

REVISTA

LEGISLACIÓN PROSPECTIVA

&

Volumen 1
Número 1
Noviembre/2020

**Pensar el proyecto
común de nación**

•• Dolly Montoya Castaño

**Una alianza
transformadora**

•• Gregorio Eljach Pacheco

Congreso
y
Academia

Sinergias
en medio de
la crisis



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

Publicación del Senado de la República (Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos - Cael) y la Universidad Nacional de Colombia

REVISTA

LEGISLACIÓN PROSPECTIVA &

Volumen 1 • Número 1 • noviembre 2020

www.legislacionyprospectiva.co

Correo electrónico: legislacionyprospectiva@gmail.com

Publicación del Senado de la República (Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos - Cael) y la Universidad Nacional de Colombia

Universidad Nacional de Colombia

Rectora

Dolly Montoya Castaño

Vicerrector general

Pablo Abril Contreras

Vicerrector académico

Carlos Augusto Hernández

Vicerrector de Investigación

Gustavo Buitrago Hurtado

Senado de la República de Colombia

Presidente

Arturo Char Chaljub

Primer vicepresidente

Jaime Durán Barrera

Segunda vicepresidenta

Criselda Lobo Silva

Secretario general

Gregorio Eljach Pacheco

Dirección general

Dolly Montoya Castaño

Rectora Universidad Nacional de Colombia

Gregorio Eljach Pacheco

Director Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos - Cael
Secretario general del Senado de la República

Dirección editorial

André-Noël Roth Deubel

Comité editorial

Lucío Muñoz Meneses

Jorge Luis Utria Pino

Julián Andrés Escobar Solano

André-Noël Roth Deubel

Mario Fernando Guerrero Gutiérrez

Gustavo Silva Carrero

Secretaría técnica del Comité Editorial

Laura Melisa Gómez González

Gestión editorial

Editorial Universidad Nacional de Colombia

Concepto de logotipo: Óscar López

Diseño: Andrea Kratzer Moreno

Corrección de estilo: Ludwing Cepeda

Foto portada: David Sánchez Gómez

Modelo: Daniela García Valladares

Fotografías: freepik.com • pixabay.com • shutterstock.com



CONTENIDO

EDITORIALES



Pensar el proyecto común de nación

••• Dolly Montoya Castaño

Una alianza transformadora

••• Gregorio Eljach Pacheco

05

07

ARTÍCULOS PERIODÍSTICOS



Pospandemia

••• Guillermo Perdomo Ramírez • Jorge Utria Pino

Bienes públicos esenciales

••• Laura M. Gómez González • Julián A. Escobar Solano

La Comisión de Paz del Senado de la República: un espacio para la construcción de consensos

••• Julián Andrés Escobar Solano

08

13

15

ARTÍCULOS ACADÉMICOS



1. El futuro de una vacuna contra el covid-19 y Colombia

••• Alejandro Briñez

2. El mundo del trabajo en la pandemia por covid-19 en Colombia: balance e implicaciones para la actividad legislativa

••• Jairo Ernesto Luna-García • Mauricio Torres-Tovar

3. Control político en tiempos de pandemia: la autorización del tránsito de tropas estadounidenses en Colombia

••• Carol E. Alfonso Benavides • Juan S. Cepeda Sánchez

4. Coyuntura covid-19: impacto en la transformación digital y las pymes en Colombia. Escenario actual y futuro (mundo poscovid)

••• Camilo Valencia Sierra

17

20

24

27

ARTÍCULOS ACADÉMICOS

5. **El principio de progresividad en la educación superior** 31
 - • • Camilo Blanco
6. **La piedra de Sísifo: financiación, evaluación y distribución de recursos de la educación superior** 34
 - • • Carlos Eduardo Martínez Marulanda
7. **Educación e inclusión: resultado de un proceso social-normativo** 38
 - • • Dayana Yiseth Rengifo Flórez
8. **La tarea pendiente del Congreso: una ley de becas para doctorado** 42
 - • • Michael Cruz Rodríguez • Laura Tatiana Roncancio Henao • Zully Johana Rodríguez Parra • Jorge Alexander Burgos Arévalo • Andrés Gallego Garcés • Camilo Corredor Collazos
9. **La contratación del servicio público de la educación en Bogotá: apuestas y desafíos** 46
 - • • Carolina Guevara
10. **El rostro oculto de una reforma del trabajo** 49
 - • • Hernando Torres • Diana Colorado
11. **La legislación en salud laboral: una deuda pendiente más vigente que nunca** 52
 - • • Olga Beatriz Guzmán-Suárez • Juan Manuel Arango Soler
12. **Reflexiones en torno al proyecto de ley de calificación de origen y pérdida de capacidad laboral** 56
 - • • Flor Esperanza Rodríguez Ferro • Olga Beatriz Guzmán-Suárez
13. **Política nacional de cuidado: una demanda social** 59
 - • • Yaira Yohanna Pardo Mora • Luz Patricia Díaz Heredia • Katya Anyud Corredor
14. **El sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación en Colombia, una apuesta transformadora** 63
 - • • Iván Andrés Ramírez Noy
15. **Producción y consumo de sustancias psicoactivas: legalización y salud mental** 67
 - • • Rosibel Prieto-Silva • Camilo Ernesto Torres Pastrana • Jennifer Paola Cardona Malaver • Carlos Andrés Sarmiento Hernández • Leandro Guarín Muñoz • Laura Viviana Torres Cárdenas • Daniel Alexander Coral Mora • Jesús David Hernández Romero
16. **Energía renovable en Colombia: laberinto entre dos leyes** 71
 - • • Carlos Mario Ramírez Guapacha • Marco Antonio Londoño Zuluaga
17. **Conflicto con China: de la ficción a la realidad** 75
 - • • Juan Gabriel Gómez Albarello



Pensar el proyecto común de nación

Dolly Montoya Castaño

Rectora de la Universidad Nacional de Colombia

En junio de 1870, Manuel Ancízar, primer rector de la Universidad Nacional de Colombia, presentaba su carta de renuncia al rectorado de la Universidad ante el Congreso de la República como protesta definitiva por la intención del Congreso de imponer a la Universidad, en contravía de la autonomía y la libertad de cátedra, textos de enseñanza con una marcada intención política. Señalaba Ancízar en su carta que estas acciones llevarían a que “en adelante, la Universidad no sería duradera por su inofensiva bondad intrínseca, sino tan efímera como el imperio de ciertas ideas extremas”.

Ancízar defendía entonces la autonomía universitaria. Finalmente, el Congreso aceptó la independencia académica de la Universidad. Nuestro país ha superado aquellas visiones y ha confiado en las universidades y en su autonomía para fortalecer el tejido social y para aportar, desde el conocimiento, a la solución de los problemas y las necesidades de la sociedad. La Universidad Nacional de Colombia, como universidad del Estado, se orienta por el interés general; no se afilia con partidos políticos o religiones. En nuestros 153 años de historia institucional, hemos trabajado con los 57 gobiernos que el país ha tenido desde entonces. Esta tradición institucional de compromiso con el conocimiento, con la formación de ciudadanos integrales y con el servicio a las comunidades ha valido para constituirnos como el proyecto, científico, cultural y colectivo más exitoso de la nación desde la Independencia.

La Universidad Nacional de Colombia es la institución del Estado que por su naturaleza autónoma, académica, científica, colegiada y universal, además de la formación de ciudadanos libres y democráticos, tiene como responsabilidad pensar el país, promover su integración desde las regiones hacia el proyecto de general de la nación y formular soluciones pertinentes a sus problemas, así lo expresa nuestro Estatuto general y nuestra cultura institucional. El Congreso de la República, como lo señala el artículo 136 de nuestra Constitución, es el representante del pueblo y debe actuar consultando la justicia y el bien común. En consecuencia, resulta natural y necesario, para un funcionamiento armónico del Estado, que el Congreso y la Universidad, manteniendo su autonomía, construyan



espacios de encuentro para pensar el Estado y para contribuir en la materialización de propuestas de política pública que fortalezcan la paz, la democracia, la convivencia, el desarrollo y la sostenibilidad de nuestro país.

Las políticas públicas, como instrumento de intervención del Estado frente a los problemas de la sociedad, son el resultado de tensiones, negociaciones y consensos en los que participan múltiples actores. La academia ha permitido poner en la agenda pública voces y problemas que por mucho tiempo se mantuvieron invisibles, problemas nuevos y retos emergentes; temas como la sostenibilidad, el medio ambiente o la equidad de género dan prueba de ello.

La Universidad Nacional de Colombia agrupa en sus nueve sedes, a lo largo y ancho del territorio nacional, a jóvenes de todos los pueblos y regiones, de diversas etnias, creencias y costumbres que representan la riqueza cultural de la nación. En este ecosistema de diversidad y convergencia se reflexionan y debaten los problemas de las comunidades, las regiones y el país.

Los problemas complejos requieren para su solución de la contribución de diversas perspectivas y el aporte de distintas disciplinas. En consecuencia, la Universidad ha conformado centros de pensamiento para estudiar, reflexionar y construir propuestas de solución de esos problemas y se ha empeñado en desarrollar capacidades de liderazgo transformador en sus estudiantes y en las comunidades.

Hemos constituido la Escuela Permanente de Pensamiento Universitario de la Universidad Nacional de Colombia (EPPU) que en la actualidad agrupa a 26 centros de pensamiento que trabajan temas que van desde la educación superior hasta cuestiones como los mares y los océanos, pasando por temas como política fiscal, gestión pública, desarrollo rural y construcción de paz, entre muchos otros. En el último año, la EPPU viene realizando 12 “Cátedras Unal, propuestas colectivas para la nación”, en las cuales estudiantes y maestros, en diálogo con diversos actores de la sociedad, abordan cada uno de los principales problemas sociales que se hicieron visibles en las movili-

zaciones de finales del 2019 con el objetivo de formular propuestas y promover la reflexión de los jóvenes sobre los problemas nacionales.

Este espíritu académico, reflexivo y socialmente comprometido, será la guía de los textos que se encontrarán en la revista *Legislación y Prospectiva*, que hoy presentamos al país como un esfuerzo conjunto del Centro de Altos Estudios Legislativo (Cael) del Congreso de la República y la EPPU de la Universidad Nacional de Colombia.

Los artículos de este primer número de la revista, y los que en adelante se publicarán cada semestre, darán cuenta de un ejercicio académico y plural, producto de procesos de formación, investigación y reflexión con las comunidades. Confiamos en que servirán tanto al público especializado como a la ciudadanía en general, para avanzar en la comprensión de los problemas y de los retos de nuestro país, y como insumo para que los tomadores de decisiones formulen políticas públicas que apunten al logro de la paz, la convivencia, el bienestar social, el desarrollo económico y la protección del medio ambiente.

La Universidad Nacional de Colombia, como institución pública, está comprometida con la defensa y el fortalecimiento de nuestra democracia. Asumimos el reto de pensar y hacer propuestas para la consolidación del proyecto común de nación.



Una alianza transformadora

Gregorio Eljach Pacheco

Director del Centro de Altos Estudios Legislativos (Cael)
Secretario general del Senado de la República

Desde una perspectiva general del desarrollo y la evolución social, la integración del Congreso, órgano creador de las leyes, con la academia, representada en los centros multidisciplinarios de altos estudios, pareciera una realidad intrínseca de nuestra fisonomía institucional.

En Colombia no ha sido así. Apenas estamos construyendo esa realidad bienhechora. Históricamente, en el país ha habido un divorcio secular entre las fuentes del conocimiento, del estudio y la investigación social, con la Casa de la democracia, escenario supremo del debate público y hacedor de leyes que regulan la vida comunitaria.

Con nuestra presencia simultánea en el Congreso y la academia hace más de tres lustros, dimos vida inicialmente al proyecto Arca (articulación congreso academia), que surge en el marco de la cooperación académica con el Legislativo, como factor clave para el aseguramiento de la calidad y la generación de nuevos conocimientos.

Nuestro arribo a la Secretaría General del Senado en octubre de 2012 fue acicate para la creación, con renovados ímpetus y una visión clara de su misión institucional, del Centro de Altos estudios Legislativos (Cael), que hoy constituye el más sólido matrimonio entre la ciencia y la democracia.

Las políticas públicas, diseñadas desde el legislativo, deben estar fundamentadas en el conocimiento. La cooperación académica está llamada a enriquecer la diversidad de saberes con una perspectiva de integración incluyente y convergencia transdisciplinar.

El Cael, en estos años de fecunda existencia a través de foros, seminarios, diplomados y publicaciones pedagógicas y formativas, se ha empeñado en construir (o reconstruir) los circuitos entre la academia y el proceso de formación de políticas públicas y grandes temas legislativos.

Esa confluencia de experiencias, saberes y conocimientos ha sido particularmente fértil y permanente entre el Congreso y la Universidad Nacional de Colombia. Las directivas de nuestro primer centro de altos estudios son conscientes del elevado sentido que para la sociedad entera representa esta unidad de acción entre academia y política.



Y el Congreso entiende que el Estado debe utilizar el conocimiento generado por las universidades en sus procesos de decisión. Este es el ideal (o el óptimo) de una sociedad basada en la democracia y el conocimiento.

La interacción permanente entre el Legislativo y la universidad también permite la retroalimentación de las políticas públicas en ciencia y tecnología. En la sociedad del conocimiento, es fundamental que el Congreso entienda y esté alerta a los requerimientos de apoyo de la universidad.

Legislación y Prospectiva, importante publicación académica, refleja en sus páginas la unión transformadora entre el Congreso y la Universidad Nacional. Esa fusión del conocimiento y la acción, que se evidencia en el vertiginoso crecimiento de las sociedades, en esta era asombrosa de la virtualidad y el conocimiento.

La salud y el trabajo es una condición previa y un resultado e indicador de las dimensiones sociales, económicas y ambientales del desarrollo sostenible de un Estado. Esto se afirmó en la Asamblea General de las Naciones Unidas y como quiera que los países de la región muestran una evolución heterogénea en el tema del manejo de la pandemia del covid-19, por lo tanto, esto tendría una gran incidencia para el futuro inmediato en temas de desempleo en los países sudamericanos especialmente.

Teniendo en cuenta lo anterior y con la esperanza de que pronto finalice la crisis sanitaria, la revista *Legislación y Prospectiva* realizó una serie de consultas y sondeos desde las distintas ópticas y orientaciones políticas que tienen asiento en el Congreso de la República para conocer en consenso sus opiniones del manejo de esta crisis en el país.

El senador Carlos Abraham Jiménez, miembro del partido Cambio Radical, en lo relativo al tema de disminución del desempleo en Colombia,

considera que es importante tomar medidas encaminadas a aumentar el gasto público en sectores que tengan la capacidad de ser jalonadores, como es el sector de construcción; revisar la producción agrícola de nuestro país, no podemos seguir importando 14.000 toneladas de alimentos, el otorgamiento de subsidios a empresas que estaban consolidadas antes de la crisis, atraer la inversión extranjera y profundizar en medidas que permitan aumentar la formalidad laboral.

Advierte que

a causa de la pandemia, el consumo de plásticos desechables ha aumentado en grandes proporciones, lo que supone un gran retroceso en temas de salud en contaminación por plásticos; no se recomienda bolsas, empaques de icopor y vajillas plásticas en los protocolos de bioseguridad a causa de la pandemia.

Es importante que el Congreso de la República retome la discusión de la iniciativa que pone freno a esta grave problemática que causa enormes daños a nuestros ecosistemas, creando conciencia del daño y generando incentivos para la sustitución gradual de plásticos de un solo uso por materiales más amigables con el medio ambiente.

El covid-19 ha sido considerado por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una emergencia en salud pública de importancia global. Colombia, desde antes de conocer el primer caso confirmado, se venía preparando

para la posible llegada del virus. A partir del 6 de marzo de 2020, el país entró en la fase de contención de la epidemia y las medidas han sido constantes tanto en normas y directrices para la implementación, preparación y respuesta, planes de acción, planes de atención y la correspondiente mitigación. De acuerdo con esto, el senador Carlos Abraham Jiménez afirma que

es necesario, considerando las potestades legislativas extraordinarias que se le han otorgado al Ejecutivo con ocasión de la declaratoria de emergencia, ejercer control por parte de la rama Legislativa a las causas que determinan el estado de excepción y las medidas adoptadas para conjurar o impedir la extensión de los efectos, tal y como lo prevé el art. 215 de la C.P. y 48 de la Ley 137 de 1994. Por tal razón, el Congreso de la República ya se ha pronunciado sobre la conveniencia y oportunidad de las medidas adoptadas por el Gobierno Nacional, quien ha hecho lo necesario para aumentar las capacidades técnicas para tener más camas y ventiladores disponibles; ha destinado recursos para proteger el empleo formal; a más de tres millones de colombianos ha llegado el ingreso solidario, entre otros, aunque el primer día sin IVA no cumplió su cometido, pues las ventas fueron sobre productos importados y no productos colombianos que generen más empleo.

Seguidamente y al ser consultado sobre si Colombia necesita elaborar una ruta clara para aliviar la economía de los meses venideros y en qué sectores cree necesario proyectar mayor inversión del Presupuesto General de la Nación para el próximo año, el legislador aseguró que “con el fin de reactivar la economía, los sectores agrícolas, de infraestructura, tecnologías de la comunicación y las telecomunicaciones, vías, subsidios a las empresas, serían los llamados a fortalecer”.

Es indudable que esta pandemia del coronavirus ha generado impactos sociales y económicos de gran magnitud a nivel regional y mundial. Se han implementado medidas de movilidad, pero no se han explorado los temas de recursos naturales con los factores precursores, la expansión de los contagios y los impactos del virus mismo. En ese sentido, fue consultado el senador Guillermo García Realpe, miembro de la bancada del Partido Liberal y quien se destaca por ser un defensor al interior del Congreso de los temas medioambientales, quien explicó desde su punto de vista qué iniciativas podría tener en cuenta para proteger los recursos naturales en una etapa de pospandemia. Al respecto, el senador nariñense manifestó:



Este periodo establece retos en lo ambiental de primer orden que debemos asumir. Los proyectos que tenemos contemplados son: la declaración del año 2021 como el Año Nacional de los Océanos, prohibición del *fracking*, la reforma de las CAR, prohibición del glifosato como de los plásticos de único uso en la industria de los alimentos.

La disminución considerable de la flora y fauna de un ecosistema debido a las transformaciones llevadas a cabo por los humanos en la naturaleza o eventos naturales que afectan la habitabilidad de un territorio específico es considerada la pérdida de biodiversidad. Dentro de estas pérdidas encontramos terrenos que son convertidos en campos agrícolas, campos ganaderos, carreteras y zonas urbanas, destruyendo el hábitat de miles de especies. García Realpe, se refirió al tema desde su trabajo legislativo en defensa del deterioro acelerado de la biodiversidad y consideró que

formulando una legislación que propenda por un manejo sostenible y sustentable y como presidente de la Comisión V del Senado promoveré de forma enfática debates de control político a la institucionalidad encargada como también audiencias públicas donde podremos identificar problemáticas relevantes asociadas al tema.

En lo relacionado con la mala calidad del aire ambiental exterior que ocurre cuando los contaminantes alcanzan concentraciones lo suficientemente altas como para afectar la salud humana y el medioambiente, estas pueden aumentar el riesgo de infecciones respiratorias, enfermedades cardíacas, accidentes cerebrovasculares y cáncer de pulmón. Según la Organización de las Naciones Unidas (ONU), más de siete millones de personas mueren al año por exposición a la contaminación del aire. Al respecto, también el senador García Realpe señaló que

en armonía con el Acuerdo de París, que estableció el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) 2030, junto con el tratado de Escazú, que esperamos se ratifique por el Congreso próximamente, y el *Conpes 3943, Política para el manejo de mejoramiento de la calidad del aire*, [quedan determinados] los lineamientos generales para la formulación y construcción de un marco legal que permita cerrar las brechas que el país enfrenta en normas sobre emisiones y que lo pongan a tono con las buenas prácticas internacionales.

Así mismo, y al ser consultado sobre las energías renovables que son fuentes de energías limpias, inagotables y crecientemente competitivas, además de costos muy bajos; que evolucionan a la baja de forma sostenida, estas son im-

prescindibles para combatir el cambio climático y limitar sus efectos más devastadores, el legislador manifestó:

No solo lo considero necesario, sino imperativo; la coyuntura dada por la pandemia nos ha puesto de manifiesto la importancia de establecer una estrategia institucional de transición energética. Será agenda primordial de mi designación, como presidente de la Comisión Quinta.

La creciente preocupación de los colombianos no solo por contaminarse del covid-19, sino por sus ingresos, su salud y la de sus familias, la violencia doméstica, la falta de alimentos, la discriminación, la educación y muchas más problemáticas que aquejan a la mayoría de los connacionales, todos estos son efectos secundarios de la presencia del virus, y esto obliga necesariamente a la participación activa del Gobierno Nacional y sus planes de ayuda. Al respecto, se consultó la opinión del senador José Ritter López Peña, del Partido Social de la Unidad Nacional (Partido de la U) para conocer su opinión relacionada con la disminución de los índices de pobreza en Colombia incrementados como consecuencia de la pandemia. Al respecto, el congresista vallecaucano respondió que tal objetivo se lograría

haciendo un verdadero pacto nacional por las causas macro con los sectores sociales, los partidos, la academia, los trabajadores, los estudiantes. Estas causas macro son: 1) combatir la corrupción que desangra nuestro país; 2) una reforma tributaria realmente progresiva, estructural, que elimine las exenciones de impuestos al gran capital; 3) una reforma agraria que regule la tenencia y concentración de la tierra; 4) con educación gratuita como único instrumento de promoción social; 5) logrando que el Estado dirija los recursos de los impuestos a los más necesitados para generar bienestar social; 6) mejorando o construyendo infraestructura en la Colombia profunda; 7) reformando la justicia; 8) reformando las disposiciones electorales para que sea el Estado quien financie las campañas políticas generando igualdad de condiciones para todos los candidatos; 9) generando competitividad con buenos puertos, buenas vías para atraer la inversión extranjera; 10) llegando a un acuerdo de paz con el ELN y cumpliendo el acuerdo vigente con las FARC.

No cabe duda de que una pandemia como la que nos está afectando lleva a decisiones que traen consigo análisis desde el funcionamiento de los sistemas de salud hasta las libertades individuales. Estos determinantes sociales han creado nuevos conceptos en la cotidianidad de las diferentes idiosincrasias de nuestro pueblo en lo que tiene que ver con el autocuidado, así como también las medidas de protección colectiva. Desde esa óptica, el fortalecimiento del sistema de salud colombiano es uno de ellos. En especial, debemos analizar precisamente cómo robustecerlo finalizada la crisis actual. Sobre el particular, Ritter López comentó lo siguiente:

Con calidad. Las cifras muestran una cobertura importante, pero no así en relación con la calidad. Enton-

ces: 1) se puede fortalecer precisamente mejorando en este sentido, robusteciendo la red pública y controlando la red privada; 2) para robustecer la red pública, hay que cuidar los recursos públicos, y de nuevo, la lucha contra la corrupción retorna toda la relevancia; 3) se hace necesaria una reforma a la salud donde el Estado Colombiano tenga un rol más visible; 4) dignificando el recurso humano de la salud (mejora de salarios, puntualidad en los pagos, estabilidad laboral); 5) con una política de prevención. El Estado debe priorizar la prevención y ser consciente de que, enfocándose en prevención, no solo mejoramos la salud de los ciudadanos, sino la salud financiera de este sector.

La mayoría de sectores productivos del país se encuentran ansiosos por comenzar a plasmar nuevos objetivos y planificar sus nuevos horarios para adaptarse a la llamada *nueva realidad*. Sin embargo, hay sectores como el de los deportistas, por ejemplo, sin planes definitivos a la vista por parte de las entidades encargadas de estas actividades que se encarguen de crear un esfuerzo coordinado para ayudar a los actores a generar políticas de nutrición y de salud mental. Este es uno de los sectores que necesitan atención. Es necesario vincular al deporte y la actividad física como estrategia nacional, para mitigar las consecuencias negativas de la pandemia. Sobre este aspecto importante para el país, el senador respondió que “por supuesto, el deporte y la recreación siempre debe ser un aliado de cualquier estrategia gubernamental. Se debe invertir masivamente en ello y culturizar a la ciudadanía para que practique deporte”.

Algunos expertos recomiendan la consecución de más recursos mediante medidas tributarias para mitigar el impacto de lo que sucede con la renta petrolera. Por otro lado, hay quienes dicen que una reforma laboral en la cual se incluyan medidas de flexibilidad y disminución de costos podría ser beneficiosa para disminuir el desempleo. Se trata de un tema importantísimo para Colombia teniendo en cuenta los impactos que ha sufrido en estos asuntos debido a la crisis sanitaria. La senadora Amanda Rocío González, actual presidenta de la Comisión Sexta Constitucional e integrante del partido de gobierno, Centro Democrático, fue otra de las congresistas consultadas. Con la esperanza de que esta crisis finalice pronto, quisimos conocer su opinión acerca de las medidas que ella considera que debe implementar el Ejecutivo con miras a disminuir los índices de desempleo en Colombia. La senadora casanareña manifestó que,

sin lugar a dudas, las TIC, representan una herramienta por excelencia para la comunicación, no solo para enfrentar este momento sin precedentes en nuestra sociedad, sino para generar nuevas oportunidades de desarrollo y afianzamiento social. Por ello, cerrar las brechas digitales con la masificación de la conectividad a internet y fortalecer los servicios sociales del Estado debe ser una prioridad en la gestión del Gobierno, en estos tiempos en los que la ciudadanía re-

clama una institucionalidad a tono con las medidas sanitarias, pero con una eficiente capacidad de respuesta. Desde luego, esta no solo es una obligación del Estado, sino que requiere la vinculación y aporte tecnológico del sector privado y la responsabilidad de la ciudadanía; para que logremos una interconexión y accesibilidad a estas herramientas modernas de modo efectivo. Por ello, desde la Presidencia de la Comisión Sexta vamos a impulsar las políticas del Ministerio para que el país pueda tener resultados plausibles en este sector, esencial para nuestra sociedad. Además, tenemos que volcar las TIC hacia el fortalecimiento de los sectores productivo y turístico. De manera que nuestros productores y empresarios puedan mejorar su productividad y comercialización de sus productos y servicios a través de las herramientas y plataformas digitales.

Colombia, en estos momentos, se enfrenta a los grandes desafíos de nuevas tendencias basada en la sociedad del conocimiento, cuya característica principal es la capacidad creativa e innovadora como la fuente principal de riqueza, bienestar y fortaleza. Este patrón de tecnología se presenta a nivel internacional, pone de manifiesto el retraso que tiene Colombia frente a sus regiones. Al respecto, la senadora nos comenta qué posibilidad tiene el desarrollo científico tecnológico en Colombia, teniendo en cuenta esos desafíos citados:

Cuando en la Comisión Sexta del Senado de la República impulsamos, el año anterior, la creación del Ministerio de Ciencia y Tecnología e Innovación lo hicimos con la premisa y convicción de darle mayor relevancia a la investigación y la ciencia como elementos decisivos para la modernización del país y en la senda de construir una sociedad del conocimiento. Desde luego hay que seguir avanzando en este sector, que, aunque lleva un enorme atraso especialmente en los territorios, creemos que ahora son el Ministerio y los nuevos recursos que se van a asignar por el Sistema General de Regalías, en la ley que pronto expedirá el Congreso; vamos a darle mayor solidez y consistencia a las políticas y programas para incentivar y fortalecer la investigación y desarrollo tecnológico en nuestro país. Sin duda, las oportunidades se van a propiciar, para que el sector crezca. Por supuesto, es necesario que podamos articular el trabajo del Gobierno central con las regiones para que incentive el crecimiento de la economía y ayude a la recuperación de los territorios.

