noveno grado y, luego de la educación básica, un modelo de formación flexible con libertad de opciones para que los estudiantes busquen las aptitudes necesarias que contribuyan a su realización personal. Se propuso una medición de la calidad educativa basada en, más allá de los exámenes de conocimiento, calidad de los ambientes, de los procesos, de agentes educativos e infraestructura.

En el caso de la CTel, se exhortó a multiplicar cinco veces la inversión, escalar las metas de investigadores por cada mil habitantes, apoyar la formación de capital humano en el exterior para traer conocimiento al país, consolidar nuevos doctorados, apoyar los centros de investigación y construir equipos en las universidades y colegios a fin de crear una cultura de ciencia.

Estas propuestas parecían ser un reconocimiento de la crisis del sistema educativo y científico, con rutas de acción específicas para solventar dicha crisis. Sin embargo, al día de hoy, no se ha avanzado completamente en la implementación de estas recomendaciones a través de políticas de Estado que trasciendan los cuatrienios de gobierno, y con el tiempo han sido olvidadas.

Los gobiernos siguientes no lograron movilizar los recursos ni la voluntad política necesaria para implementar dichas propuestas, particularmente por la emergencia de otras prioridades, como la difícil situación del conflicto armado en la segunda mitad de la década de los noventa, concentrando los recursos en el gasto militar y la voluntad política en los esfuerzos de paz.

Hacia una sociedad del conocimiento: Misión Internacional de Sabios 2019

Como se mencionó, una segunda Misión (Internacional) de Sabios fue convocada por el Gobierno nacional a inicios de 2019 para operar durante ese año¹². Esta se organizó en ocho focos temáticos, integrados por 47 expertos nacionales e internacionales en diferentes áreas del conocimiento, a saber: Biotecnología, Bioeconomía y Medio

Duque, Rodolfo Llinás, Marco Palacios Rozo, Manuel Elkin Patarroyo, Eduardo Posada Flórez, Ángela Restrepo Moreno y Carlos Eduardo Vasco.

11 Ver Informe de la Misión de Sabios en Aldana Valdés, E. *et al.* (1996).

12 Ver más en: Segunda cumbre – Misión de Sabios 2019, en https://minciencias.gov.co/mision_sabios

Ambiente; Ciencias Básicas y del Espacio; Ciencias de la Vida y la Salud; Ciencias Sociales, Desarrollo Humano y Equidad; Energía Sostenible; Industrias Creativas y Culturales; Océano y Recursos Hidrobiológicos; y Tecnologías Convergentes, Nano, Info y Cogno-Industrias.

Durante el año la Misión realizó al menos tres encuentros presenciales y diez foros regionales temáticos liderados por las universidades socias. Como resultado de sus deliberaciones, la Misión entregó al Gobierno nacional un informe consolidado con las recomendaciones generales y particulares por cada foco estratégico, un Manifiesto de la CTel y una propuesta de Plan de Implementación. Estas recomendaciones y líneas de acción se organizaron en torno a tres pilares: productividad y sostenibilidad, equidad y biodiversidad. En el marco de esos se definieron líneas de política transversales, programas transdisciplinarios y proyectos específicos con metas e indicadores que contaron con amplia participación social y concertación.

Las recomendaciones principales para subsanar las demandas estructurales a través de los componentes de CTel son cinco: primero, fomentar la educación en niños y jóvenes, enfocando la prioridad en las edades de cero a cinco años. Segundo, fortalecer el vínculo entre la investigación y la ciencia para el desarrollo y crecimiento económico. Tercero, profundizar la investigación sobre los recursos hídricos de cara a los retos del cambio climático y con fomento de la bioeconomía. Cuarto, promover una vida sana y cuidar de la salud priorizando la salud mental, la prevención y promoción de la salud integral, y el acceso a medicamentos. Por último, se propuso propender por un modelo de crecimiento económico y de emprendimiento que relacione el Estado, las instituciones educativas, las empresas y el sector productivo para generar valor económico basados en la cultura de cada región, sus potencialidades y el desarrollo económico local.

Ahora bien, al pensar en la naturaleza de la Misión de Sabios y la pertinencia de sus recomendaciones surgen algunas tensiones. En primer lugar, como se mencionó, no es claro cómo estas lograrán ser implementadas de manera efectiva, a diferencia de las recomendaciones de la Misión de Sabios anterior, sobre la cual no se cuenta con una evaluación que informe acerca de los avances al respecto. Segundo, la figura de “misiones de sabios” refuerza un imaginario elitista de la educación, la ciencia y la tecnología, en donde se otorga a un pequeño grupo de expertos la investidura moral e intelectual para trazar el futuro del país en dichos temas, sin considerar otras visiones locales sobre el rol de la CTel en el desarrollo. Tercero, la participación de comisionados internacionales nutre las deliberaciones en torno a los grandes retos del país con experiencias del exterior; sin embargo, esto tiende a constituirse en una forma de transferencia de políticas, en donde se adoptan visiones de expertos

internacionales para abordar las problemáticas del país, visiones que no siempre coinciden y que, de hecho, han caracterizado las políticas de CTel en Colombia a lo largo de los años.

No obstante, destacamos que la labor de la Misión Internacional de Sabios puede significar una ventana de oportunidad para dar viabilidad política a muchas de las reformas estructurales que requiere el país a fin de potenciar la contribución de la CTel a la productividad, la inclusión social y el desarrollo sostenible. Corresponderá al nuevo Ministerio de CTel liderar la articulación entre diversos actores de la sociedad civil, del sector empresarial, académico y público para propender por la implementación efectiva de las recomendaciones planteadas por la Misión.

A MODO DE CIERRE

En este artículo buscamos contribuir al seguimiento y la divulgación de las políticas de ciencia, tecnología e innovación (CTel) que se vienen realizando en la Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales en el marco de este anuario de políticas públicas. Para esto, se repasaron los tres hitos más importantes ocurridos durante el primer año del gobierno Duque y que inciden sobre las políticas de CTel: la implementación de la reciente reforma al esquema de regalías para CTel, la creación y entrada en funcionamiento del Ministerio de CTel, y la labor y las recomendaciones realizadas por la Misión Internacional de Sabios.

Se trata de tres acontecimientos relevantes que pueden impactar la gobernanza del SNCTI colombiano, y que representan tensiones y retos que deberán abordarse en el futuro. Estos hitos dan cuenta de la mayor relevancia que viene cobrando la CTel en el país, aunque con limitaciones aún, lo cual representa una ventana de oportunidad importante para movilizar mayor voluntad política, conocimiento y recursos para la implementación de políticas de CTel que contribuyan al abordaje de los grandes retos que enfrenta el país en materia, no solo económica, sino también social y ambiental.

REFERENCIAS

- Aldana Valdés, E. *et al.* (1996). *Colombia: Al filo de la oportunidad*. Colciencias, TM Editores. http://www.plandecenal.edu.co/cms/media/herramientas/colombia_al_filo_de_la_oportunidad.pdf
- Centeno, J. P. (2019). La “territorialización” de la ciencia: una reflexión crítica de los seis años de funcionamiento del Fondo de Ciencia, Tecnología e Innovación, del Sistema General de Regalías. En C. Soto (Ed.), *Seguimiento y análisis de políticas*

- públicas en Colombia. Anuario 2018*, 89-113. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/pageflip/acceso-abierto/pdf/seguimiento-y-analisis-de-politicas-publicas-en-colombia-uext.pdf>
- Centeno, J. P. y Ordóñez-Matamoros, G. (2019a). La política de ciencia, tecnología e innovación en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: una lectura crítica de sus instrumentos de política. *Seguimiento y Análisis de Políticas Públicas en Colombia. Anuario 2019*, 39-62.
- Centeno, J. P. y Ordóñez-Matamoros, G. (2019b). Retos en materia de política pública de ciencia, tecnología e innovación para el gobierno Duque 2018-2022 en Colombia. *Revista Zero*, 37, 68-77.
- Navas Calixto, A. (2020). Laboratorios regionales para el diagnóstico de la covid-19: un reto de planeación y colaboración. *Mi canal 4.0*. <https://micanal40.com/laboratorios-regionales-para-el-diagnostico-de-la-covid-19-un-reto-de-planeacion-y-colaboracion/>
- Nupia, C. M. (2015). El Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 y la Política de Ciencia, Tecnología e Innovación: avances en la coordinación de la política y ausencia de grandes inversiones en infraestructura para la investigación. En C. Isaza (Ed.), *Seguimiento y Análisis de Políticas Públicas en Colombia. Anuario 2015*, 35-146.
- Ordóñez-Matamoros, G., Centeno, J. P., Arond, E., Jaime, A. y Arias, K. (2018). La paz y los retos de la política de ciencia, tecnología e innovación en Colombia. En C. Soto (Ed.), *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia. Anuario 2017*, 137-168. <https://publicaciones.uexternado.edu.co/pageflip/acceso-abierto/pdf/anuario-seguimiento-y-analisis-2017.pdf>
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Salazar, M. (2017). The Colombian system of science, technology and innovation in transition: How governance is being affected. En S. Kuhlmann y G. Ordóñez-Matamoros (Eds.), *Research Handbook on Innovation Governance for Emerging Economies. Towards Better Models* (pp. 232-264). Edward Elgar Publishing.
- Schot, J. y Steinmueller, E. (2018). Three frames for innovation policy: RyD, systems of innovation and transformative change. *Research Policy*, 47(9), 1554-1567. doi:<https://doi.org/10.1016/j.respol.2018.08.011>

Pacto por la equidad

Reflexiones históricas, balance, conflictos y retos del primer año de gobierno del presidente Iván Duque en materia de políticas, programas e iniciativas dirigidas a la juventud colombiana

CRISTIAN DARÍO CASTRO URREGO¹

ALCANCE

El presente artículo es una reflexión acerca del reconocimiento de la situación de la juventud desde 1991 y, específicamente, es un balance sobre acciones e iniciativas públicas dirigidas a jóvenes por parte del gobierno de Iván Duque, desde una perspectiva nacional, a la luz del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”.

Pretendemos dar cuenta de los aciertos y desaciertos de las políticas públicas de juventud del primer año de gobierno y generar atisbos sobre los efectos sociales y las acciones de contestación y protesta que se activaron en el año 2019 como reacción a las políticas gubernamentales.

ANTECEDENTES

En Colombia, los antecedentes de las políticas públicas dirigidas a jóvenes con edades entre los 14 y los 26 años datan de finales del siglo xx, a partir de varios logros de la sociedad civil y de los gobiernos nacionales.

1 Doctor en Estudios Políticos, Universidad Externado de Colombia; profesional en Gobierno y Relaciones Internacionales; magíster en Gobierno y Políticas Públicas. Docente de Formulación y Evaluación de Proyectos de posgrados, Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). Investigador social. [cristian.castro@uexternado.edu.co]; [https://orcid.org/0000-0002-2060-1888].

Desde la creación de la Constitución de 1991, el Estado colombiano ha establecido marcos de referencia para definir a la población joven y para apoyar institucionalmente el desarrollo juvenil a partir de iniciativas concretas ligadas al enfoque de derechos.

Se han establecido cambios gubernamentales basados en la instauración de consejerías, viceministerios, sistemas de juventud, consejos de juventud, observatorios y programas presidenciales con el fin de generar directrices de política pública alusivas a la población joven colombiana.

A partir de los años 90 surgen modelos de política pública poblacionales de juventud. La primera aproximación se presenta a través del Documento Conpes 2626 de 1992, “Política Social para los Jóvenes y las Mujeres”. Tiene como objetivo básico garantizar “la plena participación de los jóvenes en la vida social, económica y productiva del país y mejorar sus condiciones de vida; así mismo propende por un fortalecimiento de la capacidad institucional local para su atención”.

Sus líneas centrales son el incremento en la cobertura de educación básica y media (secundaria), formación para no escolarizados, servicio social obligatorio, prevención del consumo de sustancias psicoactivas, promoción de la educación sexual, creación de programas culturales y mejoramiento de las condiciones estructurales para la recreación, fomento a la educación para el trabajo a través del SENA y el desarrollo de iniciativas productivas, fortalecimiento institucional, generación de espacios de participación de los jóvenes y fortalecimiento de protección integral de los mismos.

De otra parte, el documento Conpes Social 2794 de 1995, “Política de juventud”, tiene como objetivo, crear condiciones que fortalezcan la capacidad del Estado y de la sociedad en su conjunto para admitir a los jóvenes como ciudadanos plenos, (centrándose) en el desarrollo personal y la formación integral, la participación y ejercicio de la ciudadanía, el ingreso a la vida laboral, el fortalecimiento Institucional, el acceso a bienes y servicios, el ecoturismo juvenil, la tarjeta joven y los centros de información. (Conpes 173, 2014, párrs. 11-13)

Específicamente, a partir de la promulgación de la Ley 375 de 1997 (Ley de la Juventud), se han logrado establecer directrices de política, marcos regulatorios y sentencias de las cortes que han favorecido la construcción de una institucionalidad que reconoce a la juventud como una fuerza viva y valiosa de la sociedad, amparada con derechos y compelida a obligaciones como ciudadanos colombianos.

Unido a lo anterior, la Ley 1622 de 2013 dio nacimiento a un hito normativo muy importante, con la promulgación de la Ley Estatutaria de Ciudadanía Juvenil, la cual garantizó

... a los y las jóvenes el ejercicio pleno de la ciudadanía juvenil [...], el goce efectivo de los derechos reconocidos en el ordenamiento jurídico interno y lo ratificado en los Tratados Internacionales, y la adopción de las políticas públicas necesarias para su realización, protección y sostenibilidad; y para el fortalecimiento de sus capacidades y condiciones de igualdad de acceso que faciliten su participación e incidencia en la vida social, económica, cultural y democrática del país. (Colombia Joven, 2020, párr. 2)

Esta última Ley amplió la franja de edad de la condición de ser joven (14 a 28 años), y facilitó la comprensión del

... enfoque de ciclo vital (juvenil) y la instrumentalización de la política pública. Durante la juventud se pueden distinguir tres etapas: de los 14 a 17 años de edad, de 18 a 21 y de 22 a 28 años. En cada una de estas etapas la intervención estatal es diferente según las prioridades y necesidades (o derechos) desde la perspectiva del ciclo vital “que entiende el desarrollo de las personas como una dinámica multidimensional en la línea de tiempo, mediante la interacción y el moldeamiento de factores biológicos, psicológicos y socioculturales”. (ICBF 2012, citado en Conpes 173, 2014, párr. 35)

A partir de 1990 hasta el año 2018, los enfoques normativos, institucionales y teórico-conceptuales hacia la juventud han avanzado, desde considerarse un sector minoritario de la sociedad hasta llegar a ser un segmento poblacional clave para el progreso de la nación, el cual se ha concebido principalmente como un actor político y social perfectible y susceptible de lograr su formación integral como joven.

Aunque el desarrollo integral de la juventud es un concepto que conlleva un gran acuerdo entre los expertos, los gobiernos, la academia y entre los mismos jóvenes, el camino a la integralidad se ha ido perfilando hacia la solicitud de los mismos jóvenes por lograr mejores condiciones estructurales de desarrollo y condiciones subjetivas de respeto al libre desarrollo de la personalidad.

Colombia y América Latina, según el juventólogo Ernesto Rodríguez, fueron durante muchos años el terreno propicio para abrir paulatinamente su perspectiva hacia los jóvenes a través de una institucionalidad nacional fundamentada en con-

trarrestar las limitaciones de la sectorialidad excesiva de las políticas públicas de juventud. Según Rodríguez (2001), en nuestro país, y en otros de la región, se ha hecho latente la necesidad de contar con programas de lucha contra la pobreza para jóvenes desde una perspectiva generacional y con la apertura de fondos sociales dirigidos por programas de nivel presidencial (p. 48).

Rodríguez (2001) hizo un aporte controversial a los debates en materia de políticas de juventud, al afirmar que “los jóvenes se guían por las dimensiones simbólicas de su existencia, y no por sus dimensiones materiales, como los trabajadores o las mujeres, porque ello es lo que explica que en el nivel juvenil no existan grupos de presión efectivos y estables” (p. 49), a pesar de que hay jóvenes en toda América Latina que han luchado por lograr condiciones materiales y estructurales de desarrollo, sobre todo en términos de demandar más empleos estables y una educación de calidad.

De todas maneras, se parte de una nueva concepción de juventud como una población inserta en un sistema social amplio, en el que son cruciales “nuevas estrategias de desarrollo, basadas en una clara apuesta a la inversión en capital humano (para contrarrestar) los tres principales problemas de la región: el desempleo, la inseguridad ciudadana [...] y la fragilidad democrática” (Rodríguez, 2001, pp. 27 y 48).

Igual de importante a lo anterior, los jóvenes han gravitado en este estado de cosas solicitando una mayor participación en instancias de decisión política para buscar la gratuidad de la educación, el apoyo sostenido para el desarrollo de emprendimientos juveniles, la existencia de empleos con salarios dignos y condiciones decentes, y la garantía de libertades civiles y políticas. “Históricamente, la mejoría intergeneracional del nivel educativo y el surgimiento de empleos de mayor productividad han sido los canales complementarios más relevantes de movilidad social y aumento de bienestar en América Latina” (Weller, 2003, p. 9).

Dentro de la institucionalidad, el abordaje de la importancia de generar políticas de movilidad social basadas en el enfoque de integralidad de la juventud es un triunfo de muchos esfuerzos de la sociedad civil y de las culturas juveniles que con sus formas de expresión, de cultura y de contestación social lograron un lugar en las agendas públicas de Estado colombiano, lo cual permitió que la juventud pasara de ser considerada un segmento poblacional anómico, peligroso, cooptado por el narcotráfico o en contubernio con grupos armados ilegales, a ser considerada como una población sujeto de derechos, como grupo portador de muchas potencialidades y como grupo de reivindicación de la igualdad dentro de una concepción filosófica amplia. Según la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2019), la noción de igualdad aplicable a los jóvenes colombianos y latinoamericanos “no se refiere solo a una igualdad de medios (ingresos, activos produc-

tivos y financieros y propiedad), sino también a una igualdad de capacidades, autonomías y reconocimiento recíproco y, fundamentalmente, a una igualdad de derechos. No es solo una igualdad de oportunidades y trato, sino también una igualdad de resultados” (p. 16).

Además de lo anterior, casi todos los Gobiernos incluyeron dentro de sus planes de desarrollo, desde 1991, algún aspecto vinculante para la atención de la juventud a partir de servicios sociales y de políticas que impactaban de manera directa a los jóvenes como, por ejemplo, las inversiones en educación secundaria, media, técnica y superior.

Históricamente, un polo de heterodoxia se gestó desde los años cincuenta con la creación de un tipo de formación técnica para el trabajo dirigida a jóvenes colombianos por medio del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), el cual con el paso de los años ha ampliado las oportunidades de desarrollo de millones de jóvenes, ha capacitado a numerosas personas, ha diseñado un abanico atractivo de educación técnica y tecnológica y ha sido una institución importante para el desarrollo de millones de jóvenes del país que no contaban con los recursos suficientes para sufragar gastos universitarios, o cuyas vocaciones laborales se inclinaban por una formación aplicada, de contacto directo con el mercado laboral y de carácter gratuito.

Con el advenimiento de una sociedad y una política más complejas como resultado del conflicto armado, el declive del bono demográfico joven (envejecimiento de la población) y la irrupción de nuevas culturas juveniles, el enfoque de desarrollo integral de la juventud colombiana se volvió apremiante, lo que amplió el tipo y número de reivindicaciones dirigidas a los gobiernos, a los empresarios, a las familias y a la clase gobernante en general, donde ya no fue suficiente el reconocimiento “formal” como sujetos de derechos, sino que se ha presionado por obtener servicios concretos que cubran las dinámicas juveniles reclamantes de oportunidades y mayor atención a la manera como la juventud participa activamente en el desarrollo de su máximo potencial en otros sectores como la cultura, el medio ambiente y la tecnología, así como de reconocimiento por parte del Estado de los derechos y las formas de expresión en materia de respeto por la igualdad de género y la libertad religiosa.

La emergencia del mundo contemporáneo trajo consigo para Colombia y muchos países emergentes lo que Douglas Coupland llamó la generación X, al concebir la sociedad de jóvenes de los años noventa como una población sobreeducada pero subempleada, donde las políticas de generación de empleo y emprendimiento no lograron ir al mismo ritmo de los cambios tecnológicos, y donde las crecientes capas sociales que recibieron educación y formación técnica no pudieron ser absorbidas por el mercado laboral; lo anterior obedeció en estos años más a la “evolución crí-

tica de los mercados de trabajo en su conjunto, que al empeoramiento específico de la situación e inserción laboral juvenil (en América Latina)” (Weller, 2003, p. 7).

Históricamente, el desempleo joven en Colombia y en América Latina casi ha duplicado el desempleo de la población económicamente activa según la Cepal. Alrededor de 1990, la “tasa de desempleo urbano general de 16 países (promedio simple) se ubicó en 8,5%, mientras para los jóvenes de 15 a 24 años ascendió a 17,2% [...] En 1999, la tasa de desempleo [...] para los jóvenes de 15 a 24 años alcanzó [...] 36,6% en Colombia” (Weller, 2003, p. 24).

Según Weller (2003), los jóvenes tienen un periodo más largo de búsqueda de empleo que la población adulta (p. 16); su falta de experiencia ha sido una barrera a las nuevas contrataciones y dicho desempleo juvenil ha sido un factor de presión negativo sobre la realización de los mismos jóvenes y sus familias, con mayor relevancia en jóvenes que acaban de salir de sus estudios universitarios. El empleo informal también es un ámbito en el que los jóvenes incursionan ante la falta de empleos formales, capacitación y oportunidades que integren adecuadamente oferta y demanda del mercado de trabajo juvenil.

Lo anterior impulsó a varios jóvenes a salir del país en busca de oportunidades; implicó también buscar empleos por debajo de su cualificación en términos de empleo urbano y generó, en algunas ocasiones, la reducción de autonomía de los jóvenes por tener que vivir en el núcleo familiar por periodos de tiempo más prolongados a los esperados por ellos mismos, lo que ha ocasionado alta dependencia de los ingresos familiares.

Factores tanto de la oferta (tendencias demográficas y educativas) como de la demanda (un sesgo en favor de las personas con mayores niveles educativos) hacían esperar que la posición relativa de los y las jóvenes en el mercado de trabajo mejorara durante los años noventa. Sin embargo, para las nuevas cohortes entrantes al mercado de trabajo la inserción laboral llegó a ser cada vez más difícil. (Weller, 2003, p. 7)

A pesar de lo anterior, la oferta educativa y laboral para los jóvenes en Colombia hizo prevalente el reconocimiento de la juventud como eje medular del desarrollo de la nación y como franja generacional de gran importancia para la sostenibilidad de los sistemas económico, pensional y laboral, no sin antes mencionar que los sistemas de pensiones sobreviven en su gran mayoría por los ingresos de la población joven contratada formalmente, por asalariados y por aportantes independientes.

Por su parte, el Documento Conpes 173 de 2014 estableció los “Lineamientos para la generación de oportunidades para los jóvenes”. Este esfuerzo institucional implicó la

... formulación, implementación y seguimiento de una estrategia para propiciar una adecuada inserción de los adolescentes y jóvenes en el ámbito socioeconómico [...] debido a que dicha población presenta restricciones para completar un óptimo proceso de acumulación de capital humano que le permita insertarse en el mercado laboral en condiciones favorables. (Conpes 173, 2014, párr. 3)

Las líneas de acción del Conpes desarrollan de manera interesante el enfoque de fortalecimiento de capacidades de los jóvenes como piedra angular de un conjunto de estrategias y líneas de acción favorables para el desarrollo de esta población. En cuanto a la línea de acción de

... capital social se tiene la participación de jóvenes en espacios de política pública, el mejoramiento del entorno comunitario y el apoyo a sus iniciativas sociales y de integración. Las líneas de acción con respecto a la formación comprenden el acompañamiento a los sistemas de aseguramiento de la calidad, la intervención a jóvenes con bajo logro educativo, una estrategia de prevención de la deserción escolar, un mejoramiento de las condiciones de tránsito de los jóvenes a la educación terciaria (educación superior y formación para el trabajo y el desarrollo humano) y una mayor relación entre el sector productivo y el educativo, entre otras. Las líneas de acción desde el mercado laboral incluyen el apoyo de iniciativas de generación de ingresos, la creación de formas especiales de vinculación de jóvenes, la protección de sus derechos y el apoyo para el acceso a programas de emprendimiento. (Conpes 173, 2014, párr. 9)

Según el portal web de Colombia Joven (Consejería Presidencial para la Juventud, 2020), es importante mencionar las oportunidades laborales que se abrieron a la juventud colombiana históricamente con tres directrices: 1) Ley 1014 de 2006 o Ley de Fomento a la Cultura del Emprendimiento; 2) Ley 1429 de diciembre de 2010 o Ley de Formalización y Generación de Empleo; y 3) a partir del Decreto 2365 de 2019, por el cual se modifica el Reglamento Único del Sector de Función Pública (Decreto 1083 de 2015), en lo relacionado con el ingreso de los jóvenes al servicio público.

BALANCE: JUVENTUD Y PRIMER AÑO DEL GOBIERNO DE IVÁN DUQUE

El análisis del diseño e implementación de políticas para jóvenes del gobierno Duque toma puntos clave de su Plan Nacional de Desarrollo tales como “Juventud naranja: todos los talentos cuentan para construir país” (p. 404); el diagnóstico del Plan basado en las “condiciones de la juventud elaborado en el Documento Conpes 173 de 2014”; la Estrategia “Sacúdete”, y la institucionalidad constituida para impulsar y ejecutar los lineamientos del actual Gobierno centrados en la Consejería Presidencial para la Juventud - Colombia Joven.

Los objetivos, las estrategias y los pactos del Plan Nacional de Desarrollo referidos a Jóvenes se contrastarán con resultados obtenidos por el gobierno Duque en función de explicar el alcance, las problemáticas y la posible justificación de las protestas acaecidas en Colombia a finales de 2019, en las que los jóvenes fueron protagonistas.

En el informe al Congreso 2019 encontramos datos relevantes para evidenciar los resultados del primer año del gobierno Duque en favor de los jóvenes.

Como primera medida, el informe aborda conceptualmente el fundamento del Pacto por Colombia alrededor de la “Legalidad, el emprendimiento y la equidad [...] orientado a cerrar las brechas y ampliar las oportunidades para todos” (Presidencia de la República de Colombia, 2019, p. 4), y para honrar ese pacto se incluyó formalmente a los jóvenes como actores estratégicos del desarrollo del país.

Como resultado palpable de lo adelantado por la administración Duque podemos decir que

... más de 43 mil jóvenes se han beneficiado del componente de equidad del programa Generación E. Se logró un acuerdo que aumenta en más de \$4,5 billones los recursos para la educación superior pública y aumentaron un 45 por ciento los recursos para la alimentación escolar. [...] También se buscó] cerrar las brechas de conectividad con la nueva ley TIC y adjudicaron la licitación pública que beneficiará 1.000 zonas rurales con acceso público gratuito a internet. (Presidencia de la República de Colombia, 2019, p. 7)

Dentro del proceso de reactivación económica diseñado por el gobierno Duque, tenemos que el emprendimiento, las industrias creativas, el turismo, la formalización del empleo y la economía naranja fueron factores preponderantes en la manera como se concibió el despegue de procesos productivos liderados por los jóvenes y el fortalecimiento de sus proyectos de vida.

En tal sentido, el Gobierno nacional generó incentivos para atraer más inversión extranjera y para generar más empresas de jóvenes y otras poblaciones, pues durante el primer trimestre de 2019, en comparación con el año anterior, la inversión extranjera “creció un 68 % y [...] la creación de unidades productivas tuvo un aumento del 9,7 %, tanto en personas naturales como en Sociedades, principalmente por los sectores de Servicios y Comercio” (Confecámaras, en Duque, 2019, pp. 39 y 41).

Las señales que envió el Gobierno nacional a la creación de nuevos emprendimientos se basaron, entre otras razones, en la formalización laboral y en un sistema de incentivos tributarios, los cuales se observan en la tabla 1.

Tabla 1. Incentivos tributarios sectoriales

<p>a) Industrias creativas: renta exenta por siete años e inversión mínima de \$150 millones en los primeros 3 años y mínimo 3 empleos.</p> <p>b) Sector agrícola: inversión mínima de \$850 millones y generar mínimo 10 empleos.</p> <p>c) Hotelería y turismo: prórroga al beneficio del 9 % en la tarifa de impuesto a la renta en 10 años, ampliándolo a parques de ecoturismo, agroturismo y nuevos muelles náuticos.</p>

Fuente: Presidencia de la República de Colombia (2019, p. 45).

Para desarrollar un subsector dentro del pilar de Emprendimiento, el gobierno Duque impulsó la Estrategia de Innovación Institucional para la Creatividad cuyo eje central era el desarrollo de la economía naranja, en la que la juventud juega un papel protagónico.

Esta estrategia intentó ampliar “las oportunidades para los colombianos a partir de su talento, (lo cual) requiere de una institucionalidad adecuada, que reconozca el carácter transversal de la cultura, la creatividad y el patrimonio para un desarrollo sostenible en Colombia” (Presidencia de la República de Colombia, 2019, p. 48). Para llevar a cabo lo anterior, el Gobierno creó el Consejo Nacional de Economía Naranja e impulsó reglamentos para definir el alcance de funcionamiento de la estrategia en su conjunto y qué instituciones debían conformar dicho Consejo.

Resaltan dentro de la Estrategia aspectos centrales para el desarrollo de la juventud como, por ejemplo, la creación de centros de emprendimiento exponencial en el marco del trabajo de *INNpulsa*, el desarrollo de una red “Sacúdete” en los entes territoriales para fomentar capacidades de los jóvenes y la participación de jóvenes en las agendas creativas regionales para promover acciones concretas de economía naranja en Colombia (Presidencia de la República de Colombia, 2019, p. 51).

Durante el primer año del Gobierno Duque, los jóvenes tuvieron acceso a una naciente institucionalidad dispuesta a generar nuevas empresas, empleos y oportu-

tunidades con base en una fuente importante de recursos y alianzas entre el sector público y privado que abrieron el camino a nuevos negocios basados en la innovación, la productividad y el potencial humano de jóvenes entre 14 y 28 años.