La tecnología ha demostrado ser una herramienta útil y necesaria para ayudar a garantizar que los gobiernos locales y regionales en la primera línea de emergencia continúen brindando servicios públicos esenciales durante la crisis del covid-19. La tecnología puede causar un efecto profundo en la vida cotidiana de los asociados y garantizarles el acceso a los servicios de salud, el acceso a la información y la comunicación con las autoridades competentes, entre muchas. Se hace necesario fomentar y fortalecer el uso de plataformas o herramientas tecnológicas que permitan prevenir el covid-19 y otras amenazas en

materia de salud pública que a futuro puedan presentarse, por lo que la senadora Amanda Rocío afirma que

la historia reciente nos ha demostrado que la implementación de herramientas tecnológicas para atender, prevenir y contener el virus, es el camino. Realizar cercos epidemiológicos, conocer los síntomas y la evolución del covid-19, controlar el acceso a establecimientos de personas contagiadas, posibilitar la comunicación en medio del aislamiento y avanzar en la búsqueda de un tratamiento, entre otras... son posibilidades que se han abierto mediante las TIC y potencializarlas debe ser la senda que debe seguir el Congreso de la República. También hay que decir que las plataformas tecnológicas han servido para que la comunidad estudiantil siga en su proceso. Es lamentable que, debido a la brecha tecnológica, miles de estudiantes no hayan podido seguir en clases virtuales y esto nos debe llevar a reflexionar sobre la importancia de superar esta debilidad, convirtiéndose en una oportunidad para el país. La educación para prevenir y atender es la alternativa.

La pandemia del covid-19 ha generado una ruptura brusca en las cadenas alimentarias en todo el mundo afectando tanto al suministro como a la demanda, no se trata de un problema de escasez en la producción. Sobre el particular, *Legislación y Prospectiva* le consultó al senador José Alfredo Gnecco, del Partido de la U, acerca de cómo cree que se ve afectada la soberanía alimentaria en el territorio nacional, teniendo en cuenta la crisis económica actual a causa de la pandemia. Al respecto, señaló:

Es importante revisar esta situación desde dos perspectivas. Por un lado, los datos más recientes muestran cómo la producción agropecuaria ha tenido un crecimiento sin precedentes durante los últimos años, en los que la demanda por alimentos básicos ha ayudado a mejorar la economía de las personas en zonas rurales. Inclusive, el más reciente informe del Banco de la República sobre mercado laboral muestra que, de los sectores menos afectados en materia de empleo, ha sido el campo colombiano.

Sin duda alguna, esta situación nos obliga a tomar decisiones de política pública a nivel nacional, con el fin de que volvamos la mirada hacia la producción agropecuaria. Quiero hacer especial énfasis en el caso particular del departamento del Cesar, en el cual se hace necesario generar una transformación productiva de actividades, como la de la extracción minera a la producción agropecuaria. Por otro lado, hay un tema que sí me genera cierta preocupación y es lo referido a la seguridad alimentaria en hogares, pues muchos de ellos no tienen a su disposición los alimentos necesarios para sus familias. Según cifras recientes del Dane, una cuarta parte de los hogares en Colombia pasó de las tres comidas a solamente dos por la restricción de recursos. Esto podría generar un aumento en las cifras de desnutrición a nivel nacional, por la reducción en el consumo de alimentos. Desde el Senado, estaremos insistiendo para que el Gobierno Nacional siga entregando ayudas humanitarias alimentarias a la población, en coordinación con alcaldes y gobernadores. Adicionalmente, buscaremos ampliar la cobertura de

programas como ingreso solidario y la devolución del IVA con el fin de que llegue la mayor cantidad de ingresos a hogares.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) de las Naciones Unidas afirmó que la región no tiene otra opción estratégica que avanzar hacia un modelo de desarrollo más sostenible a través de una mayor integración para mitigar los efectos de la pandemia del covid-19 en la región. El reporte aborda la coyuntura, los escenarios y las proyecciones hacia 2030 ante la crisis pandémica global. Al consultarle al senador sobre qué leyes a corto plazo considera que requerirá el país para superar la crisis sanitaria ocasionada por la pandemia, nos contó:

Desde el Senado, hemos entendido que esta pandemia ha tenido profundos efectos negativos económicos y sociales, por lo cual las reformas más urgentes que requiere el país se deben dar en esos frentes. Inicialmente, trabajaremos de la mano con el Gobierno Nacional con el fin de adelantar los trámites necesarios para proyectos de ley que busquen primordialmente la reactivación económica del país y la generación de empleo. En estos momentos, hace trámite por las comisiones económicas del Congreso de la República un proyecto de ley que busca ampliar el Programa de Apoyo al Empleo Formal (Paef), con el fin de que los subsidios a las nóminas de las empresas afectadas por la pandemia puedan seguirse otorgando por cuatro meses más. Daremos el debate con la mayor altura posible, siendo propositivos, buscando siempre lo que más beneficie a los colombianos.

La recuperación del covid-19 nos debe llevar a generar una economía diferente, pues hemos entrado en una recesión tan grave o peor que en el 2009. Debemos responder de una manera resuelta, innovadora y conjunta para suprimir la propagación del virus y abordar la devastación socioeconómica que esta enfermedad está dejando en todo el país. Teniendo en cuenta lo anterior, quisimos conocer

la opinión del senador Gnecco respecto a cómo visualiza financieramente el país luego de superar la emergencia sanitaria. Al respecto, señaló:

Hoy en día tenemos algunas estimaciones sobre los efectos económicos de la covid-19, en las que se habla de una contracción del PIB colombiano cercana al 15% y una caída del recaudo de impuestos cercana a los 20 billones de pesos. Soy optimista frente a las decisiones tomadas recientemente, que permitan la reapertura de las empresas bajo estrictos protocolos de bioseguridad, con lo cual lograríamos tener cierto margen de recuperación de los empleos y recursos que se han perdido. Sectores como los restaurantes han sido de los más afectados por esta pandemia, sin embargo, apenas se permitió la apertura gradual en algunos municipios del país durante el mes de mayo, lograron una recuperación de 600 000 empleos aproximadamente. Hay que seguir por ese camino.

Finalmente, economistas hablan de la reciente necesidad de una ley progresiva, que elimine exenciones y aumente el impuesto de renta. A pesar de que el Ministro de Hacienda se había comprometido a que no volvería a tramitar una reforma tributaria, la denominada tormenta perfecta que conjuraron la caída de los precios del petróleo y los choques económicos por cuenta de la propagación del covid-19 en el país ha cambiado el panorama fiscal. Ante la pregunta sobre si cree necesario generar nuevas reformas tributarias en el país pasada la crisis sanitaria y por qué, el senador Gnecco Zuleta señaló que

por el momento no es apropiado hablar de reformas tributarias por la situación que vive el país. Es clave entender que las personas han tenido una pérdida económica significativa, por lo cual pensar en tributación es una situación complicada. Por otro lado, las empresas también han sido víctimas de esta pandemia y es muy difícil tomar decisiones bajo este alto grado de incertidumbre.



Bienes públicos esenciales

Laura Melisa Gómez González
Julián Andrés Escobar Solano

Actualmente, diferentes sociedades alrededor del mundo vienen desarrollando una serie de discusiones fundamentales en torno a la definición de lo que se conoce como *bienes públicos esenciales*. Una primera aproximación al concepto implica, por lo menos, tres elementos para tener en cuenta: en primer lugar, son aquellos bienes que son determinantes para la estabilidad y desarrollo de la sociedad; en segundo lugar, son bienes que, por su naturaleza, no deben dejarse al libre arbitrio de las fuerzas del mercado; y, en tercer lugar, que implican, para su aseguramiento, de la intervención coordinada de actores estatales y no estatales, que deben trabajar de forma armónica para alcanzar su punto de equilibrio.

En el caso de Colombia, diferentes congresistas han buscado la manera de coordinar desde la función legislativa las acciones necesarias para lograr el aseguramiento de este proceso en la agenda pública del país. El objetivo es satisfacer la necesidad de adaptación al cambio y a las diferentes tendencias globales para garantizar el bienestar de los ciudadanos, asegurando no solo el abastecimiento de estos bienes, sino que el país obtenga una posición de liderazgo regional en su producción y consecución.

En este contexto, el senador Iván Darío Agudelo Zapata lideró durante los meses de mayo y junio de 2020 una serie de audiencias públicas sobre bienes públicos esenciales orientadas a tres grandes ejes: la seguridad farmacéutica, la seguridad energética y la seguridad alimentaria.

Para el desarrollo de estas audiencias, que contó con la participación del Centro de Altos Estudios Legislativos (Cael) como socio logístico y académico, se buscó traer a los principales académicos a nivel nacional, incluyendo a diferentes expertos nacionales que actualmente trabajan en diferentes agencias y universidades extranjeras, y que fueron acompañados por más de cien expertos internacionales.

Al respecto, el senador Agudelo define los bienes públicos esenciales como

bienes colectivos cuyo uso y disfrute guarda correspondencia con derechos de cualquier individuo sin distinción, y que, por lo tanto, deberían tener un alcance tan universal como los derechos correspondientes, sin que el acceso a ellos deba estar limitado por factores como la oferta o el precio.

En primer lugar, la seguridad farmacéutica está ligada a aumentar la calidad de vida de las personas, garantizando el derecho a la salud y bienestar sin discriminación, ni obstáculo alguno, que impida el tratamiento de cualquier tipo de enfermedad, por escasez o desconocimiento.

Al respecto, el senador Agudelo afirma:

Algunos medicamentos y vacunas vendrían a ser bienes públicos esenciales. Considérese, por ejemplo, una población que padezca alguna enfermedad tropical u otro tipo de padecimiento, cuyo tratamiento pueda no estar disponible en el mercado, a falta de estímulos para los actores privados. La falta de medicamentos se traduce en desamparo fáctico de los derechos a la salud y a la vida.

En segundo lugar, la seguridad energética ha logrado posicionarse indirectamente en el quehacer de la población, pues a raíz de la emergencia sanitaria ocasionada por el Covid-19, el mundo ha adquirido distintas costumbres, trasladando los procesos actuales a un mundo más digitalizado, donde sin energía no sería posible ejecutar ninguna actividad de manera eficiente. Según el senador Agudelo, “sin energía, no hay telecomunicaciones. No hay acceso al espectro radioeléctrico ni conectividad vía internet”.

Por último, la seguridad alimentaria forma parte fundamental del desarrollo del ser humano, puesto que, a raíz de una buena alimentación, Colombia contará con uno de los principales recursos para el desarrollo económico y social, teniendo en cuenta que es un país en el que la mayor parte de su actividad económica se centra en el sector primario (agropecuario). En este sector, es esencial la intervención del ser humano, de manera que el ciclo productivo se vea fortalecido, a tal punto que el dinamismo lleve al progreso del país a nivel general. Para ello, el senador Agudelo argumenta que “sin acceso efectivo a los alimentos, el goce de todo el espectro de derechos puede deteriorarse sin límites. Una población mal alimentada no será saludable y no podrá incrementar sus niveles educativos”.

De esta manera, es importante mencionar que existen fundamentos claros y coherentes para solventar que Colombia requiere mayor atención e intervención, por parte del Estado, para generar soberanía tecnológica, la cual está ligada a la ciencia, la tecnología y la innovación. Como afirma el senador:

La agricultura, la generación energética y la producción farmacéutica son actividades intensivas en conocimiento y en tecnología, se trata de aspectos esenciales para la vida en la que las relaciones de dependencia, fundamentalmente tecnológica, van a seguir avasallándonos como país.

Es preciso traer a coalición ejemplos que evidencian la importancia de los bienes públicos esenciales en Colombia, y argumentan la necesidad de intervenir sobre estos. En el siglo pasado, el Instituto Nacional de Salud (INS) desarrolló la capacidad de producción de vacunas colombianas, que incluso se exportaban por millones de unidades a varios países de la región. Sin embargo, por decisiones de política pública y por recortes en los recursos, el país perdió esa capacidad.

En el caso de los bienes energéticos, en pleno siglo XXI persisten amplios territorios sin interconexión eléctrica, a pesar de contar con recursos como el viento, el agua o el sol, que podrían ser el sustento de soluciones viables y que podrían alterar la matriz energética actual que posee Colombia, con una amplia dependencia a los hidrocarburos.

Y respecto a la seguridad alimentaria, a pesar de la extensión de nuestro suelo y de nuestros mares; de tener todos los pisos térmicos, y de la riqueza biológica, estamos muy lejos de ser una potencia agrícola, o de poder garantizar acceso universal a una canasta básica alimenticia, dependiendo incluso de la importación de alimentos.

En ese sentido, el senador Agudelo reivindica la importancia de apostarle al crecimiento del país, a través de la innovación, la ciencia y la tecnología:

No hay otro camino para abandonar la dependencia tecnológica. Dejar de esperar que las soluciones a nuestros problemas las provean otros, solo es posible por medio de la ciencia y la tecnología; pero no de comprar lo que otros han innovado; sino de aspirar a ocupar un lugar más digno en la historia, por medio de un conocimiento propio y una tecnología propia.

En el mercado global, siempre existirá la ruta convencional del comercio: un país produce lo que otro compra, y viceversa. Sin embargo, existen factores sobre los que, por más que se cuente con voluntad, es imposible ejercer control.

Esto impide que en ocasiones o eventualidades fortuitas se pueda continuar con el ejercicio común de las actividades, momento en el que es indispensable poner en práctica el conocimiento y hacer uso de los insumos internos para sustituir o crear estrategias y herramientas que permitan darle continuidad a la cadena de suministro y garanticen bienestar a la población, mientras se mitiga el impacto ocasionado por circunstancias ajenas. Como expresa el senador Agudelo:

En caso de una emergencia, como efectivamente sucedió con esta pandemia, los centros de producción mundiales pueden verse forzados a parar; las cadenas de suministro pueden detenerse indefinidamente; o ante un pico de demanda los precios de los bienes —a lo mejor esenciales— pueden llegar a tornarse tan altos, que pueden acabar siendo inasequibles. El problema radica en la capacidad tecnológica para que producir con buena calidad y según los estándares mínimos resulte posible.

Es pertinente mencionar también uno de los aportes de la doctora Martha Ospina, directora General del Instituto Nacional de Salud (INS) en el editorial de la revista *Colombia Médica*:

Decir que con las capacidades actuales se puede producir tecnología farmacéutica o de laboratorio a nivel industrial es lo mismo que decir que se puede tener una empresa operadora de celulares utilizando las antiguas instalaciones y equipos de Telecom. Puesto de ese modo, apostarle a la ciencia y a la tecnología no solo vale la pena, sino que es una necesidad.

De acuerdo con la argumentación recopilada y los aportes del senador Iván Darío Agudelo Zapata sobre bienes públicos esenciales, es posible concluir que, para suplir esa necesidad de aumentar los índices de tecnificación de la ciencia, tecnología e innovación en Colombia, es indispensable que el Congreso de la República, desde su función legislativa, impulse el debate público acerca de estas necesidades, les dé voz a nuestros científicos e impulse políticas públicas que propendan por una soberanía tecnológica (farmacéutica, energética y alimentaria).



La Comisión de Paz del **Senado** de la República: un espacio para la construcción de consensos

Julián Andrés Escobar Solano

La historia de Colombia muestra que la apuesta por la paz es, cuando menos, incierta. A lo largo de nuestra vida republicana, el ruido de los fusiles y el silencio de los camposantos han acallado la idea de una sociedad que tiene la capacidad de resolver sus conflictos de forma pacífica.

La práctica de eliminar al contrario como mecanismo de imponer la propia voluntad se remonta, cuando menos, a las guerras civiles del siglo XIX. Durante este periodo, los espacios en los que se ha logrado una convivencia pacífica entre los colombianos han sido mucho más pequeños que los periodos en los que existe alguna conflictividad.

Pero el primer problema que se enfrenta al abordar esta problemática es el consenso acerca de lo que significa la construcción de paz en Colombia. El resultado final, la ausencia de conflictividades armadas, es claro. Sin embargo, ¿debería primar el castigo de los violentos sobre la reconciliación? ¿El ejercicio de la justicia debe ser mediante mecanismos ordinarios o extraordinarios? ¿Se debe pensar más en resarcir a las víctimas actuales que en las víctimas futuras? ¿Se debe buscar la paz por medio del diálogo y la negociación, o se debe buscar la imposición de la fuerza legítima del Estado? Esas y otras preguntas han estado presentes en el debate sobre el problema de la paz, y con especial fuerza desde la instalación de los diálogos con las Farc que culminaron con los Acuerdos del Teatro Colón.

Estas tensiones y debates se reflejan con fuerza en la Comisión de Paz del Senado de la República. Conformada por cuarenta senadores de diferentes partidos y grupos políticos, y con diversas posturas políticas e ideológicas sobre la construcción de paz en Colombia, en esta comisión de carácter accidental se viene desarrollando un trabajo por encontrar los consensos necesarios que permitan pensar una política de paz de largo plazo respaldada por la acción legislativa, reflejada en mejores leyes y debates de control político, más allá de las agendas de gobierno y de las visiones particulares que se tienen sobre el concepto.

La cotidianidad de la Comisión refleja la vertiginosa realidad con la que lidia. La senadora Aida Avella afirma que

el trabajo de la Comisión es de los más interesantes que hay, primero porque generalmente no tiene un orden del día aprobado previamente. La Comisión de Paz es muy dinámica porque es sobre hechos que se están presentando muy duros. Por ejemplo, se puede discutir sobre las masacres, los asesinatos selectivos, sobre las amenazas, que son enormes en este país.

Y estos hechos nos preocupan, porque, naturalmente en un país que está en un proceso de paz, estos hechos deberían detenerse. Pero, como se ve, es lo contrario. Por eso, algunos de los miembros de la Comisión —no todos, porque allí también tienen asiento senadores cercanos al Gobierno— consideramos que este Gobierno no quiere oír a los sectores populares.

Y es que el trabajo de la Comisión refleja, en últimas, diferentes posiciones antagónicas que se tienen en el país sobre lo que se entiende por el acuerdo de paz y la manera como debe conseguirse.

Esta dinámica implica para la Comisión un esfuerzo adicional, pues las políticas de paz emanadas por el Ejecutivo no enfrentan la construcción de consensos en medio de la diferencia, que en muchas ocasiones es de carácter antagónico.

Pero, adicionalmente, refleja la ausencia sobre el consenso acerca de la concepción misma de paz. Para algunos senadores, la paz implica el control territorial de las fuerzas del Estado, para otros, la construcción de diálogos que permitan el desarme de los grupos armados. La senadora Avella lo define de una forma más estructural: “La paz no es solamente el silencio de los fusiles, es el bienestar de la gente”.

Y en un país que ha venido construyendo la paz en procesos fragmentados, la definición de paz se vuel-

ve importante. Pero, además, la lectura misma de los procesos y el estado actual en el que nos encontramos, previendo en el futuro nuevos diálogos. Para el senador Antonio Sanguino, del Partido Verde:

Nosotros estamos en el final de una guerra de más de cincuenta años. La característica de la paz colombiana es que es una paz fragmentada con acuerdos parciales. Inicialmente, se dieron unos procesos de paz en los noventa con el M-19, el EPL y otros grupos; y por cada grupo se hizo un acuerdo de paz. Luego de diez años después se dio una paz o una desmovilización de los paramilitares. Y cada ciclo de paz desmonta unos factores de violencia pero siguen manteniéndose otros.

Ahora más recientemente, llegó la paz con las Farc, pero estructuralmente estamos en el fin de la guerra. Así que no hay otra alternativa que una negociación de paz con el ELN que permita una posibilidad de una tregua y una negociación.

Y, por supuesto, significa no solo desarmar los ejércitos ilegales e irregulares, sino también un compromiso del Estado en la implementación de los acuerdos para que la violencia que desmontamos hoy no vuelva y no se recicle en nuevas violencias.

Una de las principales preocupaciones que se dan entre los miembros de la Comisión es precisamente el resurgir de las diferentes formas de violencia. En ese sentido, surge una pregunta que determina el accionar de la Comisión desde el control político al Ejecutivo desde el Legislativo: ¿cuál es la valoración que se puede hacer de la política de paz del Gobierno, por un lado, desde la implementación de los acuerdos, y, por otra parte, en la garantía de los derechos de las personas en los territorios afectados hoy por la violencia?

Para el senador Roy Barreras, una de las voces más críticas al Gobierno del presidente Duque:

Cuando en estos dos años de gobierno se han incrementado los asesinatos de líderes sociales, de reincorporados que van más de 220 personas que le apostaron a la paz que han sido asesinadas, desarmadas, y cuando reaparecen las masacres de las épocas del paramilitarismo inclusive las más atroces, como la de San Alejo en Nariño, donde fueron fusilados jóvenes, estudiantes inocentes, o la de Cali, donde cinco menores de edad fueron asesinados también, pues entonces está claro que el Gobierno no tiene ni voluntad ni capacidad de proteger la vida de los colombianos. Hay zonas de Colombia que están en manos de los grupos ilegales, lo que implica no solamente el fracaso de la paz, sino el fracaso de la seguridad en manos de un gobierno que lleva dos años al mando y en el que se han incrementado los grupos ilegales, han aumentado los miembros del ELN, de las disidencias, del Clan del Golfo, de los distintos grupos armados ilegales, lo que significa la incapacidad del Gobierno para controlar el territorio.

Está claro que un gobierno que en campaña prometió hacer trizas la paz y ha hecho lo posible por lograrlo,

que arrancó su gobierno presentando unas objeciones a la JEP que hicieron perder un año en su implementación; y que además en su agenda se ha negado a desarrollar el acuerdo de paz en temas fundamentales como el punto número uno sobre desarrollo rural integral, o la reforma política para arrancar el clientelismo de raíz y profundizar la democracia, o el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos (PNIS), que es mucho más eficaz que los fracasados programas de fumigación o los violentos programas de sustitución forzada, no está siento la implementación del acuerdo ordena. Algunos funcionarios hacen lo que pueden con la escasez de los recursos, pero con muy escasa voluntad del Gobierno central.

En todo caso, la postura no es uniforme. La Comisión de Paz refleja diferentes posturas políticas e ideológicas, y precisamente es la existencia de esta diversidad lo que mantiene vivo el debate y la necesidad de construir consensos en medio de la discusión y las posiciones antagónicas.

La paz es una problemática que se debate a nivel nacional y tiene diferentes posturas. A lo largo de este tiempo, al menos se ha logrado un principio de acuerdo en un punto dentro de la Comisión: el país y sus habitantes no pueden seguir aguantando los estragos de la violencia, y debe buscar mecanismos para garantizar la vida y la dignidad a sus ciudadanos. Porque la paz, en últimas, sigue estando en fase de construcción.



El futuro de una vacuna contra el covid-19 y Colombia

Alejandro Briñez

Abogado, politólogo y candidato a magíster en Derecho Privado Económico de la Universidad Nacional de Colombia.
dbrinez@unal.edu.co



La pandemia del covid-19 llevó a la política y a la economía a una crisis internacional, que, como nunca antes, forzó a los Estados a depender de la obtención de una vacuna para volver a la normalidad. El mundo trabaja sin descanso para la obtención de la vacuna, respecto a la cual se manifiestan dos vías de suministro una vez exista: el mecanismo Covax de la Organización Mundial de la Salud y las compras unilaterales de los países ricos. Esto ha generado dos proyecciones de recuperación a finales de 2021 y a finales de 2022, según la capacidad económica del Estado. Colombia se encuentra ante este desafío, donde el Gobierno Nacional apuesta por la *inmunidad rebaño* y otras alternativas para superar la crisis.

La estabilidad política y económica internacional nunca dependió de una vacuna como en nuestros días. La pandemia del covid-19 en 2020 desnudó como nunca la fragilidad de la institucionalidad para enfrentar un problema de gran calado, como la debilidad de los agentes del mercado que viven al día y al debe, y la flaqueza de millones de familias sin ahorro que dependen de su salario mensual para subsistir.

La pandemia desnudó las grietas de la institucionalidad como la falta de atención ágil ante un contagio masivo, las “fallas del mercado” que han trasladado las externalidades negativas de la crisis principalmente a la sociedad civil, o la desigualdad económica que no ha resuelto la sociedad.

Durante el transcurso de 2020, no se ha podido contener el contagio, no se ha podido evitar el aumento del hambre de millones de familias que provocarían la muerte de 12000 personas al día a finales de año, como lo estima el Comité de Oxford para el Alivio del Hambre (Oxfam, 2020), ni ha cesado la destrucción de miles de puestos de trabajo que en Colombia ha duplicado la tasa de desempleados, pasando de un 9,4% a un 19,8% a junio de 2020, como lo estima el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane, 2020). Tampoco se ha podido mitigar la quiebra de gran cantidad de empresas, ni sostener a millones de familias que dependen de un ingreso diario para subsistir, ni se han aliviado las deudas mensuales de millones de personas que las siguen pagando como si no existiera una crisis mundial.

Se estima que el panorama mundial siga con la única herramienta de las cuarentenas intermitentes, agravando así la incertidumbre política y económica. Por ello, como nunca antes se ha necesitado una solución de raíz como una vacuna, que se convierte en el termómetro político y económico del futuro próximo.

Es por ello que la vacuna ha tomado fuerza en el mundo. Actualmente, existen 169 candidatos de vacuna en todo el planeta, de los cuales 30 están en la etapa de evaluación clínica, y a su vez 6 son los más opcionados por estar en la última etapa de exámenes (a 20 de agosto de 2020), según la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2020). Esto ha causado una carrera inédita por la obtención de esta inmunidad, lo cual ha desplegado una serie de actos unilaterales de los Estados para la obtención de la vacuna. Por su parte, la OMS hace un llamado para que los países se unan a su dispositivo de acceso al medicamento para evitar un “nacionalismo de las vacunas”, como afirma la Agencia de Medios Francesa (Agence France Presse, 19 de agosto de 2020).

Pese al llamado de la OMS, la intención unilateral de los Estados ha marcado la pauta en esta carrera. Por ejemplo, Estados Unidos ha firmado contratos para obtener 300 millones de dosis de la posible vacuna de la empresa farmacéutica AstraZeneca (Aakash *et al.*, 2020), Rusia afirma ser el primer país en registrar una vacuna contra el virus (Agence France Presse, 11 de agosto de 2020), Australia ha optado por la vacuna que está desarrollando Oxford/AstraZeneca (Dalzell, 2020), México y Argentina firman un acuerdo con AstraZeneca para producir su vacuna a la mayor parte de Latinoamérica (Raszewski, 2020), y Cuba afirma que iniciará los ensayos clínicos de su propia vacuna (*El Universal*, 2020).

Sin importar el origen y la confiabilidad del laboratorio que desarrolla la vacuna, existe gran cantidad de preguntas sobre esta, como cuál es su seguridad, cuándo estará lista y cuándo se podrá iniciar una vacunación masiva, cuánto tiempo de inmunidad puede otorgar, cuál será su precio, cuál será la forma de distribución de la vacuna, a qué velocidad se puede producir e inmunizar la población, quién será el responsable de la logística de distribución —¿el Estado o el mercado?—, quiénes tendrán prioridad en la población para la vacuna, cómo se dará la inclusión de actores en la etapa de vacunación de la población, cómo debe ser el plan de adquisición e inmunización de la población, entre otras más.