Dentro de los recursos y las alianzas mencionadas encontramos incentivos fiscales, recursos de crédito Bancoldex, emisión de bonos naranja, disposición de capital semilla para jóvenes a través del SENA, alianza Mincomercio y Sena para fomentar nuevos emprendimientos, convocatorias para emprendimientos, apoyo de dichos emprendimientos por parte de INNPulsa, ampliación de recursos para el Programa Nacional de Estímulos y convenios de cooperación con empresas de Silicon Valley (Presidencia de la República de Colombia, 2019, pp. 51-52).

Los jóvenes y los pobladores rurales acceden y han cuidado los proyectos del SENA desde su creación por ser de gran ayuda, cobertura y utilidad práctica, y dentro del primer año de Gobierno Duque pudieron disfrutar asimismo de nuevas estrategias y proyectos como por ejemplo el *Apoyo de iniciativas empresariales del Fondo Emprender* del SENA –el cual asesora la formulación de planes de negocio para ser presentados al Fondo Emprender–, el proyecto *Capacitación para el trabajo a jóvenes rurales y poblaciones vulnerables en el territorio nacional*, el cual adelanta el *Programa SENA Empeñe Rural*, cuyo objetivo principal es promover la generación de ingresos para la población rural a través de acciones de formación para el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y competencias, así como el acompañamiento de las iniciativas productivas rurales orientadas al autoconsumo, los negocios rurales y/o la creación de empresa. (Presidencia de la República de Colombia, 2019, pp. 173-174)

Además de generar facilidades para la creación de empresa, el Gobierno impulsó estrategias de transparencia en las inversiones públicas y redujo trámites a través de la campaña “Estado simple, Colombia ágil”, lo cual redundó en la prevención de casos de corrupción e incentivó la recepción de

... 1.170 solicitudes de empresarios y emprendedores con propuestas de mejora de trámites, que llevaron a eliminar, reducir, racionalizar y digitalizar 645 de ellos, creando sistemas más simples, livianos y amigables que estén al servicio de los ciudadanos para la implementación de sus ideas de negocio, conscientes de que no hay peor carga tributaria que un trámite innecesario (Presidencia de la República de Colombia, 2019, p. 34).

El gobierno Duque avanzó en reducir deudas sociales históricas a partir de planear una educación de mayor calidad y de mayor cobertura, e invertir el presupuesto más alto en la historia de este sector en Colombia.

Además, dentro de los aspectos de equidad promovidos en el primer año del Gobierno Nacional basados en el Plan Nacional de Desarrollo,

... ha permitido que 61 IES públicas cuenten con nuevos recursos para su funcionamiento –110.747 millones– [...], con regalías para la educación superior pública por 1.3 billones adicionales para infraestructura de calidad [...] y con créditos nuevos para la equidad educativa. Con los créditos educativos 73.606 personas han sido beneficiadas, por un monto que asciende a los \$490.571 millones. (Presidencia de la República de Colombia, 2019, pp. 95-96 y 98)

Además, ha fomentado la ampliación de la jornada única para niños y jóvenes, y ha propendido por una mayor equidad al lograr

... ofrecer programas de doble titulación a los estudiantes de grado décimo y once, como instrumentos para la orientación socio-profesional (con jóvenes graduados con el título de bachiller y el título de técnico al tiempo). En este sentido se ha logrado que: 406.000 estudiantes de grado décimo y once estén matriculados para 2019, en el programa de doble titulación, y 188 docentes y 492 estudiantes de los departamentos de Atlántico, Cundinamarca, La Guajira, Norte de Santander y Tolima se capacitaron en la Estrategia Nacional de Orientación Socio-Ocupacional. (Presidencia de la República de Colombia, 2019, p. 94)

Las políticas sociales del actual Gobierno intentaron llegar a la población más vulnerable a través de programas de combate a la pobreza.

En el caso de Familias en Acción se buscó:

Apoyar a los jóvenes y adolescentes con la culminación del ciclo de educación, impulsar el tránsito de los jóvenes bachilleres a programas de educación superior, contribuir con la prevención del embarazo adolescente, priorizar la ampliación de la cobertura rural del Programa y fomentar los factores de movilidad social en aras de estimular la superación de las condiciones de pobreza y pobreza extrema. [...] El avance a 2019 muestra 52.662 nuevos jóvenes inscritos en el programa Jóvenes en Acción que recibieron incentivos por valor de \$15,5 millones. [...] El Gobierno [ha] logrado la inscripción de

58.030 hogares en la Estrategia UNIDOS. (Presidencia de la República de Colombia, 2019, pp. 106-107)

CONFLICTOS: RAZONES DE LAS PROTESTAS DE JÓVENES COLOMBIANOS

*“Yo quiero estudiar, para cambiar la sociedad”,
decía uno de los cánticos más repetidos en las marchas de 2019.*

Torrado (2019)

A pesar de los aciertos y balances positivos del Gobierno nacional en su primer año, no hubo la suficiente conexión entre la población y el mandatario en el entendido de que la política social y la generación de empleo no fueron robustas y abarcentes como para generar un consenso favorable alrededor del Gobierno actual, y además de las coberturas y cifras que muestran los aciertos de su mandato, los jóvenes se sintieron especialmente excluidos de programas y proyectos de origen gubernamental.

Lo anterior llevó a generar una masa poblacional importante de indignados, no solo jóvenes, a emitir con cacerolas su descontento, además de ocurrir grandes manifestaciones en rechazo al gobierno por considerar que la economía naranja fue una estrategia gubernamental insuficiente y, para algunos, contraproducente en el sentido de haber perdido un año de trabajo en un sector que tan solo impacta menos de un 10 por ciento de la economía.

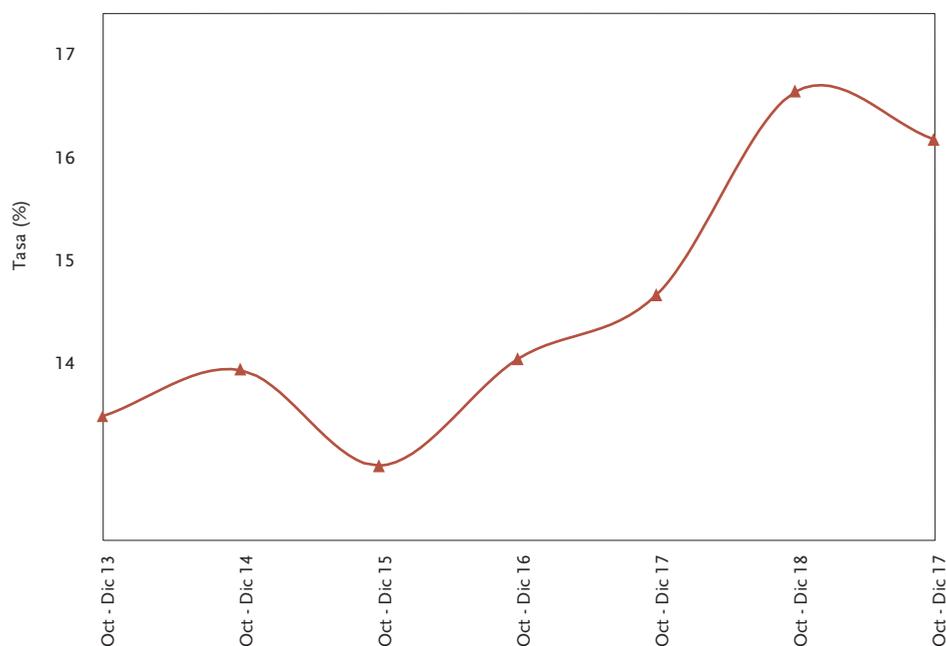
Las protestas, lideradas por jóvenes y centrales obreras, se fueron agrandando en un clamor de superior envergadura al conocerse mes tras mes las cifras de desempleo que se consolidaron en dos dígitos. Por ejemplo, como muestra la siguiente gráfica del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), la tasa de desempleo de la población joven se ubicó en 16% en promedio en el trimestre de octubre a diciembre de 2019, periodo que coincide con las protestas antigubernamentales (figura 1).

La Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH) del DANE, a 2019, informaba la evolución del desempleo juvenil en Colombia y la grave situación de esta población en las 13 principales ciudades del país.

Para los hombres jóvenes “la tasa de desempleo se ubicó en 14,2% y para las mujeres en 25,0%” (Dane, 2020). La situación fue especialmente grave para las mujeres jóvenes en Colombia en las que claramente hubo un acceso más limitado a oportunidades que para los hombres comparando sus franjas de edad. “Se destaca que en el trimestre octubre-diciembre 2019, la tasa de ocupación (TO) de los

hombres (57,5%) fue mayor que la TO de las mujeres (39,4%) en 18,1 puntos porcentuales” (DANE, 2020).

Figura 1. Tasa de desempleo de la población joven (14-28 años). Total nacional (Trimestre octubre-diciembre 2013-2019)



Fuente: DANE, Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH).

En las 13 ciudades y áreas metropolitanas de Colombia, “la tasa de desempleo de la población joven durante el trimestre octubre-diciembre 2019 fue 18,3%. En el mismo periodo de 2018 esta tasa se ubicó en 17,9%” (DANE, 2020).

Como pilares explicativos de un fenómeno de desequilibrio social en Colombia hacia el año 2019 podemos mencionar la corrupción, la presencia de más grupos armados ilegales atomizados estratégica y territorialmente, el alto desempleo juvenil, la vulnerabilidad económica de grandes grupos sociales, la falta de un mayor acceso a la educación superior, la pérdida de oportunidades e ingresos de estratos medios (clase media), la migración ilegal venezolana altamente demandante de empleo y servicios básicos y la desigualdad socioeconómica que se agudizaron en la administración Duque y fueron factores que pueden dar atisbos de buena parte del descontento generalizado de la población colombiana.

“De acuerdo con las encuestas de hogares más recientes disponibles, el índice de Gini alcanza en América Latina un promedio de 0,465. Los valores más bajos,

inferiores a 0,400, se registran en la Argentina, El Salvador y el Uruguay, mientras que en Brasil y Colombia superan 0,520” (Cepal, 2019, p. 44); luego, entonces, Colombia sigue siendo uno de los países donde los jóvenes la tienen más difícil para progresar y desarrollarse integralmente pues es uno de los más desiguales e inequitativos de América Latina.

Desde el punto de vista económico, el concepto de *vulnerabilidad* fue traído al debate por la Cepal en su informe *Panorama Social de América Latina*, apelando a que amplios segmentos poblacionales, entre ellos jóvenes que habían alcanzado superar la pobreza extrema y que habían tenido desde el año 2002 un “significativo aumento del tamaño como estratos de ingresos medios” (2019, p. 32), corrían el grave riesgo de caer de nuevo en esa situación anómica, trayendo consigo una especie de desaceleración de las conquistas alcanzadas por la clase media y una alta desocupación de jóvenes que ni trabajan ni estudian en Colombia (los “ninis”).

Empero, la situación de vulnerabilidad juvenil y de las clases medias urbanas en América Latina no parte de la

... idea de que acceder a la clase media sea un resultado automático de la superación de los umbrales de pobreza monetaria definidos en cada país. Se considera fundamental reconocer que existe un segmento de la población de América Latina que, pese a haber superado el umbral de la pobreza monetaria, se encuentra en una situación de *alta vulnerabilidad* y riesgo de volver a esa situación ante circunstancias tales como el *desempleo* o la *precarización del empleo*, bruscos aumentos de la inflación y desastres o eventos sociales, personales y familiares catastróficos. (Cepal, 2019, p. 29)

El incremento progresivo del desempleo y de la vulnerabilidad social en zonas urbanas abrió la puerta a un tipo de protestas más urbanas que rurales, concentrando todo tipo de reivindicaciones y expresiones en la calle, dentro de las cuales se unía, por un lado, la reclamación al Gobierno nacional de una mejor calidad de vida basada en mayor acceso a empleos dignos, trabajo decente y mayores salarios para jóvenes. Y, por otro, se manifestaron preocupaciones por la larga deuda social heredada del pasado y que estalló en las protestas del 21N, las cuales combinaron luchas en el frente ambiental contra el cambio climático y en el sociocultural reclamando el desarrollo autónomo o libertario de la mujer.

Además de lo anterior, las protestas contra el gobierno Duque le planteaban un gran reto basado en aumentar la ocupación de la juventud como motor del desarrollo de Colombia, con una población de jóvenes más deliberativos y contestatarios

que tanto en las calles como en los medios de comunicación reclamaba cambios generacionales en el poder y más oportunidades por la gran cantidad de población joven que se ha preparado académica y profesionalmente en los últimos años, todo lo anterior en sintonía con un fenómeno mundial de expresiones de este segmento que propendían por participar más activamente en decisiones sobre la realidad angustiante que vive el mundo.

Por argumentos estadísticos y sociales como los anteriores, así como por la crisis de liderazgo del presidente durante su primer año, la falta de una comunicación directa y estratégica del Gobierno nacional con la población y los constantes anuncios de proyectos de reforma laboral y pensional, el descontento social fue creciendo hasta estallar en grandes protestas el 21 de noviembre de 2019.

Podemos decir que la población percibía esfuerzos del Gobierno pero que no se traducían concretamente en oportunidades materiales de desarrollo y aumentos de ingresos a las capas sociales vulnerables y al conjunto de la clase media que, en términos generales, en los últimos años han venido perdiendo espacio en la sociedad, recursos, garantías y autonomía.

Los factores anteriores y las políticas económicas daban cuenta de un Gobierno basado en reformas fiscales regresivas, con incentivos y leyes económicas que no tocaban los privilegios tradicionales de las élites, y que garantizaron reducción de tributos a empresas, industrias y sectores más pudientes del país bajo la promesa de generar mayor empleo formal, lo cual para el año 2019 no pudo materializarse y las tasas de desempleo se agravaron.

Por el lado de la educación no fue distinto. Aunque la inversión pública aumentó, el descontento social también, por la consabida moratoria en el cumplimiento de pactos previos entre el Ministerio de Educación y los estudiantes, así como también por casos de corrupción en la Universidad Distrital y otras universidades públicas que daban mal ejemplo en medio de un ambiente social turbulento que reaccionó con justa razón ante la debacle en el manejo de recursos públicos de la educación, y también por el uso del ESMAD para acallar las protestas que terminaron en violencia y en la muerte del estudiante Dilan Cruz, lo cual agregó un incentivo adicional a la furia social.

El paro nacional del 21N,

convocado por más de 40 organizaciones y sindicatos, [criticaba] que gobierno de Iván Duque y la ministra de Educación, María Victoria Angulo, le querían hacer conejo a los recursos de la ciencia y la tecnología. El trato era que darían para los próximos cuatro años, 300.000 millones de pesos para Colciencias, y

en la Ley de Presupuesto que se aprobó en el Congreso de la República, tan solo aprobaron 78.500 millones, evidenciándose un incumplimiento al acuerdo. (Semana, 2019, párr. 4)

Otra de las reivindicaciones fundamentales de los líderes estudiantiles fue

... aumentar los fondos de la educación pública. A las denuncias de incumplimiento al movimiento universitario, se suman las condiciones hostiles para ser joven en Colombia, [...] [y] la violencia, el desempleo y la falta de oportunidades nos agobian. El Gobierno ha sido ciego y sordo. Los jóvenes en el marco de las protestas no estaban pidiendo la renuncia de Iván Duque, le estaban pidiendo al presidente que escuche a todo el país, no solo a su partido. (Torrado, 2019, párr. 4)

Colombia vivió “días de protestas que muchos consideran inéditas, porque hace décadas (desde 1977) que no se veía una movilización de esta magnitud, en un país marcado por 60 años de conflicto armado con las FARC. [...] En las protestas participaron jóvenes estudiantes, sindicatos, mujeres, organizaciones de indígenas, campesinos” (BBC News Mundo, 2019).

Las posibles causas de las protestas de 2019 en las que los jóvenes participaron pueden resumirse en tres aspectos fundamentales: 1) rechazo a la gestión del presidente Iván Duque y a su falta de una política social amplia e incluyente; 2) reivindicación en las calles de una educación gratuita y con solicitudes especiales de los jóvenes por una mayor destinación de recursos para la educación superior pública; 3) reclamo por la inacción gubernamental frente a la muerte de líderes sociales y por la débil implementación del Acuerdo de Paz (BBC News Mundo, 2019).

Finalmente, en la tabla 2 se enlistan un conjunto de expresiones que capturan el sentir de algunos jóvenes en el marco de las protestas antigubernamentales del año 2019.

Tabla 2. Frases de jóvenes

- “Se metieron con las generaciones que no tienen nada que perder. Ni casa, ni trabajo, ni pensión. Nos quitaron, hasta el miedo”.
- “Salario mínimo pal presidente pa’ que vea lo que se siente”.
- “La educación no es un negocio, es un derecho” y “de esto te hablamos viejo”.
- “Paro Nacional, ¡por la vida y la paz! Contra el Paquetazo de Duque, la OCDE, FMI, Banco Mundial. ¡Todos a la calle!”
- “Disculpe la molestia, luchamos por un nuevo país”.
- “El pueblo es superior a sus dirigentes”.

Fuente: Díazgranados (2019).

RETOS: DE CARA AL FUTURO

1. Diseñar una nueva estrategia de liderazgo gubernamental, de gestión más descentralizada en armonía y coordinación con los entes territoriales, y de reactivación económica del país con amplia participación de los jóvenes y de sectores que se han sentido afectados por las políticas emanadas del alto Gobierno.
2. Consolidar una mejor política social incluyendo las prioridades críticas más sentidas de las poblaciones de jóvenes colombianos.
3. Inyectar más recursos a la educación superior pública y mejorar la calidad de la educación en todos niveles para alcanzar los estándares internacionales de la Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).
4. Cerrar la brecha social del acceso a oportunidades productivas, salariales y sociales de la mujer joven urbana y rural.
5. Aumentar y atraer inversiones hacia sectores económicos estratégicos distintos al petróleo, intensivos en mano de obra juvenil y en conexión con una campaña amplia de formación para el trabajo de jóvenes de capas sociales excluidas históricamente.
6. Diseñar estrategias y prioridades de impacto que amplíen los beneficios sociales y económicos de la clase media y de jóvenes urbanos.
7. Ampliar los canales de participación y decisión de los jóvenes en las políticas públicas dirigidas a ese segmento poblacional y en el conjunto de la política social hacia el futuro.
8. Establecer mecanismos más severos de prevención y control de la corrupción en el manejo de los recursos públicos que son sensibles para la vida de los jóvenes, como por ejemplo: infraestructura y gestión educativa, recursos y gestión del SENA, manejo administrativo de instituciones de educación superior y del Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex), recursos del programa jóvenes en acción, recursos para infraestructura cultural y deportiva, subsidios dirigidos a jóvenes, recursos dirigidos a mujer rural, a proyectos para emprendimientos de jóvenes y los demás proyectos donde más recursos públicos se administran y tienen un impacto directo en el potencial desarrollo juvenil.

REFERENCIAS

- BBC News Mundo (27 de noviembre de 2019). 3 causas de las inéditas protestas en Colombia. <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-50576478>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) (2019). *Panorama Social de América Latina*. Cepal.
- Consejería Presidencial para la Juventud – Colombia Joven (2020). *Leyes, decretos, normativas, proyectos de ley y otras disposiciones legales colombianas en materia de juventud*. <http://www.colombiajoven.gov.co/colombiajoven/legislacion>
- DANE (2020). *Mercado laboral juvenil*. <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/mercado-laboral-de-la-juventud>
- Díazgranados, S. (2019). Las frases más contundentes en las pancartas de los manifestantes durante la marcha 21N. Seguimiento.co. <https://seguimiento.co/la-samaria/las-frases-mas-contundentes-en-las-pancartas-de-los-manifestantes-durante-la-marcha-21n>
- Consejo Nacional de Política Económica y Social (Conpes) (2014). Documento Conpes 173 de 2014. DNP.
- El Espectador (17 de octubre de 2019). Presupuesto para educación, el más alto de la historia. <https://www.elespectador.com/noticias/educacion/presupuesto-para-educacion-el-mas-alto-de-la-historia-articulo-886482>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (s. f.). Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”. DNP.
- Presidencia de la República (2019). *Informe al Congreso 2019*. Presidencia de la República de Colombia.
- Rodríguez, E. (2001). Juventud y desarrollo en América Latina: desafíos y prioridades en el comienzo de un nuevo siglo. En *Los jóvenes y el trabajo: la educación frente a la exclusión social*. IA/Unicef/Cinterfor-OIT/RET.
- Semana (2019). Las cuatro razones de los estudiantes para salir este jueves a la calle. <https://www.semana.com/educacion/multimedia/paro-nacional-del-21-de-noviembre-por-que-los-estudiantes-se-unen-a-la-movilizacion/640902>
- Torrado, S. (8 de diciembre de 2019). Las protestas ahondan la brecha entre Duque y los jóvenes. *El País*. https://elpais.com/internacional/2019/12/06/colombia/1575670958_160477.html
- Weller, J. (2003). *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*. Cepal.

Acceso con equidad a la educación superior en Colombia. Una comparación analítica entre Ser Pilo Paga y Generación E

JULIANA KAIRUZ CORREA¹

INTRODUCCIÓN

En los últimos 10 años, Colombia ha experimentado un aumento en la cobertura en educación superior (ES); de esta manera, el país pasó del 35 % (alrededor de 1,6 millones de matrículas) en 2009, al 53 % en 2017 (alrededor de 2,4 millones de matrículas) (SNIES, 2020) (tabla 1). Sin embargo, este crecimiento no ha impactado las oportunidades de acceso y calidad para todos. Así, en 2013, la probabilidad de ingresar en una institución acreditada era del 57 % para los estudiantes en el quintil más alto de ingresos y del 16 % para los estudiantes de los niveles socioeconómicos más bajos. En octubre de 2018, el país experimentó las protestas estudiantiles más nutridas de la historia debido a la crisis económica de las universidades públicas.

La inequidad en el acceso a la ES y el desfinanciamiento de la universidad pública se han abordado recientemente en políticas públicas materializadas en los programas Ser Pilo Paga (SPP) (PND 2014-2018, Ley 1753 de 2015), y Generación E (GE) (PND 2018-2022, Ley 1955 de 2019).

¹ Abogada, Universidad de Los Andes; especialista en Economía, Universidad Javeriana; magíster en Educación y Desarrollo, University College London. Gerente Colegios Comfama, Medellín (Colombia). ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7960-5859>

Tabla 1. Matrículas IES 2009-2019

Matrículas	2009	2011	2013	2015	2017	2019
Pública	872.352	995.826	1.089.911	1.167.888	1.241.790	1.242.482
Privada	720.859	863.866	1.002.980	1.125.662	1.204.524	1.197.885
Total	1.593.211	1.859.692	2.092.891	2.293.550	2.446.314	2.440.367
Pública (%)	54,80	53,50	52,10	50,90	50,7	50,9
Privada (%)	45,20	46,50	47,90	49,10	49,3	49,1
Cobertura matrícula neta (%)	35,70	40,40	45,20	49,40	53	52,7

Fuente: elaboración propia con información del Ministerio de Educación Nacional (MEN) (SNIES, 2020).

La fundamentación de ambos programas recoge conceptos de la Teoría del Capital Humano y la Teoría de la Reproducción Social (HCT y SRT, respectivamente, por sus siglas en inglés). Por una parte, el Gobierno colombiano espera que la vinculación entre el otorgamiento de becas para acceder a la ES se traduzca en mayores ingresos para los jóvenes y en mayor productividad en un beneficio país (McCowan, 2016). Por otro lado, los programas no solo buscan mejorar cobertura, sino también la calidad de los servicios educativos para estudiantes de menor nivel socioeconómico. A través del acceso a la ES, el Gobierno pretende mejorar el capital cultural de los estudiantes y sus capitales económico, simbólico y social.

Según Carpentier, Lebeau y Välimaa (2018), la equidad en el acceso a la ES constituye un desafío que enfrentan los países desarrollados y en desarrollo, debido a la masificación de la educación terciaria después de la Segunda Guerra Mundial. Por ello, a pesar de las diferencias de contexto, los encargados de formular políticas han buscado herramientas para lograr un sistema sostenible y de alta calidad que ofrezca oportunidades para todos (Meyer *et al.*, 2013). Sobre este dilema, McCowan (2016) propone tres principios: 1) disponibilidad, como la cantidad adecuada de plazas disponibles en las instituciones de educación superior (IES), proporcional a la cohorte de edad; 2) accesibilidad, como un método justo para acceder a la ES; 3) horizontalidad, como la igualdad de oportunidades entre los estudiantes para acceder a IES con prestigio y calidad.

El propósito de este artículo es reflexionar sobre las implicaciones de cada programa para aumentar el acceso con equidad a la ES en Colombia. La indagación se sustenta en una revisión de la literatura, la información oficial del Ministerio de Educación Nacional (MEN), y cuestionarios que respondieron beneficiarios de ambos programas. El argumento central es que ninguno de los dos programas cumple con las tres dimensiones propuestas por McCowan (2016). Mientras que SPP mejoró la horizontalidad y la accesibilidad, disminuyó la disponibilidad; GE mejoró la disponibilidad y la accesibilidad, pero disminuyó la horizontalidad, todo lo cual repercute

en la justificación de los programas en términos de beneficios públicos y movilidad social. Para desarrollar esta temática, el artículo se estructura en partes: 1) Revisión de la literatura, 2) Implicaciones de los programas, y 3) Conclusión.

REVISIÓN DE LA LITERATURA

Fundamentos de Ser Pilo Paga y Generación E

SER PILO PAGA

En 2014, el presidente Juan Manuel Santos anunció la creación del programa SPP para promover el acceso a la ES de bachilleres del nivel socioeconómico más bajo con los mejores resultados en Saber 11. Según el MEN, la necesidad de este programa se basó en un análisis situacional que establecía que las condiciones socioeconómicas determinaban las oportunidades de los estudiantes al momento de ingresar a la universidad (MEN e Icetex, 2015). Dos estadísticas principales respaldaban esta afirmación: en 2013, los resultados de Saber 11 mostraron que alrededor de 17.000 de los 27.000 mil puntajes más altos pertenecían a estudiantes de los estratos 1, 2 y 3 (MEN, 2014). En segundo lugar, había una gran brecha en el acceso a las IES acreditadas en relación con las condiciones socioeconómicas. En 2013, solo el 16% de los estudiantes que obtuvieron buenos resultados en Saber 11 del estrato 1, el 21% del estrato 2 y el 31% del estrato 3 tuvieron acceso a las IES acreditadas, en comparación con una tasa del 45, 51 y 57% en los estudiantes de los estratos 4, 5 y 6, respectivamente (tabla 2). Por tanto, puede concluirse que el principal motor de la política fue la necesidad de mejorar el acceso a las IES de calidad a los estudiantes económicamente desfavorecidos que también eran académicamente destacados, a fin de crear una igualdad de oportunidades para todos.

Tabla 2. Porcentaje de acceso a una universidad acreditada en 2013 según estrato socioeconómico

2013	
Estrato	%
1	16
2	21
3	31
4	45
5	51
6	57

Fuente: MEN (2014).

Para hacer frente a esa desigualdad, entre 2014 y 2018, SPP concedió el 100% de los créditos educativos a 39.996 estudiantes que cumplieron los tres requisitos principales para ser seleccionados como beneficiarios (MEN, 2019). Como se indica en el artículo 61 de la Ley 1753 de 2015 (PND 2014-2018), los requisitos de admisión al programa consistían en: a) obtener una puntuación mínima en Saber 11 (aunque el requisito de la puntuación varió durante los cuatro años del programa); b) estar en el Sisben dentro de los puntos de corte establecidos por el MEN; c) haber sido aceptado en alguna IES acreditada en el país.

Desde el inicio del programa se hicieron críticas a los criterios de selección. Por un lado, los rectores de las IES públicas argumentaron una desventaja en la recepción de estudiantes (Medina *et al.*, 2018), ya que la mayoría de las acreditadas eran privadas. De las 290 IES de Colombia, 32 estaban acreditadas; de ellas, 12 (38%), eran públicas y 20 (68%) privadas (SNIES, 2017). Además, se sostuvo que, para beneficiar a estos 40.000 estudiantes, el Gobierno incurriría en un costo muy alto porque las privadas en Colombia son más costosas que las públicas. Esta afirmación está respaldada por organismos internacionales como la OCDE (2016b); que muestran que las universidades privadas de Colombia tienen tasas de matrícula ocho veces más altas que las públicas. En el apartado de implicaciones se abordará un análisis más crítico de estos criterios, ya que el informe del MEN de 2018 mostró que el 79% de los beneficiarios del SPP eligieron universidades privadas.

GENERACIÓN E

En octubre de 2018, el presidente Iván Duque anunció la creación del programa GE como reemplazo del SPP. Se trataba de otorgar nuevas oportunidades de matrícula gratuita a la ES pública a estudiantes de bajos recursos económicos, y de fortalecer IES públicas (Presidencia, 2018). Como metas, informó que el programa beneficiaría a 336.000 estudiantes, frente a los 40.000 de SPP. El argumento fue que un principio fundamental de la administración pública es dirigir los recursos para favorecer las necesidades del mayor número de beneficiarios posible (MEN, 2019). Al tiempo, se comprometió a aumentar el presupuesto destinado a las IES públicas, con lo cual trató de responder a la crítica sobre el alto costo que se pagaba en las privadas. Recordó que la mayoría de los estudiantes de SPP se matricularon en IES privadas, mientras las IES públicas atravesaban una crisis económica.