Y a esas preguntas no escapa el Estado colombiano, al que se le pregunta sobre el plan de acción en la obtención de la vacuna contra el covid-19. A lo cual, no solo se examinará la opción por la que se decante el Gobierno Nacional, sino que se espera el debate democrático en el Congreso y la sociedad civil sobre la implementación de la solución a la pandemia.

Por el momento, el Gobierno Nacional ha mencionado dos medidas como hoja de ruta en la vacunación: 1) acogerse al mecanismo Covax de la OMS para el acceso equitativo a vacunas, el cual suministrará las dosis en dos fases: en la primera, suministrará dosis de forma simultánea y proporcional a los países participantes del mecanismo; en la segunda, se considerarán los países según su amenaza y vulnerabilidad para mayor suministro (Agence France Presse, 19 de agosto de 2020); y 2) el Gobierno ha firmado un acuerdo de confidencialidad con Pfizer y AstraZeneca para empezar negociaciones de compra (Minsalud, 2020).

La hoja de ruta del Gobierno contempla además la apuesta por una “inmunidad de rebaño”, vacunando el 60% de la población, es decir, a unos 30 millones de colombianos, de los cuales 10 millones serían el grupo priorizado para una primera vacunación, que comprendería a adultos mayores de 60 años (6,8 millones de personas), personas con comorbilidades (6,7 millones de personas) y trabajadores de la salud (800 000 personas), como afirma el ministro de Salud (Minsalud, 2020)¹. El ministro de Salud espera que la vacuna esté en el primer semestre de 2021, y se espera la colaboración entre el Invima, el Instituto Nacional de Salud y el sector privado para avanzar sobre el resto de vacunas a los demás grupos poblacionales.

Este es el panorama actual, pero el panorama previsible se ha decantado por unos Estados ricos que unilateralmente apelan a su capacidad adquisitiva para contratar de manera directa con las farmacéuticas y garantizar el número de dosis de toda su población, y otro grupo de países que en conjunto buscan paliar la situación a una velocidad más lenta, según sus capacidades económicas. De manera que la superación de la crisis en el mundo tendrá diferentes velocidades; igualmente pasará con la recomposición económica. Será más veloz para los países con mayor capacidad adquisitiva y más lenta en los países con menor capacidad adquisitiva. Así lo sugirió Bill Gates en entrevista con un medio virtual (Levy, 2020).

En definitiva, como sugirió Gates y el análisis de coyuntura, en el mundo existirán diferentes velocidades para el control de la pandemia una vez se consiga la vacuna. Para los países ricos, se estima su terminación a finales de 2021, y para el resto del mundo a finales de 2022 —a lo cual se incluye Colombia, por su capacidad adquisitiva—, sin olvidar que estas cifras dependen de la velocidad del suministro que disponga la OMS con el mecanismo Covax y las compras propias que pueda hacer el Gobierno Nacional con ayuda del sector privado para alcanzar el anhelado plan de la *inmunidad rebaño*.

¹ Los grupos priorizados suman más del estimado de diez millones anunciado por el ministro de Salud.

Referencias

- Aakash, B., Faulconbridge, G. y Holton, K. (21 de mayo de 2020). U.S. secures 300 million doses of potential AstraZeneca Covid-19 vaccine. *Reuters*. Recuperado de <https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-astrazeneca-idUSKBN22X0J9>
- Agence France Presse (Agence France Presse) (18 de agosto de 2020). La Organización Mundial de la Salud pide a países que se unan a su dispositivo para garantizar acceso a una vacuna. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=6xgDUcV1iF8>
- Agence France Presse (Agence France Presse) (11 de agosto de 2020). Rusia anuncia primera vacuna contra el coronavirus. Recuperado de https://www.youtube.com/watch?v=f3fp_dWfOzM
- Dalzell, S. (18 de agosto 18 de 2020). Australia locks in coronavirus vaccine deal to produce Oxford University-AstraZeneca candidate if approved. *ABC News*. Recuperado de <https://www.abc.net.au/news/2020-08-18/australia-locks-in-oxford-astrazeneca-coronavirus-vaccine-deal/12571454>
- Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2020). *Boletín técnico junio 2020*. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/boletines/ech/ech/bol_empleo_jun_20.pdf
- El Universal* (19 de agosto de 2020). Cuba se une a la carrera por la vacuna contra el covid: empezará ensayos. Recuperado de <https://www.eluniversal.com.co/mundo/cuba-se-une-a-carrera-por-la-vacuna-contra-el-covid-empezara-ensayos-BE3314407>
- Levy, S. (8 de julio de 2020). Bill Gates on Covid: Most US Tests Are 'Completely Garbage'. *Wired*. Recuperado de <https://www.wired.com/story/bill-gates-on-covid-most-us-tests-are-completely-garbage/>
- Minsalud (13 de agosto de 2020). *Colombia ya cuenta con una estrategia de vacunación para el covid-19*. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/Paginas/Colombia-ya-cuenta-con-una-estrategia-de-vacunacion-para-el-covid-19.aspx>
- Organización Mundial de la Salud, 2020. (Organización Mundial de la Salud) (20 de agosto de 2020). *Draft landscape of Covid-19 candidate vaccines*. Recuperado de <https://www.who.int/publications/m/item/draft-landscape-of-covid-19-candidate-vaccines>
- Oxfam (9 de julio de 2020). *Oxfam alerta de que, a finales de este año, el hambre provocada por el covid-19 podría causar 12 000 muertes al día, potencialmente más que la enfermedad*. Recuperado de <https://www.oxfam.org/es/notas-prensa/oxfam-alerta-de-que-finales-de-este-ano-el-hambre-provocada-por-el-covid-19-podria>
- Raszewski, E. (12 de agosto de 2020). Argentina, México produce AstraZeneca Covid-19 vaccine. *Metro*. Recuperado de <https://www.metro.us/argentina-mexico-to-produce/>



El mundo del trabajo en la pandemia por covid-19 en Colombia: balance e implicaciones para la actividad legislativa

Jairo Ernesto Luna-García

Médico, especialista en salud ocupacional, magíster y Ph. D. en Salud Pública, profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia. Grupo Salud Ambiental y Laboral, Universidad Nacional de Colombia. jelunag@unal.edu.co

Mauricio Torres-Tovar

Médico, especialista en salud ocupacional, magíster en estudios políticos y en salud pública, profesor asistente Universidad Nacional de Colombia. Grupo Salud Ambiental y Laboral, Universidad Nacional de Colombia.



La pandemia por covid-19 ha tenido un impacto en el mundo del trabajo y en el comportamiento de los riesgos laborales poniendo en evidencia problemas estructurales que demandan una respuesta legislativa y de política pública. La necesidad de garantía de protección de los trabajos esenciales y no esenciales, atender las nuevas realidades del trabajo desde casa y la situación de las licencias por cuarentena, y la protección social de la población en empleo informal demandan poner en la agenda legislativa la elaboración del Estatuto del Trabajo, el rediseño profundo del sistema general de seguridad social y el impulso a políticas económicas de cara a la realidad nacional.

Introducción

La pandemia por covid-19 ha tenido un amplio impacto en la vida social, política y económica del planeta. El rápido avance en su contagio y las elevadas cifras de morbilidad y mortalidad pusieron al desnudo problemas estructurales de los sistemas para garantizar la salud, atender las enfermedades y garantizar la protección social de las poblaciones.

Una de las dimensiones puestas en tensión por la pandemia es la de los riesgos del trabajo y, en general, el impacto de esta situación sobre el mundo laboral. Las medidas progresivas del cierre de fronteras, el distanciamiento social y la cuarentena mostraron la importancia del trabajo en el mundo actual, a pesar de los planteamientos de quienes venían indicando la pérdida de su valor para la sociedad.

El impacto de la pandemia en el mundo del trabajo

Además de poner en evidencia la importancia del trabajo para la operación de la sociedad, la pandemia desnudó las grandes desigualdades e inequidades que se presentan en el mercado laboral y las diferentes problemáticas que sufren grupos de trabajadores y trabajadoras de acuerdo con su condición de empleo (Weller, Gómez Contreras, Martín Caballero y Ravest Tropa, 2020).

En buena medida, los análisis se han orientado al estudio de la pérdida de puestos de trabajo y el impacto en el incremento del desempleo que se deriva del cierre de la actividad social y productiva con las medidas de confinamiento. Las medidas gubernamentales en este aspecto también se han orientado a detener la pérdida de empleos. Sin embargo, la existencia de un gran sector informal en nuestro medio ha mostrado que la afectación de la situación es muy diferente para el empleo formal que para el informal (Dane, 2020).

En el caso del empleo formal, existen subgrupos derivados de las normas de excepción expedidas por el Gobierno nacional. En primer lugar, los denominados *trabajadores esenciales*, cuya actividad se determinó que no podía parar, ya fuera por ser parte activa de los servicios necesarios para enfrentar la pandemia (sistema hospitalario, seguridad pública) o por tener que ver con la atención de las necesidades de la población (producción y distribución de alimentos, servicios públicos). Un segundo grupo estuvo representado por trabajadores vinculados a actividades que eran susceptibles de ser desarrollados desde casa, a manera de trabajo a distancia mediante el uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones. Un tercer grupo estuvo conformado por aquellas actividades

no esenciales no susceptibles de ser realizados mediante trabajo desde casa, que se vieron forzadas a detener por completo la producción.

Los trabajadores vinculados al sector informal también se vieron afectados de manera desigual, de acuerdo con el tipo de actividades, pero fueron quienes más se resintieron el cierre total, dadas las limitaciones para sortear la situación debido a su precariedad de recursos.

Las implicaciones de esta diversidad de condiciones de empleo y trabajo en la pandemia conllevan diferentes retos. En el caso de los trabajos esenciales, la garantía de la protección a la vida y la implementación de medidas de bioseguridad se estableció como un requerimiento mayor. Sin embargo, la situación puso al desnudo el poco desarrollo de los sistemas de seguridad en el trabajo en clínicas y hospitales, y la existencia de formas precarias de contratación que dejaban en entredicho la responsabilidad de quienes tenían a su cargo el control de los riesgos (Mesa de Trabajo Monitoreo Clínico y Crítico, 2020).

Para quienes adoptaron las modalidades de trabajo en casa, se generaron nuevos retos en términos de la organización del espacio y el tiempo de trabajo, con la superposición de las actividades domésticas y laborales. Aquí es donde adquiere visibilidad el conjunto de tareas de cuidado y el impacto desigual para hombres y mujeres, frente a la sobrecarga que implica trabajar desde el hogar. Se ha referido una intensificación y densificación de las actividades laborales mediadas por las tecnologías, así como incremento de los problemas de sedentarismo y de la carga mental, acompañado del incremento de los problemas de violencia intrafamiliar.

Para las empresas y población laboral que conforman el grupo de actividades no esenciales que no se pueden desarrollar desde el hogar, el problema principal se configuró en la garantía del ingreso y la posibilidad de mantener el empleo, siendo posible prever que en este grupo se concentra la mayor cantidad de pérdida de puestos de trabajo, a pesar de las medidas para evitar este fenómeno.

Para la población trabajadora en empleo informal, también el reto mayor viene siendo la garantía del ingreso, y ante la ausencia de medidas como la renta universal de base ciudadana y la limitada cobertura de los subsidios condicionados, en buena medida se ubica aquí la poca eficacia de la cuarentena para contener la pandemia en nuestro medio al tener que buscar esta población alternativas de ingreso, sumado a las precarias condiciones de vivienda para llevar adelante un confinamiento de forma adecuada. Esta situación en las áreas rurales adquiere características especiales, lo cual llama a desarrollar políticas específicas para atender la realidad de campesinos y campesinas.

El sistema de riesgos laborales en el marco de la pandemia

En relación con la afiliación en riesgos laborales, es llamativo el comportamiento inverso que se observa en la afiliación de empresas y trabajadores. Mientras que el número de empresas afiliadas tuvo un incremento promedio de 10 puntos en el primer semestre de 2020 comparado con el de 2019, la afiliación de trabajadores comparada en el mismo lapso cayó casi 2 puntos. Para junio de 2019 se reportaron 826 183 empresas afiliadas, en el mismo mes de 2020 había 915 026. El número de trabajadores afiliados, por el contrario, en junio de 2019 fue de 10 430 606 y en el mismo mes de 2020 fue de 9 861 503 (ver figuras 1 y 2).

El comportamiento de la accidentalidad y las enfermedades laborales en el primer semestre de 2020 refleja lo acaecido en el mundo del trabajo de la economía formal en este lapso. Mientras que los accidentes de trabajo reportados y calificados como de origen laboral cayeron en promedio 40% en relación con el primer semestre de 2019, las enfermedades laborales se incrementaron en 30%. El mes de mayor caída de los accidentes laborales fue abril, y la enfermedad laboral siguió una tendencia ascendente (ver figuras 3 y 4). Esto podría ser explicado por que el trabajo remoto llevó a que disminuyera la posibilidad de accidentes en los sitios de trabajo, mientras que el auge de covid-19 incrementó los casos de enfermedad laboral.

Figura 1

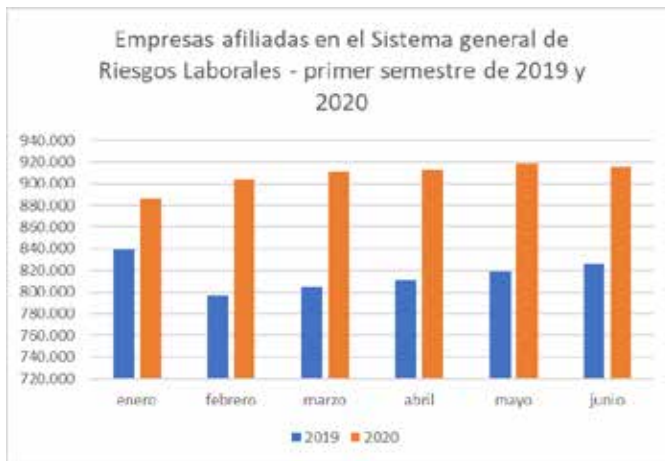


Figura 2



Fuente: elaboración propia, con base en RLDatos de Fasescolda (2020).

Figura 3

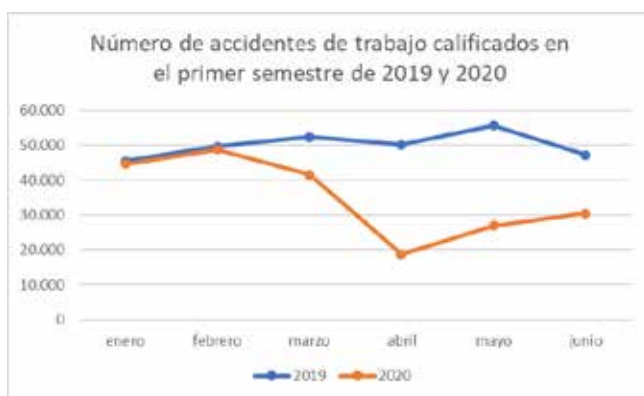


Figura 4



Fuente: elaboración propia, con base en RLDatos de Fasescolda.

Las funciones adicionales asignadas en la reglamentación de emergencia a las administradoras de riesgos laborales, mediante los decretos 488 y 500 de 2020, implicó que asumieran un papel de agentes complementarios y residuales frente al empleador, en el suministro de elementos de protección personal (EPP). Los costos que hasta julio ha asumido el sistema, reportados por Fasecolda, contemplan reservas de 51 000 millones de pesos para cubrir 13 495 prestaciones asistenciales en salud y 26 pensiones de sobrevivencia (Ponce, 2020, p. 80). Con la medida gubernamental de reapertura de actividades al inicio de septiembre, en medio de la ausencia de control de la pandemia, se puede prever que va a haber un incremento de la presión sobre el Sistema General de Riesgos Laborales.

A manera de conclusiones

La actual crisis generada por la pandemia por covid-19 ha planteado una reflexión acerca de lo fundamental. La vulnerabilidad de una economía que depende del marco internacional, la existencia de grandes desigualdades e inequidades en el mercado laboral, las profundas debilidades del sistema de seguridad social en salud y la fragmentación con respecto al sistema de riesgos laborales llaman a fortalecer una acción legislativa estratégica que aporte a la construcción de la superación de la crisis.

En primer lugar, la actual crisis muestra la importancia de abocar en el Congreso el diseño y promulgación del Estatuto del Trabajo, compromiso asignado en la Constitución de 1991 y postergado hasta el día de hoy, más aún para el escenario de pospandemia, que prevé cambios importantes en el mundo del trabajo que pueden hacer avanzar su precarización.

En segundo lugar, la emergencia desatada por el covid-19 evidencia la necesidad de un modelo de protección social universal, integral y solidario, rescatando su papel estratégico en la capacidad de respuesta a las crisis, que garantice el derecho a la vida, a la salud y a la salud en

el trabajo, substrayéndolos del mercado, y a la seguridad económica, por lo cual resulta fundamental un cambio de orientación de las políticas de asistencia social y transferencias condicionadas hacia un modelo universalista de ingreso de base ciudadana.

Finalmente, la agenda legislativa debe superar la fragmentación en el trato de las regulaciones en el plano social y económico, que permita salir de la encrucijada de salud o economía, cuando es claro que no puede funcionar una economía sin una población sana ni puede garantizarse la salud de la población sin una economía sostenible. Aquí vale la pena aprovechar la oportunidad que abre la implementación de los acuerdos de paz en materia de Plan Nacional de Salud Rural en el marco de la reforma rural integral.

Referencias

- Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (30 de julio de 2020). Principales indicadores del mercado laboral. *Boletín técnico Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH)*. Recuperado de <https://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/mercado-laboral/empleo-y-desempleo>
- Mesa de Trabajo Monitoreo Clínico y Crítico (18 de agosto de 2020). Boletín 003 de monitoreo crítico de las condiciones de bioseguridad. Recuperado de <https://www.ascofi.org.co/index.php/487-tercer-boletin-del-monitoreo-critico-de-las-condiciones-de-bioseguridad>
- Ponce Bravo, G. (2020). El Sistema General de Riesgos Laborales y la covid-19. *Revista Fasecolda*, 178, 76-81. Recuperado de <https://revista.fasecolda.com/index.php/revfasecolda/article/view/638>
- Weller, J., Gómez Contreras, M., Martín Caballero, Á. y Ravest Tropa, J. (2020). El impacto de la crisis sanitaria del covid-19 en los mercados laborales latinoamericanos. *Documentos de Proyectos (LC/TS.2020/90)*. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). Recuperado de <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45864-impacto-la-tesis-sanitaria-covid-19-mercados-laborales-latinoamericanos>



Control político en tiempos de pandemia: la autorización del tránsito de tropas estadounidenses en Colombia

Carol E. Alfonso Benavides

Estudiante de Derecho. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. cealfonsob@unal.edu.co

Juan Sebastián Cepeda Sánchez

Abogado. Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá. juscepedasa@unal.edu.co

A mediados de mayo, durante el auge de la crisis por el covid-19, el presidente de la República de Colombia anunció la llegada de tropas extranjeras provenientes de Estados Unidos (EE. UU.) con el fin de apoyar la lucha contra el narcotráfico.

Sin embargo, por disposición constitucional, estas actividades deben ser autorizadas por la plenaria del Senado. Ante el no sometimiento de la cuestión al trámite correspondiente, diferentes órganos del país, así como distintos sectores políticos y académicos, han manifestado sus consideraciones al respecto teniendo en cuenta que la presencia de la brigada estadounidense podría interferir en la soberanía nacional.



Introducción

Desde hace varias décadas, EE. UU. y la República de Colombia sostienen una alianza estratégica en relación a la denominada “lucha contra el narcotráfico”. En el marco de esta cooperación, ha sido habitual que los EE. UU. brinden servicios técnicos y militares a nuestras Fuerzas Armadas, suscitando ciertas controversias en el ámbito nacional.

Recientemente el debate giró en torno a la presencia de tropas de ese país en territorio colombiano a raíz del anuncio de la Embajada de EE. UU. del 27 mayo de 2020 (Embajada de

EE.UU. en Colombia, 2020) y del Ministerio de Defensa, en el que se informaba que una brigada de la Security Force Assistance Brigades (SFAB) brindaría apoyo en la tarea contra el narcotráfico, centrándose en las “zonas futuro”, así denominadas por el Gobierno Nacional (Ley 1941, 2018 y Decreto 2278, 2019). Es así como el contingente extranjero arribó al país el pasado 1.º de junio (*El Tiempo*, 2020) en medio de la emergencia provocada por el covid-19, generando el interrogante sobre la procedencia o no de la autorización que debe ejercer el Senado de la República para estos casos. En este sentido, el presente artículo tiene por objeto abordar la problemática respecto a qué limitaciones se han presentado en el marco de la emergencia sanitaria provocada por el covid-19 en punto al desarrollo de la atribución constitucional del Senado de permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República.

Para tal fin se presentará, en primera medida, la normativa que rige el caso concreto, incluyendo pronunciamientos judiciales relevantes sobre el tema, para luego, en segunda medida, traer estas disposiciones a la situación que nos ocupa dilucidando la problemática antes planteada. Finalmente, se brindarán algunas conclusiones.

Sobre la normativa aplicable

Son dos los supuestos normativos que, a nuestra consideración y desde una perspectiva constitucional, regulan el tema aquí analizado. El primero de ellos corresponde al artículo 173.4 de la Constitución Política de 1991 (CP/91), el cual, junto con el artículo 313.9 de la Ley 5 de 1992, dispone como atribución del Senado “permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República”, en tanto el artículo 237.3 exige en estos casos que el Gobierno Nacional escuche el concepto previo del Consejo de Estado. El segundo supuesto, por su parte, contemplado en el artículo 189.7 CP/91, tiene lugar cuando, en receso del Senado, pasa a ser función del presidente permitir, “previo dictamen del Consejo de Estado, el tránsito de tropas extranjeras por el territorio de la República”.

Ahora bien, estas disposiciones están íntimamente relacionadas con la soberanía e independencia nacional, concretadas en el artículo 9 CP/91, que establece este principio rector como fundamento de las relaciones exteriores del Estado. En este sentido, tanto el Consejo de Estado (Consejo de Estado, 11001-03-15-000-2009-00935-00, 2009) como la Corte Constitucional (Corte Constitucional, C-440, 2019) han recalcado la relevancia de cumplir con los requerimientos y procedimientos que nuestro ordenamiento jurídico prevé frente a la ejecución de actividades por parte de tropas extranjeras en territorio colombiano.

De allí que desde una visión sistemática de estos conceptos y del sistema de separación de poderes, el procedi-

miento constitucional consagrado en el art. 173.4 opere con la mera presencia o tránsito de las tropas foráneas, sin que las actividades que como tal vayan a desarrollarse, *verbi gratia* asesoría o cooperación *in genere*, sean el criterio que defina la operatividad de la figura. Es precisamente el control político que se ha de surtir en plenaria del Senado, con las formalidades y requisitos que establece principalmente la Ley 5 de 1992, el escenario en el que se analizarán las actividades que las unidades militares extranjeras pretenden llevar a cabo durante su permanencia en el territorio nacional y el motivo concreto de su despliegue, con observancia, especialmente, de los principios de soberanía nacional, no intervención (deber de un Estado de no intervenir en los asuntos internos de otros estados), pesos y contrapesos de los poderes públicos, y supremacía constitucional.

Con todo, los sectores políticos afines al Gobierno actual sostienen que en este caso las tropas estadounidenses no requieren autorización del Senado, pues las actividades por desarrollar son de asesoría y entrenamiento, cuyo fundamento reside en los acuerdos de cooperación entre ambos países, de manera que la competencia para autorizar el ingreso de las tropas recae en el presidente y no en el Senado, escapando del ámbito de aplicación de los supuestos constitucionales antes expuestos.

No obstante, hay que recordar que los acuerdos de asistencia militar entre EE.UU. y Colombia de los años 1952, 1962, 1974 y, en especial, 2009, son considerados acuerdos simplificados, los cuales por su naturaleza dependen de un tratado principal que al día de hoy no ha sido tramitado bajo los procedimientos requeridos. En este sentido, sobre el mencionado Acuerdo de 2009, el Auto A288 de 2010 (Corte Constitucional, A-288, 2010) dispuso que no podía surtir efectos jurídicos en nuestro ordenamiento hasta tanto no cumpla con el trámite constitucional previsto para la ratificación de los tratados en forma solemne, a la vez que destacó que la importancia de que se surta dicho trámite viene a ser reforzada cuando un acuerdo internacional involucra obligaciones que son cuantitativa y sobre todo cualitativamente sensibles para el Estado, pues guardan íntima relación con importantes principios como el ejercicio de la soberanía, la restricción de la potestad punitiva, el monopolio de la fuerza y el dominio eminente sobre el territorio, entre otros.

El caso de las tropas estadounidenses que arribaron a Colombia durante 2020

Acotado lo anterior, consideramos que el supuesto normativo que regula este caso es el del artículo 173.4 CP/91, pues para la fecha del anuncio del arribo de las tropas, la cámara alta del legislativo se encontraba en la segunda

legislatura del periodo ordinario de sesiones, ostentando la atribución de permitir el tránsito y, más aún, la permanencia de las tropas estadounidenses, cuya autorización previa procede por el mero hecho de la presencia de este cuerpo armado en el territorio nacional y no intrínsecamente por la especie de actividades que vayan a efectuar, máxime cuando la misión que desarrollarán los efectivos SFAB está estrechamente relacionada con la soberanía, seguridad y defensa nacionales.

Aunque con la situación generada por el covid-19 el ejercicio del control político se vio inicialmente limitado por las restricciones de movilidad y reunión contempladas para la contención del virus, las funciones del Congreso no se vieron suspendidas, por el contrario, con el fin de continuar con el periodo ordinario de sesiones, se implementó con algo de dificultad la virtualidad para seguir dando trámite a los proyectos de ley presentados y para ejercer también las funciones de control en cabeza del poder legislativo. Lo anterior, aclarando que si bien, por medio del Decreto 417 de 2020, el Ejecutivo asumió facultades extraordinarias para conjurar exclusivamente la crisis, el presidente no puede omitir los requerimientos que en derecho proceden en otros aspectos de interés nacional, como el caso *sub examine*, que implica reconocer las competencias naturales del legislativo.

Es por lo anterior que algunos congresistas, al advertir que el presidente junto con el ministro de Defensa estaban omitiendo el trámite ante el Senado para el despliegue o tránsito de tropas extranjeras, interpusieron una acción constitucional de tutela en virtud de la posible violación de la soberanía y en la cual se solicitaba que se suspendieran las operaciones de las tropas estadounidenses en el país. Como consecuencia, el Tribunal Administrativo de Cundinamarca acogió la pretensión y conminó al presidente a someter el asunto ante el Senado de la República (Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera Subsección A, n.o 2020-02312, 2020). Así mismo, el Consejo de Estado emitió un comunicado (Consejo de Estado, CE-Presidencia-OFI-INT-2020-2054, 2020), fechado del 3 de junio, en el que le solicitó al presidente un informe oficial sobre el arribo de los militares extranjeros al país, recordando que “por virtud de la Constitución Política (artículos 173.4 y 237.3), el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional demanda la intervención de distintas autoridades del poder público, entre las que se cuenta el Consejo de Estado”.