Para lograr estos objetivos, GE se estructuró en tres componentes: a) equidad, b) excelencia y c) equipo.

a. Equidad

El objetivo de este componente es iniciar gradualmente la educación gratuita en las IES públicas. Para ello, cubre el 100% del costo de la matrícula de 320.000 estudiantes de los estratos más bajos (Sisben) para que tengan acceso a las IES públicas en todas las regiones. Este componente promueve la conexión de los estudiantes a los programas presenciales, tradicionales y virtuales a distancia (MEN, 2018) y se apoya en el gasto educativo como complemento para fomentar la permanencia y la graduación (MEN 2018). Algunos académicos, como Londoño-Vélez *et al.* (2018), sostienen que ayudar a los estudiantes con desventajas socioeconómicas a educarse en IES públicas regionales, que no tienen la misma calidad que las acreditadas, limita el potencial de los estudiantes y del país. De ahí que este componente y la crítica presentada planteen un dilema entre cantidad y calidad.

b. Excelencia

Este componente busca reconocer a los 16.000 estudiantes con mejores resultados en Saber 11 que estén registrados en el Sisben. Los beneficiarios pueden elegir una universidad acreditada de alta calidad. En el caso de las IES públicas, el Estado financiará el 100% del costo de la matrícula y el apoyo a los gastos de subsistencia (MEN, 2018). Sin embargo, en el caso de una universidad privada, GE financia el 50%, la institución el 25%, y el 25% restante con donaciones privadas. En este sentido, este componente es muy similar al programa SPP, pero da prioridad y más beneficios económicos a quienes optan por las IES públicas en lugar de las privadas.

c. Equipo

Este componente se centra en el fortalecimiento de las IES públicas. Busca asignar anualmente nuevos recursos para su operatividad y solidez (MEN, 2018), y responde a una protesta nacional contra la Ley 30 de 1992 en lo relativo a la financiación de las universidades públicas. Según los artículos 86 y 87 de la Ley, las transferencias del Presupuesto General de la Nación a las universidades crecerían de acuerdo con el índice de inflación, cuando en realidad los gastos de estas aumentan dos veces más rápido que dicho índice.

En resumen, SPP y GE se crearon para responder a la alta estratificación de calidad y precio entre IES públicas y privadas, con el principal objetivo de aumentar la equidad en el acceso de los estudiantes con desventajas socioeconómicas.

Papel de la educación superior en la literatura y en Colombia a la luz de SPP y GE

El debate internacional sobre los retornos de la educación terciaria obedece a un enfoque para medir beneficios privados (mejores oportunidades de empleo y mejores ingresos) y públicos (beneficios para toda la sociedad como resultado de la producción de nuevos conocimientos). Ambos tipos de retornos han sido estudiados en la literatura.

Sobre los beneficios privados, durante la década de los ochenta, el Banco Mundial (BM) publicó un informe realizado por Psacharopoulos *et al.* (1986), en el que se argumentaba que el retorno privado de la inversión en ES era casi el doble que el de la inversión en primaria en los países en desarrollo. Aunque el BM cambió de opinión posteriormente, los hallazgos de los años ochenta influyeron en el recorte nacional e internacional del financiamiento a la ES, e incentivaron a los gobiernos a avanzar hacia una “participación en los costos” y el cobro de las cuotas de matrícula (Altbach, Reisberg y Rumbley, 2009; McCowan *et al.*, 2016). Por otro lado, Bloom, Canning y Chan (2006), McMahan (2009) y la OCDE (2016b) muestran los retornos públicos que la ES produce en la sociedad, como mejores condiciones de salud en la población, ciudadanos más activos en democracia, más voluntariado, menores tasas de delincuencia y crímenes, mayor conciencia medioambiental y mayor productividad, entre otras.

La legislación colombiana está alineada con la tesis de los beneficios públicos. La Constitución Política establece la educación como un derecho y un servicio público con función social (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 67; Ley 30 de 1992, art. 1). Además, la Ley 30 de 1992 establece los diez objetivos principales de la ES en Colombia, entre los cuales los dos primeros aluden al beneficio público:

Artículo 6°. *Son objetivos de la ES y de sus instituciones:*

- a) Profundizar en la formación integral de los colombianos dentro de las modalidades y calidades de la ES, capacitándolos para cumplir las funciones profesionales, investigativas y de servicio social que requiere el país.
- b) Trabajar por la creación, el desarrollo y la transmisión del conocimiento en todas sus formas y expresiones y, promover su utilización en todos los campos para solucionar las necesidades del país.

De acuerdo con lo anterior, los PND que enmarcan los programas SPP y GE muestran que la razón de ser es asignar recursos a la ES para obtener mejores retornos socia-

les. Por un lado, las bases del PND 2014-2018 reconocen explícitamente (p. 22) que la ES debe contribuir a los objetivos de desarrollo nacional, por lo que debe ofrecer un mayor acceso a los estudiantes de regiones y grupos desfavorecidos, programas de mejor calidad y más relevantes, y una mejor integración entre los niveles. Por otro lado, el PND 2018-2022 destaca la ES como una de las principales herramientas del gobierno para lograr una Colombia con menos inequidad (p. 237). Por ello, se considera que el beneficio instrumental de la ES constituye la razón por la cual el pacto de equidad incluye acciones cruciales como el presupuesto educativo más alto de la historia del país y el aumento de la cobertura de acceso a la ES.

Asimismo, los PND argumentan que la educación superior es un factor determinante para lograr movilidad social, la cual consiste en la ruptura de la dependencia de una cohorte de individuos, de los resultados socioeconómicos de sus padres (Azevedo y Posso, 2010). Se ha considerado que uno de los factores más determinantes para romper esta dependencia es la escolarización (Corak, 2013; Daude, 2011), ya que constituye el medio para el progreso social e individual y para romper las trampas de la pobreza. En los dos últimos PND se consigna el argumento de la movilidad social para aumentar el acceso a la ES, al afirmar que “la educación es la principal herramienta para superar la pobreza y lograr la inclusión social y productiva” (Bases PND 2014-2018, p. 39); y que “la educación es la herramienta más poderosa para promover la movilidad social y para construir la equidad” (Bases PND 2018-2022, p. 233). El Gobierno hace hincapié en que no se trata solo de mejorar el acceso y la permanencia en la ES, sino de proporcionar educación de calidad que aumente las posibilidades de mejores condiciones de vida.

Equidad y acceso en la educación superior

La literatura es abundante en definiciones y conceptualizaciones sobre el término equidad. Este trabajo adopta la noción de equidad en tanto que justicia ya que, como afirma Espinoza (2007), “la idea fundamental que subyace a la teoría de la ‘equidad’ es que la justicia en las relaciones sociales se produce cuando las recompensas, los castigos y los recursos se asignan en proporción a los insumos o contribuciones de cada uno” (p. 348). En particular, en el contexto de la ES, McCowan (2016) sostiene que no existe fórmula mágica para aumentar el acceso a la ES con equidad, y que los encargados de formular políticas se han visto desafiados en su elaboración. No obstante, propone tres dimensiones o principios.

La primera dimensión es la *disponibilidad*, que se refiere al número de plazas disponibles para estudiar en la ES y a la existencia de condiciones para disponer de

instalaciones físicas y profesores, entre otros. Aunque este principio se inspira en el artículo 26 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, cuando se aplica a la ES, McCowan (2016) explica que no significa que los gobiernos tengan que alcanzar el 100% de cobertura para sus ciudadanos, ya que no todos están interesados en asistir a la ES, sino que, para la cohorte dispuesta, se debe crear una “capacidad suficiente en todo el sistema” (p. 16). Sin embargo, la creación de plazas no se traduce en un acceso para todos, ya que existen barreras económicas (matrícula), barreras intelectuales (exámenes de admisión) y capacidad de estudio (quienes no pueden dejar el trabajo para dedicarse a estudiar).

La *accesibilidad* significa un proceso justo para ingresar a la ES, que elimine barreras como los altos costos de matrícula o los exámenes de ingreso competitivos en los cuales los estudiantes con mejor escolaridad y mejores condiciones económicas tienen mucha ventaja. El autor ejemplifica estrategias para lograr este principio con préstamos, becas y políticas de acción afirmativa como las cuotas raciales.

El principio de *horizontalidad* se refiere a la igualdad de oportunidades para acceder a universidades de calidad que debe garantizarse para estudiantes de diferentes estratos. La horizontalidad se utiliza para contrastar la idea de diferenciación vertical y permitir una educación de calidad en todas las instituciones de ES, que tradicionalmente beneficia a estudiantes con privilegios socioeconómicos (Brewis, 2016; Teichler, 2008). Si bien la característica central de esta dimensión es proporcionar una calidad que sea equiparable entre las diferentes IES, esto no significa que todas las instituciones deban ser iguales; quiere decir que, en medio de la diversidad, el sistema debe garantizar la coherencia en la calidad y el reconocimiento. Esta característica ha sido criticada bajo el argumento de que la diversidad de calidad es necesaria para tener universidades de élite y otras de nivel inferior que satisfagan la demanda (Meyer, 2013). En este sentido, McCowan (2016) explica que, si bien el eje central de la dimensión es que las oportunidades de acceso a una educación de calidad no se subordinan a los privilegios socioeconómicos, ello no excluye la diferenciación en el tipo de instituciones.

IMPLICACIONES DE LOS PROGRAMAS

La investigación cualitativa permite examinar y comprender la importancia que las personas o los grupos dan a un problema social o humano específico (Creswell, 2011). En ese sentido, para ahondar en las implicaciones de los programas y comprender las percepciones de los diferentes actores involucrados (autor del programa y beneficiarios del programa) se envió un Derecho de Petición de once preguntas

al MEN indagando sobre la motivación y los impactos de los programas. También se aplicó una encuesta muestral de pequeña escala, a quince beneficiarios de SPP y diez beneficiarios de GE.

Los cuestionarios constaban de nueve preguntas abiertas con el fin de explorar a profundidad las opiniones de los beneficiarios sin sesgar sus respuestas. Las dos primeras preguntas eran biográficas: semestre, carrera y universidad elegida, con su justificación de elección. El resto de las preguntas trataban de explorar cuáles consideraban las implicaciones positivas y negativas del programa en los niveles personal y general. Todos los beneficiarios fueron contactados de la forma más aleatoria posible dado el tamaño de la muestra. No hubo un patrón en la selección de los encuestados: son de once carreras diferentes, estudian en ocho universidades distintas, son de diversos géneros (9 mujeres y 6 hombres en los encuestados de SPP; cuatro mujeres y seis hombres en GE) y provienen de distintas ciudades de Colombia.

Después de un análisis de los 25 cuestionarios y las 11 preguntas al MEN, se agruparon las implicaciones identificadas de los programas de acuerdo con lo reportado (véase anexo).

Implicaciones de Ser Pilo Paga

MAYOR ACCESO DE LOS ESTUDIANTES DE BAJOS INGRESOS A UNIVERSIDADES DE CALIDAD

Según las respuestas del MEN al derecho de petición, la evaluación de impacto realizada por el Gobierno nacional sobre el SPP en 2016 reveló que este programa había cuadruplicado el acceso a las IES acreditadas, como se muestra en la tabla 3.

Tabla 3. Acceso a la ES por estratos 2013 frente a 2015

2013		2015	
Estrato	Acceso a IES acreditadas (%)	Estrato	Acceso a IES (%)
1	16	1	49
2	21	2	43
3	31	3	40
4	45	4	45
5	51	5	54
6	57	6	55

Fuente: elaboración propia con datos del MEN (2018a).

Estas estadísticas muestran una gran reducción de las brechas de acceso a una educación de calidad y el análisis de las respuestas de los beneficiarios muestra gran

correspondencia con esto. La mayoría de los beneficiarios expresan que sin SPP no habrían ingresado a la IES acreditada en la que estudian actualmente.

La pregunta 9 indagaba: ¿Cuáles son los principales logros y defectos del programa Ser Pilo Paga? Todos los beneficiarios mencionaron como primer logro la oportunidad de acceder a una universidad de alta calidad a la que no podrían haber accedido sin él, por barreras económicas. Aunque cada respuesta varía en su redacción, la mayoría mencionó ese logro en su primera frase. Por ejemplo, B3 afirma que sin SPP, las personas de bajos ingresos solo podían soñar con universidades de calidad. B5 dice que el mayor logro del SPP es “apoyar estudiantes de bajos ingresos para que asistan a las mejores universidades” (todas las respuestas pueden verse en el anexo). Esta percepción de un mayor acceso a las IES de calidad se evidenció en las respuestas a las preguntas 3 y 4 del cuestionario.

En la pregunta 3, 10 de los 15 beneficiarios manifestaron que su decisión se debió al prestigio y la calidad de la universidad o de la facultad que ofrecía su programa. En la pregunta 4, el 100% de los encuestados declaró que sin la SPP no habrían podido acceder a una universidad privada. El 40% de los encuestados dice que gracias al SPP pudieron elegir la carrera que les apasionaba porque solo se ofrecía en universidades caras.

El aumento del acceso a la ES para los estudiantes más desfavorecidos alcanza el propósito de la dimensión de horizontalidad en el marco de McCowan (2016). Esto porque se rompe con el sistema de exclusión que Colombia presentaba antes de 2014, en el que los estudiantes con menor poder adquisitivo quedaban expuestos a recibir una educación de baja calidad y a los estudiantes con mayor capacidad se les permitía el acceso a las universidades privadas de mayor calidad. Los datos presentados por el MEN y las respuestas de los beneficiarios muestran que gracias al SPP se incrementó el número de estudiantes que han accedido a una universidad acreditada, lo cual era imposible debido a las barreras económicas. También hay una implicación en términos de accesibilidad porque se eliminaron las barreras económicas para pagar la matrícula y la manutención, ya que algunos estudiantes mencionan que emigraron de su ciudad, dado que con el programa tuvieron la oportunidad de pagar su manutención en Bogotá. Esta mezcla de las implicaciones horizontales y de accesibilidad se evidencia en la respuesta de B11, que pone de manifiesto la gran diferencia de costo entre una universidad pública de calidad y una privada de calidad; menciona que también fue admitido en la Universidad Nacional (pública) y en la Universidad de Los Andes (privada). Mientras que en la Universidad Nacional la matrícula era de 75.000 pesos, en la Universidad de Los Andes era de 14 millones de pesos.

DESFINANCIAMIENTO DE LA UNIVERSIDAD PÚBLICA

Un análisis de los resultados revela que 6 de los 15 beneficiarios consideran que el programa tiene un efecto negativo, ya que priva a las universidades públicas de recursos gubernamentales. La mayoría de las opiniones se condensan en la forma en que respondieron B10 y B5:

B10: Los ingresos públicos del programa se destinan en su mayor parte a las universidades privadas, descuidando el gasto en educación que podría invertirse en el sector público.

B5: El Gobierno invirtió mucho dinero en las universidades privadas, eliminando la posibilidad de que las universidades públicas abrieran más plazas para más gente. Sin embargo, es complicado porque en mi caso mi madre ni siquiera tenía suficiente dinero para pagar mi examen de la Universidad Nacional junto con el transporte y la comida que debería tener para ese día, así que este asunto es complicado desde varios puntos de vista.

Para comprender el desfinanciamiento de las universidades públicas, es importante tener en cuenta tres hechos: en primer lugar, según el SNIES (2018), el número de jóvenes de estratos más bajos que terminan anualmente la ES de alrededor de 482.000. Es decir, si el SPP otorga 10.000 becas anuales, está apoyando al 2% de quienes potencialmente necesitarían ayuda para acceder a las IES de alta calidad. Por otro lado, según cifras del MEN (2019b), 31.605 beneficiarios (80%) eligieron acceder a una universidad privada, lo que significa entregarles recursos de la nación. En tercer lugar, el programa SPP ha costado 3.500 millones de pesos entre 2015 y 2018, y la crisis económica de las universidades públicas se estimó en 2018 en 3.200 millones de pesos en costos de operación y aproximadamente 15.000 millones en infraestructura. Estas tres cifras, analizadas desde la disponibilidad del marco propuesto por McCowan (2016), permiten concluir que el SPP no ayuda a crear un mayor número de plazas para que los estudiantes de bajos ingresos puedan acceder, ni tampoco a funcionamiento de las universidades públicas. GE busca beneficiar a cuatro veces más estudiantes con casi la misma inversión que SPP.

IMPACTO EN LOS RESULTADOS DE SABER 11

El MEN argumenta que las cifras sugieren que el SPP tuvo un impacto no intencional en el promedio de la puntuación de esta prueba. En 2016, cuando los jóvenes ya

conocían la existencia del programa, la puntuación media global aumentó 7 puntos, mientras que para los jóvenes que se clasificaron en el decil de rendimiento más alto, el aumento fue de 9 puntos. Esta información también se ofrece en una investigación realizada por Medina *et al.* (2018). El argumento central del Gobierno es que Saber 11 demuestra la excelencia académica de los estudiantes; esta investigación considera cuestionable tal argumentación, sin embargo, por razones de espacio no se discutirá en este informe.

INTEGRACIÓN SOCIAL Y DESEO DE SERVIR AL PAÍS

En la pregunta 5 se pedía compartir los efectos del programa en la vida personal. La mayoría mencionó un cambio total en su vida y su familia, por la posibilidad de estudiar en una buena universidad. B15 mencionó: “Este programa cambió mi vida, me dio las mejores oportunidades académicas y laborales. Soy un claro ejemplo de que el programa puede impactar en familias enteras. Nunca me imaginé compitiendo en concursos internacionales, haciendo mi pasantía en los Estados Unidos o trabajando para una de las mejores empresas de consultoría del mundo en la actualidad”. Las respuestas mostraron que el acceso a una universidad de calidad abrió un “mundo desconocido”. B1 señala: “He conocido a personas totalmente diferentes, y aprendido de ellas”. B3 dice: “Lo más importante es que me ha impactado a nivel académico, pero especialmente en las relaciones interpersonales que he establecido (conocer gente de diferentes partes y culturas diferentes)”. Esta implicación también se evidenció en la respuesta a las preguntas 7 y 8, que indagaban sobre las aspiraciones actuales de los beneficiarios y si estas serían diferentes sin haber sido beneficiarios del SPP. La mayoría reconoce que, sin el programa, sus planes de vida serían diferentes, gracias a que han conocido a personas importantes para su futuro.

En cuanto al deseo de servicio, muchos respondieron que querían trabajar en el sector público, el empresariado social o las ONG. Aunque 15 beneficiarios no son una muestra “concluyente”, se pudo inferir una implicación imprevista de la política: el deseo de servir al país. B1 dijo que quiere desarrollar una empresa social y trabajar en una campaña social. B2 afirma que aspira a cargos públicos para poner en práctica su aprendizaje, aportar ideas y brindar oportunidades para ayudar a los sectores más vulnerables. B14 dice que quiere trabajar en zonas de conflicto armado, centrándose en el trabajo de campo con las comunidades. B8 dice “Mi principal objetivo es servir en el Ministerio de Salud”.

Las respuestas parecen mostrar grandes impactos a la luz de la Teoría de Reproducción Social de Bourdieu, cuya aplicación a este caso permite identificar que la

inversión del Gobierno aumenta el capital cultural de los beneficiarios quienes, a su vez, aumentan su capital social, lo que lo convierte en un capital más simbólico, al variar sus hábitos y su forma de vestir, de expresarse, etc.

Implicaciones de Generación E

DESARROLLO DE LAS REGIONES A TRAVÉS DEL COMPONENTE EQUIDAD

Según el MEN (2019), el componente “equidad” busca aumentar el acceso a la ES para los jóvenes económicamente vulnerables en todo el país y, desde el punto de vista de los beneficiarios, hay consistencia en este objetivo. Por ejemplo, B1 describe que eligió su universidad porque “es la mejor de la región, además de tener los programas de mi interés”. B9 y B10 afirman, respectivamente, que eligieron su universidad porque: “Tiene la carrera que quiero estudiar en mi ciudad [...] Ofrece un panorama favorable para la población rural” y “porque es una excelente institución y por su proximidad a mi actual ciudad de residencia”.

Por un lado, se puede considerar positivo que los jóvenes permanezcan en sus regiones, ya que contribuirán a su desarrollo. Pero, por otro, generalmente las universidades regionales son de calidad inferior. En el marco de McCowan (2016), eso representará una estratificación de los graduados, ya que el 40% de IES acreditadas están ubicadas en Bogotá (Angulo, 2018), lo que significará un acceso desigual a la ES acreditada dependiendo de factores geográficos y lo que podría ser un reto en la dimensión de horizontalidad.

INCLUSIÓN SOCIAL A TRAVÉS DEL COMPONENTE EXCELENCIA

Los beneficiarios del componente de excelencia encuestados reconocen que con el apoyo educativo y de manutención recibidos podrán tener mejores oportunidades. Las respuestas son muy similares a las de los beneficiarios del SPP, pues afirman que, por falta de recursos, no estarían en la universidad que eligieron ni habrían tenido la oportunidad de conocer a las personas que conocían. B2 afirma: “No estudiaría en la misma universidad porque mi capacidad económica no es suficiente para financiar estudios en la misma universidad; sin embargo, estudiaría la misma carrera”. B3: “El programa me dio la oportunidad de acceder a una mejor educación académica ya que hace un año, una universidad privada de alta calidad no era una opción para mí, así que solicité ingreso en varias universidades públicas”.

FINANCIACIÓN A IES PÚBLICAS A TRAVÉS DEL COMPONENTE EQUIPO

Según el MEN, el impacto más esperado de GE es el fortalecimiento de la ES pública, pues la ubicará en una trayectoria incremental de alta calidad. Para lograrlo, se aprobaron recursos históricos adicionales a la ES para los cuatro años de gobierno del presidente Duque. Estos recursos adicionales fueron asignados en el marco de acuerdos firmados en octubre y diciembre de 2018, después de las marchas estudiantiles.

Este punto es fundamental y controvertido. Por un lado, es ideal para el fortalecimiento de la ES pública, pero de dudosa sostenibilidad en el largo plazo, ya que no hay garantía de que la mejora de la calidad sea tan rápida. Por tanto, se está sacrificando el futuro de estos jóvenes y el del país en el marco de la Teoría del Capital Humano. Según Hanushek (2013), no se trata solo de la asistencia a la escuela, sino de su calidad. Aunque habla de escuelas primarias/secundarias y no de educación terciaria, la analogía es asimilable: si la educación no es de calidad, las tasas de retorno serán inferiores.

APOYO A LAS FAMILIAS, PERO NO UN IMPACTO DE NUEVAS OPORTUNIDADES A TRAVÉS DEL COMPONENTE EQUIDAD

Cuatro de las cinco personas que respondieron al componente de Equidad dicen que si no hubieran sido beneficiarias del programa, seguirían estudiando la misma carrera. De hecho, dos beneficiarios (B1 y B7) declararon que recibieron la noticia después de haber pagado su matrícula en la universidad pública en la que se encuentran. Así, cuando B1 responde a la pregunta 8 sobre si habría un cambio en sus planes si no hubiera sido elegido, responde: “No, ya que mis planes se están desarrollando sin GE”. En la misma línea, B7, cuando se le preguntó si continuaría estudiando en la misma universidad, respondió: “Sí, había planeado estudiar en este establecimiento hace algún tiempo, mis padres saldarían la deuda de la carrera. La noticia de la beca me llegó varias semanas después”.

A partir de lo anterior se podría inferir que para la mayoría de los beneficiarios sería posible pagar la matrícula en la universidad pública. Por tanto, se podría estudiar la posibilidad de un esquema de costos compartidos, y no de gratuidad al 100%, a fin de invertir en la universidad pública para que esta sea accesible y, además, de calidad.

CONCLUSIONES

En este artículo se señalaron cuatro consecuencias importantes de cada programa con base en la información proporcionada por el MEN y por los beneficiarios. En SPP, el MEN y los estudiantes estuvieron de acuerdo en que el principal impacto positivo del programa fue el aumento del acceso de los estudiantes de bajos ingresos a las universidades de alta calidad. Además, que derivaba otras implicaciones positivas como la integración social y la igualdad de oportunidades. Al aplicar estas implicaciones al marco de McCowan (2016), SPP contribuyó a mejorar la horizontalidad y la accesibilidad, ya que permitió asistir a universidades de alta calidad, a las que no se podía acceder debido a las barreras económicas. No obstante, para lograrlo, el programa disminuyó la dimensión de la disponibilidad, pues, debido al alto costo de las matrículas privadas, el presupuesto restringió la provisión de más plazas en la universidad pública.

En GE, el principal impacto es el fortalecimiento de la ES pública. El Gobierno incrementó los recursos para las universidades públicas y amplió los beneficiarios en comparación con el SPP. Sin embargo, solo se financian 16.000 para ir a una institución acreditada. Los 320.000 restantes pueden elegir cualquiera universidad pública, pero solo unas pocas están acreditadas. En general, el programa aumenta plazas de estudio y sostenibilidad de las universidades públicas, y mejora la disponibilidad. Al tiempo que aumenta la accesibilidad al proporcionar matrículas gratuitas, disminuye la oportunidad de los estudiantes de menor nivel socioeconómico de ir a la IES acreditada en comparación con la SPP (16.000 frente a 40.000 en la ES acreditada), por lo que hay una disminución en términos de horizontalidad.

En conclusión, teniendo en cuenta el marco de McCowan (2016), se demostró que ambos programas privilegian dos de las dimensiones de equidad, en menoscabo de la o las otras. Así, mientras que SPP mejoró la horizontalidad y la accesibilidad, disminuyó la disponibilidad; GE mejoró la disponibilidad y la accesibilidad, pero disminuyó la horizontalidad. Esta evidencia exigiría revisar la fundamentación conceptual de cada programa.

La revisión de los PND deja ver que la inversión en GE y SPP se basa en su efecto crucial como mecanismo para aumentar la productividad y la movilidad social. Para que este razonamiento funcione, los programas deben lograr la calidad de la educación o no se verán las tasas de rendimiento en términos de productividad y movilidad social. En ese sentido, lo recomendable sería revisar el esquema de gratuidad total en el componente de equidad en GE, por un esquema de gastos compartidos,

ya que los encuestados declararon que podrían pagar bajas tasas de la universidad pública. El esquema de gastos compartidos, manteniendo bajos los precios de matrícula, permitiría aumentar los recursos para invertir en la calidad de la universidad pública, que tiene el 50% de las matrículas totales. Con esta propuesta se podría cumplir el dilema de cantidad y calidad que se plantea entre los dos programas y las tres dimensiones.

REFERENCIAS

- Altbach, P., Reisberg, L. y Rumbley, L. (2009). *Trends in Global Higher Education: Tracking an Academic Revolution* (Report prepared for the Unesco 2009 World Conference on Higher Education). Unesco.
- Andrews, R. J., Imberman, S. A. y Lovenheim, M. F. (2016). Recruiting and supporting low-income, high-achieving students at flagship universities. *NBER Working Paper 22260*.
- Angrist, J., Autor, D., Hudson, S. y Pallais, A. (2014). Levelling up: Early results from a randomised evaluation of post-secondary aid. *NBER Working Paper 20800*.
- Angulo, M. V. (2018). Presentación ministra de Educación Nacional en las Comisiones Conjuntas Económicas del Congreso de la República. Ministerio de Educación.
- Arrubla Jaramillo, M. y Uribe Wolff (2015). ¿Ser pilo paga cuesta? Un análisis del Programa de Gobierno Ser Pilo Paga, esencial del derecho fundamental a la Educación superior (Tesis, Universidad EAFIT).
- Azevedo, J. P. y Posso, C. (2010). *Oportunidades para los niños colombianos: cuánto avanzamos en esta década*. Banco Mundial, Banco de la República de Colombia y Departamento Nacional de Planeación.
- Banco Mundial (2006). *Informe de Desarrollo Mundial 2006: Equidad y Desarrollo*. Banco Mundial, Mayol Ediciones y Mundi-Prensa.
- Banco Mundial (2014). *Toward Shared Prosperity in Colombia. Notas de Política*. Banco Mundial.
- Becker, G. S. (1993). *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education* (3rd ed.). University of Chicago Press.
- Bernhard, A. (2012). *Quality Assurance in an International Higher Education Area: A Case Study Approach and Comparative Analysis*. VS Research.
- Bloom, D., Canning, D. y Chan, K. (2006). *Higher Education and Economic Development in Africa*. Washington, D.C.: World Bank.
- Bourdieu, P. y Passeron, J. C. (1977). *Reproduction in Education, Society and Culture*. Sage.

- Bourdieu, P. (1977). Cultural reproduction and social reproduction. En J. Karabel, y A. H. Halsey (Eds.), *Power and Ideology in Education* (pp. 487-511). Oxford University Press.
- Bourdieu, P. (1986). The forms of capital. En J. G. Richardson (Ed.) *Handbook of Theory and Research for the Sociology of Education*. Greenwood Press. p. 241-258.
- British Educational Research Association (BERA) (2018). *Ethical Guidelines for Educational Research* (4 ed.). <https://www.bera.ac.uk/researchers-resources/publications/ethical-guidelines-for-educational-research-2018>
- Camacho, A., Messina, J. y Uribe, J. P. (2016). *The Expansion of Higher Education in Colombia: Bad Students or Bad Programs? Discussion Paper, IDB, IDB-DP.452*
- Carpentier, V., Lebeau, Y. y Välimaa, J. (2018) *International perspectives on equality of higher education opportunities: Models and strategies for accessibility and availability*. <http://discovery.ucl.ac.uk/10067720/>
- Castells, M. (2002). *The Rise of the Network Society*. Blackwell.
- CESU (2016). *Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026: El camino hacia la calidad y la equidad*. Ministerio de Educación Nacional.
- Cohen, L., Bell, R., Manion, L., Martin, S., McCulloch, G., Morrison, K. et al. (2011). *Research Methods in Education* (7 ed.). Routledge.
- Congreso de la República de Colombia (1992). Ley 30 de 1992. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia (2015). Ley 1753 de 2015. PND 2014-2018. Imprenta Nacional.
- Congreso de la República de Colombia (2015). Ley 1955 de 2019. PND 2018-2022. Imprenta Nacional.
- Corak, M. (2013). Income inequality, equality of opportunity, and intergenerational mobility. *The Journal of Economic Perspectives*, 27(3): 70-102.
- Creswell, J. W. (2011). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approach* (3rd ed. [South Asia] ed.). Sage.
- Daude, C. (2011). Ascendance by Descendants? On Social Mobility in Latin America. *Working Paper No. 297*. OECD.
- De Zubiría Samper, J. (2017). Ser Pilo Paga: un programa que hay que reestructurar. *Revista Semana*, 13 March.
- Denscombe, M. (2017). *The good research guide: For small-scale social research projects / Martyn Denscombe* (6 ed.). Open University Press.
- Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2017). *Pobreza monetaria multidimensional en Colombia 2017*. DANE.
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2016). Consejo Nacional de Política Económica y Social, 2018. *Documento Conpes 3914*. Departamento Nacional de Planeación.