Posteriormente, 69 senadores enviaron una comunicación a la Casa de Nariño manifestando el apoyo frente al ingreso de las fuerzas militares estadounidenses. Sin embargo, como bien lo consideró el entonces presidente del

Congreso, H.S. Lidio García, estas comunicaciones son solo a título informativo y no comprometen la decisión que debe tomarse en Plenaria del Senado, como lo cita la CP/91 (Presidencia del Congreso, PRE-CS-4113, 2020), lo que en definitiva ha reactivado la discusión al respecto.

Conclusiones

Tiempos de crisis como el provocado por la emergencia sanitaria declarada por el covid-19 requieren un mayor esfuerzo por parte de las instituciones no solo para hacerle frente a la situación, sino también para cumplir con mayor eficacia las funciones a ellas atribuidas. Es por ello, y por las razones antes expuestas, que aun pese a las limitaciones que representa el ejercicio de la función legislativa por medios virtuales y que tuvieron influencia en el presente caso, debe prevalecer el procedimiento previsto constitucionalmente para el tránsito y permanencia de tropas extranjeras en el territorio de la República, en pro de la salvaguarda del ordenamiento constitucional y la soberanía nacional.

Referencias

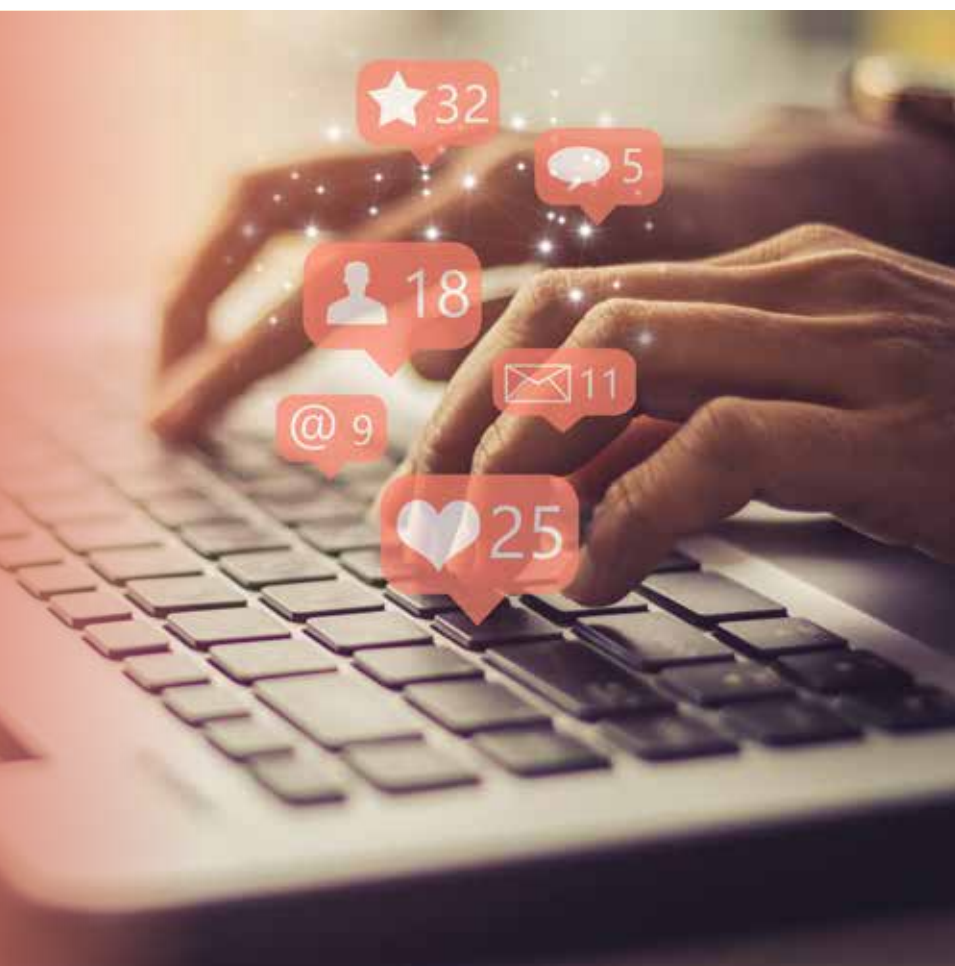
- Congreso de la República de Colombia. Ley 1941 de 2018. *Diario Oficial* 50 811.
- Corte Constitucional. Sentencia A-288 de 2010. M.P. Jorge Iván Palacio Palacio.
- Corte Constitucional. Sentencia C-440 de 2019. M.P. Cristina Pardo Schlesinger.
- Consejo de Estado. Comunicado CE-Presidencia-OFI-INT-2020-2054 de 2020.
- Consejo de Estado, Sala Plena. Sentencia 11001-03-15-000-2009-00935-00 de 2009. M.P. Gustavo Eduardo Gómez Aranguren.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia (16 de diciembre de 2019). Decreto 2278 de 2019. Recuperado de <https://tinyurl.com/y62vlot7>
- El Tiempo* (2 de junio de 2020). Bajo el mayor hermetismo llegaron militares de EE. UU. a Bogotá. Recuperado de <https://tinyurl.com/y5hslaw7>
- Embajada de EE. UU. en Colombia. (27 de mayo de 2020). *Misión SFAB viene a Colombia*. Recuperado de <https://co.usembassy.gov/es/mision-sfab-viene-a-colombia/>
- Presidencia del Senado de la República (17 de julio de 2020). Comunicación PRE-CS-4113.
- República de Colombia (1991). Constitución Política.
- Tribunal Administrativo de Cundinamarca, Sección Tercera, Subsección A. Sentencia Rad. 25000-2315-2020-02312-00 de 2020. M.P. Bertha Lucy Ceballos.

Coyuntura covid-19: impacto en la transformación digital y las pymes en Colombia. Escenario actual y futuro (mundo poscovid)

Camilo Valencia Sierra

Tecnólogo en Gestión de Mercados y estudiante de último semestre de Administración de Empresas de la Universidad Nacional de Colombia. cvalencias@unal.edu.co

El impacto coyuntural generado por la reciente pandemia a causa del nuevo coronavirus SARS-CoV-2 (covid-19) ha provocado multitudinarios problemas a nivel mundial, tanto económicos como sociales, que llevó a la Organización Mundial de la salud (OMS) a decretar una alerta internacional desde el 30 de enero de 2020. El covid-19 se ha presentado como la pandemia que catapultó a la sociedad a enfrentarse a una transformación digital inminente. En este artículo se pretende discutir sobre dicho impacto y cómo las pymes en Colombia se han visto afectadas, también se discute sobre el mundo poscovid y cuáles serían las posibles medidas de recuperación para el país y las pymes.



* Este artículo fue inspirado en la convocatoria de recepción de artículos 2020 para la revista *Legislación y Prospectiva*, el cual se presentó bajo el título "Efectos y prospectiva de la pandemia en Colombia: escenarios actuales y futuros" (Cael y Unal).

Introducción

A lo largo de la historia, el mundo ha vivido diferentes pandemias. El 11 de marzo de 2020, la Organización Mundial de la Salud calificó al covid-19 como una nueva pandemia mundial, la cual se convirtió en poco tiempo en una emergencia internacional. A lo largo de este tiempo, se ha estado hablando de recesión económica, se han estimado nuevas cifras de aumentos de pobreza y decadencia en el componente humano y social producto del distanciamiento social. Estos hechos han puesto en peligro la economía, el comercio y la inversión, con un crecimiento negativo del producto interno bruto (PIB) para muchos países, cuyo recaudo tributario se ha reducido a medida que el gasto público ha aumentado. Estos factores pueden obligar a devaluar asuntos humanitarios de vida o muerte, con poblaciones y sectores urgidos reclamando subsidios y transferencias, una remuneración de los factores de producción en caída, tales como rentas, salarios, intereses y arriendos (Duque-Escobar, 2020).

Es aquí como las pymes, afectadas por las políticas gubernamentales de distanciamiento social, ven limitadas todas sus acciones económicas. Este sector representa un motor importante para la economía colombiana. Son empresas que luchan día a día por ser más competitivas en el mercado, generan dos tercios del empleo nacional, lo cual aporta hoy en día un tercio de producto interno bruto. En otras palabras, las pymes son fundamentales para el desarrollo y crecimiento de Colombia (Ortega, 2016).

No solo se entra ahora a discutir sobre la afectación de dichas empresas por efecto de la actual pandemia, sino también sobre cómo la transformación digital va a ser un aliado estratégico para lograr una reestructuración tecnológica, que permita enfrentar los retos de un mundo poscovid. Actualmente han evolucionado las herramientas para el análisis de datos y son significativos la cantidad de registros que se obtienen vía Internet. Según Google Consumer Barometer, en 2018 el uso promedio al día de la red pasó de 74 al 85 % en cuatro años; esto se debe a que cada vez más personas se conectan por medio de sus teléfonos móviles y generan mucha más información (Anahuac México, 2020). Ahora, producto de la pandemia y en escenarios futuros, las cifras aumentarán y cada vez serán más personas conectadas a la nube, por la necesidad que hemos tenido que adoptar el mundo digital; es allí donde las pymes deben apuntar para mejorar la calidad de su negocio y su nivel de competitividad.

Para discutir la temática señalada, el artículo tocará dos temas importantes. Primero, cuál es el panorama actual del covid-19 y el impacto a las pymes en Colombia; allí se darán a conocer cifras actuales, producto de la pandemia y cómo las empresas deben adaptarse a procesos de digi-

talización masiva. Como segunda temática por tratar, se discutirá cómo será un mundo poscovid y cómo la transformación digital debe jugar un papel importante en el mundo de los negocios. Finalmente, se propondrán algunas posibles medidas para una recuperación económica, demostrando de qué manera la multicanalidad podría representar un éxito para las pymes.

Panorama actual del covid-19 y el impacto a las pymes en Colombia

Sin duda, la gran sorpresa de 2020 fue la propagación de una enfermedad infecciosa, el nuevo coronavirus (covid-19), el cual fue catalogado a principios de este año por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como una emergencia en salud pública de importancia internacional (ESPII). El primer caso se reportó en la ciudad de Wuhan, China, en diciembre de 2019, y en pocos meses se convirtió en una pandemia que hoy contabiliza 11.741.531 contagios en Latinoamérica, de los cuales 1.117.977 se registran en Colombia (BBC, 2020). Para nadie es un secreto que no estábamos preparados para el inmenso reto que conlleva una pandemia: confinamiento, cierre del comercio, trabajar desde casa, dejar de lado la “normalidad” de la vida, entre muchas otras actividades. Aparte de las afectaciones antes señaladas, el covid-19 puso en jaque a las pymes, sector que encierra el 80% del empleo del país y el 90 % del sector productivo nacional, según cifras del Dane (*El Tiempo*, 2020).

Debido al confinamiento nacional, se ha detectado que un gran número de pymes se encuentran al borde de la quiebra debido a la reducción de sus ventas, el aumento de los costos operativos y la limitada reserva de capital. A medida que estos fenómenos se intensifican, hay mayor probabilidad de caer en una crisis financiera sistémica. Adicionalmente, la tasa de desempleo será mayor si los riesgos de quiebra de las pymes no se controlan de manera adecuada. Adviértase, pues, que la pandemia ha cambiado el comportamiento del consumidor y, por ende, la actividad empresarial en general.

Las empresas se han visto obligadas a adaptarse a un proceso de digitalización masiva, demostrando el cambio en la cotidianidad empresarial, alterando la forma de compra y la toma de decisiones. Se habla, entonces, de un nuevo perfil de cliente, cada vez más informado, sin tanto temor al comercio electrónico, más bien, obligado a adaptarse al contexto coyuntural y a digitalizar sus compras. Es probable que las personas sientan temor de asistir de nuevo a las tiendas físicas, y este sentimiento estará latente en cuanto no se tenga certeza de una vacuna.

La alternativa más segura para que las pymes en Colombia puedan sobrevivir a la coyuntura sanitaria actual



es el uso y la implementación de tecnología en su modelo de negocio. Desafortunadamente, muchas empresas no tienen las competencias digitales que actualmente se necesitan, lo que lleva a un nuevo enfoque general en el emprendimiento de los negocios en línea y el trabajo mancomunado en colaboración de las pymes y la ciudadanía. De esta forma, se puede generar una reorganización de la gobernanza en respuesta a la pandemia, mejorar los índices de equidad y desarrollo sostenible, no solo de las pymes en Colombia, sino para un desarrollo de país.

Mundo poscovid, transformación digital y posibles medidas para la recuperación

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) se reunió el 20 de febrero de 2020 e invitó a “reformular” la globalización una vez sea superada la pandemia mundial y a transitar hacia un modelo de desarrollo “más sostenible e inclusivo”.

Indudablemente, habrá una recesión económica, y es casi que mandatorio cuestionarse sobre cómo se pueden fomentar estrategias para enfrentar la coyuntura social pandémica. Debe haber, entonces, un desarrollo más maduro del tratamiento de grandes cantidades de datos, efecto de la masiva digitalización económica y una implementación de inteligencia artificial a lo largo de las cadenas de valor empresariales. La pandemia es sin duda una catapulta para la digitalización empresarial, de allí que, como dice Bárcena (2020) después de la crisis la comunidad mundial tendrá que afrontar el hecho de que la globalización no ha funcionado como se suponía y que es necesario reformarla profundamente.

Una vez hecha esta precisión, las empresas deben replantearse su estrategia comercial y renovarla en función de las preferencias del consumidor. Es imperante implementar aplicaciones novedosas e innovadoras en temas de *big data*. El gran problema para la transformación digital es el talento; los empresarios se están dando cuenta de que se necesitan nuevas habilidades digitales. Igualmente, los

profesionales, además de poseer habilidades blandas, deben entender, independientemente de su profesión, cómo funciona la inteligencia artificial y cómo operan las nuevas tecnologías para los empleos nuevos y prácticas tecnológicas, que se generarán en el futuro. Los cambios vendrán y el covid-19 los ha acelerado.

Para Baesens (2020), la multicanalidad será un modelo de negocio eficiente para ofrecer la mejor experiencia al cliente, donde la interacción con los clientes puede suceder en distintos canales de comunicación, ya sea de manera digital o a través del punto de venta. Las empresas necesitan un apoyo, por lo que el gobierno de Colombia debe fomentar medidas de política fiscal orientadas a diferir los impuestos, realizar inversiones públicas en temas de transformación digital y cooperar con el financiamiento de la deuda pública. Además, debe apostarles a medidas de política empresarial en apoyo a las pymes y a la implementación de políticas monetarias que alivianen el mercado financiero actual.

Muchos países afectados por la pandemia han adoptado políticas para hacer frente al impacto económico y salvar la economía nacional. Los mayores ejemplos son Estados Unidos, con el proyecto de ley de salvamento económico de 2 billones de dólares (CNN, 2020) y el Plan de Recuperación para Europa de 1,8 billones de euros, logrado por la Unión Europea (Unión Europea, 2020).

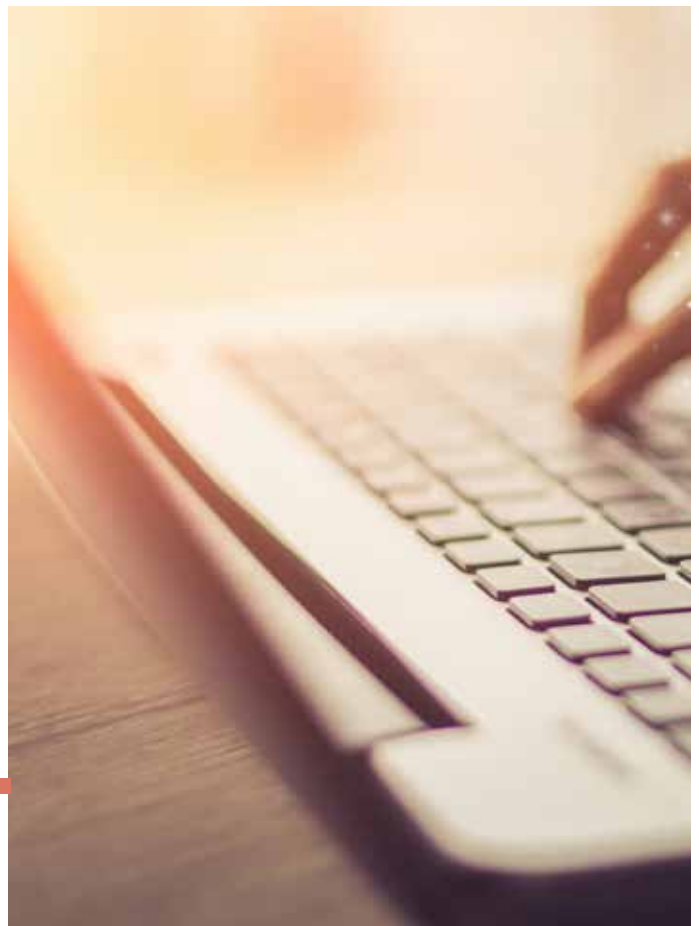
La transformación digital fomenta cambios nuevos en el ámbito profesional, lo cual al final incentivará la creatividad e innovación de muchas empresas en el mundo. Debemos identificar qué nos hace falta y capacitarnos rápidamente. Cada uno es responsable de su propia transformación individual.

Conclusiones

La transformación digital para las pymes debe contar con el apoyo de los gobiernos. En este sentido, las políticas gubernamentales deben tomar en cuenta la gran participación en la economía colombiana de las pequeñas y medianas empresas. A consecuencia de la pandemia, las pymes son las más afectadas, por lo tanto, el objetivo es cambiar los modelos comerciales tradicionales y las operaciones de la empresa con el fin de que puedan clasificarse en categorías de madurez digital.

Referencias

- Agencia EFE (2020). *Cepal insta a “reformular” la globalización cuando pase la pandemia de covid-19*. Santiago de Chile: Agencia EFE.
- Anahuac México (4 de mayo de 2020). ¿Qué es la era de los datos y cuándo comenzará? *Anahuac México. Líderes de acción positiva*. Recuperado de <https://tinyurl.com/yypyq4q5>
- Baesens, R. B. (2016). Problemas de transformación de *big data* y análisis en negocios en red. *Mis Quarterly*, 6.
- BBC (3 de agosto de 2020). Coronavirus: el mapa que muestra el número de infectados y muertos en el mundo por covid-19. *BBC News Mundo*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-51705060>
- Duque-Escobar, G. (6 de abril de 2020). *Colombia covid-19: primero la vida*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y6x6duo9>
- El Tiempo* (26 de diciembre de 2020). ¿Cómo fortalecer la competitividad de las pymes para 2020? Recuperado de <https://tinyurl.com/y3hgw8vd>
- Ortega, C. (2016). *Pymas*. Recuperado de <https://www.pymas.com.co/ideas-para-crecer/mundo-pyme/la-importancia-de-las-pymes-en-colombia>
- Unión Europea (26 de mayo de 2020). Plan de Recuperación para Europa [Página web]. Recuperado de <https://tinyurl.com/y5yu4dmd>



El principio de **progresividad** en la educación superior

Camilo Blanco

Abogado de la Universidad Nacional de Colombia. Magíster en Políticas Públicas de la Universidad de Grenoble, Francia. Actual subdirector del Idep y codirector del grupo de investigación La Educación al Derecho.

El presente artículo busca aportar al debate de la *matrícula cero* para los estudiantes de las instituciones públicas de educación del país. Plantea un análisis sistemático de la jurisprudencia constitucional y contenciosa sobre el principio de progresividad en la educación superior, para recordar que esta postura de la matrícula cero, más que una concesión estatal, es el cumplimiento de este principio constitucional.



En un informe reciente, el Banco Mundial (2020), a propósito de la pandemia producida por el covid-19 y su impacto en la educación, advierte que si no se toman medidas urgentes de política pública la crisis derivada de la pandemia traerá costos para la educación y el desarrollo de los gobiernos, al producir un aumento en la cantidad de deserciones escolares y mayor inequidad; impactos que, en conjunto, tendrán un costo a largo plazo sobre la acumulación de capital humano, las perspectivas de desarrollo y el bienestar. El mismo informe resalta que, producto de la pandemia, habrá un aumento de la deserción escolar, incluso, sin posibilidad de retorno al proceso educativo.

Frente a este panorama, el debate de la deserción en materia de educación superior ha girado alrededor de la garantía estatal de *matrícula cero* para los estudiantes de las 32 universidades públicas del sistema educativo nacional. Con el objetivo de aportar en esta discusión, considero pertinente recordar que el principio de progresividad en materia educativa no es un asunto discrecional, sino una obligación del Estado colombiano, por ello, en esta breve reflexión recordaré las subreglas y los alcances que en materia de la progresividad educativa ha establecido la jurisprudencia nacional.

La jurisprudencia constitucional ha desarrollado la conceptualización del principio de progresividad desde dos

dimensiones; por un lado, el principio de progresividad como la garantía de no regresión a las condiciones materiales y de cobertura que modifique cada año, con respecto a la garantía estatal del derecho a la educación; y, por otro lado, la prohibición del derecho internacional de los derechos humanos de la regresividad financiera en el derecho a la educación.

Desde el primero de los aspectos, es decir, desde el principio de progresividad como obligación de avance en condiciones materiales y de cobertura alcanzados en el derecho a la educación, el carácter progresivo de este derecho implica que, cuando se alcanza algún nivel de disfrute, las autoridades públicas no pueden adoptar medidas que lleven a un retroceso en su realización (Corte Constitucional, T-698, 2010). Del mismo modo, se ha considerado como regresiva la decisión mediante la cual se privó intempestivamente de un beneficio educativo, del que gozaban unos jubilados en favor de su hijo discapacitado¹.

.....

1 En la Sentencia T-750/10 la Corte Constitucional manifestó que la resolución proferida por una empresa, consistente en suprimir el beneficio educativo concedido a los hijos de los pensionados era regresiva. En palabras del alto Tribunal: “Luego de haberse tenido durante varios años un claro estándar de protección, sorpresivamente este se ve disminuido, con el agravante que dicha determinación vulnera los derechos de sujetos de especial protección constitucional, como lo son los niños y los discapacitados”. Finalmente, la Corte Constitu-

Desde el segundo de los aspectos, esto es, el principio de progresividad como principio financiero de no regresividad en inversión en los presupuestos anuales invertidos en educación, el incremento en pesos constantes de los presupuestos asignados anualmente a las instituciones de educación es un principio supralegal o constitucional que encuentra su consagración formal en el artículo 26 de la Declaración Universal de Derechos Humanos², el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales³, el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴. Igualmente, el legislador colombiano ha corroborado el carácter de gasto social que revisten las transferencias del presupuesto general de la Nación a las universidades públicas. Así, se deduce de lo reglado por el artículo 84 de la Ley 30 de 1992.

El principio de progresividad en la educación, por un lado, tiene como fin establecer una garantía mínima de orden legal para que las instituciones educativas puedan cumplir su misión pública. Por el otro, obliga al Gobierno Nacional o Territorial a transferir los recursos a las instituciones de educación superior con base en los ingresos aportados en el año inmediatamente anterior con aumento del Índice de Precios al Consumidor (IPC). En realidad, no es un incremento en términos reales, pues la fórmula lo único que permite es que la inversión social en educación no se vea reducida cada año por cuenta de la pérdida adquisitiva del dinero, sino que mantenga su valor constante. La progresividad, en términos reales u objetivos, en realidad con la fórmula del IPC no se ha producido, sino que simplemente se garantiza que no se disminuya dicha inversión.

El fundamento del principio de progresividad en el gasto social se encuentra plenamente justificado dentro de la fórmula política del Estado social de derecho, debido a que este principio no es letra muerta sin ningún efecto normativo sino, que por el contrario, es una de las finalidades esenciales del Estado; donde las autoridades están obligadas a proteger y garantizar todos los derechos constitucionales y legales (CP, art. 2). Nada más natural dentro del Estado social de derecho que se implementen fórmulas garantistas, limitativas y reforzadas para que no quede al garete de los gobiernos la suerte de los derechos sociales de los ciudadanos.

La Corte Constitucional ha explicado, en Sentencia C-177/02, que del tenor literal del artículo 86 de la Ley 30 de 1992 puede colegirse que el presupuesto en la educación superior, como rasgo de su autonomía constitucional, es independiente del presupuesto nacional o del de

las entidades territoriales, pero que recibe aportes bien de aquel o de estos⁵. En cuanto a los aportes que los presupuestos de las universidades reciben de la Nación, ellos se destinan a funcionamiento o a inversión, pues la redacción de la norma es clara al respecto cuando dice: “Los presupuestos de las universidades nacionales, departamentales y municipales estarán constituidos por los aportes del presupuesto nacional para funcionamiento e inversión”.

Igualmente, en Sentencia ACU-579 del 28 de octubre de 1999, el Consejo de Estado revocó la sentencia proferida por el Tribunal Administrativo de Cundinamarca, ordenando al Gobierno Nacional dar cumplimiento al artículo 86 de la Ley 30 de 1992 y girar los recursos del presupuesto de la Universidad Nacional de Colombia para 1999 tomando como base el capital asignado en el año inmediatamente anterior.

De los referentes normativos relacionados y de la jurisprudencia constitucional y contenciosa que se han ocupado sobre el tema, se puede concluir que el mandato legal de incremento en pesos constantes de los presupuestos asignados anualmente a las instituciones educativas es un principio supralegal que tiene como finalidad establecer un mínimo legal, que obliga al Gobierno Nacional y a las entidades territoriales a transferir los recursos a las instituciones de educación superior con base en los ingresos aportados en el año inmediatamente anterior con aumento del IPC, incremento que solo garantiza que se mantenga la misma inversión en educación, por la pérdida adquisitiva del dinero.

Sin embargo, pese a la consistente jurisprudencia constitucional sobre el principio de progresividad, la Sala Quinta del Consejo de Estado (2018), confundiendo el principio de progresividad con el aumento en pesos constantes de la inversión en materia educativa, sostuvo:

En tal sentido, obsérvese de los apartes transcritos de la Decisión C-177 de 2002, en especial de los destacados, que la Corte Constitucional, a propósito del artículo 86 de la Ley 30 de 1992, en primer lugar, precisó que los aportes de las universidades estatales no deben verse reducidos por los efectos de la pérdida del poder adquisitivo de la moneda, de tal forma que mínimo debe aplicarse la corrección monetaria pertinente para cubrir año tras año los gastos ordinarios de administración o de inversión constantes

Pero seguidamente indicó, que “la base cálculo para determinar este aumento a valor constante, es el valor de las *partidas aprobadas* en el año anterior”.

.....

5 El presupuesto de las universidades públicas es independiente del presupuesto nacional, pero el presupuesto global de las universidades oficiales, que proviene del Estado, debe estar incluido dentro del Presupuesto General de la Nación (Corte Constitucional, C-220, 1997).

.....

cional revocó los fallos de instancia y en su lugar concedió el amparo solicitado.

En definitiva, el Consejo de Estado no precisa si estas partidas corresponden únicamente a las que por ley las autoridades nacionales y territoriales debieron girar para gastos ordinarios —es decir, lo correspondiente al presupuesto del año anterior más el IPC respectivo, a fin de evitar la devaluación— o si también se incluyen las que no son obligatorias pero fueron otorgadas en virtud de las condiciones económicas existentes en un momento específico.

No obstante, la anterior jurisprudencia se encuentra en proceso de revisión ante el mismo Consejo de Estado, y lo que se esperaría es su corrección frente a la línea jurisprudencial existente.