- DNP, CNC y Universidad de Los-Andes (2017). *Evaluación de impacto de corto plazo*. <https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/Documentos%20CEDE/1089/el-programa-ser-pilo-paga-impactos-iniciales-en-equidad-en-el-acceso-a-la-educacion-superior-y-el-desempeno-academico>
- Espinoza, O. (2007). Solving the equity-equality conceptual dilemma. A new model for analysis of the educational process. *Educational Research*, 49(4), 343-363.
- Ferreira, F. y Meléndez, M. (2012). Desigualdad de resultados y oportunidades en Colombia: 1997-2010. Misión de Equidad y Movilidad Social - DNP. *Documentos CEDE* 40.
- García, S. (2018). Impactos y contradicciones de la implementación de la política pública de Ser Pilo Paga. *Perspectivas Internacionales*, 12(2), 42-62.
- Grenfell, M. (2014). *Pierre Bourdieu: key concepts* (2 ed.). Routledge.
- Hanushek, E. (2013). *Economic Growth in Developing Countries: The Role of Human Capital*.
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) – Ministerio de educación Nacional (MEN) (2014). Créditos condonables para la excelencia en la educación superior. *Reglamento operativo*. Icetex – MEN.
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) (2016). *Tú eliges*. Icetex.
- Instituto Colombiano de Crédito Educativo y Estudios Técnicos en el Exterior (Icetex) (2015). *Cómo funciona Ser Pilo Paga*.
- <https://portal.icetex.gov.co/Portal/Home/HomeEstudiante/creditos-tu-eliges/ser-pilo-paga-2>
- Klees, S. (2008). A quarter of a century of neo-liberal thinking in education: misleading analyses and failed policies. *Globalisation, Societies and Education*, 6(4), 311-348.
- Laws, S. (2003). *Research for development: A practical guide*. Sage.
- Lincoln, Y. S., Lynham, S. A. y Guba, E. G. (2011). Paradigmatic controversies, contradictions, and emerging confluences revisited. En N. K. Denzin y Y. S. Lincoln (Eds.), *The SAGE handbook of qualitative research* (4 ed., pp. 97-128). Sage.
- Londoño-Vélez, J., Rodríguez, C. y Sánchez, F. (2018). *Ser Pilo Paga. Recomendaciones para mantener los logros alcanzados por el programa*. <https://economia.uniandes.edu.co/component/booklibrary/478/view/46/>
- Londoño-Vélez, J., Rodríguez, C. y Sánchez, F. (2017). The intended unintended impact of a merit-based financial aid program for the poor: The case of Ser Pilo Paga. *Documentos CEDE*, 24, 3-57.
- Marginson, S. (2018). Higher education, economic inequality and social mobility: Implications for emerging East Asia. *International Journal of Educational Development*, 63, 4-11. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ijedudev.2017.03.002>

- May, H. y Jones, M. (2018). What can social capital contribute to student success in higher education? Perspectives from Students and Institutions. En S. Billingham (Ed.), *Access to Success and Social Mobility through Higher Education: A Curate's Egg? (Great Debates in Higher Education)* (pp. 85-98). Emerald Publishing Limited.
- McCowan, T. (2004). The growth of private higher education in Brazil: Implications for equity and quality. *Journal of Education Policy*, 19(4), 453-472.
- McCowan, T. (2016). Three dimensions of equity of access to higher education. *Compare*, 46(4), 645-665.
- McCowan, T. y Schendel, R. (2016). The impact of higher education on development. En S. McGrath y Q. Gu (Eds.), *The Routledge handbook of international education and development*. Routledge.
- McMahon, W. (2009). *Higher learning, greater good: The private and social benefits of higher education*. Johns Hopkins University Press.
- McMahon, W. W. (2018). The total return to higher education: Is there underinvestment for economic growth and development? *The Quarterly Review of Economics and Finance*, 70, 90-111.
- Medina, P. et al. (2018). An unintended effect of financing the university education of the most brilliant and poorest colombian students: The case of the intervention of the Ser Pilo Paga Program. *Complexity*, 59, 1-10.
- Melo-Becerra, L., Ramos, E. y Hernández Santamaría, P. (2014). La educación superior en Colombia: situación actual y análisis de eficiencia. *Borradores de Economía, Banco de la República*, 808.
- Meyer, J., Frank, D. J., Ramírez, F. y Schofer, E. (2013). Higher education as an Institution. En Patricia Gumpert, *The sociology of higher education*, 187-221. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mertens, D. (2009). *Transformative research and evaluation*. Guilford.
- Mincer J. (1981). Human capital and economic growth. *Working Paper 80*, National Bureau of Economic Research. <http://www.nber.org/papers/w0803.pdf>
- Ministerio de Educación Nacional (2014). *Análisis situacional Ser Pilo Paga*. <http://aprende.colombiaaprende.edu.co/pilopaga>
- Ministerio de Educación Nacional - Icetex (2015). *Ser Pilo Paga 2 en cifras*. Informe Presidencia. MEN, Icetex.
- Ministerio de Educación Nacional (2016). Sistema Nacional de Información de Educación Superior (SNIES). MEN.
- Ministerio de Educación Nacional (2017a). *Avance en la Construcción del Plan Nacional Decenal de Educación 2016-2026*. Versión 7. 2 de mayo.

- Ministerio de Educación Nacional (2017b). *Cerrar las brechas: el mayor desafío del Plan Nacional Decenal de Educación (PNDE) para la Vigencia 2016-2026*. Ministerio de Educación Nacional de Colombia. MEN.
- Ministerio de Educación Nacional (2018). *Resumen de indicadores de Educación Superior*. SNIES.
- Ministerio de Educación Nacional (2018b). Presentación ministra de Educación Nacional, María Victoria Angulo, en las Comisiones Conjuntas Económicas del Congreso de la República.
- Ministerio de Educación Nacional (2019). Solicitud de Información Programa Generación E y Ser Pilo Paga. Radicado 2019ER136915.
- Ministerio de Educación Nacional (2019b). *Presentación “Retos y apuestas de la Educación Superior - Generación E”*. Comisiones Conjuntas Económicas del Congreso de la República. MEN.
- Mountford-Zimdars, A. y Sabbagh, D. (2013). Fair access to higher education: A comparative perspective. *Comparative Education Review*, 57(3), 359-368.
- Organisation for Economic Cooperation and Development - Development Assistance Committee (OECD-DAC) (1996). *Shaping the 21st Century: The Contribution of Development Co-operation*. OECD. <http://www.oecd.org/dac/2508761.pdf>
- Organisation for Economic Cooperation and Development - Development Assistance Committee (OECD-DAC) and World Bank (2016a). *PISA for Development. Capacity Needs Analysis: Cambodia*. OECD.
- Organisation for Economic Cooperation and Development - Development Assistance Committee (OECD-DAC) (2016b). Making the most of public investment in Colombia: Working effectively across levels of government, OECD multi-level governance studies. OECD. <https://doi.org/10.1787/9789264265288-en>
- Organisation for Economic Cooperation and Development - Development Assistance Committee (OECD-DAC) (2018). *Revenue Statistics - OECD countries: Comparative tables*. OECD. <https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=REV>
- Presidencia de la República – Ministerio de Educación (2018). Gobierno lanzó ‘Generación E’, el nuevo programa de educación superior que beneficiará a 336 mil estudiantes de todo el país durante el cuatrienio. https://www.mineduacion.gov.co/1759/w3-article-377779.html?_noredirect=1
- Psacharopoulos, G. (1986). Returns to education: a further international update and implications. *Journal of Human Resources*, 20(4), pp. 583-60.
- Psacharopoulos, G. y Patrinos, H. (2004). Human capital and rates of return. En G. Johnes y J. Johnes (Eds.), *International Handbook on the Economics of Education*. Edward Elgar.

- Laajaj, R. y Moya, A. y Sánchez, F. (2018). Equality of opportunity and human capital accumulation: Motivational effect of a nation wide, Bogotá, D.C., 7 de diciembre de 2016, scholarship in Colombia. *Documentos CEDE 016352*.
- Robeyns, I. (2006). Three models of education: Rights, capabilities and human capital. *Theory and Research in Education*, 4(1), 69-84.
- Sen, A. (1999). *Development as freedom*. Oxford University Press.
- Sistema Nacional de la Información de la Educación Superior Colombia (SNIES) (2017). *Sistema de Acreditación*. <https://www.mineduacion.gov.co/sistemasinfo/snies/>.
- Sistema Nacional de la Información de la Educación Superior Colombia (SNIES) (2020). *Cobertura Educación Superior. Cohorte 2019*. [athttps://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212350.html?_noredirect=1](https://www.mineduacion.gov.co/sistemasdeinformacion/1735/w3-article-212350.html?_noredirect=1).
- SPADIES (2016a). Población elegible de acuerdo a su puntaje Sisben.
- SPADIES (2016b). Población de elegibles de acuerdo al puntaje en Sisben, alrededor del ancho de banda óptimo.
- Schendel, R. y McCowan, T. (2015). Higher education and development: Critical issues and debates. En T. McCowan y E. Unterhalter (Eds.), *Education and international development: An introduction*. LondBloomsburysbur.
- Torres, N. y González, M. (2015). Blog a los defensores de “Ser Pilo Paga”. *La Silla Vacía*, 30 de enero.
- Teichler, U. (2008). Diversification? Trends and explanations of the shape and size of higher education. *Higher Education*, 56(3), 349-379.
- Tomaševski, K. (2006). *Human rights obligations in education: The 4-A Scheme*. Wolf Legal Publishers.
- Triventi, M. (2013a). The role of higher education stratification in the reproduction of social inequality labour market. *Res. SoStratifytif. Mobil*, 32, 45-6.
- Triventinti, M. (2013b). Stratification in higher education and its relationship with social inequality: A comparative study of 11 European countries. *ESocialciol. Rev.*, 29(3), 489-502.
- Unesco (2017). *Six ways to ensure higher education leaves no one behind. Global Monitoring Report* (Policy Paper 30). Unesco.
- United Nations (s. f.). The 2030 Agenda for SustainaDevelopmentlopm. <https://sustainabledevelopment.un.org/?menu=1>
- Universidad Nacional de Colombia (2017). *Estadísticas e indicadores de la Universidad Nacional de Colombia*. UNAL.
- Unterhalter, E. y Carpentier, V. (2010). *Global inequalities and higher education: Whose interests are we serving?* Palgrave MacMillan.

World Bank (2016). *Colombia: Winning the war on poverty and inequality despite the odds.*

<http://www.worldbank.org/en/news/feature/2016/01/14/colombia-winning-the-war-on-poverty-and-inequality-despite-the-odds>

World Bank (2018). *The World Bank in Colombia.* <https://data.worldbank.org/country/colombia>

ANEXOS

TABULACIÓN DE RESPUESTAS DE LOS CUESTIONARIOS APLICADOS A LOS BENEFICIARIOS

SER PILO PAGA

Preguntas 1: ¿En qué cohorte de Ser Pilo Paga fue seleccionado?

2. ¿Qué programa estudia y en qué semestre está?

Beneficiario	Semestre	Programa
1	5	Administración de Negocios Internacionales
2	8	Ciencias Políticas
3	7	Ingeniero de Sistemas
4	8	Microbiología
5	8	Arquitectura
6	4	Diseño
7	7	Arquitectura
8	3	Ingeniería Biomédica
9	7	Matemáticas
10	3	Literatura
11	7	Psicología
12	6	Psicología
13	5	Negocios
14	4	Gobierno y Asuntos Públicos
15	8	Relaciones Internacionales

3. ¿En qué universidad estudias y cuál fue el factor para elegirla?

Beneficiario	Universidad	Factor de elección
1	Rosario	La reputación que tendré cuando me gradúe.
2	Andes	Calidad académica, oportunidades.
3	Andes	Reconocimiento universitario.
4	Andes	La calidad académica y las oportunidades que significará para mí.
5	Andes	Por recomendación de un familiar y porque fue la segunda en aceptar mi solicitud de admisión.

Beneficiario	Universidad	Factor de elección
6	Andes	Uno de los factores para elegirla fue su posicionamiento como una de las mejores universidades del país en educación.
7	Andes	Fue mi elección, ya que es uno de los mejores del país.
8	Andes	Prestigio.
9	Sabana	El enfoque de la carrera.
10	Andes	El cierto prestigio que proviene de ser un graduado de esto.
11	Sabana	Uno de los tres que ofrece el programa y la calidad.
12	Rosario	El segundo en aceptarme.
13	Sabana	Reputación.
14	Sabana	Centrado en el gobierno público.
15	Rosario	Lo elegí porque el pénsum de mi carrera es el mejor del país.

4. Si no hubieras sido seleccionado en Ser Pilo Paga, ¿seguirías estudiando en esta misma universidad y esta misma carrera? ¿Por qué?

Beneficiario	¿Seguirías estudiando en esta misma universidad?	¿Seguirías estudiando en esta misma carrera?
1	No, muy caro.	No, porque no se ofrece en las universidades públicas.
2	No, por razones económicas.	Sí, o una similar en una universidad más barata.
3	No seguiría estudiando para obtener recursos económicos ni siquiera con un crédito porque ni siquiera soy de Bogotá y esto representaría muchos gastos para mi familia.	Sí, la misma carrera.
4	No, nunca hubiera podido pagar una universidad privada y hubiera repetido el ICES hasta pasar a la de Antioquia.	No respondió.
5	No, porque no tenemos los recursos para el mantenimiento en una ciudad como Bogotá.	No, porque mi madre y mi padre no tengan suficientes recursos para financiar una carrera como arquitecto (muchos gastos).
6	No estaría en la misma universidad por falta de recursos monetarios.	No, porque yo entre en una y se cambie sin costo adicional gracias al programa SPP.
7	Yo no estudiaría en esta universidad considerando que mi familia no podía pagar la matrícula.	Si fuera lo mismo.
8	No estaría estudiando en esta universidad por el costo.	Sí
9	No, porque es demasiado caro y no tendría los medios para pagarlo.	Sí
10	No	No
11	No	Sí, yo hubiera ingresado a la misma carrera pero en la Universidad Nacional, porque no tendría los recursos para pagar la Universidad de los Andes que costó 14 millones mientras que la Universidad Nacional el recibo salió por 75 mil pesos.

Beneficiario	¿Seguirías estudiando en esta misma universidad?	¿Seguirías estudiando en esta misma carrera?
12	Ni siquiera pude pagarlo con un préstamo del Icetex.	No, el hecho de ser beneficiario me llevó a estudiar.
13	No, desde que la matrícula es demasiado cara.	No, porque no se ofrezca en ninguna universidad pública.
14	No, porque el semestre es muy caro y no tengo suficientes ingresos para pagarlo por mi cuenta.	No, la carrera es también en otro par de universidades, pero también privadas. Lo más probable es que me hubiera quedado estudiando en la ciudad de donde estoy (Bucaramanga) en la Universidad pública de esta misma.
15	No, nunca hubiera podido ir a la Universidad del Rosario y tampoco esta carrera. Porque en mi familia no podíamos pagar los semestres, ni siquiera con un crédito de Icetex y lamentablemente mi carrera solo se ofrece en instituciones de educación superior de alta calidad.	No, lo más probable es que hubiera elegido estudiar derecho en Montería, Córdoba, donde nací.

5. En términos generales ¿cómo ha impactado Ser Pilo Paga en tu vida?

Beneficiario	Impacto
1	Ha sido muy bueno para mí, me ha dado la oportunidad de estudiar la carrera que quería en una buena universidad.
2	Ha mostrado nuevas perspectivas.
3	He conocido a gente totalmente diferente y he aprendido de ellos.
4	Me ha dado la oportunidad de prepararme en una universidad de alta calidad y prestigio, en comparación con las que en términos económicos mi familia y yo podríamos pagar.
5	Es una herramienta de movilidad social para mí y mi familia.
6	Fue muy bueno porque me permitió entrar en una de las mejores universidades del país.
7	Conocer gente nueva y aprender mucho más.
8	Ayudó a que los objetivos fueran altos y se hicieran realidad.
9	Mi vida ha cambiado completamente porque gracias a esta oportunidad pude aprender cosas increíbles gracias a los grandes profesores que tiene la Universidad de los Andes.
10	Por supuesto, ahora podré ayudar a mi hermano pequeño cuando tenga que elegir una carrera y también a mis padres cuando sean mayores. Finalmente, tener un mayor impacto en Colombia ayudando a otros a estudiar y a tener éxito.
11	Les aseguro que SPP me dio la oportunidad de dar mayores pasos en mi vida profesional al permitirme estudiar en la Universidad, para mí es un gran logro y me siento orgulloso.
12	También ha tenido un impacto en mi familia, ya que han aprendido a criar mejor a mi hermano.
14	Ha tenido un impacto positivo, me ha dado la oportunidad de estudiar en la universidad que quería, me ayuda económicamente, lo que también beneficia a mi familia
15	y me permite prepararme para un futuro mejor.

6. ¿Has recibido apoyo/acompañamiento del programa Ser Pilo Paga para tu desempeño académico en la Universidad?

(En caso de ser afirmativa, explicar)

7. ¿Cuáles son tus aspiraciones profesionales?

8. Si no hubieras sido seleccionado en Ser Pilo Paga ¿crees que tus planes de vida y ambiciones serían diferentes?

Beneficiario	Pregunta 7	Pregunta 8
1	Gradúese considerando que el programa es un crédito perdonable.	Sería más complicado obtenerlas y probablemente me llevaría más tiempo conseguirlas.
2	Desarrolle un emprendimiento social y trabaje en una campaña de aspectos sociales.	
3		Mis planes de vida serían diferentes y mis ambiciones un poco más limitadas, pero eso no significa que el deseo de luchar por ellos cambie. Una de las mejores herramientas que me proporcionó la experiencia de ser un estudiante becado en la Universidad de Los Andes fue ver la vida de una manera diferente, mucho más amplia, con más comprensión y más lentes para observarla.
4	Tengo aspiraciones de cargos públicos que me permitan poner en práctica mi aprendizaje y, de diferentes maneras, aportar ideas y brindar oportunidades para ayudar a los sectores más vulnerables y a los que tienen los problemas más estructurales del país.	Sí, porque aunque hubiera ido a la universidad si no hubiera sido seleccionado para ser un piloto remunerado, la Universidad de los Andes ha cambiado mi forma de pensar y me ha animado a ser más emprendedor.
5	Encontrar una buena empresa en la que trabajar y más tarde si se me da la oportunidad de crear una en compañía de personas que conozco.	Sí, porque las universidades públicas en las que me inscribí no pasaron a la carrera que yo quería sino a la segunda opción. Hubiese vuelto a presentar los Icfes y tratar de pasar a la carrera que yo quería sin importar los años que hubiera tomado y definitivamente cambió mi proyecto de vida.
6		
7		Totalmente, porque como mencioné el costo de sostener tanto la carrera como vivir en esta ciudad es muy alto por lo que hubiera sido más difícil llegar a este punto. En ese momento pensé que la educación más cercana que podría tener sería en el SENA. Siempre he sido muy perseverante, así que creo que también habría tenido grandes logros, pero tengo muy claro que Ser Pilo Paga cambió completamente y para mejor mi vida.
8		

Beneficiario	Pregunta 7	Pregunta 8
9		Sí, tal vez las ambiciones serían igual de grandes, pero no estaría tan motivado y tendría más miedo de intentarlo. De los planes de vida pensaría que serían totalmente diferentes porque considero que el tipo de educación en esta sociedad influye mucho en lo que haces y en dónde estás. En este momento la oportunidad de conocer a personas que sí tienen medios y de establecer fuertes amistades con ellos es muy grande.
10	El programa "Pay to be pilo" me ayudó a elevar mis metas y a hacerlas realidad.	
11		Mis planes y ambiciones no serían diferentes, lo que cambiaría es la forma de lograrlos, sería un poco más complicado considerando el factor económico, mi familia no tiene muchos recursos por lo que el camino sería más difícil.
12		Sí, creo que serían diferentes porque no habría conocido o adquirido los conocimientos en el área de la logística hospitalaria que me gustan. También considero que mis aspiraciones serían diferentes porque la universidad tiene un enfoque gerencial y no solo una forma de trabajo normal.
13	Por ahora quiero empezar a ganar experiencia profesional a través de pasantías en empresas enfocadas al diseño (ya que este es un punto débil del que puedo aprender si estoy cerca de los arquitectos que hoy en día son muy importantes en Colombia), luego trabajar con el gobierno y hacer una especialización/maestría ya que este conocimiento abre muchas puertas en concursos y licitaciones.	No
14	Mis aspiraciones profesionales comienzan por poder graduarme en el tiempo estimado de la carrera, pero si es posible en los últimos semestres para estar formando algo que pueda ser un primer sustento o tener iniciativas.	Por supuesto. Por supuesto que sí. No podría estar estudiando, así que me centraría en temas completamente diversos.
15	Si es posible especializarse en el extranjero y seguir avanzando en el conocimiento.	No serían totalmente iguales, pero seguramente serían similares, ya que mis ambiciones han cambiado poco desde que dejé la escuela.

9. ¿En tu opinión, cuáles son los principales logros y deficiencias del programa Ser Pilo Paga?

Beneficiario	Principales logros SPP	Principales deficiencias SPP
1	Dar la oportunidad a un pequeño número de jóvenes de poder elegir lo que quieren estudiar, independientemente de las barreras económicas a la educación en el país.	De hecho, desvía recursos a la educación privada, desembolsando la educación pública, además de que la selección es ineficiente porque beneficia a personas que no pertenecen realmente a la población de más bajos recursos. Varios de ellos negociaron su entrada en el programa.
2	La oportunidad de estudiar a muchos jóvenes de diferentes partes del país y el apoyo proporcionado con él.	
3	La oportunidad que dio a miles de jóvenes de bajos ingresos de estudiar en universidades con las que solo podían soñar.	El presupuesto del programa podría haber sido invertido en las universidades públicas y dar la oportunidad a muchos más jóvenes.
4	La oportunidad de estudiar a muchos jóvenes de diferentes partes del país y el apoyo proporcionado con él.	Retraso en el pago de los subsidios de apoyo porque hay beneficiarios del programa que dependen completamente de ellos porque su familia no puede ayudarlos.
5	Apoyar a los estudiantes de bajos ingresos para que se eduquen en las mejores universidades del país, sin contratiempos y cumpliendo plenamente cada una de las cosas que habían prometido (porque cuando se lanzó el SPP 1 había un sentimiento de miedo entre todos nosotros porque creíamos que era un nuevo engaño del Gobierno).	
6		
7		Filtros de selección de candidatos, manejo de ingresos a las universidades por temas de gasto presupuestario, falta de cobertura en las carreras que se ofrecían, falta de seguimiento del programa.
8	Las ventajas y oportunidades ofrecidas a ciertos jóvenes principalmente para estudiar y además donde les gusta y se sienten más cómodos. También fomentan el esfuerzo de los jóvenes porque estudiar es la única condición del programa.	Estoy de acuerdo en que en el caso del SPP el Gobierno invirtió mucho dinero en las universidades privadas eliminando la posibilidad de que las universidades públicas abrieran más plazas para más gente. Pero es complicado porque en mi caso mi madre ni siquiera tenía suficiente dinero para pagar mi examen de la U. Nacional junto con el transporte y la comida que debería tener para ese día, así que este asunto es complicado desde varios puntos de vista. Ahora siento que la Generación E es un poco más equitativa en ese sentido.

Beneficiario	Principales logros SPP	Principales deficiencias SPP
9	Integración entre clases sociales que rompe las barreras socioeconómicas y puede beneficiar en el futuro.	
10		No tener un promedio obligatorio para todos los estudiantes y un plan de acción para los que se atascaron en el camino.
11	Permitir una educación de alta calidad para las personas con recursos limitados y apoyo financiero.	
12	El impacto que ha tenido en miles de jóvenes gracias a la oportunidad de estudiar en las mejores universidades del país.	El acceso al programa no es para todos los estratos solo se tienen en cuenta factores económicos además de los académicos y no otros como el apoyo que se da a los jóvenes en las familias, pueden ser familias ricas y apoyan a sus hijos o tienen recursos para vivir bien pero no lo suficiente para pagar una universidad tan cara y buena como la de Los Andes.
14	Ofrecer oportunidades educativas a las personas de bajos ingresos	Desde el punto anterior en consecuencia se presenta el programa, que es algo en lo que el Estado no ha tenido control para tener solo como referente académico las pruebas para ver el ICFES, siendo estas muy cuestionadas en los últimos años; hay personas que van bien afortunadamente, así que hay muchos niños que están estudiando pero les ha ido mal y están atrasados en sus carreras, no hay un buen seguimiento del desempeño de los estudiantes, el programa de medios de comunicación no es tan efectivo y a veces los procedimientos a realizar por los estudiantes no son tan claros.
15	Acceso a la educación, elección ilimitada.	

4. TABULACIÓN DE LAS RESPUESTAS DE LOS ENCUESTADOS DE GE

1. ¿En qué componente (Excelencia –Equidad) de Generación E fuiste seleccionado?

Equidad	B1 (No se hizo efectivo) B9 (No se hizo efectivo) B10, B5, B6
Excelencia	B2, B3, B4, B7, B8

2. ¿Qué carrera estudias y en qué semestre estás?

3. ¿En qué universidad estudias y cuál fue el factor para elegirla?

Beneficiario	Carrera	Universidad	Factor de elección
1	Enfermería	Universidad del Tolima (Pública)	Ya que es el mejor de la región además de tener los programas de mi gusto.
2	Ingeniería Civil	Los Andes (Privada)	Su primera posición en los rankings de calidad, además de sus inversiones en el área de la ingeniería.
3	Ingeniería Biomédica	Los Andes (Privada)	Por su calidad y reputación.
4	Economía	Los Andes (Privada)	También me ofrece mejores condiciones y materiales para mi formación profesional.
5		Conservatorio del Tolima (Pública)	Porque tiene una buena reputación y encuentro los temas interesantes.
6	Trompeta	Los Andes (Privada)	Ya que es una muy buena universidad y para entrenar en ella.
7	Ingeniería Biomédica	Los Andes (Privada)	Por su calidad y reputación.
8	Ciencias Políticas	Los Andes (Privada)	También me ofrece mejores condiciones y materiales para mi formación profesional.
9	Ingeniería química	Conservatorio del Tolima	
10	Licenciado en Música	Conservatorio del Tolima	Porque según algunas clasificaciones nacionales es una de las mejores instituciones de enseñanza superior en ciencias sociales y más específicamente en el campo de las ciencias políticas.

4. Si no hubieras sido seleccionado en Generación E ¿seguirías estudiando en esta misma universidad y esta misma carrera? ¿Por qué?

Beneficiario	Respuesta
1	Sí, la enfermería es mi carrera planificada y la universidad me da las mejores herramientas.
2	No estudiaría en la misma universidad porque mi capacidad económica no es suficiente para financiar estudios en la misma; sin embargo, sí estudiaría la misma carrera.
3	No estaría en la Universidad de Los Andes o en el IBIO por factores económicos.
4	Posiblemente estudiando Ingeniería Mecatrónica en la Universidad Militar Nueva Granada.
5	Porque las universidades que podría pagar son en su mayoría públicas.
6	
7	Sí, ambas, por la misma razón que la anterior, estoy muy interesado en la carrera.
8	Sí, la hubiera elegido como mi universidad o no hubiera sido beneficiario de la Generación E porque siempre he tenido una buena perspectiva con respecto a la educación que ofrece.

Beneficiario	Respuesta
9	No contestó.
10	Debido a mi limitada capacidad financiera, obviamente no me habría matriculado en la Universidad de los Andes sino hubiera recibido otra beca o apoyo financiero. En cuanto a la carrera, probablemente la habría estudiado, aunque también tenía otras opciones enumeradas (que estaban disponibles en otras universidades).

5. En términos generales, ¿cómo ha impacto GE tu vida?

Beneficiario	Impacto
1	Por el momento no he tenido la oportunidad de recibir los beneficios de este programa.
2	Hasta ahora no ha tenido mucho impacto, pero a largo plazo será muy beneficioso porque habrá financiado mis estudios en una de las universidades más prestigiosas del país.
3	El programa me dio la oportunidad de acceder a una mejor educación académica.
4	Como hace un año una universidad privada de alta calidad no era una opción para mí, presenté varias universidades públicas.
5	Muy gratificadamente, más aún por la oportunidad de estudiar en una universidad de renombre.
6	
7	Fue de gran ayuda para formarme en mis estudios profesionales como trompetista y para seguir siendo una persona íntegra y de buenos valores.
8	NA
9	El programa ha tenido un impacto muy positivo, porque gracias a él pude acceder a una educación superior de excelente calidad, conocer nuevas personas, tener un espectro más amplio de oportunidades académicas y artísticas y, por supuesto, materializar mis aspiraciones.
10	Es un buen sistema porque permite a muchos jóvenes talentosos estudiar en las mejores universidades del país, en mi caso me ha permitido ahorrar un poco de dinero que mi familia gastaría en la matrícula de una universidad privada.

7. ¿Cuáles son tus aspiraciones profesionales?

8. Si no hubieras sido seleccionado en la Generación E, ¿crees que tus planes de vida y ambiciones serían diferentes?

Beneficiario	Pregunta 7	Pregunta 8
1	Lograr el ingreso profesional en el ejército nacional.	No, ya que mis planes se están desarrollando sin la ayuda de la Generación E.
2	Aspiro a iniciar una vida profesional como empleado para ganar experiencia que me ayude a emprender mi propio proyecto en el futuro.	No lo creo, porque mis planes no han cambiado desde antes de convertirme en beneficiario hasta hoy.
3	Realizar un doctorado en ingeniería en la mejor institución posible para servir de ejemplo a las generaciones futuras.	GE cambió los detalles porque me permite aspirar a un mejor nivel académico y después de los Andes el siguiente nivel será en el extranjero o al menos es la expectativa.

Beneficiario	Pregunta 7	Pregunta 8
4	Para tener mi propia agencia de consultoría e inversión.	No habrían cambiado mucho, solo que tendría más deuda que pagar.
5	Terminar mi carrera profesional con honores y ser un buen intérprete de mi instrumento.	Sí, porque es una ayuda que me es gratuita y que mejora mi economía y mi estilo de vida.
6	NA	
7	Me gustaría trabajar para una ONG o un grupo de medios de comunicación. Por otro lado, después de graduarme como profesional, me gustaría hacer una especialización.	Sí, en resumen serían diferentes, ya que incluso habría terminado de estudiar otra carrera, no me habría trasladado a la capital, teniendo en cuenta que soy de la provincia, entre otros cambios.
8	Como mencioné antes, me veo trabajando en una planta o fábrica mejorando y optimizando el funcionamiento de la misma ya sea en macro o microescala. Estoy haciendo un doctorado.	No lo creo, desde muy joven siempre quise estudiar y ese era mi objetivo, si no me hubieran seleccionado y mi familia no pudiera ayudarme a pagar la matrícula de los Andes, mi segunda opción hubiera sido estudiar en La Sabana donde un familiar lo pagaría y me ayudaría con la manutención.
9	Quiero ser un buen profesor y un excelente músico.	No. Tengo mi proyecto de vida debidamente establecido para alcanzar mis logros.
10	Basándome en mi pensamiento centrado en la investigación y producción musical, aspiro a construir mi propio conocimiento del sonido, experimentando con métodos y estructuras hechas por otros y resolviendo los problemas más actuales, para preservar lo que sirve en uno o más libros y desechar lo que ha caducado en la música. Tampoco pierdo de vista el potencial que ofrece esta disciplina para el complejo desarrollo de los procesos psíquicos del alma, que servirá como una herramienta eficaz en el intelecto de mis alumnos. También me gustaría conocer a grandes personas en la música (específicamente en las áreas de composición, arreglos, educación, investigación, producción e ingeniería de sonido) y concretar mi pensamiento con el de ellos, para aprovechar sus experiencias.	No, ya que la gente con buena paga me apoyaría si no hubiera otra forma rápida de conseguir dinero.

9. En tu opinión, ¿cuáles son los principales logros y deficiencias del programa Generación E?

Beneficiario	Logros	Deficiencias
1	Beneficiar a los de Sisben, y al mismo tiempo a los que logran una puntuación.	El retraso en beneficiar a algunos por parte de Sisben.
2	La financiación para los estudiantes destacados.	Los subsidios de manutención no son suficientes para una persona de estrato bajo que tiene que dejar su lugar de residencia.

Beneficiario	Logros	Deficiencias
3	Enseña a los estudiantes que sus esfuerzos valen la pena Y QUE EL ESTUDIO CAMBIA LA VIDA.	No tienen un sistema eficiente de selección de beneficiarios porque muchas personas acceden a estos beneficios sin siquiera necesitarlos.
4	Permitir el acceso a una educación superior de calidad	El programa no tiene tanta cobertura como si tuviera Ser Pilo Paga. Las ayudas de apoyo son mucho más bajas que las de Ser Pilo Paga. Algunas universidades, como en el caso de los Andes, piden que se devuelva el porcentaje que financia a los estudiantes de la Generación E matriculados allí.
5	Seguir apoyando a los jóvenes de Colombia en sus estudios profesionales.	El número de beneficiarios, pero esa parte del proceso.
7	Tiene una buena estructura y organización. Evidentemente es mucho más inclusivo que otros programas, ya que no solo se requieren puntos, sino que hay posibilidades de ingresar con bajos recursos económicos. Además, es mucho más rentable para el Gobierno, que ya no tiene que subvencionar todo, sino que cuenta con la ayuda de donantes, empresas, universidades, etc.	Ninguna
8	No creo que este programa tenga logros porque todo el mérito de tantos bachilleres que estudian en las mejores universidades del país tiene el programa anterior (Ser Pilo Paga) ya que permitía la elección de cualquier universidad, la mayor deficiencia.	El cobro del 25% de la carrera después de ser profesionales, creo que debería haber seguido el modelo de SPP ya que muchos jóvenes oyen que tienen que pagar después de haberse abstenido de estudiar en una universidad privada y en el peor de los casos de estudiar en cualquier universidad, creo que puede haber más diálogos entre el Gobierno y las instituciones educativas para dar el mayor apoyo a los beneficiarios.
9	Dijo que era demasiado prematuro opinar.	Dijo que era demasiado prematuro opinar.
10	Proporcionar una perspectiva favorable para la población rural. Asignar el recurso sin requisitos innecesarios y exclusivos.	Poco apoyo fuera de los recursos académicos.

Vivienda y entornos dignos e incluyentes: la ambiciosa apuesta del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” que aún no despega

JOHANN JULIO ESTRADA¹
MARÍA MÓNICA SALAZAR TAMAYO²

INTRODUCCIÓN

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”, la principal hoja de ruta del gobierno del presidente Iván Duque, fue aprobado por el Congreso de la República en el primer semestre de 2019. Su valor asciende a los \$1.096 billones y tiene como ejes principales la legalidad, el emprendimiento y la equidad (DNP, 2019a) que son los pactos estructurales del PND. Adicionalmente, se presentan trece pactos transversales³ que priorizan temas comunes en los tres

- 1 Magíster en Gestión Urbana. Docente-investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [johann.julio@uexternado.edu.co].
- 2 Magíster en Planeación Urbana, Universidad de Nueva York; magíster en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Externado de Colombia. Investigadora del Programa de Expansión Urbana del Instituto Marron de Gerencia Urbana de la Universidad de Nueva York [mst388@nyu.edu].
- 3 Pacto por la sostenibilidad: producir conservando y conservar produciendo; Pacto por la ciencia, la tecnología y la innovación: un sistema para construir el conocimiento de la Colombia del futuro; Pacto por el transporte y la logística para la competitividad y la integración regional; Pacto por la transformación digital de Colombia: Gobierno, empresas y hogares conectados con la era del conocimiento; Pacto por la calidad y eficiencia de servicios públicos: agua y energía para promover la competitividad y el bienestar de todos; Pacto por los recursos minero-energéticos para el crecimiento sostenible y la expansión de oportunidades en territorios; Pacto por la protección y promoción de nuestra cultura y desarrollo de la economía naranja; Pacto por la construcción de paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas; Pacto por la equidad de oportunidades para grupos indígenas, negros, afros, raizales, palen-

pactos principales y contribuyen a su realización. La territorialización del PND se establece a través de los pactos regionales, y la consistencia macroeconómica y fiscal se recoge en un pacto que lleva este título.

En términos generales, el PND le apuesta a la reducción de la pobreza, la generación de empleo, el crecimiento económico y el cierre de brechas. Para su logro cuenta 96 programas en 24 sectores a cargo de 61 entidades del nivel nacional. El cumplimiento de los programas se mide a través de 670 indicadores en sinergia y, además de agregarse según los pactos en los que se encuentran, el cumplimiento del plan también se resume en las principales 20 metas que transformarán al país, que constituyen las principales apuestas del Gobierno para el término de su mandato (figura 1).

Llama la atención en ese sentido, el rol que juega la política de vivienda en el PND al constituirse como una de las apuestas destacadas que jalona también el cumplimiento de metas relacionadas con la reducción de la pobreza extrema y la pobreza monetaria. Para el gobierno del presidente Iván Duque, este componente constituye “una de las grandes apuestas para luchar contra la pobreza y la exclusión social”.

La gran meta de vivienda es garantizar 600 mil intervenciones de mejoramiento de vivienda y 520 mil viviendas de interés social (VIS) iniciadas, con el propósito de atacar de manera conjunta el déficit cuantitativo y el cualitativo de vivienda y generar impactos positivos en las condiciones socioeconómicas de los ciudadanos.

Dada la importancia del sector señalado, el presente artículo hace una breve descripción de la política de vivienda consignada en el PND 2018-2022, sus objetivos y metas. Posteriormente, realiza un análisis sobre el cumplimiento de esas metas a dos años de iniciado el gobierno, con el fin de verificar el estado de la política. Finalmente, el artículo establecerá los principales retos que tendrá el gobierno para poder cumplir con las metas establecidas y el objetivo de reducción de la pobreza.

queros y rrom; Pacto por la inclusión de todas las personas con discapacidad; Pacto de equidad para las mujeres; Pacto por una gestión pública efectiva; Pacto por la descentralización: conectar territorios, gobiernos y poblaciones.

Figura 1. Veinte metas del Plan Nacional de Desarrollo que transformarán a Colombia

Llegar a 2 millones de niños con educación inicial y preescolar: aumento del 67%. Pasar de 5,3 millones a 7 millones de niños en el pae.	Duplicar los estudiantes en jornada única en colegios oficiales: de 900 mil a 1,8 millones.	Fortalecimiento a las 61 IES públicas. Avance gradual en gratuidad para 320.000 jóvenes, reconocimiento a la excelencia. Aumento de cobertura de 53 % al 60 %.	Multiplicar más de cuatro veces Jóvenes en Acción, llegando a 500 mil cupos.
600 mil intervenciones de mejoramiento de vivienda y 520 mil vis iniciadas.	Sanear la deuda por recobros del régimen contributivo de salud a 31 de diciembre de 2019. Elevar el índice de desempeño de los 922 hospitales públicos para ofrecer servicios de mejor calidad.	Apoyar 550 mil productores con asistencia técnica agro y 300 mil con agricultura por contrato.	Lograr el 60% de actualización catastral, frente al 20% hoy. Casi duplicar la velocidad de titulación.
Apoyar a 4.000 empresas con fábricas de productividad, frente a 200 actuales.	Crear 1,6 millones de empleos y reducir el desempleo de 9,4% a 7,9%, el más bajo desde los años noventa.	Erradicar 280 mil hectáreas de cultivos ilícitos.	Reducir la deforestación en un 30% con respecto al escenario actual. Se evitará la deforestación de un área equivalente al municipio de Yopal.
Llevar la tasa de homicidios a su menor nivel en 27 años: 23,2 por cada 100 mil habitantes.	Lograr que 11,8 millones de hogares (70%) estén conectados a internet: hoy lo están 7,4 millones (50%). 34 trámites de alto impacto ciudadano, transformados digitalmente.	Mayor dinámica de los sectores de economía naranja: crecimiento real de 2,9% al 5,1% en cuatro años.	Duplicar la inversión pública y privada en ciencia y tecnología al 1,5% del PIB.
Aumentar en más del doble la red férrea en operación comercial: llegar a 1.077 km.	Aumentar capacidad de generación con energías limpias en 1.500 MW, frente a 22,4 MW actuales.	Sacar a 1,5 millones de personas de la pobreza extrema monetaria.	Sacar a 2,9 millones de personas de la pobreza monetaria.

Fuente: elaboración propia con base en PND 2018-2022 (DNP, 2019b).

LA VIVIENDA COMO PROTAGONISTA EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

La política de vivienda se encuentra dentro del PND en el Pacto por la equidad en una sección titulada "Vivienda y entornos dignos e incluyentes". Tiene como objetivo principal "transformar las condiciones de habitabilidad de los hogares con el mejoramiento físico de viviendas y entorno y lograr equidad en el acceso a vivienda para los hogares" (DNP, 2019b, p. 81). Este objetivo, como se había identificado en el análisis de las bases del PND elaborado por Julio y Marriner (2019), pretendía ser materializado a través de la implementación de cinco estrategias:

1. Casa Digna, Vida Digna, como una estrategia integral para el mejoramiento de viviendas y barrios.
2. Semillero de Propietarios, para impulsar el arrendamiento como primer paso para que las familias sean propietarias de su vivienda.
3. Ampliar el acceso a vivienda de interés social aumentando la oferta de crédito y permitiendo la confluencia de distintas fuentes de financiamiento.
4. Revisar los topes para viviendas de interés social y prioritario, y los subsidios asociados, reconociendo la diversidad del territorio.
5. Fortalecer el programa de Subsidio de vivienda de interés social rural mediante soluciones de viviendas adecuadas al entorno rural, regional y cultural.

Estas estrategias quedaron aterrizadas en tres programas del PND a cargo de dos ministerios. Por un lado, el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio como el responsable de los programas de: 1) Acceso a soluciones de vivienda y 2) Ordenamiento territorial y desarrollo urbano, que desarrollan las cuatro primeras estrategias. Por el otro lado, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, que lidera el programa de Mejoramiento de la Habitabilidad Rural, el cual recoge lo consignado en la última estrategia mencionada.

De los programas del Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, el de Acceso a soluciones de vivienda es el que recoge la mayoría de las acciones encaminadas a la disminución del déficit cuantitativo y cualitativo. Este programa cuenta con metas asociadas a fin de promover la adquisición de vivienda, mejorar las viviendas y sus entornos y promover la construcción de VIS. Para esto plantea unas metas ambiciosas para el cuatrienio, sobre todo si se comparan con los datos de cierre del Gobierno pasado.

La siguiente tabla 1 permite ver que solo dos de los ocho indicadores a los que se hace seguimiento no cuentan con línea base, es decir, responden a un programa del actual gobierno sobre el que no hay un antecedente que permita una trazabilidad en el tiempo. Los otros seis indicadores cuentan con una línea base de referencia y representan apuestas que pretenden, en el más moderado de los casos, alcanzar 9% más beneficiarios que el cuatrienio anterior y, en el más audaz, persiguen el incremento en 12 veces del número de los beneficiarios de los programas señalados.

Esto se constituye en un gran reto dentro de la política, pues no existen precedentes en el logro de metas de tal envergadura. También, vale la pena mencionar la disminución en la meta de titulación, que durante el Gobierno anterior recibió el nombre de escrituración, y representa una disminución en acciones concisas que apoyen la disminución del déficit. Hecho que parece contradictorio al compararse con la meta establecida sobre la realización de 600 mil intervenciones en mejoramiento.

Tabla 1. Diferencia entre la línea base y la meta de los indicadores del programa de Acceso a soluciones de vivienda

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Diferencia (%)
Subsidios familiares de vivienda entregados a mujeres cabeza de familia	24.700	71.820	191
Viviendas de interés social urbanas mejoradas (Fonvivienda) ⁴	8.219	112.590	1270
Hogares beneficiados con mejoramiento de entornos (DPS) ⁵	N/A	77.588	N/A
Viviendas urbanas de interés social tituladas	103.789	56.600	-45
Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda	37.732	135.000	258
Hogares beneficiados con coberturas para adquisición de vivienda	110.711	120.000	8
Viviendas de interés social urbanas iniciadas	492.003	520.000	6
Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana	N/A	200.000	N/A

Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Un caso similar se observa con las líneas base y las metas de los programas de Ordenamiento territorial y desarrollo urbano, así como para el programa de Mejoramiento de la habitabilidad rural (tablas 2 y 3). Sin lugar a duda, la primera inquietud que arroja el análisis de la política de vivienda en el PND es cuán alcanzables son estas metas y cómo se desagregan dentro de la dinámica proyecto-programa-política y la forma como conseguirán alcanzar las dos grandes metas para disminuir el déficit cuantitativo y cualitativo.

Tabla 2. Diferencia entre la línea base y la meta de los indicadores del Programa de ordenamiento territorial y desarrollo urbano

Indicador	Línea base	Meta cuatrienio	Diferencia (%)
Hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios (MinVivienda) ⁶	8.875	55.810	529
Municipios acompañados en la revisión e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial	52	589	1033
Área de suelo habilitado	N/A	16.000	N/A
Porcentaje de implementación del Sistema de Información Transaccional	N/A	100	N/A

Fuente: elaboración propia. Sinergia.

-
- 4 Fondo Nacional de Vivienda.
 - 5 Departamento para la Prosperidad Social.
 - 6 Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio.

Tabla 3. Diferencia entre la línea base y la meta de los indicadores del programa de Mejoramiento de la habitabilidad rural

Indicador	Línea Base	Meta Cuatrienio	Diferencia (%)
Viviendas de interés social rural mejoradas	11.381	40.000	251,5
Viviendas de interés social rural tituladas	N/A	10.000	N/A

Fuente: elaboración propia. Sinergia.

EN QUÉ VAMOS: CUMPLIMIENTO DE LAS METAS A LOS DOS AÑOS DE GOBIERNO

Cumplimiento general del sector

Teniendo en cuenta que el gobierno del presidente Iván Duque va en la mitad de su mandato es vital entender el estado de cumplimiento de las metas del PND como una medida objetiva para calificar su gestión. De acuerdo con datos de Sinergia⁷, con corte a 31 de agosto de 2020, el PND 2018-2022: “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” presenta un avance del 40%. Entrando en detalle, el cumplimiento de los pactos estructurales, donde se encuentra el pacto por la equidad, reporta un avance del 41%. Al partir del supuesto de que para el final del segundo año de implementación el cumplimiento debe ser del 50%, los valores relacionados evidencian un cumplimiento en la implementación del Plan de acuerdo con lo pronosticado, incluso considerando que aún restan tres meses para el cierre de la vigencia 2020 y, además, si consideramos que el año 2020 estuvo marcado por la pandemia de la covid-19.

Ahora bien, los datos de la matriz de seguimiento de metas del PND no permiten entrar en detalle. Es decir, no se cuenta con datos para analizar un pacto en específico o una iniciativa dentro de un pacto, que en este caso sería “Vivienda y entornos dignos e incluyentes”. La información disponible da cuenta de un reporte del cumplimiento de cada entidad por año y un total acumulado en lo que va del cuatrienio. En esta medición el Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio, principal protagonista de la política que nos interesa, registra un porcentaje de avance bastante bajo, tan solo el 20% de las metas a su cargo. Al realizar el análisis año a año, el porcentaje de avance para 2019 fue del 77% de las metas planteadas para dicho año y en lo corrido de 2020 tan solo se registra un avance del 40%.

Aunque el análisis agregado por pacto o iniciativa es imposible de realizar, se cuenta con la información por programa a partir del reporte de cada uno de los in-

7 Plataforma en línea en donde podrá consultar los avances de las principales políticas y programas del Gobierno Nacional, entre ellos el PND 2018-2022.

dicadores. Cómo se mencionó en la sección anterior, existen tres programas específicos que pueden ser monitoreados con el fin de entender la implementación de la política de vivienda en el actual gobierno.

El primero de ellos es el programa de Accesos a soluciones de vivienda que cuenta con ocho indicadores, el segundo es el programa de Ordenamiento territorial y desarrollo urbano que cuenta con cuatro indicadores, y el tercero lo constituye el programa de Mejoramiento de la habitabilidad rural, que cuenta con dos indicadores.

En términos generales, el avance promedio en el logro de los 14 indicadores agregados es del 25 % para el cuatrienio. Si consideramos el cumplimiento promedio por año, para 2019 fue del 90 % frente a la meta total del año y para el 2020 va el 39 % de cumplimiento de la meta.

Metas por Programa del PND

Para evaluar el cumplimiento en cada uno de los programas mencionados es importante entender la forma en la que se plantean las metas a lo largo del cuatrienio. En este sentido, se encontró que los indicadores tienen una distribución de metas que varía sin responder a una lógica clara de programa o de solución al tipo de déficit que contribuyen.

La tabla 4 muestra las cinco categorías en las que se pueden clasificar los indicadores según la forma en la que se distribuyen las metas en el periodo de gobierno. Se encontraron cuatro indicadores que tienen una distribución ascendente, dos que tienen una distribución de curva normal, uno que tiene distribución descendente, cinco que tienen una distribución equitativa⁸ y dos indicadores que no tienen distribución. Estos últimos parecen obedecer más a un error de la plataforma que a una decisión en el diseño del PND.

Además de que la distribución de las metas no obedece a un programa o al impacto en la reducción de algún tipo de déficit tampoco tiene relación o impacto en el cumplimiento de esta. Es decir, no hay un comportamiento uniforme en términos de desempeño en cada una de las categorías identificadas.

Por ejemplo, los indicadores cuya distribución de metas es ascendente tienen un promedio de cumplimiento del 13,5 % y se ubican en un intervalo que va desde el 1 % hasta el 20 %. Para el caso de las metas distribuidas como una curva normal el promedio de cumplimiento asciende al 25 % y se ubican en un intervalo que va desde 15 hasta 35 %.

8 Esta distribución hace referencia a que las metas se dividen casi de manera igual por año.

Tabla 4. Distribución porcentual de las metas en el cuatrienio

Programa	Indicador	Meta cuatrienio	Meta por año				Distribución de la meta (%)				Categoría
			2019	2020	2021	2020	2019	2020	2021	2020	
Acceso a soluciones de vivienda	Subsidios familiares de vivienda entregados a mujeres cabeza de familia	71.820	5.000	10.000	25.000	31.820	7	14	35	44	Ascendente
Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas de Interés Social urbanas mejoradas (Fonvivienda)	112.590	27.516	26.622	29.247	29.205	24	24	26	26	Equitativa
Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con mejoramiento de entornos (DPS)	77.588	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	No tiene
Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas urbanas de interés social tituladas	56.600	14.150	14.150	14.150	14.150	25	25	25	25	Equitativa
Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda	135.000	32.311	32.689	35.000	35.000	24	24	26	26	Equitativa
Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con coberturas para adquisición de vivienda	120.000	30.000	30.000	30.000	30.000	25	25	25	25	Equitativa
Acceso a soluciones de vivienda	Viviendas de interés social urbanas iniciadas	520.000	126.229	123.693	128.790	141.288	24	24	25	27	Equitativa
Acceso a soluciones de vivienda	Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana	200.000	40.000	40.000	60.000	60.000	20	20	30	30	Ascendente
Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios (MinVivienda)	55.810	22.000	11.216	11.297	11.297	39	20	20	20	Descendente
Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Municipios acompañados en la revisión e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial	589	84	129	174	202	14	22	30	34	Ascendente
Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Área de suelo habilitado	16.000	4.000	5.000	5.000	2.000	25	31	31	13	Curva normal
Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano	Porcentaje de implementación del Sistema de Información Transaccional	100	5	35	50	10	5	35	50	10	Curva normal

Programa	Indicador	Meta cuatrienio	Meta por año				Distribución de la meta (%)				Categoría
			2019	2020	2021	2020	2019	2020	2021	2020	
Mejoramiento de la habitabilidad rural	Viviendas de interés social rural mejoradas	40.000	7.948	10.494	10.264	11.294	20	26	26	28	Ascendente
Mejoramiento de la habitabilidad rural	Viviendas de interés social rural tituladas	10.000	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	No tiene

Fuente: elaboración propia. Sinergia.

La meta que se distribuye de manera descendente tiene un cumplimiento del 62 %, que está muy por encima del desempeño promedio de todo el sector vivienda. Los indicadores que tienen una distribución de metas equitativa están lejos de estar al 50 % del cumplimiento al tener un promedio de cumplimiento del 35 %.

Finalmente, el caso de los indicadores de hogares beneficiados con mejoramiento de entornos (DPS) y viviendas de interés social rural tituladas no reportan ni distribución de metas ni cumplimiento en Sinergia, pero sí aparecen reportados avances en los informes del presidente al Congreso para los años 2019 y 2020.

Es importante mencionar que, aunque intuitivamente se puede establecer el objetivo que persigue cada meta no hay una relación clara de cómo el avance en los indicadores lleva al cumplimiento de las grandes metas del gobierno. También la periodicidad de reporte de los indicadores, que no es igual, genera rezagos en la información y la interpretación que se le puede dar. Específicamente, ocho indicadores son de reporte mensual, tres trimestral, uno semestral, uno anual y uno no tiene información relacionada (tabla 5).

Tabla 5. Avance acumulado según categoría de distribución de metas

Indicador	Categoría	Avance acumulado cuatrienio (%)
Subsidios familiares de vivienda entregados a mujeres cabeza de familia	Ascendente	20,30
Hogares beneficiados con subsidios para arrendamiento de vivienda de interés social urbana	Ascendente	0,57
Municipios acompañados en la revisión e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial	Ascendente	14,26
Viviendas de interés social rural mejoradas	Ascendente	17,68
Área de suelo habilitado	Curva normal	34,86
Porcentaje de implementación del Sistema de Información Transaccional	Curva normal	15,00
Hogares beneficiados con mejoramiento integral de barrios (MinVivienda)	Descendente	62,19

Indicador	Categoría	Avance acumulado cuatrienio (%)
Viviendas de interés social urbanas mejoradas (Fonvivienda)*	Equitativa	15,18
Viviendas urbanas de interés social tituladas*	Equitativa	66,18
Hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda	Equitativa	47,80
Hogares beneficiados con coberturas para adquisición de vivienda	Equitativa	27,97
Viviendas de interés social urbanas iniciadas	Equitativa	24,73
Hogares beneficiados con mejoramiento de entornos (DPS) *	No tiene	0,00
Viviendas de Interés social rural tituladas	No tiene	0,00

Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Avances por indicador

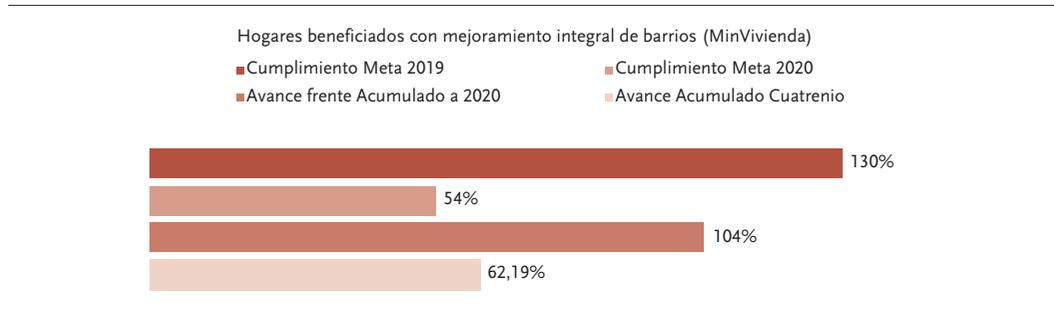
Ahora bien, si el análisis se realiza a nivel de indicador es posible diferenciar aquellos que llevan un cumplimiento acorde con lo esperado de otros que se encuentran más rezagados. Por ejemplo, en lo transcurrido del gobierno es posible destacar el avance alrededor de la titulación de viviendas (figura 2), que ha logrado la titulación de 37.458 viviendas de interés social de las 56.600 que se tienen como meta para 2022. En este mismo grupo se encuentra el mejoramiento integral de barrios desde el Ministerio de Vivienda (figura 3) que lleva un avance del 62 % al haber desarrollado 34.710 de los 55.810 mejoramientos planeados. El número de hogares beneficiados con subsidio familiar para adquisición de vivienda (figura 4) también ha tenido avances considerables al completar los casi 65.000 subsidios entregados de los 135.000 esperados. Todas estas metas presentan avances entre el 48 y el 66 % frente a la meta total del cuatrienio.

Figura 2. Avance indicador titulación de vivienda



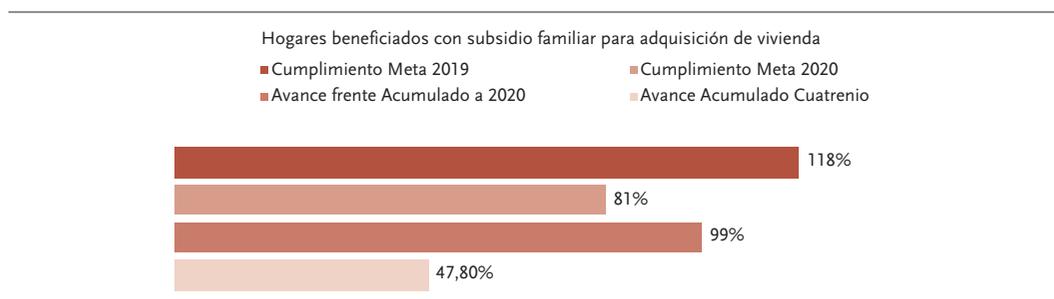
Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Figura 3. Avance indicador mejoramiento integral de barrios (Minvivienda)



Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Figura 4. Avance indicador hogares beneficiarios con subsidio familiar para la adquisición de vivienda



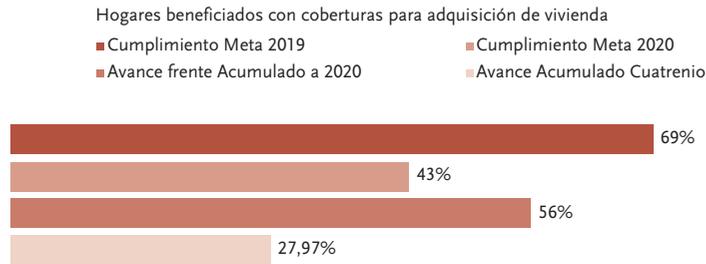
Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Los demás indicadores presentan avances moderados, por debajo de lo que se espera teniendo en cuenta que el Gobierno nacional va en la mitad de su mandato. Por ejemplo, los hogares beneficiados con coberturas para adquisición de vivienda reportan un avance del 28 %, al lograr entregar solo 33.570 coberturas de las 120.000 esperadas en el cuatrienio.

El rezago se hace evidente si se tiene en cuenta que para 2020 la meta acumulada debería ser de 60.000 coberturas y solo se ha entregado el 56 % (figura 5). Este mismo caso se repite para las viviendas de interés social urbanas iniciadas, una de las apuestas clave del gobierno que al 31 de agosto de 2020 solo reporta un avance 25 %.

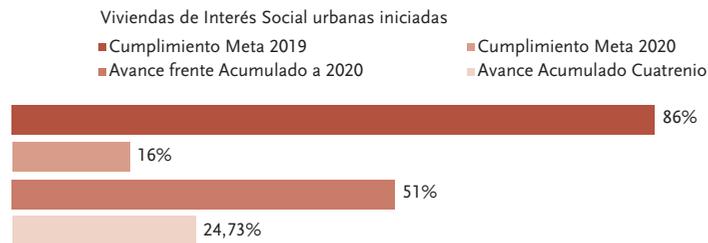
Las vis iniciadas alcanzan tan solo las 128.575 unidades de las 520.000 que se tienen como meta de gobierno (figura 6). Adicionalmente, los subsidios familiares de vivienda entregados a mujeres cabeza de familia van en el 20 %. Solo se han entregado 14.500 subsidios de los casi 72.000 que se tienen como meta (figura 7).