En este sentido, de acuerdo con la normatividad colombiana, el Estado no tiene solo la obligación de mantener el valor de la inversión en educación, es decir, aumentar año a año únicamente la devaluación del IPC, con lo cual se garantiza la misma inversión pero no la progresividad en el gasto, sino que también tiene la obligación de aumentar el financiamiento y gasto en materia educativa para incrementar su cobertura y calidad. Por ello, lograr la matrícula cero para los estudiantes de las 32 universidades públicas en estos momentos de pandemia constituiría un verdadero cumplimiento de la obligación estatal de garantizar el principio de progresividad en la educación.



Referencias

- Banco Mundial (2020). *Covid-19: impacto en la educación y respuestas de política pública*. Grupo Banco Mundial Educación. Recuperado de <https://tinyurl.com/yxstym8x>
- Consejo de Estado. Sentencia ACU-579 de 1999.
- Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Quinta. Radicación número 25000232400020120078401 de 2018.
- Corte Constitucional, Sentencia C-220 de 1997.
- Corte Constitucional. Sentencia C-177 de 2002.
- Corte Constitucional. Sentencia T-698 de 2010.
- Corte Constitucional. Sentencia T-750 de 2010.

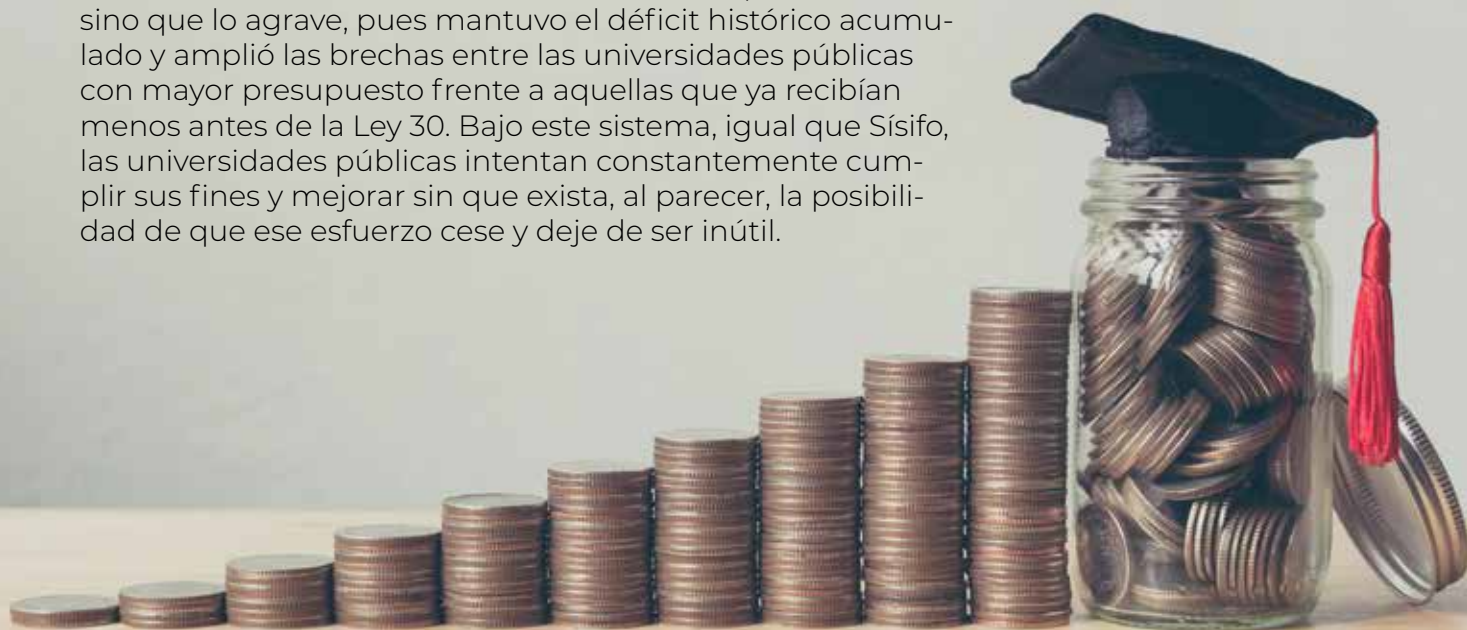


La piedra de **Sísifo:** financiación, evaluación y distribución de recursos de la educación superior

Carlos Eduardo Martínez Marulanda

Miembro del grupo de investigación La Educación al Derecho, del Instituto de Investigación Educativa y Desarrollo Pedagógico (Idep). cemartinezma@unal.edu.co

La Ley 30 de 1992 falló al consagrar normativamente una falta de racionalidad y objetividad en la asignación y distribución de los recursos de las universidades públicas. Aunque los artículos 86 y 87 de la Ley 30 impusieron la indexación de los presupuestos y un aumento en la asignación de los recursos —lo que en teoría permitiría que se mantuvieran constantes, cuando menos, los presupuestos—, la falta de un diagnóstico claro y completo del problema produjo que la fórmula establecida no solo no solucione el problema, sino que lo agrave, pues mantuvo el déficit histórico acumulado y amplió las brechas entre las universidades públicas con mayor presupuesto frente a aquellas que ya recibían menos antes de la Ley 30. Bajo este sistema, igual que Sísifo, las universidades públicas intentan constantemente cumplir sus fines y mejorar sin que exista, al parecer, la posibilidad de que ese esfuerzo cese y deje de ser inútil.



A propósito de la pandemia producida por el covid-19 y su impacto en la educación, el Banco Mundial ha advertido en un informe reciente que, si no se toman medidas urgentes de política pública, la crisis derivada de la pandemia traerá costos para la educación y el desarrollo de los gobiernos, al producir un aumento en la cantidad de deserciones escolares y mayor inequidad; impactos que, en conjunto tendrán un costo a largo plazo sobre la acumulación de capital humano, las perspectivas de desarrollo y el bienestar (Banco Mundial, 2020).

En este contexto, el presente artículo pretende introducir en el debate legislativo la reflexión sobre la financiación de las universidades públicas en Colombia. Al respecto, sostiene que el modelo de financiación y evaluación de la educación superior pública en Colombia se asemeja al castigo al que fue sometido Sísifo al tener que llevar la piedra eternamente hasta la cima de la colina para verla rodar una y otra vez hasta la base. Un perpetuo y constante suplicio que impide desde el inicio que la educación superior cumpla con los fines de calidad, expansión del conocimiento, movilidad social e igualdad que se le encargan. A la insuficiencia constante de los recursos asignados para la financiación de las universidades públicas, se suma la disparidad en la distribución, lo que genera efectos acumulativos perversos que no permiten que la educación pública superior salga de la crisis constante en la que se mantiene.

Para sustentar esta hipótesis, el presente texto está estructurado en tres acápites. En primer lugar, se explora brevemente el origen del problema, es decir, cuál es la causa de la insuficiencia de recursos y dónde surge la disparidad. En un segundo apartado, se alude a cómo esa disparidad afecta a las universidades públicas y produce efectos acumulativos perversos e incentivos negativos. Y, por último, se presentan algunas conclusiones y se plantean posibilidades de salida a la crisis.

La genealogía de la piedra. Disparidad e insuficiencia de recursos

Cuando se revisa el tema del financiamiento de la educación superior para tratar de encontrar las causas —o parte de ellas— en la crisis constante de las universidades públicas, todos los caminos conducen a un punto específico, la Ley 30 de 1992, concretamente, los artículos 86 y 87 de esta norma. No obstante, si se realiza una genealogía más profunda, se observa que esta norma no es el origen sino la prolongación de un problema que se ha venido agravando con el tiempo.

En efecto, los citados artículos solo mantienen en la práctica un mecanismo que venía de tiempo atrás, que se

ha denominado un sistema de “inercia” (Álvarez y Cabarcas, 2012), que, lejos de solucionar los problemas de financiamiento de las universidades públicas, los prorrogaron y agravaron. La cuestión es que si se pretende encontrar cuáles eran los factores o los criterios de asignación de recursos para las universidades públicas previo a la citada norma tampoco se encuentran, es decir, no hay ninguna regla de ningún nivel que permita explicar cómo se asignaban y distribuían los recursos. Por eso es un sistema *inercial* (Álvarez y Cabarcas, 2012), pues no cambió nada ni intentó corregir algo, porque, en últimas, no se tenía claro en qué consistía el sistema y cómo funcionaba. Tanto la Ley 65 de 1963 como los decretos 80 y 82 de 1980 y 728 de 1982 mantuvieron el modelo de financiamiento existente reglamentándolo apenas, sin analizar sus causas y tampoco sus consecuencias.

Así, entonces, del total del presupuesto asignado a las universidades públicas, tres universidades —Nacional, Antioquia y Valle— concentran el 42,4% del total de las transferencias, mientras que el resto de universidades deben repartirse el porcentaje restante, sin que incluso en este segmento los criterios de distribución sean completamente claros y orientados al aumento de la calidad y a cerrar las brechas existentes entre las distintas instituciones de educación superior.

El incesante —e inútil— esfuerzo de llevar la piedra hasta la cima. Evaluación, calidad y distribución de los recursos

La distribución de los recursos establecida a partir de la Ley 30 de 1992 no solo perpetuó la disparidad hereditaria de las normas y del *estado de cosas* anteriores, sino que terminó por consagrar un modelo que aumentaría la brecha entre universidades públicas de primer nivel y universidades públicas de segundo y tercer nivel. En efecto, a lo establecido por el artículo 86 se suma lo que se derivó del artículo 87 de la mencionada ley. En resumen, el inciso 2 de este artículo y el párrafo establecieron un sistema de distribución de recursos adicionales para las universidades públicas con base en un sistema de evaluación de la calidad que termina por asignar más recursos a las instituciones que tengan los mejores resultados en las evaluaciones y consiguientemente pueda afirmarse que ha elevado sus niveles de calidad.

Este modelo de asignación y distribución *inercial* (Álvarez y Cabarcas, 2012) de los recursos ha implicado que a partir de 1992, cuando se implantó la Ley 30, las universidades que ya recibían más presupuesto aumentarían la brecha respecto de aquellas que recibían menos, pues los criterios normativos que hacen depender la distribu-

ción de parte de los recursos, de factores como la calidad y, en todo caso, como resultado de la evaluación de cada institución de educación superior, producen en la práctica que aquellas universidades que han hecho las mayores inversiones en los factores que permiten el aumento de los criterios de los cuales depende la calidad tengan más posibilidad de participar de la distribución de estos dineros, con lo cual se produce un aumento incesante de la distancia entre unas universidades y otras, lo que termina reflejado en los *rankings*.

No se trata de discutir los modelos de evaluación de la calidad de las universidades públicas. Este texto no se ocupa de discutir los contenidos de la noción de calidad, ni los criterios para definirla en el contexto de la educación superior (Miñana y Rodríguez, 2011). El punto es cuestionar un modelo de distribución de recursos que no soluciona los problemas históricos recurrentes, sino que los agrava y perpetúa.

La conclusión que se deriva de esto no puede ser la de redistribuir simplemente los recursos entre todas las universidades públicas, como forma de resolver el aparente problema de igualdad. No se sugiere esto, pues, entre otras cosas, es inconstitucional y violaría el principio de no regresividad.

Por otra parte, comparar las universidades simplemente porque son universidades y son públicas es una forma equivocada de abordar el problema, pues los problemas de financiamiento dependen, además de factores históricos, de especificidades de cada institución y de problemas acumulados que configuran la crisis generalizada del sistema de educación superior pública (Gómez, 2018).

En este sentido, lo que se propone es diálogo, recursos y voluntad política.

El levantamiento del castigo. Diálogo, recursos y voluntad política

El anacronismo de la Ley 30 parece ser el diagnóstico general respecto de la financiación de las universidades públicas. Este anacronismo se expresa en varios problemas, por mencionar solo los más importantes: 1) los presupuestos de las universidades no reflejan su situación real; 2) la metodología utilizada en el análisis a la información contable de las universidades no siempre es apropiada; 3) una errónea percepción institucional de las universidades públicas como un efecto no querido de la Ley 30 de 1992; 4) los aportes de la Nación fraccionados no cubren los costos reales en el tiempo de la educación, y 5) gran

parte de los recursos incluidos bajo la cuenta de educación superior no son administrados por las universidades (SUE-2012). Sumados a estos efectos directos de la Ley 30 de 1992, existen otros factores como decisiones legales y jurisprudenciales que, en aras de garantizar derechos fundamentales, terminan por afectar negativamente los presupuestos de las universidades públicas (SUE-2012), sin que se reconozcan dichos impactos por parte del Gobierno; además de los costos derivados de la acreditación docente, las necesidades de infraestructura y de plataformas tecnológicas.

Este nuevo modelo normativo puede partir de principios que ya han sido formulados como propuestas de reforma que contribuyan a la creación de un nuevo modelo financiero que garantice su sostenibilidad. Progresividad, permanencia de los recursos, crecimiento de los recursos, costos compartidos, heterogeneidad, coherencia con las metas de desarrollo, cobertura, permanencia, calidad, pertinencia y desempeño institucional, transparencia y rendición de cuentas responsable y adecuada son los principios que constituyen el punto de partida según el Consejo Nacional de Educación Superior (Cesu, 2014).

En conclusión, si bien es cierto que previo a la crisis actual el sistema educativo ya experimentaba una crisis profunda, esta coyuntura puede ser una oportunidad para incluir cambios significativos que produzcan impactos de corto, mediano y largo plazo en la educación, con miras a lograr mejor calidad, más inclusión y un adecuado *cultivo de la humanidad* (Nussbaum, 2005). Esta propuesta se basa en la idea de que la educación juega un papel fundamental no solo en el diagnóstico de los males e insuficiencias de los sistemas de gobierno, sino en la búsqueda de soluciones que permitan su superación. En este sentido, parece obvio suponer que se requiere el aprendizaje de un cierto tipo de competencias y de habilidades técnicas y tecnológicas necesarias para responder a los desafíos más urgentes que la expansión de las sociedades impone. Pero no solo esto, también parece ser necesario entender los problemas que deben enfrentarse en el proceso de transformación de los estudiantes en ciudadanos para la democracia. Personas capaces de reflexionar y discutir sobre la dificultad de conservar instituciones basadas en el respeto y en la protección igualitaria de la ley, capaces de resistir las tentaciones fáciles de la violencia grupal o de los sistemas de jerarquía, de la estigmatización y menosprecio de las minorías y del recelo y denigración de los extranjeros (Nussbaum, 2011). Esta es la educación que se requiere y para la que se deben encontrar formas adecuadas de financiamiento.

Referencias

- Banco Mundial (2020). *Covid-19: impacto en la educación y respuesta de política pública*. Recuperado de <https://tinyurl.com/yxstym8x>
- Álvarez Jaramillo, J. y Cabarcas Charris, F. (2012). Las disparidades en regionales en los aportes a la educación universitaria en Colombia. Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1759/articles-341902_archivo_pdf.pdf
- Cesu (Consejo Nacional de Educación Superior) (2014). Acuerdo por lo Superior 2034- Propuesta de Política Pública para la excelencia de la educación superior en Colombia en el escenario de la Paz. Recuperado de <https://tinyurl.com/y4cdnd5a>
- Congreso de la República. Ley 30 de 1992.
- Gómez, M.. (2018). Educación superior: la crisis de financiación oculta la crisis del sistema. Recuperado de <https://tinyurl.com/y49vwwko>
- Miñana Blasco, C. y Rodríguez, J. G. (2011). Calidad de evaluación y acreditación en la educación superior. A propósito de un proyecto de reforma en Colombia. *Pensamiento Jurídico*, 31. Recuperado de <https://revistas.unal.edu.co/index.php/peju/article/view/36728/39687>
- Nussbaum, M. (2005). *El cultivo de la humanidad. Una defensa clásica de la reforma en la educación liberal*. Barcelona: Paidós.
- Nussbaum, M. (2011). *Sin fines de lucro. Por qué la democracia necesita de las humanidades*. Madrid: Katz Editores.
- SUE (Sistema Universal Estatal) (2012). *Desfinanciamiento de la educación superior en Colombia. La realidad de la crisis en el sistema de financiación de las universidades estatales*. Recuperado de https://www.mineduacion.gov.co/1621/articles-341914_archivo_pdf.pdf



Educación e inclusión: resultado de un proceso social-normativo

Dayana Yiseth Rengifo Flórez

Grupo de investigación La Educación al Derecho, avalado por el Idep (Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico).

El presente artículo invita a ver normativamente a los sujetos de derecho de especial protección constitucional (discapacidad) desde otro punto de vista, en el sentido de que las normas se aproximen más al sujeto que a la condición de discapacidad, la cual ya está más que decantada en nuestro ámbito legal.

Debemos reflexionar sobre unas normas que tengan un enfoque de *reconocimiento* de la persona, la diferencia y la diversidad, toda vez que cuando se aborda legalmente el tema de inclusión se cae en el lugar común de describir y definir lo que se entiende como una *condición de discapacidad* que establece las rutas para la inclusión en los sistemas educativos y de salud, pero se dejan de lado los antecedentes del *ser* para el cual se legisla; en palabras diferentes, debemos preguntar por el *¿quién es?* y no por el *¿qué tiene?*

La educación ha sido bosquejada como derecho fundamental universal, la cual debe apropiarse los denominados criterios de inclusión, que a su turno han sido estructurados desde los gobiernos nacionales y locales a través de sus sistemas educativos, en aras de garantizar el acceso, la cobertura, permanencia, calidad, entre otros factores, sin ningún tipo de distinción.

A partir de la Constitución Política de 1991 se ha venido reglamentando e incorporando un corpus normativo e incluso jurisprudencial para mejorar el acceso y reconocimiento de otras poblaciones dentro de las instituciones educativas. En Colombia, y particularmente en el Distrito Capital, las políticas públicas se han ido encauzando cada vez más en tal sentido. No obstante, y pese a existir un amplio andamiaje regulatorio, lo cierto es que según datos del Instituto de Estadística de la Unesco, este progreso se ha ralentizado en los últimos años, lo que deja a unos 262 millones de niños y jóvenes sin escolarizar y más de 617 millones de niños y adolescentes sin lograr los niveles mínimos de competencia en lectura y matemáticas (Unesco, 2019, p. 10).

Ahora bien, el presente artículo busca generar una reflexión en donde se contemple la posibilidad de una estructura (legislativa) que genere el espacio en las instancias educativas en donde se reconozca la diferencia y la diversidad, en otras palabras, en el sentido de preguntarse por *quién es el sujeto de especial protección* y no que el objetivo sea el *qué tiene y cómo integrarlo*; lo anterior, teniendo cuenta los avances sociales y normativos que ya existen en dicha materia.

Sobre los sujetos de especial protección constitucional la Corte Constitucional ha dicho lo siguiente:

En lo que respecta a la condición de sujetos de especial protección, la ha definido como la que ostentan aquellas personas que debido a condiciones particulares, a saber, físicas, psicológicas o sociales, merecen un amparo reforzado en aras de lograr una igualdad real y efectiva. [...] Todas aquellas personas que por su situación de debilidad manifiesta se ubican en una posición de desigualdad material con respecto al resto de la población. (T-2010)



Se preguntarán los lectores de dónde nace el interés de dicha reflexión. La respuesta tiene origen en el Seminario Internacional de Educación e Innovación: Maestros y Maestras que Inspiran (IDEP - Corporación Magisterio, 2020), al escuchar la voz de una maestra nominada al Global Teacher Prize (Silvana Corso, Argentina), que dio a conocer la experiencia que vivió y “padejó” con su hija, nacida con una condición de discapacidad y que no logró llegar a la adolescencia. En ese espacio académico la maestra invitó a reflexionar sobre su situación en términos que creo aplicables también para el ámbito colombiano y que, como lo expresé anteriormente, quiero plantear en las siguientes líneas.

Sujetos de especial protección constitucional (discapacidad). ¿Qué tienen o quiénes son?

La inclusión se refiere a la posibilidad “de que cada uno descubra su propia singularidad, se acepte a sí mismo y a los otros, no a un igual al cual se le han borrado todas sus marcas, sus particularidades” (Idep, 2020). En sentido amplio, se entiende como la “transformación de las relaciones sociales” por ello, los aspectos normativos deben recoger los distintos elementos que conduzca a su materialización.

La mayoría de las normas que abordan el tema de inclusión tienen el común denominador de describir y definir qué se entiende como una condición de discapacidad y establecer las rutas para la inclusión de dicha población en los sistemas educativos y de salud. Sin embargo, dejan de lado al ser, el cual ya ha pasado por un proceso, incluso desde que nace, sin contar con lo que han vivido junto a sus familias. Luego, entonces, lo que se propone en este escrito es que la inclusión educativa no debe borrar ni tachar la diferencia, sino que la debe fortalecer, expresada como una nueva forma de educación y que se potencie a otras relaciones sociales.

Como análisis ilustrativo, nos apoyaremos en la Sentencia T-457 de 2019 de la Corte Constitucional, la cual nos facilita el resumen normativo desde el año 1994 hasta 2017, relacionadas con el derecho a la educación de las personas en situación de discapacidad, en donde resalta los principales aspectos, que serán enunciados, incluyendo la última normativa, que fue expedida el 25 de agosto del presente año. Veamos.

En la Ley General de Educación (Ley 115 de 1994), el capítulo de las modalidades de atención a población está dedicado *a las medidas que se deben desplegar con la población en situación de discapacidad*. Puntualmente, en el artículo 46 se identifica al citado derecho como parte integrante del servicio público de educación a favor de este colectivo.

En esta misma dirección, los artículos 47 y 48 señalan la responsabilidad del Estado en promover planes y programas destinados a su atención educativa.

Posteriormente, a través de los artículos 10, 43 y 47 de la Ley 361 de 1997, se introdujeron disposiciones relativas al *acceso a la educación de las personas en situación de discapacidad, la accesibilidad a espacios públicos y la supresión de barreras arquitectónicas*. En concreto, frente al primero de los puntos en mención, se dispone que “para ello dispondrán de una formación integral dentro del ambiente más apropiado a sus necesidades especiales”.

Con la Ley 1145 de 2007 se crea el Sistema Nacional de Discapacidad y dentro de su estructura se integran los Comités Locales de Discapacidad¹.

Más tarde, con la Ley 1618 de 2013, se adoptaron varias reformas con miras a *promover el acceso y permanencia de las personas con discapacidad en el sistema educativo, a través de un enfoque basado en la inclusión*. Con tal fin, dispone algunas responsabilidades para las entidades².

El Decreto 1421 de 2017, el cual reglamenta la atención educativa a la población con discapacidad en el marco de la educación inclusiva. Uno de los objetivos de esta norma es “*reglamenta[r] la ruta, el esquema y las condiciones para la atención educativa a la población en situación de discapacidad en los niveles de preescolar, básica y media*” (énfasis añadido).

Finalmente, recientemente tenemos el Acuerdo 774 del 25 de agosto de 2020, el cual define la educación inclusiva y los diferentes tipos de trastornos y da paso a la ruta pedagógica en el Distrito Capital.

Por su parte, la jurisprudencia ha indicado que

el sistema educativo colombiano ha de procurar unas condiciones de acceso general para toda la población, con independencia de que el estudiante padezca una

.....

1 Allí tienen presencia las secretarías de Educación y Salud.

2 Entre ellas, las siguientes: “c) Orientar y acompañar a los establecimientos educativos para la identificación de las barreras que impiden el acceso, permanencia y calidad del sistema educativo de los niños, niñas y jóvenes con necesidades educativas especiales de su entorno; d) Orientar y acompañar a sus establecimientos educativos para identificar recursos en su entorno y ajustar su organización escolar y su proyecto pedagógico para superar las barreras que impiden el acceso y la permanencia con calidad para las personas con discapacidad, en el marco de la inclusión. e) Garantizar el personal docente para la atención educativa a la población con discapacidad, en el marco de la inclusión, así como fomentar su formación, capacitación permanente, de conformidad con lo establecido por la normatividad vigente; g) Garantizar el adecuado uso de los recursos para la atención educativa a las personas con discapacidad y reportar la información sobre uso de dichos recursos, de conformidad con lo dispuesto por el Ministerio de Educación Nacional” (Ley 1618 de 2013).

merma física o psicológica, pues en cumplimiento del postulado de educación, no puede desconocerse la garantía de igualdad de trato, de derechos y de oportunidades prevista en el artículo 13 Superior. En estos casos se busca adoptar acciones afirmativas tendientes a permitir que todos tengan igualdad real de oportunidades, por lo que resulta inconveniente aislarlos, toda vez que la exclusión cercena el acceso a la educación e impide la integración social. (Corte Constitucional, T-205, 2019)

Todo lo anterior nos permite inferir que han habido grandes avances legislativos y jurisprudenciales con miras a buscar alternativas para que las personas con discapacidad no se queden por fuera del sistema; pero, en tiempos de pandemia y en el afán de cumplir con tareas del día a día, que demanda nuestro quehacer, olvidamos las limitaciones que tienen las personas con algún tipo de discapacidad para acceder y permanecer en la educación, como, por ejemplo, estar frente a un computador por más de dos horas.

Entonces, las Tecnologías de la Información y Comunicación (TIC) como instrumento de inserción social, constituyen también un elemento que favorece la inclusión eliminando parte de las barreras, pero cabría preguntarse si todas las personas en condición de discapacidad pueden afrontar los desafíos por sí solos, cuando enfrentan diferentes tipos de discapacidades (disminución de capacidades mentales). Considero que ello requiere de un acompañamiento tanto para las condiciones presentes, así como pensando en la adaptabilidad en tiempos futuros, dado que la misma tecnología puede constituirse como una barrera, todo depende del enfoque y contexto de su uso como herramienta.

Así las cosas, la pregunta que dejo como reflexión es que las normas que permiten estructurar todas las líneas por seguir y ejecutar los mandatos constitucionales y legales en acciones afirmativas deben indagar por el sujeto, desde el enfoque de *reconocimiento* de la persona, la diferencia y la diversidad, en concordancia con el contexto en el que habita, con el fin de que los niños, niñas y jóvenes se interrelacionen y naturalicen esta visión excluyente de la diferencia. La condición clínica, si bien es importante porque puede ayudar a determinar el tratamiento en términos de salud, se queda corta en términos de inclusión de la persona en el entramado social.

En otras palabras, no se trata de generar un catálogo más amplio de derechos, sino de materializar los que ya están con acciones que faciliten la formación de docentes, capacitándolos para enseñar en ambientes inclusivos (espacios, tecnología, talleres, etc.) que permitan monitorear de manera integral los avances con la instrucción para una mejor inclusión. Una transformación de las relaciones y de las interacciones que tienen lugar desde la escuela y, que repito, en ello puede ayudar y ser útil el régimen legal.

Referencias

- Corporación Magisterio (productor). *Silvana Corso, inclusión educativa: las barreras como oportunidades* [Video]. Bogotá: Idep.
- Corte Constitucional. Sentencia T-016 de 2007. M. P. Humberto Antonio Sierra Porto.
- Corte Constitucional. Sentencia T-495 de 2010. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.
- Corte Constitucional. Sentencia T-457 de 2019. M. P. Luís Guillermo Guerrero Pérez.
- Corte Constitucional. Sentencia T-205 de 2019. M.P. Antonio José Lizarazo Ocampo.
- Idep (Instituto para la Investigación Educativa y el Desarrollo Pedagógico) (2020). *Segunda cartilla digital*. Bogotá: Idep [en producción].
- Unesco (2008). *La educación inclusiva: el camino hacia el futuro*. Ginebra: Unesco.
- Unesco (2019). Crear sistemas educativos inclusivos y equitativos. Foro Internacional sobre Inclusión y Equidad en la Educación: “Todas y todos los estudiantes cuentan”. En M. Ainscow (ed.), *Documento de discusión*. Unesco.

Normas

- Concejo de Bogotá. Acuerdo 774 del 25 de agosto de 2020.
- Congreso de la República . Ley 115 de 1994. Ley General de Educación.
- Congreso de la República . Ley 361 de 1997. Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas con limitación y se dictan otras disposiciones.
- Congreso de la República. Ley 1145 de 2007. Por la cual se crea el Sistema Nacional de Discapacidad.
- Congreso de la República. Ley 1618 de 2013. Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad.
- Ministerio de Educación Nacional. Decreto 1421 de 2017. Por el cual reglamenta en el marco de la educación inclusiva la atención educativa a la población con discapacidad.
- República de Colombia (2019). Constitución Política de Colombia 1991. Recuperado de <http://www.alcaldiadebogota.gov.co>



La tarea pendiente del Congreso: una ley de becas para doctorado

Michael Cruz Rodríguez

Doctor en Derecho. Universidad Nacional de Colombia. macruzro@unal.edu.co

Laura Tatiana Roncancio Henao

Candidata a doctora en Psicología. Universidad Nacional de Colombia. ltroncancioh@unal.edu.co

Zully Johana Rodríguez Parra

Candidata a doctora en Biotecnología. Universidad Nacional de Colombia. zjrodriguezp@unal.edu.co

Jorge Alexander Burgos Arévalo

Candidato a doctor en Filosofía. Universidad Nacional de Colombia. jaburgosa@unal.edu.co

Andrés Gallego Garcés

Candidato a doctor en Ingeniería Eléctrica. Universidad Nacional de Colombia. ajgallegog@unal.edu.co

Camilo Corredor Collazos

Candidato a doctor en Filosofía. Universidad Nacional de Colombia. ccorredorc@unal.edu.co

Hay un frecuente argumento empleado por los últimos gobiernos colombianos, según el cual, debido a que supuestamente la Constitución Política impide otorgar becas, la financiación de estudios de posgrado debe hacerse bajo la modalidad de créditos condonables. En el presente artículo, nos proponemos objetar este argumento mostrando que, aunque están constitucionalmente prohibidas las donaciones de recursos públicos a particulares como regla general —debido a los malos usos de tales recursos en el pasado—, no lo están cuando se hacen para cumplir los fines del Estado social de derecho en materia de educación y deben ser aprobadas por vía legislativa. Así, dadas las implicaciones negativas del modelo de créditos condonables en la formación educativa de alto nivel, sostenemos que el Congreso debe asumir su tarea pendiente de discutir una ley de becas que promueva de manera eficaz la construcción de ciencia, tecnología y desarrollo humano en el país.





Transformar la política de formación de alto nivel en Colombia, esto es, pasar de un modelo de créditos condonables a un modelo de becas reales, implica superar el infundado reparo según el cual la Constitución Política impide otorgar becas y que, en virtud de ello, la financiación de estudios de posgrado debe hacerse bajo la modalidad de créditos condonables. Con el fin de refutar este argumento, presentamos un análisis de las disposiciones constitucionales al respecto y evidenciamos que no hay una prohibición para la formulación de una ley de becas. Más bien, la construcción de tal ley es una tarea pendiente del Congreso ante las múltiples demandas de la comunidad académica y los estándares internacionales de educación.

La prohibición que sustentaría la supuesta imposibilidad de otorgar becas completas se encuentra en la primera parte del artículo 335 de la Constitución Nacional, el cual señala que “ninguna de las ramas u órganos del poder público podrá decretar auxilios o donaciones en favor de personas naturales o jurídicas de derecho privado”. Ella encuentra su sentido en la proscripción de donaciones de recursos públicos a particulares para evitar lo que antes de 1991 se conoció como “auxilios parlamentarios”, y que ahora se conoce coloquialmente como “mermelada”. Esto porque, en vigencia la Constitución de 1886, congresistas, asambleas departamentales y concejos municipales tenían poder de otorgar recursos públicos para “fomentar empresas útiles y benéficas dignas de estímulo y apoyo” (Constitución de 1886, art. 76), lo que en la práctica significó que los políticos utilizaran recursos públicos sin control alguno para aumentar sus caudales electorales y sus redes clientelares.

Así, la prohibición tiene sentido cuando no hay control sobre la destinación de los recursos, pero no implica que se elimine la función social del Estado. Esto es claro en las excepciones contempladas en el artículo 335, cuyo sentido es que los recursos públicos no sean manejados con criterios de derecho privado, sino con criterios de justicia distributiva que atiendan al interés general y a los fines esenciales del Estado (Corte Constitucional, C-372, 1994). También lo es en la interpretación que reiteradas veces ha hecho la Corte Constitucional sobre el artículo 335:

a Constitución no prohíbe que el Estado transfiera a los particulares, sin contraprestación económica, recursos públicos, siempre y cuando tal transferencia tenga un sustento en principios y derechos constitucionales expuestos. Esa es la única forma de armonizar la prohibición de los auxilios y donaciones [CP, artículos 355] con los deberes sociales de las autoridades colombianas, que derivan de la adopción de la fórmula política del Estado social de derecho [CP, art. 1.º] y de los fines que le son inherentes [CP, art. 2º], entre los cuales ocupa un lugar preponderante la búsqueda de un orden justo, en donde la igualdad sea real y efectiva [CP, artículos 2 y 13]. (Corte Constitucional, C-251, 1996, fundamento jurídico 5)¹

Esta interpretación de la Corte está en sintonía con las excepciones del artículo 335 de la Constitución Política, que permiten el otorgamiento de donaciones para el cumplimiento de los fines esenciales del Estado. Así, la primera excepción a la prohibición reza:

El Gobierno, en los niveles nacional, departamental, distrital y municipal podrá, con recursos de los respectivos presupuestos, celebrar contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro y de reconocida idoneidad con el fin de impulsar programas y actividades de interés público acordes con el Plan Nacional y los planes seccionales de Desarrollo. El Gobierno Nacional reglamentará la materia.

Además, hay otras tres excepciones: 1) la asignación de recursos a sectores especialmente protegidos en forma de subsidios (ejemplos de estos son los artículos de la Constitución: 43, 46, 48, 50, 51, 52, 64, 69, 71, 305 n.º 6, 368); 2) la asignación de recursos a proyectos de ciencia y tecnología mediante leyes², es decir, subsidios dirigidos a desarrollar disposiciones constitucionales como la autonomía universitaria o la promoción y el fomento del acceso a la cultura por medio de la educación permanente y la enseñanza científica, técnica, artística y profesional; y 3) donaciones entre entidades públicas.

.....
1 Esta interpretación ya se había sostenido con anterioridad en las sentencias C-506/94 y C-205/95. Una decisión relativamente reciente reiteró la jurisprudencia: la Sentencia C-027/16, que revisa el art. 10 (párrs. 62-73) del Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018.

2 Según la Sentencia C-152/99. M.P.: Eduardo Cifuentes Muñoz, el desarrollo del artículo 71 corresponde al legislador.

En resumen, están constitucionalmente prohibidas las donaciones de recursos públicos a particulares como regla general, pero están permitidas: 1) mediante contratos con entidades privadas sin ánimo de lucro, y 2) cuando se otorgan como subsidios que realizan los fines esenciales del Estado y son establecidas mediante leyes.

Ahora bien, los créditos condonables que el Gobierno Nacional otorga a través de Minciencias o de los entes territoriales para financiar la formación de alto nivel en el país funcionan bajo la modalidad 1), mediante contratos entre el Gobierno (nacional, departamental y municipal) y las entidades privadas sin ánimo de lucro (como Colfuturo, o la Fundación Ceiba), reglamentados mediante el Decreto 092 de 2017 y conocidos como *contratos de apoyo*. Estos créditos se convierten en una donación permitida por la Constitución si el deudor cumple los requisitos para eximirse del pago, aunque se regulan por el derecho privado y no cuentan con criterios claros de justicia distributiva para cumplir los fines esenciales del Estado; razón por la cual, si la modalidad 2) se presenta como la alternativa deseable y que requiere como respaldo una ley (facultad que no se encuentra en el Ejecutivo), el Congreso debe asumir su tarea pendiente de discutir una ley de becas.

Ahora, hay al menos tres razones por las que la política de créditos condonables, en lugar de fomentar, actúa en detrimento del propósito constitucional.

En primer lugar, la falta de criterios unificados y estables en el tiempo en las convocatorias hace evidente que al establecer los requisitos de condonación del crédito no tienen en cuenta los tiempos y dinámicas propias de la investigación científica. Priman las consideraciones burocráticas que poco o nada tienen que ver con criterios científicos y eso redundan negativamente en la calidad de las investigaciones.

En segundo lugar, aumenta la presión psicológica, ya de por sí alta³, de los estudiantes doctorales, pues el crédito se puede convertir en una deuda de hasta quinientos millones de pesos en caso de no cumplir con condiciones que no siempre están bajo su control. Esta presión añadida juega en contra de las investigaciones y de la formación de un cuerpo de científicos que puedan dinamizar y estimular la construcción de conocimiento en el país.

En tercer lugar, como están funcionando los créditos condonables, la regulación de un derecho y un servicio público como la educación superior queda supeditada a la suscripción de acuerdos individuales regulados por el derecho privado. El resultado de este erróneo enfoque sobre

los derechos sociales ha hecho que los estudiantes acudan ante los tribunales para reclamar sus derechos fundamentales⁴, lo que muestra un fallo evidente en una política pública que debería resolverse en el ámbito legislativo y no en el judicial.

Si a estos tres puntos añadimos la ausencia de una política discernible a mediano y largo plazo que facilite la vinculación de los doctores al sector productivo y a los sistemas de investigación, es claro que los colombianos empiezan su vida profesional no tienen incentivos para iniciar y llevar a término estudios doctorales. Por estos motivos, Colombia no se encuentra más cerca de solucionar su atraso histórico en ciencia e investigación.

Y, por estas razones, dado que la Constitución no establece que la ejecución de estos recursos deba hacerse bajo la modalidad de créditos, sino que también puede realizarse directamente mediante la modalidad 2), como subsidios (becas) enmarcados en los planes nacionales y seccionales de desarrollo, y ejecutados por entidades sin ánimo de lucro, ella se presenta como una alternativa deseable. Esta modalidad puede reglamentarse por vía legislativa para garantizar el derecho a la educación y aportar al crecimiento de la ciencia y la tecnología en el país como deber y fin esencial del Estado. En un país tan atrasado como Colombia en producción de ciencia y en formación doctoral, la financiación del acceso a la educación de alto nivel mediante créditos no es la indicada para ubicar al país a la par del promedio de la región y posicionarlo al nivel de los países miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

En suma, el enfoque inadecuado de la política educativa de educación superior de alto nivel basada en créditos está generando altos costos para el Estado, además de despolitizar el debate y dejarlo, en el mejor de los casos, en manos de la Corte Constitucional y su revisión discrecional, y alejándolo del Congreso, que es el organismo que cuenta con las credenciales democráticas para tomar decisiones vinculantes colectivamente. Además, como se mostró, no hay un impedimento constitucional para la promoción de una ley de becas para la formación de alto nivel en el país. Así, corresponde al Congreso legislar en favor de todos los ciudadanos y de la construcción de ciencia y tecnología en el país con la promoción de una ley de becas que reemplace la política de corto alcance de créditos condonables vigente.

.....

4 Algunos de estos casos han sido seleccionados por la Corte Constitucional, por ejemplo, Natalia Palacios Rojas (T-677/2004), María del Pilar Donado Godoy y Xavier Fargetton (T-715/2014), Heyder Carlosama López (T-229/2016) y Juan Gabriel Gómez Albarello (T-309/2016), entre otros. Además, están en curso múltiples procesos contenciosos que exigen la reparación directa de los daños ocasionados a los estudiantes, desde psicológicos y materiales hasta en el proyecto de vida (que pueden ser irreparables).

.....

3 Diversos estudios han demostrado que los estudiantes doctorales son más propensos a sufrir depresión y ansiedad (Barrecheguren, 2018; Lozano, 2019; Monterrosa, 2018; entre otros).

Referencias

Barrecheguren, P. (26 de marzo de 2018). La tesis doctoral es perjudicial para la salud mental. *El País*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y2sd7jg3>

Corte Constitucional. Sentencia C-372 de 1994. M. P. Vladimiro Naranjo Mesa.

Corte Constitucional. Sentencia C-506 de 1994. M.P. Fabio Morón Díaz.

Corte Constitucional. Sentencia C-205 de 1995. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia C-251 de 1996. M. P. Alejandro Martínez Caballero.

Corte Constitucional. Sentencia C-152 de 1999. M.P. Eduardo Cifuentes Muñoz.

Corte Constitucional. Sentencia T-677 de 2004. M. P. Marco Gerardo Monroy Cabra.

Corte Constitucional. Sentencia T-715 de 2014. M. P. Jorge Ignacio Pretelt Chaljub.

Corte Constitucional. Sentencia C-027 de 2016. M.P. María Victoria Calle Correa.

Corte Constitucional. Sentencia T-229 de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Corte Constitucional. Sentencia T-309 de 2016. M. P. Jorge Iván Palacio Palacio.

Lozano, V. (7 de octubre de 2019). El coste mental de la carrera investigadora. *El Salto*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y5soh4hp>

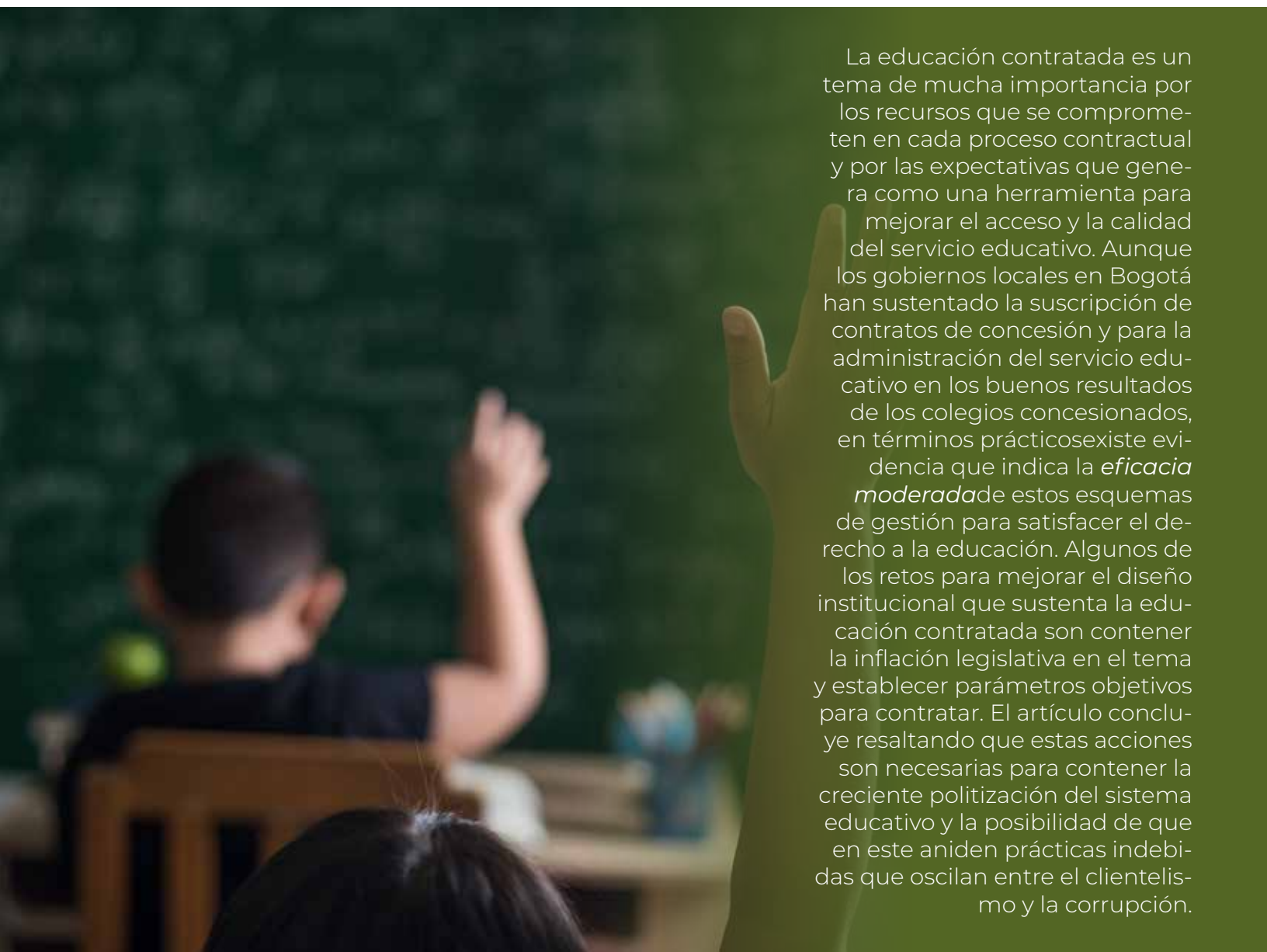
Monterrosa, H. (28 de marzo de 2018). Estudiar un doctorado aumentaría el deterioro de la salud mental. *La República*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y3sh89bc>



La contratación del servicio público de la educación en Bogotá: apuestas y desafíos

Carolina Guevara

Abogada de la Universidad Libre y doctora en Administración Pública de la Universidad Grenoble, Alpes, Francia. Miembro del Grupo de investigación La Educación al Derecho.



La educación contratada es un tema de mucha importancia por los recursos que se comprometen en cada proceso contractual y por las expectativas que genera como una herramienta para mejorar el acceso y la calidad del servicio educativo. Aunque los gobiernos locales en Bogotá han sustentado la suscripción de contratos de concesión y para la administración del servicio educativo en los buenos resultados de los colegios concesionados, en términos prácticos existe evidencia que indica la *eficacia moderada* de estos esquemas de gestión para satisfacer el derecho a la educación. Algunos de los retos para mejorar el diseño institucional que sustenta la educación contratada son contener la inflación legislativa en el tema y establecer parámetros objetivos para contratar. El artículo concluye resaltando que estas acciones son necesarias para contener la creciente politización del sistema educativo y la posibilidad de que en este aniden prácticas indebidas que oscilan entre el clientelismo y la corrupción.

Las controversias sobre la educación contratada¹ son constantes en Bogotá y se remontan a los primeros contratos de concesión que celebró el Distrito Capital². Estas polémicas tienen como trasfondo, en general, dos posturas ideológicas sobre el rol del Estado en la satisfacción de un derecho fundamental³ y en la prestación del servicio público educativo (Corte Constitucional, C-284 de 2017). Para algunos, la educación contratada es una forma de privatizar el servicio educativo⁴, en tanto que para quienes defienden la contratación del servicio se trata de un buen mecanismo para incrementar el acceso al sistema educativo y la calidad de este.

Pese al escepticismo que ha suscitado la celebración de los contratos de concesión⁵ y de los de administración del servicio público educativo, durante el segundo mandato de Enrique Peñalosa se realizaron dos licitaciones para contratar la administración del servicio educativo. En este escenario, en el que se comprometieron recursos cercanos a los \$1186 millones y en el que está en juego la satisfacción del derecho fundamental a la educación de miles de estudiantes, resulta pertinente plantear reflexiones que contribuyan a incrementar la calidad de los debates y a la construcción de la política pública sobre el tema. En este orden de ideas, este artículo busca plantear elementos de análisis sobre las apuestas y los desafíos en materia de educación contratada.

1 En enero de 2020 se generó una polémica en el país, por las presuntas anomalías en la ejecución de contratos para la prestación del servicio educativo en Bogotá. Estas dificultades impulsaron al Distrito Capital a diseñar un plan de contingencia para atender a 4000 estudiantes (aproximadamente) matriculados en colegios en construcción, algunos de estos con avances de entre un 18% y 64% (Secretaría de Educación del Distrito, 28 de enero de 2020).

2 Estos contratos se celebraron durante la primera administración de Enrique Peñalosa, entre 1998 y 2000. En este periodo de gobierno, se formularon y suscribieron contratos de concesión en el sector educativo que buscarían, entre otros, resolver problemas en la cobertura del sistema educativo en Bogotá. Se ha calculado que para la época contaba con 100 000 niños y jóvenes de estratos 1 y 2 que estaban fuera de este sistema. También se habría buscado mejorar la calidad educativa, cerrar las brechas entre la educación pública y la privada y resolver dificultades con la gestión, ocasionada en rígidos sistemas de contratación y escasos sistemas de evaluación de estudiantes y docentes.

3 Sobre los componentes básicos del derecho a la Educación, véase Guevara (2015).

4 El gremio de los docentes es uno de los que más cuestiona la educación. A este respecto, argumenta, en esencia, que tal esquema de administración convierte a la educación en un sistema de mercado, que impacta de manera negativa la estabilidad docente (Trujillo, 2016).

5 Este fue notablemente el caso de la administración del Alcalde Gustavo Petro (2012-2015), que apostó por el fortalecimiento de la oferta pública, más que por la celebración de contratos para la administración del servicio educativo (Alcaldía Mayor de Bogotá, s.f.).

El primer eje de reflexión se relaciona con el incremento de la accesibilidad al sistema educativo. La contratación del servicio educativo habría permitido a estudiantes de localidades en el Distrito, con deficientes niveles de oferta, garantizar el acceso de niños, niñas y jóvenes al sistema educativo (Secretaría de Educación del Distrito, 2018). Pese a lo señalado, el acceso y la cobertura de oferta educativa pública siguen siendo deficientes frente a la amplísima oferta privada⁶. El desafío para la administración distrital, entonces, es medir la eficiencia económica de la política pública que privilegia la educación contratada. Se trata sencillamente de que los enormes recursos que se destinan a la contratación del servicio educativo podrían invertirse en la oferta oficial con el fin de cerrar la brecha entre los prestadores privados y la oferta pública.

Otra de las apuestas que frecuentemente justifican acudir a la contratación del servicio es mejorar la calidad⁷ de la educación. El argumento más frecuente de la administración distrital es que los contratos en concesión tendrían óptimos resultados en las pruebas Saber. No obstante, los resultados de estas pruebas son poco concluyentes, para afirmar de manera categórica que los colegios en concesión y en administración ofrecen, en todos los casos, una educación de mejor calidad que la que se imparte en las instituciones oficiales. Lo anterior porque la calidad educativa es un aspecto que va más allá de los resultados de los estudiantes en pruebas estandarizadas. Así, el atributo de *calidad* en la educación se vincula con las tasas de deserción, el uso y la gestión de los recursos e instalaciones, el ambiente escolar, la jornada (única) y las óptimas condiciones económicas y laborales de los docentes. Es importante resaltar que la cuestión docente es mínimamente considerada en los contratos de concesión y de administración del servicio educativo. De hecho, la educación contratada genera que el cuerpo docente se vea abocado a trabajar más horas, tenga menos seguridad laboral, salarios bajos y dificultades en sindicarse (Termes, Verger y Bonal, 2017). En definitiva, los mejores resultados en *calidad educativa* que se invocan, y que se atribuyen a los óptimos resultados en las pruebas Saber, dejan de lado una serie de factores y aspectos sustanciales cuando se mide este componente de la educación.

Finalmente, la educación contratada le apuesta a cerrar las brechas educativas. Este es un tema importante, cuando se tiene en cuenta que uno de los grandes problemas del país y del Distrito es lo que algunos autores no dudan en calificar como “*apartheid* educativo” (García, Espinosa,

6 Según datos de la Secretaría de Educación del Distrito (2018), la oferta educativa privada en Bogotá alcanzó un 80%.

7 Sobre la multidimensionalidad del término y la complejidad de medir la calidad, véase: PNUD (2015). Educación de calidad: para una ciudad y un país equitativos.

Jiménez y Parra, 2013). La revisión de los indicadores sobre la contribución de la educación contratada para disminuir brechas de todo tipo muestra nimios aportes, ya que el sistema educativo se sigue caracterizando por su heterogeneidad y por las reducidas posibilidades de movilidad social que reproducen las desigualdades de origen (Termes, Verger y Bonal, 2017).

Con estos supuestos, son varios los desafíos en materia de educación contratada. El primero, a nivel nacional, es frenar la inflación normativa⁸ que caracteriza el tema. El exceso de leyes, decretos y resoluciones genera una duplicidad de funciones entre la Nación y las entidades territoriales, riesgos de ineficiencia e ineficacia en la gestión y de inseguridad jurídica. En este escenario, de inflación legislativa, se deben propiciar espacios de reflexión, investigación y análisis sobre los pilares conceptuales y los objetivos que debe colmar la educación contratada.

Otro desafío es asegurar la eficiencia y la eficacia de los arreglos normativos a través de los cuales se fijan los lineamientos para justificar la necesidad de acudir a la contratación. En la práctica, los estudios de insuficiencia y limitaciones suelen ofrecer alternativas de solución, limitadas y escuetas, para cumplir con el principio de progresividad en materia educativa. Es así como los planes de mitigación de la educación contratada son mínimamente desarrollados en los estudios a través de los cuales se han justificado, por citar un caso, los dos últimos procesos para contratar el servicio educativo en Bogotá. Con el objetivo de verificar y asegurar la pertinencia de los estudios que avalan los procesos contractuales, los controles a estos, como el que realiza el Ministerio de Educación Nacional (MEN), deben fortalecerse. En consecuencia, las observaciones que hace el MEN a tales estudios deberían tener un carácter vinculante en términos de aprobar o improbar los estudios.

Un último reto es realizar ajustes al diseño institucional vigente para contener la politización del sistema educativo. La historia del país muestra que la gestión privada de los asuntos y de los recursos públicos no siempre es la mejor solución. El riesgo de que los recursos de la educación sean el objeto de prácticas indebidas (clientelismo y la corrupción) siempre está latente y es alto, así como también que no se satisfaga plenamente el derecho a la educación.



Referencias

- Alcaldía Mayor de Bogotá (s. f.). *Plan de Desarrollo 2012-2016. Bogotá Humana*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y4n5zbcf>
- Corte Constitucional, Sentencia C-284 de 2017.
- García, M., Espinosa, J. R., Jiménez, F. y Parra, J. D. (2013). *Separados y desiguales: educación y clases sociales en Colombia*. Recuperado de https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_591.pdf
- Guevara, C. (2015). *El derecho a la educación en el sistema constitucional colombiano*. Bogotá: Secretaría de Educación del Distrito. Recuperado de <https://repositorios.educacionbogota.edu.co/handle/001/828>
- PNUD (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo) (2015). *Educación de calidad: para una ciudad y un país equitativos*. Bogotá: PNUD/ Secretaría de Educación del Distrito. Recuperado de <https://repositorios.educacionbogota.edu.co/handle/001/963>
- Secretaría de Educación del Distrito (2018). Estudio de insuficiencia educativa de Bogotá para 2019. Recuperado de https://www.educacionbogota.edu.co/portal_matriculas/sites/default/files/inline-files/PW_Estudio_Insuficiencia_2018_SED_OAP_0.pdf
- Secretaría de Educación del Distrito (28 de enero de 2020). En marcha, plan de contingencia para atender estudiantes matriculados en colegios en construcción. Recuperado de https://educacionbogota.edu.co/portal_institucional/node/7281
- Termes, A., Verger, A. y Bonal, X. (2017). Mitos y asunciones de las escuelas charter: un análisis de los colegios en concesión de Bogotá. *Educação & Sociedade*, 38(141), 911-934. Recuperado de <https://tinyurl.com/yy23rtga>
- Trujillo, E. (2016). Análisis de la alianza público-privada, "Colegios en Concesión", como estrategia del sistema educativo público en la ciudad de Bogotá (Tesis de maestría). Universidad Javeriana, Bogotá. Recuperado de <https://tinyurl.com/y5zktgn9>

El rostro oculto de una reforma del trabajo

Hernando Torres

Decano Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, director Centro de Pensamiento en Derecho a la Salud.