Figura 5. Avance indicador hogares beneficiarios con coberturas para adquisición de vivienda



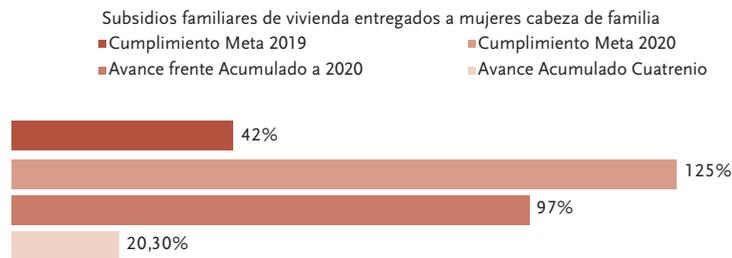
Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Figura 6. Viviendas de interés social iniciadas



Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Figura 7. Subsidios familiares de vivienda entregados a mujeres cabeza de familia

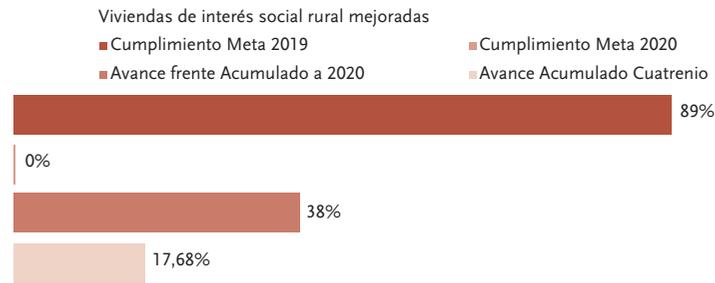


Fuente: elaboración propia. Sinergia.

El bajo cumplimiento de las metas no solo afecta al Ministerio de Vivienda. El Ministerio de Agricultura también reporta un rezago en el cumplimiento de las metas asociadas a la política de vivienda, en este caso en la zona rural. Específicamente, las viviendas de interés social rural mejoradas reportan solamente un 18% de cumplimiento, esto quiere decir que solamente se han mejorado 7.070 viviendas de las 40.000 proyectadas (figura 8). Los mejoramientos de vivienda en zona urbana, a

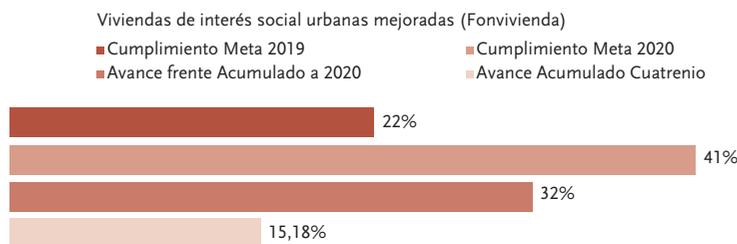
cargo de Fonvivienda, tampoco han avanzado como se esperaba. Con corte a 31 de agosto se reportaba un cumplimiento del 18 %, lo que quiere decir que solo se han mejorado 17.000 vis de las 112.000 esperadas (figura 9).

Figura 8. Avance indicador de vivienda de interés social rural mejorada



Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Figura 9. Avance indicador de vivienda de interés social rural mejorada (Fonvivienda)



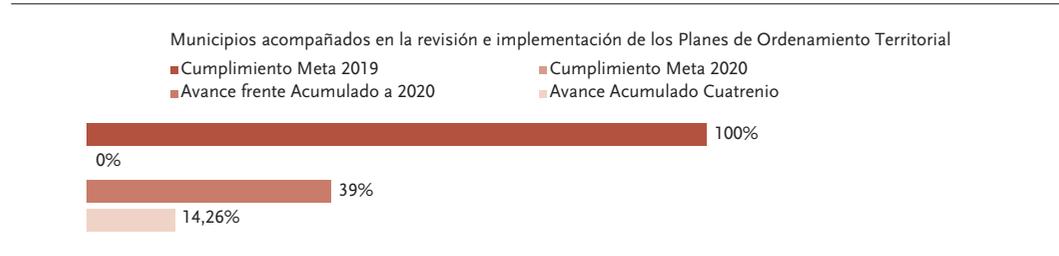
Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Entre los indicadores que registran acciones, pero cuyo avance es el más rezagado, se encuentran los municipios, acompañados en la revisión e implementación de los Planes de Ordenamiento Territorial. Este indicador reporta un avance del 14 %, lo que se traduce en que de los 589 municipios que se quieren acompañar solo 84 se han acompañado efectivamente (figura 10). El caso del arrendamiento social es también de atención pues no alcanza un avance del 1 %. Es decir, de los 200.000 arriendos contemplados, solo se han otorgado cerca de 1.200 (figura 11).

Los casos más críticos los presentan los avances en los programas que suponen cooperación interinstitucional, como son los mejoramientos de entornos a cargo del Departamento para la Prosperidad Social que está en el 0% y el de titulación de VIS rural a cargo del Ministerio de Agricultura que también se encuentra en 0%. Ahora bien, estos programas aparecen referenciados en los Informes del presiden-

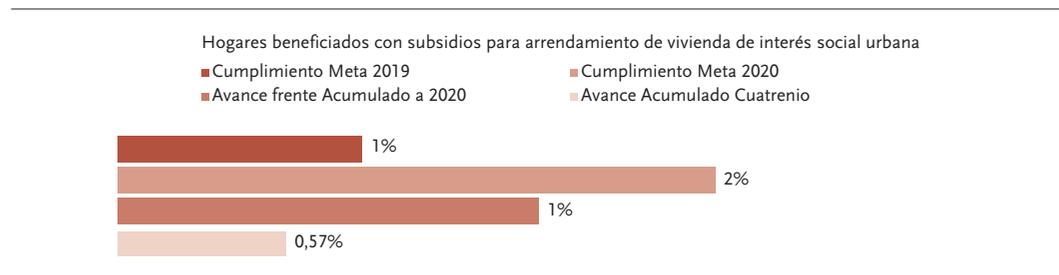
te al Congreso de la República, con unos avances mínimos, por lo que es probable que el reto sea en términos interoperabilidad de la plataforma y reporte oportuno.

Figura 10. Avance indicador acompañamiento a POT municipales



Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Figura 11. Avance indicador arriendo social

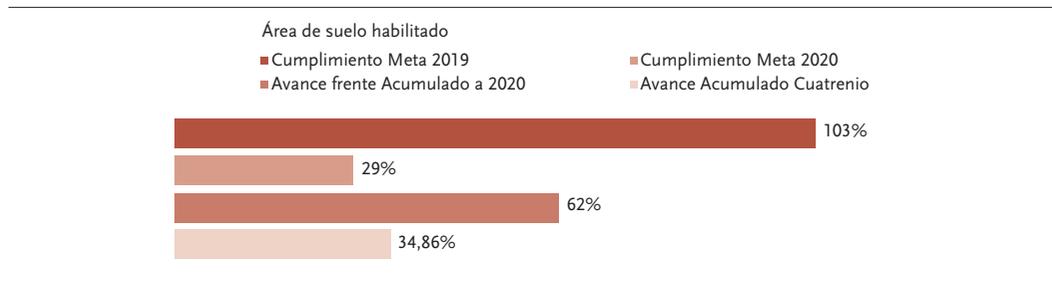


Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Adicionalmente, es importante señalar que existen indicadores dentro de los programas a los que no es fácil encontrarles relación con las grandes metas agregadas de la política de vivienda. Por ejemplo, en el Área de suelo habilitado –que tiene un avance del 35 %, lo cual es significativo considerando la media de cumplimiento del gobierno–, no es explícito en explicar cómo apoya la reducción de los déficit cualitativo y cuantitativo de vivienda (figura 12). Lo mismo ocurre con el porcentaje de implementación del Sistema de Información Transaccional que reporta un cumplimiento del 15 %, pero no es fácil entender su contribución (figura 13).

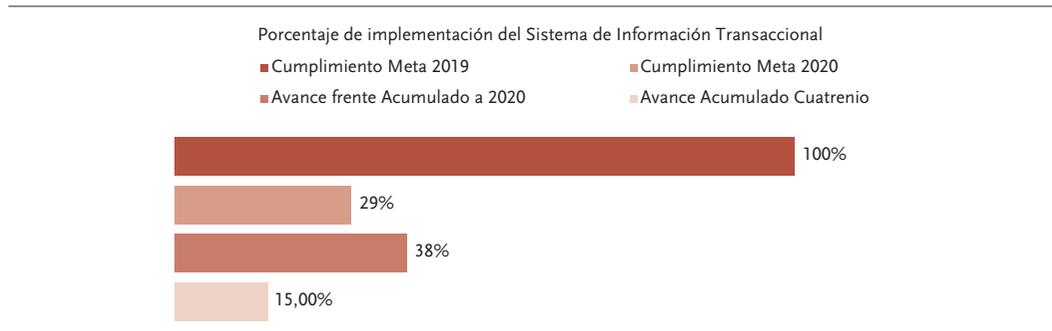
En resumen, los avances en la política de vivienda no están en el punto de avance medio en el que se deberían encontrar considerando que el gobierno está en la mitad de su mandato. Adicionalmente, si se comparan las metas planteadas para cada programa y cada indicador es claro que las metas son ambiciosas, pero hasta el momento están acompañadas por un bajo cumplimiento. La mayoría de los indicadores tienen un cumplimiento por debajo del 50 %, que derivan en un cumplimiento generalizado del Ministerio de Vivienda de solo el 25 % en dos años de gobierno.

Figura 12. Avance indicador área de suelo habilitado



Fuente: elaboración propia. Sinergia.

Figura 13. Avance indicador de implementación del Sistema de Información Transaccional



Fuente: elaboración propia. Sinergia.

CUMPLIMIENTO DEL PND POR ESTRATEGIA

Como se mencionó, el PND contempla cinco estrategias: Casa digna, vida digna; Semillero de propietarios, Ampliar el acceso a vivienda, Revisar los topes para viviendas de interés social y prioritario, y fortalecer el Programa de Subsidio de vivienda de interés social rural. Estas estrategias se presentan como los medios para alcanzar las tres principales metas en términos de vivienda: 600 mil hogares con mejoramientos de vivienda o entornos, 520 viviendas de interés social iniciadas y 200 mil hogares beneficiados con subsidios de arrendamiento.

En este sentido, el programa Casa digna, vida digna alcanza un avance de casi el 52%, al reportar 310.096⁹ mejoramientos realizados. De estos, 212.086 fueron realizados por el Departamento de la Prosperidad Social, 90.715 por el Ministerio de Vivienda y 7.295 por el Ministerio de Agricultura.

⁹ <http://casadignavidadigna.minvivienda.gov.co>

Llaman la atención dos hechos, el primero que en los reportes de avance por indicador no es claro cómo estos se agregan en las grandes apuestas del gobierno. Segundo, la plataforma oficial para hacerle seguimiento al PND no refleja la misma información que las páginas individuales de los programas.

El mismo caso se presenta con la estrategia Mi Casa Ya, programa dirigido a facilitar el acceso a la vivienda. Este programa reporta una meta de 255.000 subsidios y un avance del 46% que representa 119.307 subsidios entregados. De los entregados, 74.127 corresponden a subsidios a la cuota inicial y cobertura a la tasa de interés y 45.180 a cobertura en la tasa de interés.

Nuevamente llama la atención cómo en el tablero de indicadores por programa de Sinergia no es intuitiva la agregación por estrategias o grandes metas y los números reflejados son diferentes.

Es más, después del análisis del avance a 31 de agosto de 2020 queda claro que no es evidente la ruta en la que las estrategias se agregan en programas y estos en las grandes apuestas del PND.

Si la agregación de la información reportada en Sinergia se hace de manera intuitiva, las metas son aún mayores a las enunciadas en el Plan, como se muestra en la tabla 6. Pero si se considera la información reportada por estrategia, las metas son menores.

Tabla 6. Metas

Sinergia		Páginas de las "Estrategias"	
Programa-Indicador	Meta	Estrategia-Programa	Meta
VIS iniciadas	520.000		
Mejoramiento barrios entornos	352.588	Mejoramiento barrios entornos	600.000
Subsidio de vivienda	326.820	Subsidio de vivienda	255.000
Arriendo social	200.000	Arriendo social	200.000

Claramente, la mayor limitación está en la forma en la que se presenta, se explica y se actualiza la información. Este reto es muy importante porque lo que está públicamente disponible constituye la forma principal a través de la cual se informan los ciudadanos del desempeño del Gobierno.

CONSIDERACIONES FINALES

El informe al Congreso del año 2020 del presidente Iván Duque, en el cual se registra el seguimiento a las metas del PND, es demasiado optimista al abordar el estado de

los diferentes programas que contienen la política de vivienda, conforme al tiempo transcurrido y los resultados alcanzados dos años después de iniciado el mandato.

La propuesta contenida en el Pacto por la equidad, detallada en la sección de “Vivienda y entornos dignos e incluyentes” gira en torno a los productos de varias entidades, con diferentes objetivos misionales y, sin embargo, en cada uno de los programas se pretende atacar la misma necesidad habitacional.

Se evidencia que la política habitacional del presidente Duque vuelve a enfocarse hacia el acceso a la vivienda en propiedad y de forma complementaria enfoca el destino de los recursos y las acciones de política a atacar el déficit cualitativo. Aunque se pueden encontrar programas e instrumentos, tales como la construcción de VIS urbana y el Arriendo social que se constituyen en mecanismos propios para disminuir el déficit cuantitativo.

Pese a esto, no es fácil entender cómo los tres programas a cargo del Ministerio de Vivienda, que son monitoreados a través de 19 indicadores, se agregan en la gran meta del plan de las 600 mil intervenciones de mejoramiento y las 520.000 vis iniciadas. A la vez que no es posible observar la articulación con el Departamento de Integración Social y el Ministerio de Agricultura. Esta dispersión de entidades sugiere en la práctica un privilegio por la cercanía de ciertas entidades con la población objetivo, en sacrificio de una entidad rectora y operadora de la política, como se pudo observar desde 2010 hasta 2018, lo cual es notorio en la confección de las metas y su falta de articulación.

Acerca de esto último, es evidente la grandilocuencia de las metas propuestas en la mayoría de programas, algunas de ellas sin una referencia específica en cuanto a su punto de partida, otras sin tener en cuenta las bases identificadas, así como la verificación de la capacidad instalada para darles cumplimiento, aspecto que se puede observar en los rezagos que estas vienen adquiriendo y que podrán aumentar por las restricciones que en términos de implementación viene mostrando la pandemia de la covid-19. Algunas de ellas, como fue posible observar en el análisis, persiguen incrementos de hasta 12 veces el número de beneficiarios alcanzados en planes de desarrollo pasados.

REFERENCIAS

Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2018). *Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022, “Pacto por Colombia, pacto por la equidad”*. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Prensa/Resumen-PND2018-2022-final.pdf>

- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019a). *Plan de Desarrollo “Pacto por Colombia, pacto por la equidad” fue aprobado por el Congreso de la República*. <https://www.dnp.gov.co/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo-fue-aprobado-por-el-Congreso-de-la-Republica.aspx#:~:text=%E2%80%8BBogot%C3%A1%2C%203%20de%20mayo,el%20Congreso%20de%20la%20Rep%C3%ABlica>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019b). *Plan Nacional de Desarrollo Pacto por Colombia, Pacto por la Equidad*. Documento Resumen del PND 2018-2022. <https://www.dnp.gov.co/DNPN/Paginas/Plan-Nacional-de-Desarrollo.aspx>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019c). Balance de Resultados 2019 Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022. *Sinergia*. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Sinergia/Documentos/Balance_de_Resultados_2019_PND_2018_2022.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019d). *Informe al Congreso 2019, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Presidencia de la República. https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe_congreso_2019-IDM.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2019e). *Informe al Congreso 2020, Juntos construimos País, Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022*. Presidencia de la República. https://dapre.presidencia.gov.co/oci/DocumentosOCI/Informe_congreso_2020-IDM.pdf
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2020). Indicadores por entidad. *Sinergia*. <https://sinergiapp.dnp.gov.co/#IndicEntidad/76/40/33>
- Julio, J. y Cáceres, L. (2018). De una política de vivienda (2010-2014) a la consolidación de las bases de una política habitacional (2015-2018): la vivienda y su entorno en los ocho años del gobierno Santos. En J. Julio (Ed.), *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Julio, J. y Marriner, K. (2019). La política de vivienda en el pacto por Colombia: ¿continuidad o innovación? En J. Julio (Ed.), *Seguimiento y análisis de políticas públicas en Colombia*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.

Segunda sección – Políticas públicas locales
Plan de Desarrollo 2016-2019: “Bogotá mejor para todos”

Iniciativas para enfrentar la violencia contra la mujer durante la administración de Enrique Peñalosa

ANDRÉS MACÍAS TOLOSA¹
JUANA VALENTINA ACUÑA²

INTRODUCCIÓN

En la Visión Ciudad 2020 de Enrique Peñalosa, detallada en su plan de gobierno elaborado en julio de 2015, el entonces candidato a la Alcaldía de la ciudad hizo una referencia puntual a la importancia de garantizar los derechos y el bienestar de la mujer. En ese sentido, entre las propuestas del plan de gobierno dirigidas a recuperar la seguridad en la ciudad, además de fortalecer diversas iniciativas de prevención del delito, luchar contra la delincuencia y contra la impunidad, se estipuló de manera específica la necesidad de diseñar e implementar estrategias para prevenir la violencia intrafamiliar y los delitos físicos y psicológicos contra las mujeres. Las estrategias propuestas en ese documento incluían sancionar a los agresores, proveer apoyo jurídico y psicológico a las víctimas, fomentar la buena convivencia y la no violencia entre los ciudadanos, y garantizar el acceso de las mujeres a la justicia.

Una vez asumió la administración de la capital del país, su Plan Distrital de Desarrollo (PDD) 2016-2020, “Bogotá mejor para todos”, se estructuró a partir de tres pilares y cuatro ejes transversales, siguiendo lo previamente anunciado en su programa de gobierno. El tercer pilar del plan se denominó “Construcción de comunidad y cultura ciudadana”, y allí, en el artículo 30, se dispuso, como uno

1 PhD. Docente-Investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). hector.macias@uexternado.edu.co

2 Estudiante de Gobierno y Relaciones Exteriores, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). juana.acuna01@est.uexternado.edu.co

de los objetivos del plan, fortalecer el Sistema de Protección Integral a Mujeres Víctimas de Violencias (SOFIA)³ como la principal iniciativa para garantizar que la mujer pudiera gozar de su derecho “a una vida libre de violencias en Bogotá, asegurando la coordinación interinstitucional para la efectiva implementación de estrategias de prevención, atención y protección integral y restablecimiento de derechos de mujeres en riesgo o víctimas de violencias” (Acuerdo 645 de 2016).

Además de las disposiciones en torno a la lucha contra la violencia hacia la mujer, el plan de desarrollo también reconoció que en la ciudad persistían prácticas de discriminación y brechas de desigualdad que afectaban el desarrollo de las mujeres. Para enfrentar tal situación, el plan afirmó que las mujeres son sujetos de derechos y que deberían brindarse todas las garantías necesarias para empoderarlas y hacerlas actoras activas en la lucha por el cierre de esas brechas. Con esto en mente, el gobierno distrital propuso formular un nuevo Plan de Igualdad de Oportunidades para la Equidad de Género, continuar con las Casas de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres y las Casas de Todas, así como fortalecer la política pública de mujeres a través de la Secretaría de la Mujer, aumentando su intervención en espacios de participación, entre otras disposiciones.

El contexto de violencia contra la mujer en el cual Enrique Peñalosa asumió la administración de la ciudad era bastante complejo. En primer lugar, recibió una ciudad en donde si bien la tendencia de los homicidios de mujeres se venía reduciendo, las cifras aún eran alarmantes: como se muestra en la figura 1, según el Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF), los casos de homicidio a mujeres pasaron de 164 en 2012 a 119 en 2015, lo que equivale a pasar de una tasa de 4,36 mujeres por cada 100.000 habitantes en 2012, a una tasa de 2,92 en 2015. Es más, al sumar el total de casos reportados entre 2009 y 2014, Bogotá era la ciudad del país con el mayor número de homicidios durante dicho periodo (INMLCF, 2015).

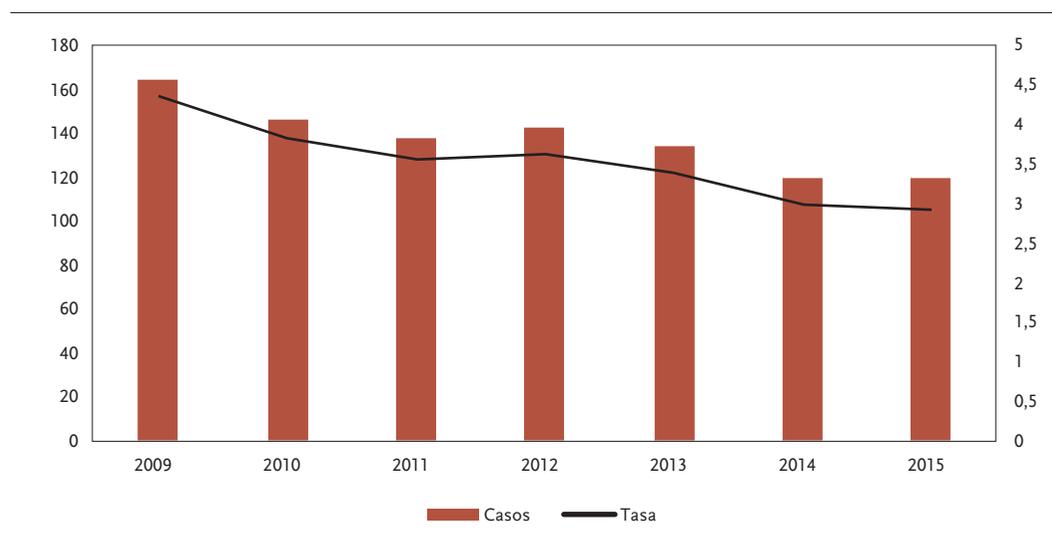
En segundo lugar, y a diferencia de los casos de homicidio, la violencia intrafamiliar⁴ sí presentaba una tendencia creciente. Según el Observatorio de Salud de Bogotá - SaluData, los casos de violencia intrafamiliar aumentaron un 23,5 % entre 2012 y 2015, con un total de 35.458 casos en ese año. Las localidades más afectadas por estos hechos, según el número de casos reportados, eran Bosa, Ciudad Bolívar y Suba, mientras que, en Chapinero, Barrios Unidos y Teusaquillo, el aumento por-

3 Sistema creado por el Concejo de Bogotá mediante el Acuerdo 421 de 2009.

4 Las estadísticas sobre violencia intrafamiliar incluidas en la tabla 1 corresponden a “diversas expresiones dentro de las cuales se encuentran la violencia física, económica, emocional, el abandono y la negligencia” (Secretaría Distrital de Salud, s. f.).

centual durante ese periodo fue el más alto: 64,5, 61,4 y 59,9%, respectivamente, tal como se presenta en la tabla 1.

Figura 1. Homicidios de mujeres en Bogotá entre 2009 y 2014. Casos y tasas por cada 100.000 habitantes



Fuente: elaboración propia con datos del INMLCF (2015).

Tabla 1. Violencia intrafamiliar en Bogotá. Número de casos y variación porcentual por localidad, 2012-2015

Casos	Usaquén	Chapinero	Santa Fe	San Cristóbal	Usme	Tunjuelito	Bosa	Kennedy	Fontibón	Engativá
2012	2042	256	651	2173	2508	538	4274	2641	972	2867
2015	2798	421	637	2884	2944	626	5225	3830	1232	2388
Var %	37,0%	64,5%	-2,2%	32,7%	17,4%	16,4%	22,3%	45,0%	26,7%	-16,7%

Casos	Suba	Barrios Unidos	Teusaquillo	Los Mártires	Antonio Nariño	Puente Aranda	La Candelaria	Rafael Uribe	Ciudad Bolívar	Sumapaz
2012	2828	378	177	471	281	640	95	1862	2887	170
2015	3282	610	283	495	344	783	125	2129	4222	200
Var %	16,1%	61,4%	59,9%	5,1%	22,4%	22,3%	31,6%	14,3%	46,2%	17,6%

Fuente: elaboración propia con datos Observatorio de Salud de Bogotá - SaluData

En tercer lugar –y tal vez el indicador más alarmante de los tres por su crecimiento exponencial–, los casos de violencia sexual en la ciudad tampoco paraban de crecer: entre 2012 y 2015, los casos aumentaron un 51,7%, con los casos más críticos en las localidades de Ciudad Bolívar, Suba, Barrios Unidos, Teusaquillo y Los Mártires, como se evidencia en la tabla 2.

Tabla 2. Violencia sexual en Bogotá. Número de casos y variación porcentual por localidad, 2012-2015

Casos	Usaquén	Chapinero	Santa Fe	San Cristóbal	Usme	Tunjuelito	Bosa	Kennedy	Fontibón	Engativá
2012	161	26	72	238	246	71	588	437	199	302
2015	210	42	84	378	332	67	1023	574	168	424
Var %	30,4%	61,5%	16,7%	58,8%	35,0%	-5,6%	74,0%	31,4%	-15,6%	40,4%

Casos	Suba	Barrios Unidos	Teusaquillo	Los Mártires	Antonio Nariño	Puente Aranda	La Candelaria	Rafael U Uribe	Ciudad Bolívar	Sumapaz
2012	287	39	22	53	39	124	12	281	287	3
2015	554	77	40	95	47	133	20	332	688	3
Var %	93,0%	97,4%	81,8%	79,2%	20,5%	7,3%	66,7%	18,1%	139,7%	0,0%

Fuente: elaboración propia con datos del Observatorio de Salud de Bogotá, SaluData.

Como contraste a esas estadísticas, es relevante destacar que los resultados de la segunda medición sobre tolerancia social de violencia contra la mujer, adelantada por la Consejería para la Equidad de la Mujer (CEM) en 2015, arrojaron que “Bogotá tiene en las dimensiones de atención e imaginarios una tolerancia baja de las violencias contra las mujeres en todos los sectores [...] [aunque] la dimensión de protección sigue teniendo deficiencias” (CEM, 2015).

Bajo este contexto, el presente artículo pretende analizar las iniciativas adelantadas durante la administración de Enrique Peñalosa para enfrentar la violencia contra la mujer en Bogotá. Primero, el documento describe las principales estrategias que planteó la administración desde su llegada en 2016. Posteriormente, se analizan los resultados puntuales de esas iniciativas, para finalizar con unas reflexiones generales sobre los retos que tendría que asumir la nueva administración.

LAS INICIATIVAS DE PEÑALOSA FRENTE A LA VIOLENCIA CONTRA LAS MUJERES EN BOGOTÁ

El Plan Distrital de Desarrollo 2016-2019: “Bogotá mejor para todos” estableció, como principal iniciativa de lucha contra la violencia hacia las mujeres, el fortalecimiento del sistema SOFIA. En ese sentido, se plantearon dos proyectos estratégicos: el primero, denominado “Bogotá mejor sin violencias contra las mujeres”, bajo el liderazgo de la Secretaría de la Mujer⁵, y el segundo, denominado “Bogotá un territorio seguro y accesible para las mujeres”, en el que también participaría la Secretaría

5 Dentro de la Secretaría Distrital de la Mujer se encuentra la Dirección de Eliminación de las Violencias contra las Mujeres y Acceso a la Justicia, la cual hace parte de la Subsecretaría de Fortalecimiento de Capacidades y Oportunidades.

de Seguridad, Convivencia y Justicia. En la tabla 3 se incluyen las metas propuestas de cada proyecto y su respectiva línea base.

Tabla 3. Metas de los proyectos propuestos para fortalecer el sistema SOFIA

Proyecto	Meta	Línea base (%)
Bogotá mejor sin violencias contra las mujeres	Alcanzar una tasa de demanda de atención de violencias contra las mujeres correspondiente a 3 puntos	Sin línea
	Reducir en 5% la tolerancia institucional a las violencias contra las mujeres	54
	Reducir en 5% la tolerancia social a las violencias contra las mujeres	43
	Aumentar a 2 puntos la tasa de utilización de servicio de atención telefónica para la prevención de las violencias contra las mujeres	0,39
	Garantizar el 100% de solicitudes de acogida para mujeres víctimas de violencias, de acuerdo con las competencias de la Secretaría de la Mujer, realizadas por autoridades competentes	Sin línea
	Lograr la consolidación del 100% de la información oficial disponible en materia de violencias contra las mujeres, a través de un sistema integrado de medición	5 bases de datos periódicas y 7 instituciones públicas que ofrecen información
	Alcanzar una tasa de utilización correspondiente a 2 puntos, del servicio de atención sociojurídica a mujeres	Sin línea
Bogotá un territorio seguro y accesible para las mujeres	Disminuir en 10% el porcentaje de mujeres que consideran que el sistema TransMilenio es inseguro	86,7 (2011)
	Aumentar en 15% el porcentaje de mujeres que consideran que el barrio en el que habitan es seguro	27 (2014)

Fuente: elaboración propia con datos del PDD Bogotá 2016-2020.

Lo anterior permite vislumbrar que, durante la administración de Enrique Peñalosa, la problemática asociada a la violencia contra la mujer fue asumida principalmente por la Secretaría de la Mujer. Sin embargo, especialmente con los indicadores ya presentados en la figura 1 y en las tablas 1 y 2, resulta cuestionable que dicha violencia no haya sido un factor más determinante y con mayor relevancia dentro del Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia⁶ (PISCC) elaborado por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia. En dicho documento, que es la base fundamental para la planeación estratégica en temas de seguridad, convivencia y justicia de la ciudad, no figuran por ningún lado las palabras femicidio ni feminicidio

6 El PISCC “es el documento de planeación estratégica en el cual se definen las estrategias, líneas de acción, programas y proyectos con los cuales se espera dar cumplimiento a la meta anteriormente señalada” (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017, p. 5). Según el Código de Policía y Convivencia de 2016, los planes integrales de seguridad y convivencia ciudadana deben ser elaborados por todos los entes territoriales en el primer semestre del primer año de gobierno (Ley 1801 de 2016).