Diana Colorado

Profesora asociada Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, directora Grupo de Investigación en Problemas Actuales del Derecho del Trabajo y Seguridad Social.

El presente artículo realiza una reflexión en torno al desarrollo del sistema de seguridad social colombiano, específicamente, en lo relativo al régimen pensional y las falencias de las que adolece en la actualidad. Hace referencia al marco normativo internacional en el que pueden ubicarse las recomendaciones emitidas por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre la construcción de un piso de protección social y la necesidad de ampliar la cobertura de los sistemas de seguridad social en países en desarrollo como Colombia, a través del fortalecimiento de las prestaciones no contributivas. En tal sentido, se analiza la forma en que se pretende desarrollar ese piso de protección a través de normas reglamentarias en el país, para concluir que se desconocen sus propósitos, al excluir a aquellos trabajadores que se encuentran en la informalidad, con lo cual se olvida el objetivo de lograr un mayor nivel de protección social para la mayor cantidad posible de personas, así como otros efectos que conllevaría la implementación de dichas normas nacionales en el ámbito del empleo, la protección laboral y la seguridad social.

En términos de protección, las sociedades modernas han orientado sus decisiones en dos escenarios: las *protecciones civiles* dirigidas a garantizar las libertades fundamentales, los bienes y las personas en el marco del Estado de derecho, según manifiesta Castel (2013); y, de otro lado, el de las prestaciones sociales, que enfrentan los principales riesgos en la situación de los individuos, como son las enfermedades, los accidentes de trabajo, la variación de los ingresos y la vejez empobrecida.

Particular atención ha recibido el trabajo en el marco de la construcción de los Estados modernos y las sociedades asalariadas. Surge un modelo de protección, denominado “seguro social” a finales del siglo XIX en Alemania, que da respuesta a los riesgos de los trabajadores, producto de grandes movilizaciones de la naciente clase obrera. En Colombia, inician los sistemas de seguridad social a mediados del siglo XX, con la creación de instituciones de seguridad social, en cuyos estatutos se incorporan los riesgos laborales y de enfermedad, para los trabajadores privados y los servidores públicos.

Dentro de la ola aperturista de los años noventa se intervinieron los sistemas laborales y de seguridad social con la expedición de las leyes 50 de 1990 y 100 de 1993 (básica de la seguridad social). El propósito de estas reformas era poner el país a tono con la flexibilidad productiva y del trabajo que recorría América Latina desde los años ochenta.

El proceso de deconstrucción

Desde esa época se inicia un proceso de deconstrucción del Estado y de las instituciones públicas, y se trasladan muchas responsabilidades sociales del Estado a los particulares, en salud y pensiones, en este caso, con la creación del sistema de ahorro individual. En el escenario del tra-



bajo, se flexibilizan las jornadas, los turnos, los contratos temporales y misionales, la remuneración y la relativa estabilidad en el empleo.

Con la Ley 100 de 1993, se pone en marcha el sistema pensional con dos regímenes: el de prima media (PM) en cabeza del Estado y con enfoque de solidaridad y, el régimen de ahorro individual con solidaridad (Rais), cuyos recursos, que son públicos, pasan a ser administrados por los fondos privados de pensiones, orientados por las leyes de un mercado imperfecto. Estos regímenes serán ajustados por la Ley 797 de 2003 y por el Acto Legislativo 1 de 2005, donde finalizan los regímenes de transición, especiales y exceptuados, se eleva el costo de las cotizaciones, se extiende el tiempo de servicios, se contraen las mesadas pensionales y se modifica la tasa de reemplazo para liquidar las pensiones públicas.

Grietas del sistema pensional

De la evaluación de este *modelo dual* se evidencia, en concepto de expertos, políticos, organizaciones sindicales y académicos, que *no ha sido exitoso*, y, por el contrario, ha agudizado la competencia entre regímenes y las desigualdades de beneficios. El sistema pensional registró un aumento de afiliación al pasar de 13 millones en 2006 a 22,7 en 2030; pero las cotizaciones evidencian una gran grieta, pues solo aportan 8,5 millones de personas afiliadas, de una población económicamente activa que asciende a veinticuatro millones, según el último censo de población.

En la actualidad, el total de pensionados, reuniendo todos los regímenes, apenas alcanza el guarismo de 2,4 millones de personas, lo cual evidencia la baja cobertura del sistema. Además, se presenta un proceso acentuado de envejecimiento de la población, cuyo promedio de expectativa de vida se acercaría a los 76 años. Con los últimos datos del censo, quedarían excluidos de estos beneficios pensionales, más de 4 millones de personas, con ingresos muy bajos, quienes deberían tener una protección mínima de la seguridad social. Para estos grupos de población se han diseñado programas asistenciales como Colombia Mayor y los beneficios económicos permanentes (Beps).

Piso de protección social

Para países en desarrollo como Colombia, aparecen los desafíos de generar empleo decente y digno, superar el trabajo informal y frenar la precariedad. ¿Qué nuevos caminos se tienen para enfrentar estas debilidades estructurales? Justamente la OIT propone la construcción de un piso de protección social.

La Recomendación 202 de 2012 de la OIT aborda los pisos de protección social, reconoce y reitera el carácter

de derecho fundamental de la seguridad social. Su principal objetivo es develar y promover acciones para que los Estados lo garanticen para sus habitantes. La OIT reconoce la necesidad de fortalecer las *prestaciones no contributivas*, pues un sistema que solo se fundamente en medidas contributivas no deja de ser frágil y excluyente. Esta recomendación tiene dos vías principales: garantizar la seguridad del ingreso en todas las etapas de la vida, y la atención esencial en salud. Señala la organización que el reemplazo de la seguridad social por mecanismos individuales de ahorro no conduce a la necesaria ampliación de la protección social. En tal sentido, señala que se deben buscar sistemas más amplios, fundados en la solidaridad, la mancomunación de riesgos, la financiación colectiva y la participación de los ciudadanos.

Por ello es necesario precisar que los trabajadores en una relación laboral con un tercero, así trabajen menos tiempo que la jornada máxima y devenguen una suma inferior al salario mínimo, *no pueden ser excluidos* de la seguridad social contributiva. Al contrario, lo que pretende la OIT es fortalecer las prestaciones no contributivas, pero en ningún caso menoscabar la cobertura de los sistemas de seguridad social basados en el seguro financiado con rentas de trabajo. La así llamada “declaración tripartita” subraya en el punto 22 que “los gobiernos deberían mantener y establecer pisos de protección social [...] en el marco de *estrategias de extensión de la seguridad social que garanticen progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número posible de personas*” (énfasis añadido). Esta advertencia de la OIT sobre incorporación de cualquier tipo de vinculación laboral a la seguridad social está respaldada por normas nacionales e internacionales: el artículo 147 del CST (Código Sustantivo del Trabajo); los artículos 4, 48, 53, 93 y 94 de la Constitución; el artículo 12 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; el artículo 26 de la Declaración Americana de los Derechos del Hombre; el artículo 9 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el artículo 11 de la Convención Sobre Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y el Convenio 102 de 1952, norma mínima de seguridad social.

La propuesta del Estado

El artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 que organiza el Plan Nacional de Desarrollo indica que las personas que tengan ingresos inferiores a un salario mínimo “deberán vincularse” a este piso, cuyos componentes son: 1) régimen subsidiado en salud, 2) servicio social complementario de los Beps como mecanismo de protección a la vejez y 3) seguro inclusivo para riesgos de su actividad. La financiación estará a cargo del empleador o el contratante y equivaldrá al 15% del ingreso mensual del trabajador. Se

delega al Gobierno Nacional su reglamentación, la cual se produce con la expedición del Decreto 1174 de 2020.

Este decreto ordena que, a partir del primero de febrero de 2021, todos los trabajadores que tengan menos de un salario mínimo legal mensual vigente, independientes o dependientes, vale decir, con contrato de trabajo o bajo modalidad de servicios, *se deben afiliar* de manera obligatoria al piso de protección social, modificando y reformando, de esta manera, los componentes constitucionales y legales de la seguridad social: en salud, se reemplaza el régimen contributivo; los Beps reemplazan los regímenes pensionales, y el seguro inclusivo sustituye la afiliación a las administradoras de riesgos laborales (ARL). Por virtud de estas normas, se crean regímenes paralelos en el mundo del trabajo y la seguridad social.

Efectos de este conjunto normativo

Los mandatos del artículo 193 de la Ley 1955 de 2019 conducen, aún más, a un deterioro de las condiciones laborales y establece un nuevo esquema de “seguridad social”, flexible, que disminuye los costos de nómina para los empresarios y socaba la responsabilidad del Estado como garante de la protección social, generando más desigualdades y menos participación del trabajo en la consolidación del PIB (reducción en un 7%). La mayor flexibilización de las relaciones laborales y el debilitamiento de la protección al trabajo al imponer contratos por horas, con ingresos inferiores al salario mínimo legal, modifican el CST: se acaba, de hecho, la indemnización por terminación unilateral del contrato, dada la flexibilidad, y se retiran bases al ejercicio de los derechos de libertad y asociación sindical.

Al obligar a los trabajadores que devengan menos de un salario mínimo mensual a vincularse a los Beps, administrado por Colpensiones, se estarían contrariando las disposiciones de la OIT, organismo que señala que no es el ahorro individual la forma para proteger la vejez, pues los Beps se convierten en un programa de retiro programado, no heredable, y cuyos montos de asignación variarían entre \$40 000 y \$100 000 mensuales. Adicionalmente, el trabajador quedaría desvinculado de las cajas de compensación familiar, al quitarle al empleador la responsabilidad de aportar el 4% sobre la nómina.

Estas son algunas ilustraciones de los impactos que estas medidas generan en el mundo del trabajo, creando dos sistemas laborales, donde lo más probable es que los empleadores abandonen el Código Sustantivo del Trabajo y opten por lo consagrado en el piso de protección social, a todas luces más económico. Ello supone que el Estado estaría desconociendo el derecho fundamental a la seguridad social y dejando de honrar sus obligaciones de “hacer”

ante la comunidad internacional, las cuales exigen, como lo sugiere la OIT, construir un sistema de seguridad social, inclusivo, que dignifique el trabajo.

Referencias

- Castel, R. (2013). *La inseguridad social, ¿qué es estar protegido?* Buenos Aires: Ediciones Manantial.
- Congreso de la República (1990). Ley 50 de 1990. Recuperado de <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=281>
- Congreso de la República (1993). Ley 100 de 1993. Recuperado de <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/DIJ/ley-100-de-1993.pdf>
- Congreso de la República (2003). Ley 797 de 2003. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0797_2003.html
- Congreso de la República (2005). Acto Legislativo 01 de 2005. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/acto_legislativo_01_2005.html
- Congreso de la República (2019). Ley 100 de 1993. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1955_2019.html
- Ministerio de Trabajo (2020). Decreto 1174 de 2020. Recuperado de <https://dapre.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%201174%20DEL%2027%20DE%20AGOSTO%20DE%202020.pdf>
- OEA (Organización de los Estados Americanos) (1948). Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. Recuperado de <https://www.oas.org/es/cidh/mandato/documentos-basicos/declaracion-americana-derechos-deberes-hombre.pdf>
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (1952). Convenio sobre la Seguridad Social (norma mínima), 1952 (núm. 102). [C102]. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_ILO_CODE:C102
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2012). Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). [R202]. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:3065524
- ONU (Organización Internacional del Trabajo)(1948). La Declaración Universal de Derechos Humanos. Recuperado de <https://tinyurl.com/y2exwqgu>
- ONU (Organización Internacional del Trabajo) (1966). Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- ONU (Organización Internacional del Trabajo) (1979). Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. Recuperado de <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cedaw.aspx>

La legislación en salud laboral: una deuda pendiente más vigente que nunca

Olga Beatriz Guzmán-Suárez

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Medicina, Departamento de la Ocupación Humana. Líder del Grupo de Investigación Ocupación e Inclusión Social. Bogotá, D.C., Colombia.
obguzmans@unal.edu.co

Juan Manuel Arango Soler

Universidad Nacional de Colombia, Sede Bogotá, Facultad de Medicina, Departamento de la Ocupación Humana. Grupo de Investigación Ocupación e Inclusión Social. Bogotá, D.C., Colombia.
jmarangos@unal.edu.co



La legislación en salud laboral es uno de los mecanismos mediante los cuales los Estados remarcan la importancia que tiene la salud y el bienestar de los trabajadores dentro de un determinado país. Colombia no ha sido la excepción ante esta preocupación, lo cual ha llevado a la nación a construir históricamente una profusa cantidad de normas en temas relacionados con salud laboral. La pregunta es: ¿en qué medida la salud de quienes trabajan ha sido protegida según lo estipulado por el marco normativo de nuestro país?

El escrito presenta una síntesis del desarrollo histórico de la legislación en salud laboral, todo con ocasión de pensar que existe una deuda pendiente con los trabajadores en términos de garantizar sus derechos a la salud y bienestar. Además, llama a la reflexión de reivindicar este derecho ante la reactivación económica que se adelanta después del confinamiento derivado de la pandemia.

La legislación en salud laboral: una deuda pendiente más vigente que nunca

Uno de los mecanismos mediante los cuales los Estados han procurado fomentar la salud de su mano de obra, regular los asuntos relacionados con la salud y bienestar laboral y alinearse con los acuerdos internacionales, tiene que ver con la formulación de legislación en salud laboral. Así, la importancia de la salud de quienes trabajan ha sido refrendada en el marco normativo de todos los países, entre estos Colombia que, aunque se ha pronunciado en estos términos, no ha logrado garantizar los derechos mínimos tanto en materia de seguridad social como en salud laboral.

Es preciso apuntar que esa legislación no ha surgido de una dinámica consensuada y mecánica de toma de decisiones, sino que ha emergido de procesos sociopolíticos entre los actores del campo de la salud laboral, quienes se han embarcado en tensiones, luchas y alianzas en términos de ver representados sus intereses en los arreglos finales (Arango, 2020).

Así lo evidencian Neffa y De la Garza (citado por Ostau de Lafont, 2013), cuando refieren que mientras en Europa la regulación del mundo del trabajo se caracterizó en la mayoría de los casos, por ser producto de la lucha social de la clase trabajadora y de las organizaciones sindicales, en Colombia esta lucha se ha minimizado al ser producto del discurso paternalista de los distintos actores sociales (p. 73).

La pregunta sería: ¿en qué medida la salud de quienes trabajan ha sido una garantía según el marco normativo establecido para nuestro país?

Colombia es uno de los países con mayor reglamentación en temas relacionados con salud y riesgos laborales; para empezar, se hace referencia a la Ley 57 de 1915, con la cual si bien en ese momento no se concebía todavía un Sistema de Seguridad Social, se empezó a considerar la reparación de accidentes derivados del trabajo para ciertos sectores de trabajadores de la industria.

A mediados de siglo XX, apareció la Ley 90 de 1946, la cual instauró en el país un seguro social de carácter bismarckiano liderado por el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS), que proyectó dentro de su salvaguardia un sistema de protección frente a accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, cubriendo igual que antes sólo a un segmento de la población trabajadora.

No obstante, la promesa de un seguro social dirigido a los riesgos profesionales se materializó casi veinte años después, todo a partir de la promulgación de los decretos

3169 y 3170 de 1964 del ICSS (Arango Soler *et al.*, 2013; Giraldo, 1984; Rengifo, 1984).

Más adelante con la Ley 9 de 1979 en su artículo 81 se establece que “la salud de los trabajadores es una condición indispensable para el desarrollo socio-económico del país”, en donde quedan consolidados los Programas y los Comités Paritarios de Salud Ocupacional (hoy transformados en Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud en el Trabajo y Comités Paritarios de Seguridad y Salud en el Trabajo, respectivamente).

Con la Ley 50 de 1990 se inician serias reformas al Código Sustantivo del Trabajo y se enrutan las modificaciones al Sistema de Seguridad Social con la Ley 100 de 1993, a través de la cual se estructuran los subsistemas de salud, pensión y riesgos profesionales (hoy laborales), este último reglamentado en su momento por el Decreto 1295 de 1994, mismo que fue objeto de modificación por la Ley 1562 de 2012.

Es a partir de allí que se reconoce la necesidad de reflexionar sobre la tendencia que han seguido las normas, debido a su propensión de reparar y compensar los daños provocados por eventos de accidentes y enfermedades laborales, mientras que se refleja una inequidad en relación con la garantía de las prestaciones asistenciales y económicas en situaciones de origen común.

Esto lleva a circunstancias que reproducen modelos en los cuales se identifican los componentes de índole preventivo en la normativa, pero la realidad dista de ello, favoreciendo los enfoques correctivos que aún se mantienen.

Aunque la cultura preventiva está suficientemente normada y aparece en todo el marco legislativo que antecede y se refuerza con la Ley 1562 de 2012 como último pilar y el resto de las normas consolidadas a través del Decreto Único en Seguridad y Salud en el Trabajo 1072 de 2015, esto no le llega a los trabajadores, porque no hay una clara diferencia entre las políticas para micro, pequeñas, medianas y grandes empresas, factor preocupante para los actores sociales, en especial, trabajadores y empleadores (Guzmán, 2018).

Además, este enfoque predominante en el país ha presentado los problemas propios de los modelos convencionales de la seguridad social a nivel mundial (contributiva o financiada por impuestos), donde se tienen limitaciones para alcanzar a los trabajadores que no pertenecen a la economía formal y que se desenvuelven en labores “atípicas” (Lund 2012).

Allí emerge una inquietud y es: ¿qué tan trascendentes resultan los aspectos de salud de los trabajadores para el sistema político y para la sociedad colombiana en gene-

ral? Para Luis Hernández¹, las normas en salud de los trabajadores que han sido formuladas en Colombia parecen tener una categoría menor que las que tienen un carácter económico.

¿Y qué sucede con las normativas laborales durante la emergencia por la pandemia del covid-19?

Existe una seria preocupación en relación con la situación que actualmente afecta a Colombia y el mundo, en la que por la pandemia derivada de la propagación de la Covid-19, se han perdido una gran cantidad de trabajos y se han cambiado las condiciones en las cuales se ejercían distintas labores. Los gobiernos, entre esos el de Colombia, han hablado de proyectos de reactivación económica y vuelta a una nueva normalidad productiva y social, pero hay muchos daños que no tienen vuelta atrás y que exigirán un real compromiso de todos los actores sociales para que las personas recuperen o conserven sus trabajos, pero sin vulnerar sus derechos.

Precisamente en épocas de crisis anteriores se ha instaurado una serie de medidas que, en su intención de reactivar o estimular la economía, han intentado pasar por encima de garantías y prerrogativas conseguidas por los trabajadores, ya que pareciera que siempre son los actores que deben hacer los mayores sacrificios. El temor es que, a

.....

1 Entrevista personal, 2015.

partir de la excusa de poner en marcha el aparato productivo colombiano, se flexibilicen las obligaciones empresariales, los derechos sociales, económicos y políticos, que el marco normativo ha validado para la fuerza laboral del país.

Es así como se genera la zozobra de pensar que la salud y bienestar de los trabajadores y las directrices establecidas por la legislación sean relegadas en este nuevo escenario, siguiendo con la tendencia de ser una deuda histórica pendiente con los trabajadores del país.

A manera de conclusión, la normativa y, en general, las políticas públicas pueden ser producto de los distintos planes de gobierno, los cuales suelen carecer de continuidad y ser reflejo de los intereses de las élites; mientras tanto, los aportes que podría hacer la academia se construyen sobre la evidencia científica, la experticia y la conexión de las teorías del conocimiento con la realidad (Guzmán *et al.*, 2017).

Tal y como lo contempló la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS, 2015) “la escasa sensibilidad social existente todavía frente a la siniestralidad laboral y sus dramáticas consecuencias en una Región que triplica los valores de los países más desarrollados, pone de manifiesto la necesidad de seguir trabajando por el desarrollo de una cultura preventiva consolidada y arraigada”.

Es responsabilidad de los agentes sociales trabajar unidos para dar consistencia a las solicitudes de la población trabajadora, pues la salud y la seguridad son asuntos muy necesarios y, sin embargo, se les ha restado importancia.



Hasta aquí, se trata de generar un aporte a partir de reflexiones críticas y propositivas, emanadas de serios estudios investigativos generados por los autores (Guzmán, 2018).

En este sentido, el llamado es a reconocer que los aportes disciplinares son fundamentales para evitar que las políticas públicas se formulen y desarrollen desde el desconocimiento de los diversos campos profesionales, pues sólo se convoca a quienes por tradición se han encargado de su elaboración, ignorando a diversas profesiones que pueden realizar importantes aportes desde un enfoque transdisciplinario.

Y ahora las preguntas son: ¿qué viene detrás de las reformas laborales y de salud? ¿se está considerando la salud y bienestar de los trabajadores? ¿a quiénes favorece realmente la reactivación económica? ¿cuáles son las acciones de vigilancia y control para el cumplimiento de las normas?

Referencias

- Arango, J. M. (2020). *Análisis sociopolítico de la trayectoria colombiana en riesgos profesionales y salud ocupacional (1979-2012)*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Arango Soler, J. M., Luna García, J. E., Correa-Moreno, Y. A. y Campos, A. C. (2013). Marco legal de los riesgos profesionales y la salud ocupacional en Colombia, siglo XX. *Revista de Salud Pública*, 15(3), 354-365. Recuperado de: <http://revistas.unal.edu.co/index.php/revsaludpublica/article/view/41360>

- Congreso de la República. Ley 57 de 1915.
- Congreso de la República. Ley 9 de 1979.
- Congreso de la República. Ley 50 de 1990.
- Congreso de la República. Ley 100 de 1993.
- Congreso de la República. Ley 1562 de 2012.
- Giraldo, H. (1984). Reflexiones sobre la seguridad social en Colombia. *Actualidad Laboral*, 1(enero-febrero), 3-6.
- Guzmán, O. (2018). *Percepción de los agentes sociales de los países del área andina, acerca de la Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo 2015-2017*. México: Universidad de Guadalajara.
- Guzmán, O., Ocegüera, A. y Contreras, M. (2017). Estrategia Iberoamericana de Seguridad y Salud en el Trabajo: políticas públicas para un trabajo decente. *Medicina y Seguridad del Trabajo*, 63(246),4-17. Recuperado de <https://bit.ly/2ZAMKWC>.
- Lund, F. (2012). Work-related social protection for informal workers. *International Social Security Review*, 65(4), 9-30. Recuperado de <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/j.1468-246X.2012.01445.x/full>
- OISS (Organización Iberoamericana de Seguridad Social). *Declaración Preveniria 2015*. Recuperado de http://www.oiss.org/preveniria2015/libponencias/DECLARACION_PREVENENCIA_2015.pdf
- Ostau de Lafont de León, F. (2013). *La filosofía de la historia y la construcción de la historia del mundo del trabajo en Colombia*. Bogotá: Universidad Libre.
- Rengifo, J. M. (1984). Etapas de los seguros sociales en Colombia. *Actualidad Laboral*, 5(septiembre-octubre), 9-14.



Reflexiones en torno al proyecto de ley de calificación de origen y pérdida de capacidad laboral

Flor Esperanza Rodríguez Ferro

Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, Facultad de Medicina. Departamento de la Ocupación Humana. Miembro Grupo de Investigación Ocupación e Inclusión Social. Facilitadora Diplomado Manual de Calificación Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional. Presidenta Colegio Colombiano de Terapia Ocupacional. presidencia@tocolombia.org

Olga Beatriz Guzmán-Suárez

Universidad Nacional de Colombia-Sede Bogotá, Facultad de Medicina. Departamento de la Ocupación Humana. Profesora Asociada. Líder Grupo de Investigación Ocupación e Inclusión Social. Coordinadora Diplomado Manual de Calificación Pérdida de Capacidad Laboral y Ocupacional. Líder Red de Egresados del Área Laboral. obguzmans@unal.edu.co

El presente artículo da a conocer las reflexiones que el gremio de terapia ocupacional ha realizado en el marco del proyecto de ley *“Por el cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen del accidente de la enfermedad, de la pérdida de capacidad laboral, su origen y su fecha de estructuración y el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales de calificación regionales y nacional y se dictan otras disposiciones”*. Se resalta la necesidad de contemplar los compromisos adquiridos por Colombia, respecto a la incorporación del modelo biopsicosocial para todas las acciones relacionadas con la valoración de las condiciones de salud, exaltando la necesidad de una calificación integral, con cobertura para toda la población, por lo que se invita a que todos los actores del sistema, reconozcan que desde terapia ocupacional por competencia profesional existe idoneidad para proveer las evaluaciones necesarias para la calificación del título II del Decreto 1507 de 2014 o el que lo sustituya.



Colombia como Estado social de derecho, en el marco de acuerdos y avances internacionales, desde 2001 acogió y aprobó la Clasificación Internacional del Funcionamiento, la Discapacidad y de la Salud (CIF), evidenciando la importancia del modelo biopsicosocial, los enfoques territoriales de derechos y el diferencial, para cualquier acción relacionada con la valoración de las condiciones de salud de las personas y el impacto de estas en su vida cotidiana. Estos avances se han visto reflejados en herramientas como la Resolución 583/2018, *“Por la cual se implementa la certificación de discapacidad y el Registro de Localización y Caracterización de Personas con Discapacidad”*, y el Decreto 1507/2014, *“Por el cual se expide el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional (MUCPCLO)”*.

Sobre este último resulta necesario hacer un llamado, acudiendo al derecho constitucional y a los principios de equidad, igualdad y no discriminación, entre otros, para que con el proyecto de ley *“Por el cual se establece la reglamentación del sistema de calificación del origen del accidente de la enfermedad, de la pérdida de capacidad laboral, su origen y su fecha de estructuración y el adecuado procedimiento de las juntas médico laborales de calificación regionales y nacional y se dictan otras disposiciones”*, no se desconozca la historia, el perfil y la idoneidad que en el caso de los terapeutas ocupacionales con formación y competencias profesionales en el sector trabajo, se ha construido por décadas, haciendo aportes significativos en este campo.

Es preocupante la desinformación sobre los antecedentes y los avances que como país se ha tenido para la superación de imaginarios, mitos y modelos tradicionales que no permiten reconocer que a hoy, la valoración de las personas para los efectos de calificación, requiere enfoques y actuares interdisciplinarios objetivos.

Esto se une a las barreras tales como la demora, pasividad e intereses sociopolíticos que han limitado el retraso en la generación de las normas concernientes a calificación en primera oportunidad y a la norma de procedimientos de rehabilitación y reincorporación ocupacional, que se constituyen en insumos determinantes para los procesos, especialmente en los que se surten en las juntas de calificación de invalidez y ante la justicia ordinaria, debido a la no conformidad de los actores, principalmente de quienes son sujetos de calificación.

En este sentido, Guzmán (2019) plantea que la rehabilitación y la calificación de pérdida de capacidad laboral y ocupacional han sido objeto de múltiples controversias derivadas de los intereses de diversos actores políticos y de profesionales de otras áreas de la salud; los primeros, con el fin de mostrar una supuesta gestión apropiada de los recursos públicos; y los segundos, con el propósito de

conservar un espacio en el que se perpetúa la desarticulación del sistema de seguridad social, la falta de integralidad y la prevalencia del modelo biomédico sobre el biopsicosocial (p. 517).