–tipificado como delito autónomo por la Ley Rosa Elvira Cely de 2015–, y las pocas referencias a la violencia sexual se enfocan en la comunidad LGBTI. A lo que sí se le dio mayor relevancia en el PISCCJ fue a la violencia intrafamiliar⁷, considerada uno de los principales factores de lesiones personales, por detrás del consumo de alcohol y drogas ilícitas, y de ajustes de cuentas y control territorial.

Ahora bien, retomando los parámetros de seguimiento y evaluación incluidos tanto en el PDD como en el PISCCJ, en materia de violencia contra las mujeres no se plantean metas específicas orientadas a la reducción en el número de delitos concretos, como los delitos sexuales y la violencia intrafamiliar: mientras que el PDD se enfoca en fortalecer los instrumentos de atención a la mujer, reducir la tolerancia frente a hechos de violencia y mejorar la percepción de seguridad de las mujeres, el PISCCJ sí incluye indicadores por mejorar en materia de seguridad y convivencia –incluyendo, por ejemplo, reducir el número de homicidios y lesiones personales, e incrementar las instancias de denuncia y acceso a la justicia–, pero sin un claro enfoque de género. Ante esa situación, “no hay claridad sobre los motivos para trasladar los delitos contra las mujeres y la violencia intrafamiliar a la Secretaría de la Mujer, pese a ser un elemento central de la campaña” (FIP, 2019, p. 5).

No obstante, a lo largo de la administración de Peñalosa siguieron surgiendo otras iniciativas dirigidas a enfrentar la violencia contra la mujer en la ciudad. Del Acuerdo 676 de 2017, con el objetivo de crear lineamientos para prevenir la violencia de género, nació la Ruta Única de Atención a Mujeres víctimas de violencia y en riesgo de feminicidio. Mediante el Acuerdo 677 de 2017, se le dio vida jurídica al Sistema Distrital de Registro e Información Integral de Violencia de Género, denominado Sistema de Información Violeta. Este sistema de información tenía como objeto “consolidar y analizar la información de violencias de género, con el fin de hacer seguimiento, evaluación y gestión del conocimiento en violencias de género” (Acuerdo 677 de 2017); la Secretaría de la Mujer sería la encargada de administrarlo. Asimismo, el Acuerdo 703 de 2018, de iniciativa del Consejo Distrital, buscó fortalecer aún más el sistema SOFIA, actualizando la estrategia de articulación interinstitucional del sistema bajo la coordinación de la Secretaría de la Mujer.

7 En el PISCCJ, la violencia intrafamiliar es definida como “un fenómeno frecuentemente asociado a lesiones personales e incluso a homicidios. Este se desprende de una cultura muy arraigada, en la que hay carencia de pautas de crianza para la niñez, al igual que de tolerancia, principios y valores, y se ha ‘incorporado’ en la vida comunitaria debido a patrones culturales que se reproducen (e. g. familia tradicional, padre dominante, dependencia económica de la mujer)” (Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2017, p. 100).

De igual forma, en 2016, la ciudad se unió al programa liderado por ONU Mujeres, denominado Ciudades Seguras para las Mujeres y Niñas, un proyecto dirigido a prevenir y luchar contra la violencia y el acoso sexual a esa población, específicamente en espacios públicos. Ese programa fue una muestra más del interés puntual de la administración distrital por fortalecer los instrumentos que permitieran contrarrestar la violencia contra la mujer en el espacio y el transporte público. A dicho programa se sumaron el Protocolo de prevención, atención y sanción de las violencias contra las mujeres en el espacio y el transporte público en Bogotá, como parte de la estrategia “Me muevo segura”, y, posteriormente, el Mecanismo de Atención Intermedio (MAI), mediante el convenio interadministrativo 727 de 2018, el cual comenzó a ejecutarse en diciembre de ese año (Secretaría Distrital de la Mujer, 2019b).

Además de estas iniciativas, la administración de Enrique Peñalosa mantuvo otras que ya venían siendo implementadas desde administraciones anteriores; se continuó brindando atención a mujeres víctimas de algún tipo de violencia, a través de la Línea Púrpura Distrital –creada en 2015 como parte del sistema SOFIA–; bajo el liderazgo de la Subsecretaría de Políticas de Igualdad, se mantuvo en operación el Observatorio de Mujeres y Equidad de Género de Bogotá (OMEG); y se siguieron convocando los consejos locales de seguridad para las mujeres y diseñando los planes locales de seguridad para las mujeres, también liderados por la Secretaría de la Mujer.

RESULTADOS ALCANZADOS ENTRE 2016 Y 2019

De acuerdo con el Informe de cumplimiento del PDD, en el marco del Sistema SOFIA se alcanzó la atención integral al 100% de las personas en situación de prostitución y víctimas de explotación sexual, a través del servicio de Casas de Refugio. De igual manera, también se logró garantizar la atención al 100% de las solicitudes de acogida en estos centros para mujeres víctimas de violencia y de acuerdo con el modelo de la Secretaría de la Mujer. Por otra parte, se alcanzó el 68,7% de ejecución del Sistema de Información Violeta en 2019 y la Línea Púrpura Distrital logró convertirse en el principal canal de recepción de denuncias de casos por diversos tipos de violencia y en un mecanismo de activación de la ruta de atención, a fin de facilitar los esfuerzos de apoyo jurídico y psicosocial (Secretaría de la Mujer, 2020).

La administración distrital capacitó 11.900 servidores públicos en temáticas de mujer y género para mejorar la atención prestada a las mujeres víctimas de algún tipo de violencia y se alcanzó la meta de 2 puntos en la tasa de utilización del servicio de atención sociojurídica, gracias a la capacitación en temáticas de mujer y género de más de 5.000 servidores profesionales en derecho. Adicional a esto, con la

Estrategia de Justicia de Género, se logró brindar 36.038 orientaciones y asesorías jurídicas a mujeres víctimas en escenarios de la Fiscalía, el Centro de Atención para mujeres víctimas de violencia intrafamiliar (Cavif), el Centro de Atención Integral a Víctimas de Abuso Sexual (Caivas) y las casas de justicia (Secretaría de la Mujer, 2020). Todos esos resultados se encuentran detallados en la tabla 4, junto con el porcentaje de avance al final del cuatrienio.

Frente al objetivo de fortalecer las expresiones de violencia contra la mujer en el espacio y el transporte públicos, se avanzó satisfactoriamente: durante el cuatrienio se avanzó un 68%. En articulación con la Secretaría Distrital de Movilidad, también se hizo el lanzamiento de la cartilla *Mujeres, trabajo y movilidad* (Secretaría de la Mujer, 2019a). Asimismo, los Consejos Locales de Seguridad para las Mujeres pudieron sesionar en las veinte localidades de Bogotá, lo que condujo al diseño e implementación de veinte Planes Locales de Seguridad para Mujeres. Aunque se presentaron algunos obstáculos –asociados, por ejemplo, a la ausencia de diversos actores a varias sesiones, lo que dificultó la conformación de quórum decisorios (UIM, 2018)–, la experiencia de los Consejos Locales de Seguridad para las Mujeres obtuvo un premio de la Unión Iberoamericana de Municipalidades (UIM) en 2018 como ejemplo de buenas prácticas locales (Secretaría de la Mujer, 2020).

Tabla 4. Metas alcanzadas por la Secretaría Distrital de la Mujer 2016-2019 en el Proyecto Bogotá territorio seguro y sin violencias contra la mujer (proyecto de inversión No. 1068)

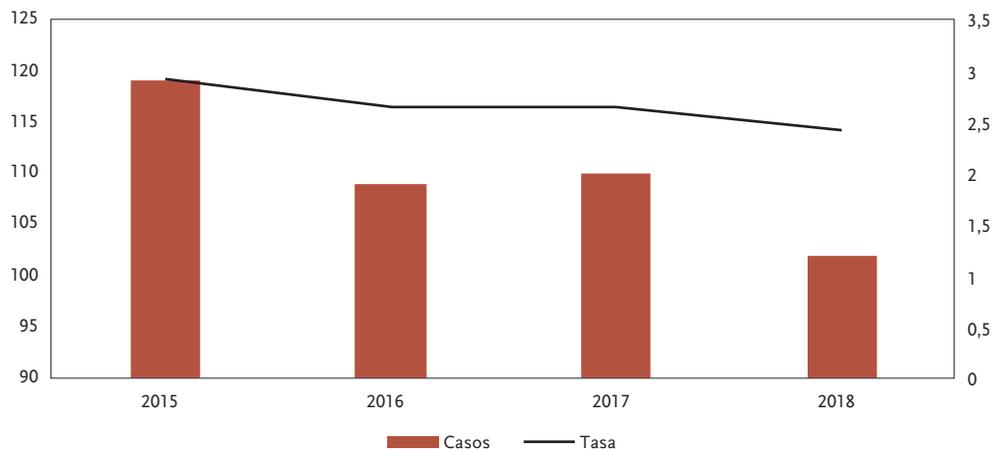
	Meta	Avance 2016-2019 (%)
1	Atender 29.000 mujeres víctimas de violencias a través de la oferta institucional de la Secretaría Distrital de la Mujer	96,3
2	Capacitar 5.000 servidores y servidoras profesionales en derecho en temáticas de mujer y género	104,8
3	Implementar un proceso de fortalecimiento de capacidades de servidores y servidoras con responsabilidad en la garantía del derecho de las mujeres a una vida libre de violencias y lucha contra el machismo	80
4	Brindar un lineamiento técnico en la formación del 100% de los servidores y servidoras de entidades distritales con competencia en prevención, investigación, judicialización, sanción y reparación de todas las formas de violencia contra las mujeres.	94
5	Realizar un proceso de fortalecimiento y seguimiento a la implementación del SOFIA	80
6	Realizar 50.000 atenciones a mujeres a través de la Línea Púrpura Distrital	93,6
7	Proteger 4.450 personas (mujeres víctimas de violencia y personas a cargo) a través de Casas Refugio, de manera integral	84
8	Diseñar e implementar un Protocolo de atención a mujeres víctimas de violencias en el sistema Transmilenio	68,7
9	Sesionar 20 Consejos Locales de Seguridad para las mujeres de manera continua	80

	Meta	Avance 2016-2019 (%)
10	Implementar 20 Planes Locales de Seguridad para las Mujeres a través de la dinamización de acciones.	80
11	Operar un Sistema Integrado de Medición Oficial de las Violencias Contra las Mujeres en el D.C. (Sistema de Información Violeta)	68,7
12	Diseñar e implementar una campaña de prevención de las violencias ejercidas en el espacio público contra las mujeres en su diversidad (Campaña de cambio cultural “Me nuevo segura”)	48

Fuente: elaboración propia con datos de la Secretaría de la Mujer (2020).

Sin embargo, a pesar de estos avances en la gestión de la administración distrital enfocados en el fortalecimiento de la atención y concientización de la población y de los funcionarios públicos frente a la problemática de la violencia contra la mujer –evidenciados en los altos porcentajes de cumplimiento con relación a las metas establecidas–, los indicadores en torno a los delitos que afectan a las mujeres muestran un contexto totalmente opuesto. Aunque los homicidios mantuvieron su tendencia decreciente, como se presenta en la figura 2, los indicadores de SaluData frente a la violencia sexual siguieron creciendo de manera exponencial: a nivel distrital, los casos reportados aumentaron un 60,2 %, al pasar de 5.291 en 2015 a 8.474 en 2019; asimismo, los casos aumentaron en todas las localidades; Tunjuelito, Teusaquillo, Chapinero, Antonio Nariño, Santa Fe y Kennedy fueron las más afectadas, con incrementos entre 232 y 101 %, entre 2015 y 2019.

Figura 2. Homicidios de mujeres en Bogotá entre 2015 y 2018. Casos y tasas por cada 100.000 habitantes



Fuente: elaboración propia con datos del INMLCF (2016; 2017; 2018; 2019).

Tabla 5. Violencia sexual en Bogotá. Número de casos y variación porcentual por localidad, 2015-2019

Casos	Usaquén	Chapinero	Santa Fe	San Cristóbal	Usme	Tunjuelito	Bosa	Kennedy	Fontibón	Engativá
2015	2798	421	637	2884	2944	626	5225	3830	1232	2388
2019	1130	380	862	2899	2367	881	4149	4163	989	2232
Var %	-59,6%	-9,7%	35,3%	0,5%	-19,6%	40,7%	-20,6%	8,7%	-19,7%	-6,5%

Casos	Suba	Barrios Unidos	Teusaquillo	Los Mártires	Antonio Nariño	Puente Aranda	La Candelaria	Rafael U Uribe	Ciudad Bolívar	Sumapaz
2015	3282	610	283	495	344	783	125	2129	4222	200
2019	3013	352	403	715	436	909	136	2466	4330	65
Var %	-8,2%	-42,3%	42,4%	44,4%	26,7%	16,1%	8,8%	15,8%	2,6%	-67,5%

Fuente: elaboración propia con datos Observatorio de Salud de Bogotá - SaluData.

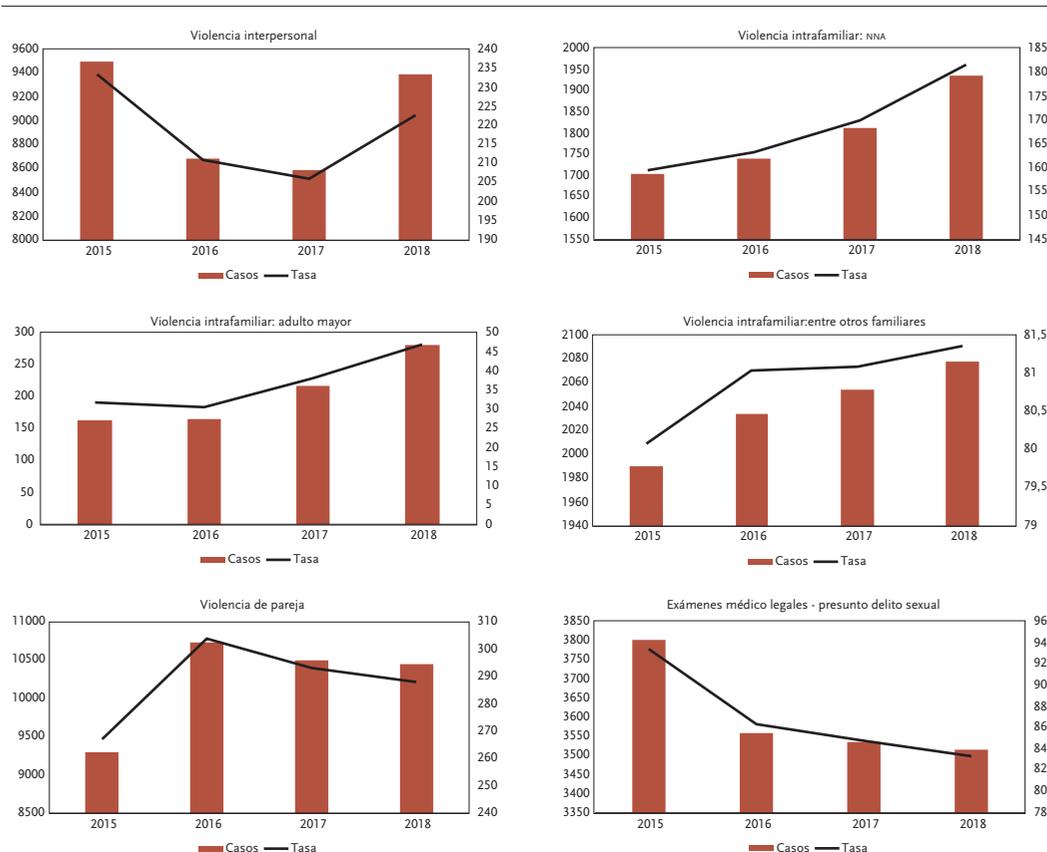
En cuanto a la violencia intrafamiliar, según SaluData, la situación no parecería ser tan negativa en un principio: a nivel distrital, los casos reportados disminuyeron 7,3 % entre 2015 y 2019, localidades como Sumapaz y Usaquén fueron las que más mejoraron –reportaron una disminución de 67,5 y 59,6 %, respectivamente–; pero, por otro lado, en Los Mártires, Teusaquillo y Tunjuelito hubo aumentos de más del 40 % en el mismo periodo (SaluData, s. f.) No obstante, al contrastar esos datos con los reportados por el INMLCF, el panorama resulta ser mucho más negativo.

Como se muestra en la figura 3, los casos de violencia interpersonal disminuyeron durante los primeros años de la administración de Enrique Peñalosa, pero en 2018 volvieron a niveles similares a los que había en 2015; los casos de niños, niñas y adolescentes (NNA), en los que las víctimas fueron mujeres, aumentaron 14 % entre 2015 y 2018; las mujeres adultas mayores y la violencia intrafamiliar generada por otros familiares también reportaron crecimientos constantes en ese mismo periodo; asimismo, la violencia intrafamiliar aumentó considerablemente en 2016, aunque la curva empezó a descender a partir de ese pico; el único indicador que sí presentó una evidente mejoría corresponde a los exámenes médico-legales por presuntos delitos sexuales, los cuales disminuyeron 7,6 % entre 2015 y 2018 –aunque esa tendencia plantea nuevos cuestionamientos al contrastarla con los datos recopilados por SaluData en materia de violencia sexual–.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

Los esfuerzos adelantados por la administración de Enrique Peñalosa no fueron suficientes para reducir las expresiones de violencia contra las mujeres en Bogotá. Esta problemática, que en época de campaña fue un tema importante, perdió un

Figura 3. Mujeres víctimas de casos de violencia en Bogotá entre 2015 y 2018. Casos y tasas por cada 100.000 habitantes



Fuente: elaboración propia con datos del INMLCF (2015; 2016; 2017; 2018).

poco de relevancia en la agenda de gobierno desde el momento en que se formuló el PDD. Los proyectos elaborados desde la administración estuvieron orientados a mejorar la atención a las mujeres víctimas y acompañarlas en todo el proceso posterior al hecho victimizante, pero en las iniciativas distritales no se evidenciaron mayores esfuerzos por reducir los principales indicadores asociados a esos hechos violentos. La responsabilidad de garantizar la seguridad de las mujeres fue delegada principalmente en la Secretaría Distrital de la Mujer, mientras que las iniciativas adelantadas por la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, si bien buscaron reducir los principales indicadores de inseguridad en la ciudad, no evidenciaron un claro enfoque de género dentro de sus estrategias: en el PISCCJ son mínimas las referencias a los delitos sexuales y a la violencia intrafamiliar donde las víctimas son, en su mayoría, mujeres.

La infraestructura y las capacidades administrativas con que hoy cuenta la Alcaldía de Bogotá para brindar atención y acompañamiento a las mujeres víctimas de hechos violentos son más robustas que hace cuatro años –como lo evidencia el avance en las metas establecidas en el PDD 2016-2019 reportado por la Secretaría de la Mujer–, pero la ocurrencia de esos hechos violentos ha empeorado en el mismo periodo. Es fundamental que el objetivo del sistema Sofia, que aboga por una adecuada coordinación interinstitucional para proveer estrategias de prevención, atención y protección a las mujeres, se pueda alcanzar de manera efectiva; así, la Secretaría de la Mujer y la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia podrían lograr resultados efectivos de manera conjunta en materia de seguridad con enfoque de género.

La lucha contra la violencia hacia las mujeres debería mantenerse continuamente en la agenda pública de toda administración local, este debe ser un tema primordial desde la fase de campaña política, pasando por el proceso de formulación de estrategias dirigidas a reducir los delitos que afectan a las mujeres, y a mantener y mejorar la oferta estatal de atención y acompañamiento. En esa línea, con la frase “Si el crimen no duerme, la seguridad y la justicia tampoco”, la alcaldesa electa de Bogotá, Claudia López, en su discurso de campaña, lanzó un mensaje a la ciudadanía sobre su determinación en la lucha contra el crimen y la delincuencia, e incluyó allí la violencia contra la mujer. En su programa de gobierno y en el Plan de Desarrollo Distrital 2020-2024, “Un nuevo contrato social y ambiental para el siglo XXI”, diseñado con enfoque de género, se hace énfasis en la prevención y sanción eficaz de las violencias basadas en género y la violencia intrafamiliar. En este sentido, se puede observar que se propone una continuidad en el fortalecimiento del sistema SOFIA y la ampliación del modelo de casas refugio. También se evidencia el interés por la potenciación de la Línea Púrpura, con la inclusión de nuevos protocolos de atención, y las capacitaciones de los servidores públicos que atiendan a las mujeres víctimas de violencias de género.

Como propuestas novedosas se pueden identificar, entre otras, la creación de siete centros de atención a distintos tipos de violencias contra la mujer e intrafamiliar, los cuales funcionarán 24 horas al día, siete días a la semana, y se apoyarán en los modelos Cavif y Caivas. Otras de sus iniciativas incluyen los programas de formación ciudadana en detección y denuncia de la violencia intrafamiliar, las intervenciones urbanas en áreas de alta incidencia de violencia sexual identificadas y un plan para enfrentar y prevenir el acoso contra la mujer dentro del sistema Transmilenio.

Son grandes los retos a los que se enfrenta la actual administración en la garantía de la seguridad y el bienestar de las mujeres del distrito, los cuales se han agudizado por la situación actual de pandemia por la covid-19. Desde que inició el aislamiento

preventivo en la ciudad, las mujeres están sufriendo en mayor medida la violencia en sus hogares. Según datos de la Secretaría de la Mujer, durante los meses de aislamiento las llamadas a la Línea Púrpura aumentaron 230%, así como las solicitudes de atención psicológica y jurídica en las Casas de Igualdad de Oportunidades (Bastidas, 2020). Más allá de las diferencias ideológicas y de las luchas políticas que puedan existir, es fundamental redoblar los esfuerzos para ampliar la red de atención a la mujer, fortalecer las estrategias de prevención, brindar asistencia oportuna a todos los casos de violencia que diariamente se presentan en los hogares bogotanos, incentivar una adecuada articulación interinstitucional y diseñar estrategias eficientes de evaluación; solo así se puede lograr una efectiva implementación integral de las estrategias encaminadas a reducir la violencia contra la mujer.

REFERENCIAS

- Alcaldía de Bogotá (2016). *Proyecto del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016-2020*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Alcaldía de Bogotá (2020). *Proyecto del Plan Distrital de Desarrollo un Nuevo Contrato Social y Ambiental para la Bogotá del Siglo XXI*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Bastidas, L. (2020). *El llamado de auxilio de las mujeres en la emergencia del Covid-19*. <http://concejodebogota.gov.co/el-llamado-de-auxilio-de-las-mujeres-en-la-emergencia-del-covid-19/cbogota/2020-04-24/100324.php>
- Consejería para la Equidad de la Mujer (CEM) (2015). *Segunda medición del estudio sobre tolerancia social e institucional de las violencias contra las mujeres*. Bogotá: Presidencia de la República, ONU Mujeres, Embajada de Noruega, Cooperación Española y Corporación Humanas.
- Fundación Ideas para la Paz (FIP) (2019). *Seguridad en Bogotá. Los resultados de la actual Alcaldía y las propuestas de los candidatos*. <http://ideaspaz.org/media/website/seguridad-bogota-fip.pdf>
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) (2015). *Masatugó 2009-2014. Mujer que recibe lo malo, para entregar lo bueno*. INMLCF.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) (2016). *Forensis 2015. Datos para la vida*. INMLCF.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) (2017). *Forensis 2016. Datos para la vida*. INMLCF.
- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) (2018). *Forensis 2017. Datos para la vida*. INMLCF.

- Instituto Nacional de Medicina Legal y Ciencias Forenses (INMLCF) (2019). *Forensis 2018. Datos para la vida*. INMLCF.
- Sanz, B., Díaz, F. M. y Aguilera, T. (2016). *Datos y cifras claves para la superación de la violencia contra las mujeres. Módulo 1*. ONU Mujeres y Usaid.
- Secretaría Distrital de Hacienda (2019). *Informe de cumplimiento del Plan de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016-2019*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de la Mujer (2019a). *Balance estratégico de la Secretaría Distrital de la Mujer*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de la Mujer (2019b). *Mujeres en cifras 16. Experiencias de las mujeres en el espacio y el transporte público*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de la Mujer (2020). *Informe de gestión Plan Distrital de Desarrollo Bogotá Mejor para Todos 2016-2019*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría Distrital de Salud (s. f.). Observatorio de Salud de Bogotá-SaluData. <http://saludata.saludcapital.gov.co/osb/>
- Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2017). *Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia 2017-2020*. <https://scj.gov.co/sites/default/files/planeacion/PISCJ.pdf>
- Unión Iberoamericana de Municipalistas (UIM) (2018). Premios UIM a las buenas prácticas locales con enfoque de género. <http://comunidades.uimunicipalistas.org/genero/wp-content/uploads/sites/5/2018/07/Ficha-premios-UIM-buenas-pr%C3%A1cticas-Violencias.pdf>

Uso del Esmad como instrumento para enfrentar las alteraciones del orden público en Bogotá: un contraste entre Enrique Peñalosa y Claudia López

ANDRÉS MACÍAS TOLOSA¹

PAULA ARIZA²

JULIETH MUÑOZ³

INTRODUCCIÓN

A finales de 2019, el descontento social, la corrupción y la falta de gobernabilidad generaron una serie de movilizaciones sociales en el país, que tuvieron su mayor auge el 21 de noviembre. La forma como cada administración local enfrentó puntualmente dichas movilizaciones –sumado al debate constante y permanente, en ámbitos tanto políticos como académicos, sobre el tratamiento del Estado a la protesta social–, despertó una gran controversia en todo el territorio nacional, especialmente por la coyuntura que estaba por venir: la llegada de nuevos gobiernos locales a partir del 1 de enero de 2020. Cómo garantizar la protesta social, manteniendo un entorno seguro para los ciudadanos y evitando el abuso del uso de la fuerza por parte de la fuerza pública, fueron temas centrales durante la campaña política y aún más en los momentos previos al cambio de gobierno.

El trágico desenlace de Dilan Cruz en la ciudad de Bogotá revivió las discusiones alrededor de la existencia del denominado Escuadrón Móvil Antidisturbios (Esmad),

1 PhD. Docente-Investigador del Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [hector.macias@uexternado.edu.co].

2 Estudiante de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [paula.ariza03@est.uexternado.edu.co].

3 Estudiante de Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia, Bogotá (Colombia). [julieth.munoz02@est.uexternado.edu.co].

así como sobre la revisión de sus protocolos de intervención y la pertinencia de su presencia en medio de manifestaciones y protestas sociales; incluso surgieron llamados para su desmantelamiento. También despertó nuevamente una vieja discusión en torno al rol y la capacidad de maniobra que tienen los alcaldes y gobernadores, como la primera autoridad de policía que son, sobre el empleo del uso de la fuerza pública en ámbitos locales y su relacionamiento con el comandante de policía respectivo.

A finales de 2019, Enrique Peñalosa cerró su periodo de gobierno fuertemente criticado por utilizar la mano dura para enfrentar la protesta social, especialmente cuando esta afectaba la movilidad y el transporte público de la ciudad (Ávila, 2019). Por su parte, Claudia López, que durante su campaña política en Bogotá llegó con un discurso orientado a hacer uso del Esmad solo como instrumento de última instancia para enfrentar la protesta social, se vio obligada a poner a prueba sus propuestas en menos de un mes de haberse posesionado y el Esmad tuvo que intervenir.

Este contexto genera un interés particular por contrastar las iniciativas planteadas por los dos gobernantes locales en Bogotá para hacerle frente a la protesta social y a las afectaciones al orden público en la ciudad, dados los enfoques aparentemente diferentes que cada uno quiso imprimirle a su administración. De esa manera, se podrán brindar insumos adicionales para profundizar el análisis sobre las herramientas y la capacidad de acción real con las que cuentan las autoridades locales para manejar la protesta social –y especialmente los hechos de violencia asociados a esas manifestaciones–, así como el alcance y los límites que tiene el alcalde de la capital del país para hacerlo.

Este artículo se divide en cuatro secciones. En la primera se describen las acciones estipuladas para garantizar la protesta social en Colombia, así como el papel de la fuerza pública en las manifestaciones y la historia detrás de la existencia y el sustento legal del Esmad. En la segunda sección se aborda el manejo que Enrique Peñalosa le dio a las manifestaciones sociales en su último año de gobierno. En la tercera sección se examinan los planteamientos de Claudia López para enfrentar las alteraciones al orden público en la ciudad al comienzo de su periodo en la Alcaldía. Por último, se presentan unas conclusiones y reflexiones finales.

SOBRE EL MANEJO DE LA PROTESTA SOCIAL EN COLOMBIA, EL ROL DE LA FUERZA PÚBLICA Y LA EXISTENCIA DEL ESMAD

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera, firmado en noviembre de 2016 entre el Gobierno de Juan Manuel Santos y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-

EP) reconoció que la movilización y la protesta pacífica son parte fundamental de todo proceso de construcción de paz. Tal reconocimiento llevó al Gobierno nacional a revisar los lineamientos oficiales para garantizar los derechos de los ciudadanos que deseen participar en ese tipo de manifestaciones –y también de quienes no participen en ellas–. Con ese objetivo en mente, el Estado adelantó un proceso de concertación con varias organizaciones como “las plataformas de Derechos Humanos agremiadas en la Mesa Nacional de Garantías, los movimientos sociales parte de la Cumbre Agraria, Campesina, Étnica y Popular (Cacep), el Movimiento Nacional de Víctimas de Crímenes de Estado (Movice), y otros sectores sociales” (FCSP, 2019, p. 48), el cual derivó en la publicación de la Resolución 1190 de 2018. Por medio de esa resolución se adoptó el “Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación, inclusive de quienes no participan en la protesta pacífica”, como la guía metodológica –la cual no se debe entender como una nueva legislación–, para establecer mayor claridad sobre las diferentes prácticas y acciones que proceden en un escenario de protesta social.

El protocolo de 2018 reafirma como instancias de coordinación las mesas de seguimiento y los puestos de mando unificado (PMU): las primeras se crean para hacerle seguimiento “al respeto y garantía de la protesta pacífica y de los derechos de quienes no participan en ella” (Resolución 1190 de 2018), mientras que los PMU son la instancia de coordinación interinstitucional de entidades estatales para poder monitorear la evolución de la protesta pacífica y articular las acciones y operaciones que se deban desplegar. Asimismo, el protocolo establece que el uso de la fuerza debe tenerse en cuenta “como último recurso físico para proteger la vida e integridad física de las personas, [...] sin mandamiento previo y escrito, para prevenir, impedir o superar la amenaza o perturbación de la convivencia y la seguridad pública” (Resolución 1190 de 2018) y, en caso de recurrir a ella, debe aplicarse con base en principios de igualdad, proporcionalidad y racionalidad⁴.

La Resolución 1190 también incluye un componente sobre el uso de la fuerza, donde se indica que es la Policía Nacional quien debe intervenir para garantizar los derechos y las libertades de los manifestantes y de quienes no participan de la misma, cuando ello se requiera. Esa ha sido la naturaleza de la Policía Nacional desde 1981,

4 Al respecto, es importante recordar que la Resolución 02903 de 2017 del Ministerio de Defensa establece el reglamento para el uso de armamento y de dispositivos menos letales por parte de la Policía Nacional, y que esta, a su vez, elaboró una cartilla pedagógica de uso adecuado de la fuerza y armas de fuego.

cuando fue creada mediante el Decreto 1000 de noviembre de ese mismo año, con el fin de prevenir y resolver problemas sociales, garantizar el ejercicio de derechos y libertades civiles, y la seguridad y convivencia ciudadanas. Sin embargo, el amplio espectro de roles que ha tenido que jugar la Policía Nacional en la historia de Colombia –incluyendo su deslegitimación al haber sido utilizada como un instrumento de control social y partidista a mediados del siglo XX– (Becerra, 2011), sumado a la intensificación de nuevas problemáticas que aumentaban el descontento social a finales del siglo XX, llevó a que durante el periodo presidencial de Andrés Pastrana se creara un escuadrón especial dentro de la institución. Este escuadrón se constituyó “como una fuerza debidamente entrenada en el uso de armamento no letal y en el manejo adecuado de marchas, paros y en general todo lo relacionado con la atención de multitudes” (Rozo, 2013, p. 40). En ese momento, el Esmad fue desplegado, en primera instancia, en las principales ciudades del país: Bogotá, Medellín, Cali, Bucaramanga, Barranquilla, Pereira, Popayán, Valledupar y Nariño.

El Esmad fue fundado bajo el Decreto transitorio 0205 de febrero de 1999, de la dirección de la Policía Nacional, para fortalecer la acción de la institución en el control del orden público. Diez años más tarde, mediante la Resolución 03514 de 2009, expedida durante el segundo periodo presidencial de Álvaro Uribe Vélez, se expidió el Reglamento de Supervisión y Control de servicios para la Policía Nacional, como complemento a lo ya estipulado en el artículo 4 del Decreto 422 de 2006, que determinó que el funcionamiento del Esmad se encuentra dictaminado por la Dirección de Seguridad Ciudadana de la Policía Nacional. Este reglamento formalizó la existencia del escuadrón y llevó a la publicación y adopción del *Manual para el servicio de policía en la atención, manejo y control de multitudes*⁵. El manual tiene la finalidad de “guiar a las unidades uniformadas de la Policía Nacional frente al proceder adecuado en la atención, manejo y control de multitudes” (Policía Nacional, 2009); indica el deber ser de las funciones, operaciones y equipo de los escuadrones, y establece los criterios para su empleo. Estos criterios se detallan en la tabla 1.

5 El manual hace alusión a los principios básicos sobre el empleo de la fuerza y de armas de fuego, adoptados en 1990 en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas, y a las normas sobre el empleo de agentes químicos establecidas en la Convención de Armas Químicas y sobre su Destrucción, teniendo en cuenta el Decreto 2535 de 1993 por el cual se expiden normas sobre armas, municiones y explosivos.

Tabla 1. Criterios de empleo de los escuadrones móviles antidisturbios

1	En caso de que la unidad policial correspondiente no cuente con un escuadrón móvil antidisturbios, el comandante de comando correspondiente –de Región Metropolitana o Departamento de Policía– debe hacer un análisis del costo que implicaría su desplazamiento desde otra unidad.
2	No se debe utilizar al Esmad en actividades diferentes a las que dieron origen a su creación.
3	El Esmad debe actuar “bajo las órdenes de sus mandos naturales y evitar, con esto, se atente contra la unidad de grupo y se pueda presentar distorsión de roles” (Resolución 03514 de 2009).
4	Un escuadrón debe estar compuesto por la formación 1-4-50: un oficial y 50 unidades, divididas en tres escuadras (intervención, apoyo y reserva) y dos equipos (seguridad, protección, intervención [SPI] y gaseadores).
5	Todo vehículo antimotines utilizado en una intervención solo puede apoyar bajo los lineamientos operacionales del Esmad.
6	El escuadrón apoyará a la unidad policial correspondiente, exclusivamente hasta que se logre el restablecimiento del orden.
7	En caso de que la unidad policial correspondiente no cuente con un escuadrón móvil antidisturbios, el comando de departamento correspondiente deberá brindar el apoyo logístico necesario.
8	Cuando se deba intervenir en zonas rurales, se deberá contar con los escuadrones móviles de carabineros.

Fuente: elaboración propia con base en el *Manual para el servicio de policía en la atención, manejo y control de multitudes* (Resolución 03514 de 2009).

Además de ese manual de atención, manejo y control de multitudes, se han expedido otras directrices relativas a la operatividad de los escuadrones. Entre ellas se encuentra el Decreto 124 de 2014 reglamentario de la Ley 1698 de 2013, que reafirma la “integración de los tratados internacionales ratificados por Colombia, la legislación nacional y la jurisprudencia en materia de derechos humanos y derecho internacional humanitario al planeamiento, ejecución y seguimiento de las operaciones, operativos y procedimientos de la Fuerza Pública” (art. 4). Asimismo, la Resolución 02903 del 23 de junio de 2017⁶ del Ministerio de Defensa Nacional, establece un reglamento específico para el uso y empleo de armas y dispositivos menos letales, y la Resolución 03002 del mismo año llevó a la expedición del *Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional*.

Desde entonces, el Esmad ha sido utilizado como un recurso importante para apoyar a los departamentos de policía en la atención de afectaciones al orden público. No obstante, el funcionamiento de los escuadrones ha sido objeto de controversia por las distintas denuncias sobre el uso excesivo de la fuerza, tortura, violaciones y muertes que se atribuyen a sus acciones e intervenciones. Así, 21 años después de su creación, Colombia cuenta con 23 escuadrones móviles antidisturbios, 3 de ellos

6 Esta resolución responde a normas internacionales estipuladas en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Pidesc), la Convención contra la Tortura y la Convención Americana sobre Derechos Humanos (CADH).

en Bogotá, los cuales están integrados por 3.580 agentes⁷; del total de integrantes, 106 son mujeres, es decir, el 3 % del total del cuerpo especial. Actualmente hay unidades del Esmad presentes en 18 de los 32 departamentos del país⁸; Bogotá y Medellín son las ciudades con más agentes, cada una con 565 y 323, respectivamente (La liga contra el silencio, 2019).

LAS INICIATIVAS DE ENRIQUE PEÑALOSA EN MEDIO DE LA PROTESTA SOCIAL

En Bogotá, para entender el manejo de las manifestaciones y la protesta social, es necesario remitirse al periodo de gobierno de Gustavo Petro. Luego de las diferentes movilizaciones a nivel nacional y las denuncias por irregularidades en la actuación del Esmad en el Paro Nacional Agrario del año 2013, para 2015 se instalaron en Bogotá mesas de trabajo, diálogo y concertación entre distintos grupos de la sociedad civil, delegados de la Policía Nacional, del Ministerio del Interior y de la Secretaría Distrital de Gobierno, en representación de la Alcaldía, con el fin de dictar normas y procedimientos orientados a la protección y garantía del derecho a la movilización social y la protesta pacífica. Esas conversaciones dieron como resultado la firma del Decreto 563 de 2015, en el cual se estableció el “Protocolo de actuación para las movilizaciones sociales en por el derecho a la movilización y la protesta pacífica”.

Ese protocolo creó la Mesa Distrital de Seguimiento al Ejercicio de los Derechos a la Libertad de Expresión, Reunión, Asociación y Movilización Social Pacífica –con lineamientos similares a los reafirmados posteriormente en la Resolución 1190 de 2018–, así como las Comisiones de Verificación e Intervención de la sociedad civil (CVI), con el objetivo de “hacer veeduría y monitoreo de la actividad de las autoridades distritales y demás actores que intervienen en el ejercicio del derecho a la movilización” (Decreto 563 de 2015). Este decreto fue uno de los últimos actos de gobierno de Gustavo Petro a pocos días de terminar su periodo y, dado que no se modificó durante la administración de Enrique Peñalosa, mantuvo su vigencia.

Asimismo, para el periodo 2016-2019, Enrique Peñalosa elaboró el Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia (PISCJ) 2017-2020, principal instrumento de planeación estratégica de la Alcaldía en materia de seguridad y

7 Según datos de la Liga contra el silencio (2019), existen 24 escuadrones móviles compuestos por 3.876 integrantes.

8 Hay unidades móviles en las áreas metropolitanas de Bogotá, Cúcuta y Valle de Aburrá, así como en los departamentos de Antioquia, Atlántico, Bolívar, Caldas, Casanare, Cauca, Cesar, Córdoba, Huila, La Guajira, Magdalena, Meta, Nariño, Risaralda, Santander, Tolima y Valle.

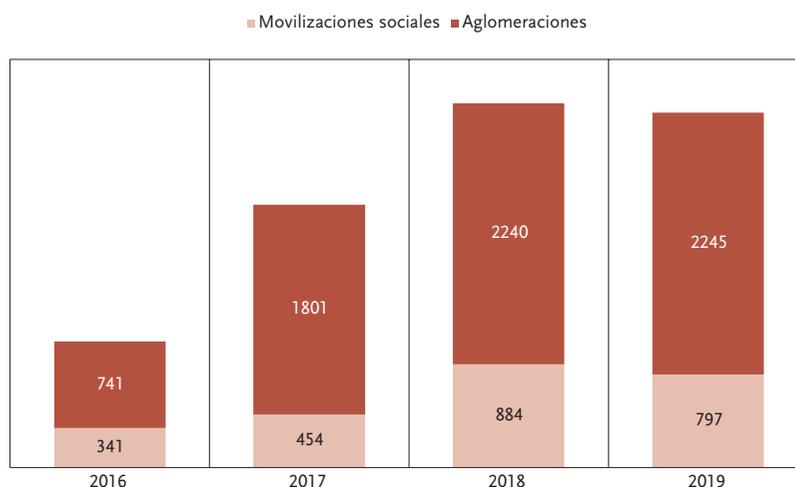
convivencia. El PISCJ, en su estrategia de control diseñada para hacer a Bogotá más segura⁹, identificó una línea de acción denominada “Modelo de intervención integral del territorio”. Dentro de esa línea incluyeron unos gestores de convivencia, específicamente al equipo de reacción¹⁰, como la principal estrategia para “brindar acompañamiento a las diferentes modalidades de movilización, protesta ciudadana, monitoreo a disturbios, colectivos urbanos, apoyo en atención de emergencias y acompañamiento a operativos y eventos masivos de alta complejidad” (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2018, p. 113). Estos gestores fueron capacitados, entre otras cosas, en las diferentes disposiciones e iniciativas estipuladas en el Código Nacional de Policía y Convivencia que entró en vigencia en enero de 2017 y se les encomendó, además, garantizar la protesta pacífica bajo el marco establecido en el Decreto 563 de 2015.

En el PISCJ no se incluyó ninguna otra referencia relacionada con las movilizaciones sociales y aglomeraciones, y convirtió a los gestores de convivencia en el principal instrumento con el que contaría la administración distrital en la materia. Los gestores de convivencia tenían dos objetivos específicos: fomentar el diálogo con los ciudadanos en medio de las movilizaciones sociales que tuvieran lugar; y servir como mediadores en escenarios de confrontación para buscar mantener y garantizar unas condiciones mínimas de seguridad y convivencia (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2019). Según el informe de gestión de la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia, los gestores de convivencia tuvieron que realizar acompañamientos en 1.082 ocasiones durante 2016, en 2.255 durante 2017, 3.124 en 2018 y 3.042 en 2019. Como se muestra en la figura 1, la mayor parte de esos acompañamientos se realizó a casos de aglomeraciones: los gestores de convivencia reaccionaron 341 veces ante movilizaciones sociales en 2016; 454 en 2017; 884 en 2018; y 797 en 2019 (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2019).

9 El PISCJ incluyó cuatro estrategias principales: además de la de control, también estableció las de prevención, judicialización e inversión en tecnología y bienes.

10 Los gestores de convivencia se dividen en dos equipos: uno de reacción y otro territorial. A diferencia del primero, el territorial “lleva a cabo un trabajo de gestión social y comunitaria en las veinte (20) localidades del Distrito Capital, con objetivo de identificar los principales factores de conflictividad que inciden en la convivencia y las organizaciones sociales que hacen presencia en las localidades” (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2018, p. 113).

Figura 1. Acompañamiento de gestores de convivencia durante movilizaciones sociales y aglomeraciones en Bogotá, 2016-2019



Fuente: elaboración propia con datos de Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia (2019).

Al final de su gestión, la Secretaría Distrital de Seguridad, Convivencia y Justicia consideró que estos gestores de convivencia permitieron fortalecer los canales de diálogo con la ciudadanía –los cuales en ocasiones se concertaron desde antes que la movilización tuviera lugar–, aunque también reconoció, por un lado, que hechos violentos que tenían lugar durante las manifestaciones incidieron en la eficacia de los gestores y, por otro lado, que la Secretaría afrontó una “alta demanda de unidades que sobrepasa el recurso disponible” (Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, 2019, p. 52). Esta última dificultad cobra relevancia cuando la cifra de gestores de convivencia en Bogotá, que llegó ser de más de 300, se redujo a un número entre 150, según la Secretaría (2019) y 100 (El Tiempo, 2020).

Infelizmente, entre el 1 de enero de 2016 y el 31 de enero de 2019, el banco de datos del Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) asevera que en Bogotá ocurrieron al menos 53 casos donde se evidenciaron agresiones o extralimitaciones en el uso de la fuerza por parte de efectivos de la Policía Nacional, incluidas allí las intervenciones del Esmad, los más trágicos fueron los casos de Miguel Ángel Barbosa en abril de 2016 y de Dilan Cruz en noviembre de 2019 (Cinep, 2020). Por otro lado, el Ministerio de Defensa Nacional afirmó que según el Sistema de Información de Peticiones, Quejas, Reclamos y Sugerencias de la Policía Nacional, en 2018 se reportaron una queja y dos reclamos por abuso de autoridad y agresión física por parte de integrantes del Esmad, sumado a una queja adicional en 2019;

igualmente, confirmó que a finales de 2019 había seis procesos disciplinarios en curso (Ministerio de Defensa Nacional, 2019).

A raíz de la muerte de Dilan Cruz, de los acontecimientos ocurridos en noviembre de 2019 y de las denuncias de abuso policial y detenciones arbitrarias, la Comisión Primera de la Cámara de Representante solicitó un debate de control político sobre “Paz, seguridad y abuso de la fuerza en el marco de la protesta”, en el que se citó al ministro de Defensa, a la ministra del Interior, al director de la Unidad Nacional de Protección, al comandante del Ejército Nacional, al director general de la Policía Nacional; todos los citados son funcionarios del nivel nacional, lo que da muestra de la controversia frente al alcance, las limitaciones y el nivel de responsabilidad de los alcaldes, y, en este caso, del alcalde de Bogotá, como primera autoridad de policía en el territorio.

CLAUDIA LÓPEZ Y UNA PROPUESTA APARENTEMENTE “NOVEDOSA”

El fin de 2019 y la llegada de 2020 marcó el inicio de una nueva administración distrital en cabeza de Claudia López. El cambio de administración trajo consigo una propuesta diferente de la utilizada por la administración de Enrique Peñalosa, en cuanto a la dependencia encargada de respetar y garantizar la protesta pacífica, así como de adelantar el acompañamiento de las movilizaciones sociales:

A partir de ahora el acompañamiento a la movilización social no estará en cabeza de la Secretaría de Seguridad, sino de las Secretarías de Gobierno (diálogo social) y Cultura (promoción del arte y la cultura). [...] [Mientras que] el acompañamiento de la Secretaría de Seguridad estará enfocado en garantizar los protocolos de Derechos Humanos establecidos para la fuerza pública. (IDRD, 2020)

Al tiempo con el anuncio de ese cambio administrativo, Claudia López reconoció la vigencia del Decreto 563 de 2015, aunque anunció un nuevo protocolo para evitar el abuso de autoridad ante casos de violencia y desorden público. Es importante aclarar que si bien se utilizó la palabra protocolo, lo cierto es que lo anunciado por la alcaldesa no buscó modificar lo que ya venía establecido en el Decreto 563 de 2015; al contrario, lo que estipuló fueron las instancias que desde la Alcaldía se debían adelantar, antes de cualquier uso de la fuerza por parte del Esmad, el cual se mantuvo enfáticamente como un mecanismo de último recurso. En total se plantearon, inicialmente, cuatro instancias: 1) una sanción social en caso de que ocurran daños al patrimonio público; 2) mediación de madres gestoras de paz y gestores de convi-

vencia; 3) intervención de unidades de la fuerza disponible de la Policía Nacional; 4) intervención del Esmad (IDRD, 2020). Lo novedoso de estas instancias se encuentra, en primer lugar, en el mayor énfasis a la sanción social como primer mecanismo de rechazo ciudadano ante cualquier ataque a la infraestructura pública en medio de las manifestaciones; y, en segundo lugar, en la inclusión, además de los gestores de convivencia –que también hicieron parte de la administración anterior– de las madres gestoras.

Las madres gestoras se concebían como “un grupo aproximado de 100 madres –tanto de ciudadanos manifestantes como de miembros de la fuerza pública–, [que] acompañaran las movilizaciones como gestoras de paz” (IDRD, 2020), sirviendo de segunda instancia a los gestores de convivencia, con el fin de garantizar el desarrollo pacífico de las movilizaciones. El representante de la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos humanos, Alberto Brunori, afirmó que el anuncio de Claudia López está “alineado con los estándares internacionales de derechos humanos” (2020) y permite el fortalecimiento de procesos democráticos, garantizando el derecho a la libertad de expresión.

La estrategia de Claudia López se puso a prueba el martes 21 de enero de 2020, en el reinicio de las manifestaciones que habían iniciado en noviembre del año anterior. Al inicio de la jornada se buscó priorizar el diálogo; el secretario de gobierno, Luis Ernesto Gómez, hizo parte de los primeros acercamientos con los manifestantes para entablar el diálogo y servir de canal de mediación –para, entre otras cosas, evitar bloqueos al transporte público–. Sin embargo, en algunos puntos de concentración el diálogo y la mediación no fueron suficientes y se reportaron heridos, tanto civiles como uniformados, así como nuevas denuncias de abuso policial. El lanzamiento de la iniciativa de las madres gestoras no fue tan exitoso como se esperaba, y las críticas frente al mismo no se hicieron esperar. El concejal Jorge Colmenares criticó que se utilizara a las madres gestoras como iniciativa distrital para el manejo de las movilizaciones sociales, sin que ninguna de las mujeres gestoras que hacían parte de esta tuviera una relación laboral con la Alcaldía (Duarte, 2020). Igualmente, Daniel Mejía, quien fue funcionario de la administración de Enrique Peñalosa, afirmó que “hay un riesgo legal de vinculación laboral que no es claro. Lo que se hizo fue crear una relación funcional entre la Alcaldía y estas personas, sin haber un contrato laboral y una protección con una ARL” (El Tiempo, 2020), a diferencia de la protección que gozan los gestores de convivencia.

La personera de Bogotá también se unió a las críticas: si bien reconoció la “legitimidad para proponer y utilizar nuevas estrategias para el acompañamiento de las protestas, [...] [aseguró] que estas no han obtenido resultados satisfactorios en

términos de garantía de derechos de los manifestantes y de terceros” (Rodríguez, 2020). Lo cierto es que, tras esa primera experiencia, Claudia López aclaró que las madres gestoras de paz no deberían ser una parte sustancial de su protocolo. Por el contrario, a través de su secretario de gobierno afirmó que esas madres hacen parte de un grupo de ciudadanos que, de manera voluntaria, decidiría movilizarse para apoyar el transcurrir pacífico de futuras manifestaciones y movilizaciones sociales.

Ahora bien, ahí no pararon las iniciativas por medio de las cuales la administración de Claudia López quiso imprimirle un cambio a la forma como la administración anterior manejaba las protestas pacíficas. En marzo de 2020, la Secretaría de Gobierno convocó, por primera vez en 15 años, la Mesa Distrital de Seguimiento al ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión, asociación y movilización social pacífica. Esta mesa había sido estipulada en el Decreto 563 de 2015, pero durante la administración de Peñalosa no fue convocada. En la mesa, además de la Secretaría de Gobierno, participaron la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, la Secretaría de Salud, la Policía Metropolitana de Bogotá, el Esmad, la Defensoría del Pueblo, la Personería, la Procuraduría, el Ministerio del Interior, la Consejería Presidencial para los Derechos Humanos y quince organizaciones de derechos humanos. Entre los acuerdos a los que se llegó, se estableció que esa mesa distrital debería sesionar cada dos meses de manera regular.

No obstante los claros esfuerzos de la administración de Claudia López por implementar cambios notorios en el manejo de las movilizaciones y la protesta pacífica, hasta el momento hay al menos dos elementos que quedan en evidencia: primero, que en la propuesta inicial del plan de gobierno aún no se ha hecho referencia explícita a las estrategias adicionales para garantizar los derechos y las libertades de los manifestantes y de quienes no participan en las protestas; y, segundo, que los planteamientos de las autoridades distritales se limitan al accionar de las diferentes secretarías, pero no inciden directamente en el funcionamiento y la línea de mando de la Policía Metropolitana de Bogotá ni del Esmad –las referencias a este último se circunscriben a reafirmar que su intervención será únicamente como mecanismo de última instancia–.

CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El Esmad, que se creó en 1999 como una unidad transitoria, se afirmó como una fuerza necesaria y frecuentemente requerida para intervenir en las alteraciones al orden público, en algunos casos producto de manifestaciones y aglomeraciones públicas. Infortunadamente, a pesar de la normatividad existente, de los diversos manuales

que orientan su accionar y de las capacitaciones que reciben los uniformados que la integran, las acusaciones sobre abuso de autoridad y uso indebido de la fuerza han empañado su accionar. Sin embargo, como instrumento para enfrentar las alteraciones del orden público, las dos últimas administraciones han dejado claro que su intervención solo puede ocurrir como estrategia de última instancia; lo que no queda del todo claro es la capacidad de maniobra que el alcalde, como primera autoridad de policía, tiene para disponer de las unidades presentes en su jurisdicción. Es decir, no hay evidencia que permita afirmar que el alcalde puede evitar o impedir la intervención de una unidad del Esmad cuando hay una alteración violenta del orden público, o si el comandante de la Policía Metropolitana de Bogotá –o, para tal efecto, de cualquier Departamento de Policía– toma la decisión o recibe la orden de hacerlo.

Por otro lado, si bien las iniciativas planteadas por Claudia López para darle manejo a la protesta pacífica no constituyen, en sí mismas, un protocolo nuevo y diferente a lo que ya se venía haciendo en la ciudad desde administraciones anteriores, sí hay cambios evidentes entre su administración y la de Enrique Peñalosa. En primer lugar, mientras Peñalosa centró su estrategia en la Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia, la de López le asignó esa función a la Secretaría de Gobierno y a la Secretaría de Cultura, con el fin darle un enfoque, al menos en el discurso, de mayor diálogo social y cultural. En segundo lugar, en cabeza de la Secretaría de Gobierno, la administración de López ha tratado de ceñirse de manera más estricta al Decreto 563 de 2015 –que, por cierto, sigue vigente después de dos periodos de gobierno políticamente opuestos a aquel que lo creó–, implementando medidas como la convocatoria a la Mesa Distrital de Seguimiento al ejercicio de los derechos a la libertad de expresión, reunión, asociación y movilización social pacífica, la cual ha vinculado de manera más directa a organizaciones no gubernamentales que abogan por el respeto de los derechos humanos.

Todavía falta mucho tiempo para poder evaluar la administración de Claudia López en esta materia, lo que aún le da la oportunidad de seguir trabajando por establecer prácticas que le permitan enfrentar las alteraciones del orden público en Bogotá, sin afectar la garantía que debe brindar a los derechos y las libertades de la ciudadanía, en medio de movilizaciones y protestas pacíficas.

REFERENCIAS

Alcaldía Mayor de Bogotá (2015). Decreto 563 de 2015. *Protocolo de actuación para las movilizaciones sociales. Por el derecho a la movilización y la protesta pacífica*. <https://>

- www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&P_NORMFIL_ID=7546&F_NORMFIL_FILE=X&INPUTFILEEXT=NORMFIL_FILENAME
- Ávila, A. (2019). Por como usan al Esmad los conoceréis. *La silla vacía*. <https://lasilla-vacia.com/como-usan-al-esmad-los-conocereis-74770>
- Becerra, D. (2011). Historia de la policía en Colombia: actor social, político y partidista. *Diálogo de Saberes*, 34, 253-270.
- Brunori, A. (2020). Aplicar derechos humanos en las protestas, para disminuir violencia y garantizar derechos. <https://www.hchr.org.co/index.php/informacion-publica/pronunciamientos/448-intervenciones-en-video/9130-aplicar-derechos-humanos-en-las-protestas-para-disminuir-violencia-y-garantizar-derechos>
- Centro de Investigación y Educación Popular (Cinep) (2020). *Banco de Datos de Derechos Humanos, DIH y Violencia Política. Geocalización de casos*. https://www.nocheyniebla.org/?page_id=643
- Comando General de las Fuerzas Militares (2015). *Manual de derecho operacional de las fuerzas armadas*. https://www.esmic.edu.co/recursos_user///Manual%20de%20derecho%20operacional%20FF.%20MM.pdf
- Duarte, C. (2020). *No es cierto que haya “nuevos protocolos” para el manejo de protestas como lo anunció la alcaldesa Claudia López, se usaron los de Gustavo Petro*. Concejo de Bogotá. <http://concejodebogota.gov.co/no-es-cierto-que-haya-nuevos-protocolos-para-el-manejo-de-protestas/cbogota/2020-02-05/124829.php>
- El Tiempo (2020, 17 de enero). Tres miradas de la aplicación del protocolo para la protesta social. *El Tiempo*. <https://www.eltiempo.com/bogota/tres-miradas-de-la-aplicacion-del-protocolo-para-la-protesta-social-452940>
- Fundación Comité de Solidaridad con los Presos Políticos (FCSP) (2019). *Guía práctica: defender el derecho a la protesta social en Colombia*. Periferia Prensa Alternativa.
- Instituto Distrital de Recreación y Deporte (IDRD) (2020). *¡En Bogotá se respeta y defiende la protesta social!* <https://idrd.gov.co/noticias/bogota-se-respeta-y-defiende-la-protesta-social>
- La liga contra el silencio (2019). *20 años de claroscuros del Esmad*. <https://cerosetenta.uniandes.edu.co/esmad-info/>
- Ministerio de Defensa Nacional (2006). Decreto 4222 de 2006, “Por el cual se modifica parcialmente la estructura del Ministerio de Defensa Nacional”.
- Ministerio de Defensa Nacional (2014). Decreto 124 de 2014, “Por el cual se reglamenta la Ley 1698 de 2013”.
- Ministerio de Defensa Nacional (2017a). Resolución 02903 de 2017, “Por la cual se expide el reglamento para el uso de la fuerza y el empleo de armas, municiones, elementos y dispositivos menos letales, por la Policía Nacional”.

- Ministerio de Defensa Nacional (2017b). Resolución 03002 de 2017, “Por la cual se expide el Manual para el servicio en manifestaciones y control de disturbios para la Policía Nacional”.
- Ministerio de Defensa Nacional (2019). *Respuesta Proposición Aditiva 013 de 2019*. <https://ligacontraelsilencio.com/wp-content/uploads/2019/12/OFI19-SN-EXT1-110067-Rta-Proposicion-No.-13-Esmad.pdf>
- Ministerio del Interior (2018). Resolución 1190 de 2018, Protocolo para la coordinación de las acciones de respeto y garantía a la protesta pacífica como un ejercicio legítimo de los derechos de reunión, manifestación pública y pacífica, libertad de asociación, libre circulación, a la libre expresión, libertad de conciencia, a la oposición y a la participación. <https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/180727-protocoloprotestapacifica.pdf>
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (Oacnudh) (2020, 22 de enero). Aplicar derechos humanos en las protestas, para disminuir violencia y garantizar derechos [Archivo de video]. https://www.youtube.com/watch?v=_5W_cZFgIrl&feature=youtu.be
- Policía Nacional (2009). *Manual para el servicio de policía en la atención, manejo y control de multitudes*. Policía Nacional de Colombia.
- Rodríguez, J. (2020). Personera de Bogotá lanzó fuerte crítica a protocolos de Claudia López en marchas. La FM. <https://www.lafm.com.co/bogota/personera-de-bogota-lanzo-fuerte-critica-protocolos-de-claudia-lopez-en-marchas>
- Rozo, W. (2013). Esmad, arma letal. *Cien Días*, 80, 39-43. https://www.cinep.org.co/publicaciones/PDFS/20131101i.esmad_arma80.pdf
- Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia (2018). *Plan Integral de Seguridad, Convivencia Ciudadana y Justicia 2017-2020*. Alcaldía Mayor de Bogotá.
- Secretaría de Seguridad, Convivencia y Justicia (2019). *Informe de gestión enero-diciembre*. Alcaldía Mayor de Bogotá.



Editado por el Departamento de Publicaciones
de la Universidad Externado de Colombia
en diciembre de 2020

Se compuso en caracteres ScalaSans de 11.5 puntos
y se imprimió sobre propalibros de 70 gramos
Bogotá, Colombia

Post tenebras spero lucem