La calificación de PCLO, regulada por el Decreto 1507 de 2014 ha sido objeto de tensiones, que si bien evidencian la necesidad de modificaciones, no desconoce que este es un proceso abierto, participativo y acorde con los avances internacionales, que permite valorar a las personas de manera integral; con una cobertura para toda la población cotizante y beneficiaria, que según su curso de vida acuden a la calificación.

Por el contrario, el proyecto de ley sesga, desconoce y excluye a la población en general, cuando señala que el decreto es aplicable *“para los trabajadores afectados en su integridad física y/o mental, como consecuencia de padecer las secuelas de una enfermedad o un accidente, sean éstos de origen común o laboral”*, puesto que el derecho no es solo para la población trabajadora.

Además de esto, cabe recordar que más allá de la calificación de la deficiencia (competencia médica, según el título I del MUCPCLO), se debe evaluar la capacidad funcional, del funcionamiento y el desempeño ocupacional en la vida cotidiana de las personas (título II del MUCPCLO). Esto involucra entre otras condiciones, sus actividades básicas e instrumentales de la vida diaria (AVD-AVDi) como bañarse, vestirse, alimentarse, trasladarse y relacionarse con otras personas. Se incluyen los hábitos, rutinas y roles que se desempeñan a lo largo del curso de vida y por los cuales se promueve la participación social en ocupaciones como el estudio, el trabajo, hogar, ocio y esparcimiento.

Es importante aclarar que los procesos de evaluación referentes al funcionamiento y al desempeño ocupacional no le corresponden a ninguna especialidad médica, sino que idóneamente son de competencia profesional de terapeutas ocupacionales, según disposiciones de la Ley 949/2005 y las definiciones establecidas en el documento oficial de perfil y competencias (Minsalud, 2016). Los resultados de la evaluación aportan a los profesionales que ejercen la calificación, por ello, es necesario reconocer el rol de los interconsultores en diferentes áreas del saber, quienes aportan a la comprensión integral de las personas.

Valorar y calificar a las personas desde su integralidad no es solo competencia médica, como se ha venido exponiendo en el proyecto de ley debatido con participación de representantes del gremio en el Congreso de la República. Esto ratifica lo anteriormente expuesto y hace ver que desde los primeros baremos del Manual de Calificación y la normativa vigente, se viene buscando un trabajo interdisciplinar e integral.

La promulgación del Manual de Calificación y por tanto la adopción de los procedimientos implícitos para calificar, sin importar el origen y la etapa del curso de vida de la persona, implicó para el país el reconocimiento de los avances tecnológicos y los desarrollos conceptuales en el sector de la salud, por lo que fue necesario integrar y promover a través del MUCPCLO el uso de nuevas tecnologías de valoración y apoyo diagnóstico disponibles en el territorio colombiano, que permitieran determinar de manera más objetiva no solo las deficiencias en los sistemas corporales, de competencia de diferentes profesionales de la salud, sino los avances en el conocimiento para lo relacionado con la valoración de las actividades de la vida diaria (áreas ocupacionales) y la restricción en los diferentes roles ocupacionales de cualquier persona.

A partir de esto, el país cuenta con una herramienta mucho más objetiva, que promueve la interconsulta como un factor que permite reconocer la interdisciplinariedad como prioridad en los procesos de calificación integral y la incorporación de perspectivas basadas en el funcionamiento, la salud y la discapacidad.

Estos argumentos han sido una de las apuestas que, desde el Diplomado Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral u Ocupacional, ofertado por el Departamento de la Ocupación Humana, de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia, en alianza con el Colegio Colombiano de Terapia Ocupacional, han permitido llegar a diferentes territorios a nivel nacional, formando a profesionales de diferentes perfiles, de tal forma que sus intervenciones en calificación con diferentes poblaciones sea integral y en garantía de sus derechos, acorde a los referentes teóricos y normativos que desde la academia facilita realizar el replanteamiento de situaciones y reflexiones con las cuales se aporta a la construcción del conocimiento y se mantiene una vinculación con la realidad laboral, ocupacional y social, reconociendo la diversidad.

La recomendación al proyecto de ley, como gremio y ante todo como ciudadanos, invita a tener en cuenta los avances generados en Colombia por los sujetos y movimientos sociales. Específicamente, es necesario tener presente que cualquier acción que tenga que ver con las personas en el marco de la seguridad social demanda la incorporación de lo consagrado en la Convención de Naciones Unidas para Personas con Discapacidad, que exige a los Estados miembros dejar de verlas solo desde un modelo médico, evolucionando a perspectivas basadas en el modelo biopsicosocial, que describe acciones de rehabilitación biopsicosocial inclusiva de acuerdo con lo pactado por el Gobierno colombiano desde 2014 en la Resolución REMSAA y la ratificación de la convención mediante la Ley 1346 de 2009 y la Ley Estatutaria 1618 de 2013.

A esto se suma la necesidad del reconocimiento de las competencias profesionales, que para efectos del proceso de calificación requiere que las personas cuenten con evaluaciones previas, que para el caso de la terapia ocupacional son insumos que aportan a la calificación objetiva del título II.

Referencias

- Congreso de la República. Ley 949 de 2005 (17 de marzo de 2005). Por la cual se dictan normas para el ejercicio de la profesión de terapia ocupacional en Colombia, y se establece el Código de Ética Profesional y el Régimen Disciplinario correspondiente. *Diario Oficial 45 853*, 17 de marzo de 2005. Recuperado de <https://bit.ly/1BeAbIN>
- Congreso de la República. Ley 1346 de 2009 (31 de julio de 2009). Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. *Diario Oficial 47 427*; 31 de julio de 2009. Recuperado de <https://tinyurl.com/y2nalt2h>
- Congreso de la República. Ley Estatutaria 1618 de 2013 (27 de febrero de 2013). Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad. *Diario Oficial 47.427*, 27 de febrero de 2013. Recuperado de <https://tinyurl.com/y4pfxr6r>
- Guzmán, O. (2019). Participación de la terapia ocupacional en políticas públicas de salud laboral: un desafío profesional. *Revista de la Facultad de Medicina*, 67(4), 703-708.
- Ministerio del Trabajo (12 de agosto de 2014). Decreto 1507 de 2014. Por el cual se expide el Manual Único para la Calificación de la Pérdida de la Capacidad Laboral y Ocupacional. *Diario Oficial 49 241*. Recuperado de <https://bit.ly/1GJ8aiW>
- Minsalud (Ministerio de Salud y Protección Social) (2016). *Perfil profesional y competencias del terapeuta ocupacional*. Recuperado de <https://bit.ly/2stwUhs>.
- Minsalud (Ministerio de Salud y Protección Social) (26 de febrero de 2018). Resolución 583 de 2018. Por la cual se implementa la certificación de discapacidad y el registro de localización y caracterización de personas con discapacidad. *Diario Oficial 50519*. Recuperado de <https://bit.ly/2ZyQ-6JP>.
- Oras-CONHU (Organismo Andino de Salud Convenio Hipólito Unanue) (14 de octubre de 2014). Resolución REMSAA XXXV/ 498. RECUPERADO DE [HTTPS://TINYURL.COM/YYF6ZTKF](https://tinyurl.com/yyf6ztkf)
- OMS (Organización Mundial de la Salud) (2001). *Clasificación internacional del funcionamiento, la discapacidad y la salud (CIF)*. Ginebra: OMS.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2006). *Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad*. Recuperado de <https://www.un.org/esa/socdev/enable/documents/tccconvs.pdf>

Política nacional de **cuidado:** una demanda social

Yaira Yohanna Pardo Mora

Profesora asistente de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Enfermería, sede Bogotá. Centro de Pensamiento. El cuidado, eje esencial de las políticas de bienestar, equidad y calidad de vida. [yyypardom@unal.edu.co](mailto:yypardom@unal.edu.co)

Luz Patricia Díaz Heredia

Profesora asociada de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Enfermería, sede Bogotá. Centro de Pensamiento. El cuidado eje esencial de las políticas de bienestar, equidad y calidad de vida. lpdiazh@unal.edu.co

Katya Anyud Corredor

Profesora asistente de la Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Enfermería, sede Bogotá. Centro de Pensamiento. El cuidado eje esencial de las políticas de bienestar, equidad y calidad de vida. kacorredorpunal.edu.co

El documento aborda la pertinencia de construir una política nacional de cuidado desde las necesidades, la vulnerabilidad social y el reconocimiento de la mujer como trabajadora del cuidado. Establece la importancia de considerar para la formulación de esta: las diversas relaciones que se establecen en el cuidado, las implicaciones personales y colectivas y el análisis de los servicios de cuidado acorde con la demanda y la oferta.

Menciona la necesidad de estructurar la política de cuidado a través de un ejercicio intersectorial con formulación de rutas de atención diferencial con responsabilidades sectoriales y mecanismos de seguimiento nominal, que favorezca la redistribución de las responsabilidades del cuidado entre el Estado y la familia, y la garantía de servicios de cuidado con calidad.

El cuidado, según la Real Academia Española, es la “acción de cuidar, asistir, guardar, conservar” (2019a). Cuando se emplea en relación con las personas, implica la garantía del acceso a los servicios que se necesitan para la conservación de sus condiciones físicas, psíquicas y sociales, y se considera que soporta la existencia básica de la vida. El cuidado también es visto como una práctica social que atiende las necesidades tanto de los otros como de uno mismo y reivindica la autonomía como valor social y político (Cerri y Alamillo-Martínez, 2012).

Si bien los cuidados se entienden como valores asociados a una determinada actividad, contienen en sí mismos un componente material. En otras palabras, se trata de contemplar los cuidados no tanto como un valor añadido a una acción, sino como una labor asociada a lo que se ha denominado *trabajos de reproducción*, que están relacionados con el sostenimiento de la vida. Según Carrasco, Borderías y Torns (2011), cuando se habla de trabajos de cuidado, se pueden diferenciar dos grandes tipologías, los trabajos domésticos y los de atención, pudiendo ambos ser remunerados, no remunerados, institucionalizados, familiares, directos, indirectos, etc. El trabajo de cuidado, además de la esfera material, involucra la emocional (que tiene que ver con la dimensión afectiva), la económica (en términos del costo que genera cuidar y ser cuidado) y la actividad propia del cuidar como trabajo (en términos de condiciones laborales) (Batthyány, 2007).

Las relaciones de cuidado implican dos polos en la relación, sean estos individuos o grupos: uno que necesita cuidados y otro que los provee, estableciendo una relación desigual entre estos. El sujeto de cuidado requiere del otro indispensablemente, mientras que el proveedor del cuidado no necesita en principio de la provisión de este para garantizar su autonomía. Esta relación asimétrica del cuidar es lo que ha impedido que se conceptualicen los cuidados como relaciones políticas, ya que se parte de una relación no igualitaria entre los dos polos (Roger García, 2010b). Es en este escenario en el que el cuidado representa un nudo crítico de desigualdad que crea diferentes posiciones jerárquicas en las actividades relacionadas, dado que se da como una cadena de delegación que refleja una jerarquía social (Sorj, 2014).

Si bien la actividad de cuidar se ha realizado y se realiza en diferentes instituciones sociales (algunas que hacen parte de la oferta del Estado y otras a través de servicios privados con o sin fines de lucro), es en la familia donde, por delegación del Estado, se llevan a cabo las principales acciones de cuidado. Sin embargo, desde el siglo XIX, debido a la inserción de las mujeres al mercado laboral como reivindicación de sus derechos, entre otras circunstancias políticas, históricas y sociales, los cuidados se volcaron nuevamente hacia la sociedad como responsabilidad, co-

lectiva y política, por lo que se establece la necesidad de que el Estado identifique una vez más algunas características, como el tipo de cuidado que las personas requieren, quiénes y cómo lo proveen, la situación de quién lo recibe y el contexto, para establecer la oferta y los estándares de calidad de los servicios de cuidado. De acuerdo con la forma como se den las situaciones de cuidado, en la investigación sobre cuidado informal se suelen utilizar los conceptos de carencia, necesidad y demanda de cuidado. La necesidad es definida por la RAE como la “carencia de las cosas que son menester para la conservación de la vida” (2019b). Una carencia se transforma en necesidad cuando es concebida como algo que se precisa para vivir y la dependencia surge de la ausencia de capacidades para realizar las actividades que se considera que cubren las necesidades básicas (Roger García, 2010a). En algunas investigaciones sobre enfermedades que crean altos grados de dependencia o de cuidados de larga duración (Andersson *et al.*, 2002), se han demostrado dos grupos de necesidades: aquellas asociadas con la enfermedad en sí y el acto de cuidar, y las necesidades sociales relacionadas con el contexto social.

Estas necesidades tanto físicas como sociales relativas al cuidado generan un estado de vulnerabilidad. La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal, 2020) asumen como un atributo de individuos, familias o comunidades que, vinculadas a procesos estructurales, configuran situaciones de fragilidad, precariedad, indefensión o incertidumbre que, en presencia de condiciones dinámicas que afectan las posibilidades de integración, movilidad social ascendente o desarrollo y procesos de exclusión social. En ese orden de ideas, autores como Beck (2006) consideran que la vulnerabilidad asociada al cuidado se da como resultado del efecto conjunto de múltiples factores de riesgo, que configuran una situación o síndrome de vulnerabilidad social. Estos autores afirman que tales factores están asociados con la distribución desigual de bienes y recursos y que el foco de atención debería estar puesto en la forma como se distribuyen los factores de riesgo en la sociedad (Comas D’Argemir, 2015), haciendo énfasis en las condiciones personales y sociales, de tal modo que es perentorio que se considere el cuidado como una demanda social.

Las causas por las que las necesidades se convierten en demandas sociales son variadas, las más comunes son porque los grupos sociales no tienen los instrumentos o la fuerza suficiente para configurar la demanda y las necesidades no se consideran susceptibles de ser solucionadas. Por su parte, cuando la sociedad la define como problema susceptible de ser abordado colectivamente. En este sentido, la conversión de las necesidades en demandas requiere una mediación política, es decir, necesita estar dotada de agentes de cambio para consolidarse y demostrar que la

pretensión de cambio es legítima y hacerlo con las herramientas a su alcance (Durán Heras, 2006b).

En vista de lo anterior, la formulación de una política pública de cuidado, que articule y agrupe las demandas de cuidado en términos de redistribución, reconocimiento y reducción de cargas, que permita la respuesta ante estas demandas, facilitará solventar las necesidades antes señaladas. En términos de cuidado, como indica Durán (2006b), las posibilidades de formación de movimientos o grupos sociales que puedan identificar y demandar cuidados son aquellas provocadas por enfermedades o situaciones que generen dependencia. Esas posibilidades aumentan en los casos de enfermedades congénitas o adquiridas a edades tempranas, ya que los cuidadores suelen ser personas jóvenes que deben dejar su vida productiva por los cuidados o personas mayores que son cuidadoras de personas igualmente mayores, en donde la discapacidad aumenta a medida que se incrementa el tiempo de cuidado. Por ello, es importante conocer el proceso social por el que las necesidades se articulan como demandas, así como los agentes del cambio.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT, 2018) plantea que en el mundo las mujeres y las niñas están realizando más de tres cuartas partes de todo el trabajo de cuidado no remunerado, y dos tercios de los trabajadores del cuidado remunerado son mujeres. Las transformaciones demográficas, socioeconómicas y medioambientales están incrementando la demanda de trabajadores y trabajadoras del cuidado, que a menudo están atrapados en labores de poca calidad, reconocimiento económico y social. Si no se afrontan de manera adecuada los déficits actuales de trabajo de cuidado, la calidad de los cuidados ofreci-

dos y las condiciones de vida y salud de los cuidadores, el mundo se enfrentará a una crisis de cuidado insostenible que aumentará las desigualdades de género en el mundo.

Lo anterior, sumado a la crisis sanitaria surgida por cuenta de la pandemia por covid-19, ha puesto en evidencia la injusta organización social de los cuidados y la importancia de estos para la sostenibilidad de la vida y su poca visibilidad en los sistemas económicos, en los que se siguen considerando una externalidad y no un componente fundamental para el desarrollo. Las respuestas a las necesidades de cuidado deben pensarse desde un enfoque de género, pues son las mujeres quienes, de forma remunerada o no remunerada, absorben la mayor carga de cuidados, especialmente con el cuidado no remunerado desde la esfera emocional (Cepal, 2020).

Formular una política nacional de cuidado con carácter intersectorial y que genere rutas de atención diferencial con responsabilidades sectoriales y mecanismos de seguimiento nominal modifica la idea de que el cuidado es un problema individual y familiar, y, en cambio, contribuye a establecer que se trata de un problema social que requiere el apoyo del Estado. Ello supone una redistribución de las responsabilidades del cuidado en términos de garantizar servicios sociales de cuidado a los que la población tenga acceso y que se encuentren centralizados de tal manera que permita mejorar los flujos de los recursos de bienestar provistos por la familia, por el Estado y por el mercado. Así, es esencial que la política se articule a los elementos de género y a los aspectos que modifican el reconocimiento de los derechos de las mujeres y del cuidado como trabajo, de tal forma que las respuestas sociales a las demandas sean contundentes.



Referencias

- Andersson, A., Levin, L.-Å. y Emtinger, B. G. (2002). The economic burden of informal care. *International Journal of Technology Assessment in Health Care*, 18(1), 46-54.
- Batthyány, K. (2007). Articulación entre vida laboral y vida familiar: las prácticas de cuidado infantil de trabajadoras asalariadas de Montevideo. En M. A. Gutiérrez (ed.), *Género, familias y trabajo: rupturas y continuidades* (pp. 137-168). Buenos Aires: Clacso.
- Beck, U. (2006). *La sociedad del riesgo: hacia una nueva modernidad*. Madrid: Paidós.
- Carrasco, C., Borderías, C. y Torns, T. (2011). El trabajo de cuidados: antecedentes históricos y debates actuales. En *El trabajo de cuidados: historia, teoría y políticas* (pp. 13-96). Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Cepal (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2020). *Informe especial Covid-19, n.º 3. El desafío social en tiempos del Covid-19*. Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/45527/5/S2000325_es.pdf
- Cerri, C. y Alamillo-Martínez, L. (2012). La organización de los cuidados, más allá de la dicotomía entre esfera pública y esfera privada. *Gazeta de Antropología*, 28(2). Recuperado de http://www.gazeta-antropologia.es/wp-content/uploads/GA-28-2-14-ChiaraCerri_LauraAlamillo.pdf
- Comas D'Argemir, D. (2015). Los cuidados de larga duración y el cuarto pilar del sistema de bienestar. *Revista de Antropología Social*, 24, 375-404.
- Durán Heras, M.-Á. (2006a). *La cuenta satélite del trabajo no remunerado en la comunidad de Madrid, 2007-2008. Informe Final (volúmenes I y II)*. Recuperado de http://digital.csic.es/bitstream/10261/100882/1/La Cuenta Satélite del Trabajo No Remunerado en la Comunidad de Madrid 2007_2008.pdf
- Durán Heras, M.-Á. (2006b). Sociopsicología del trabajo no remunerado. En A. Garrido Luque (ed.), *Sociopsicología del trabajo* (pp. 133-176). Barcelona: Universitat Oberta de Catalunya.
- Organización Internacional del Trabajo (2018). *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado: para un futuro con trabajo decente*. Recuperado de https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf
- Real Academia Española (2019a). Cuidado. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/cuidado?m=form>
- Real Academia Española (2019b). Necesidad. En *Diccionario de la lengua española*. Recuperado de <https://dle.rae.es/necesidad>
- Rogero García, J. (2010a). Las consecuencias del cuidado familiar sobre el cuidador: una valoración compleja y necesaria. *Index de Enfermería*, 19(1), 47-50. Recuperado de http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-12962010000100010
- Rogero García, J. (2010b). *Los tiempos del cuidado: el impacto de la dependencia de los mayores en la vida cotidiana de sus cuidadores*. Madrid: Instituto de Mayores y Servicios Sociales (Imserso).
- Sorj, B. (2014). Socialização do cuidado e desigualdades sociais. *Tempo Social*, 26(1), 123-128. <https://doi.org/10.1590/S0103-20702014000100009>



El sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación en Colombia, una apuesta transformadora

Iván Andrés Ramírez Noy

Nutricionista dietista egresado de la Universidad Nacional de Colombia, con Maestría en Seguridad Alimentaria y Nutricional de la misma universidad y candidato a magíster en Educación de la Universidad Distrital Francisco José de Caldas. Docente adscrito al programa de Maestría en Seguridad Alimentaria y Nutricional del Departamento de Nutrición Humana de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional de Colombia. iaramirezn@unal.edu.co

La creación de un sistema de garantía progresiva del derecho humano a la alimentación en Colombia es una de las metas establecidas en el Plan Marco de Implementación de los Acuerdos de Paz y un llamado hecho desde la sociedad civil y la academia en los últimos años, por lo cual su creación constituiría un hito importante en el viraje de las políticas públicas alimentarias y nutricionales, de una visión soportada en una seguridad Alimentaria y nutricional instrumental a un enfoque mucho más amplio, integral e integrador como lo es el derecho humano a la alimentación. Este artículo presenta un breve análisis al proyecto de ley impulsado por los senadores Benedetti, Amín y García, haciendo énfasis en elementos centrales como la participación social, el reconocimiento del campesino como actor central y, sobre todo, la incorporación de las escalas de realización del derecho en la estructura del sistema.





Colombia, como Estado social de derecho, ha tenido la tarea de desarrollar procesos que permitan profundizar en la filosofía garantista de su carta política, dándole fuerza a los derechos humanos y a su materialización en la realidad nacional. Se trata de una tarea, a todas luces gigantesca, pero indudablemente necesaria y urgente, que toma un especial matiz de pertinencia cuando hablamos del Derecho Humano a la Alimentación (DHA), frente a la evidente necesidad de replantear la forma en que el Estado aborda los sistemas agroalimentarios nacionales y su clara fragilidad ante escenarios de emergencia, como lo ha sido la pandemia por el covid-19 (Cadavid *et al.*, 2020).

El desarrollo de un proyecto de ley orientado a estructurar un Sistema de Garantía Progresiva del Derecho Humano a la Alimentación (SGPDHA) en Colombia es un avance importante y digno de celebración no solamente por avanzar en la construcción de un abordaje del problema alimentario que implique acciones sistémicas y coordinadas, algo que ha faltado de manera importante en las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia (Ramírez *et al.*, 2020), sino también porque implica transformaciones importantes en términos de arquitectura institucional y un nuevo horizonte en materia de armonización de políticas públicas.

El DHA es un objetivo no solo deseable para el país, sino también necesario y urgente, dado que su materialización implica el abordaje sistemático y profundo de una gran cantidad de problemáticas que han venido azotando al país, siendo especialmente importantes el tema de la tierra, su uso y propiedad, el manejo de los recursos naturales y, sobre todo, la dinámica productiva alrededor de los alimentos de consumo interno, elementos que han sido ignorados de forma flagrante en las políticas de seguridad alimentaria y nutricional en Colombia. Esto implica distanciarse de la mirada tradicional que posiciona lo alimentario como “asistencia alimentaria”, buscando una visión holística que, tal como lo plantea Food First Information and Action Network (Fian) en Colombia, vaya más allá de escenarios de focalización de la vulnerabilidad en los cuales no es posible hablar de garantía del DHA (Fian Colombia, 2013, p. 24).

Plantear el desarrollo de un SGPDHA en Colombia implica, tal como se plasma en la exposición de motivos del proyecto de ley, pensar en el DHA desde las escalas de realización del derecho (Seguridad Alimentaria y Nutricional [SAN], Soberanía Alimentaria [SoA], Autonomías Alimentarias [AA]) (Fian Colombia, 2013, p. 34), concepto desarrollado por Fian Colombia, institución que acompaña el desarrollo técnico del proyecto y que da cuenta

del alcance y horizonte que debe plantearse en el sistema. Esto quiere decir que es necesario plantear la creación de una estructura institucional que ponga en contraste los avances que el país ha tenido en términos de SAN, reconociéndolos y dándoles alcance en el marco del nuevo sistema, pero también planteando la insuficiencia en cuanto al abordaje institucional que ha tenido el país en términos de soberanía y autonomías alimentarias.

Tal como lo plantea Fian Colombia, “esto significa que la garantía del Derecho a la Alimentación... sólo se alcanza cuando tanto la Seguridad (de sus ciudadanos y familias) como la Soberanía (nacional) y las Autonomías Alimentarias (de sus pueblos o comunidades) se garantizan plenamente” (Fian Colombia, 2013, p. 34).

Aquí se plantea algo clave para tener en cuenta en la formulación del sistema, y es la relación indisoluble de la seguridad, la soberanía y las autonomías alimentarias para la garantía del DHA; esta relación debe ser incorporada en el sistema, y, naturalmente, en la nueva institucionalidad propuesta para su coordinación, dado que de no ser así se corre el riesgo de replicar el modelo que se ha venido desarrollando, manteniendo las dinámicas y estrategias orientadas a la SAN, ahora nominalmente como DHA, ignorando las otras dos escalas. Este escenario no permitiría hablar de una garantía real del DHA y limitaría de forma importante el proceso de transformación del modelo alimentario colombiano, frente al cual la soberanía alimentaria puede cumplir un papel fundamental, dada su mirada crítica al régimen alimentario de tipo corporativo (Fian Colombia, 2013, p. 34), además de socavar la posibilidad de transitar a escenarios de reconocimiento territorial de autonomías alimentarias diversas y étnicamente diferenciadas.

En relación con esto, el proyecto de ley “Por la cual se dictan normas para la realización del derecho humano a la alimentación y nutrición adecuadas, se establece el Sistema Especial para la Garantía Progresiva del Derecho a la Alimentación y se dictan otras disposiciones”, impulsado por los senadores Benedetti, Amín y García, y acompañado técnicamente por Fian Colombia, presenta algunos elementos que ameritan un análisis detallado para lograr su objetivo principal. Estos elementos son los siguientes

En primer lugar, en el marco de un sistema como el que se presenta en el proyecto de ley, se hace indispensable identificar de manera explícita cuáles son los actores que interactúan en el marco de dicho sistema, siendo claro que los actores institucionales “tradicionales” continúan jugando un papel importante, pero como se hace explícito en la exposición de motivos del proyecto, también se deben incorporar actores sociales en dinámicas de participación comunitaria real (Álvarez, 2016); por esta razón, es clave el reconocimiento de la figura del campesino como

actor central en el sistema, haciendo evidente cómo sus problemáticas forman parte estructural, tanto de las causas de los problemas alimentarios en el país como de sus posibles soluciones. Tal como lo plantea la exposición de motivos, los derechos de los campesinos se encuentran íntimamente ligados a la soberanía alimentaria (ONU, 2018) y, por consiguiente, a las escalas de realización del derecho, elemento que debe ser incorporado y explicitado en el andamiaje institucional que desarrolle el sistema.

En términos operativos, el proyecto de ley plantea que el sistema será integrado por “las políticas, estrategias, instancias, programas, planes, proyectos, metodologías y mecanismos para la gestión, promoción, financiación, protección, respeto y garantía del Derecho Humano a la Alimentación y Nutrición Adecuadas”, planteamiento que se queda corto en relación con la institucionalidad que se debe crear para subsanar los problemas ya evidenciados en escenarios como la Comisión Intersectorial de Seguridad Alimentaria y Nacional (Cisan), por medio de la evaluación realizada por el Departamento Nacional de Planeación, en la cual, entre otras cosas, se hace énfasis en las dificultades que ha tenido la Cisan para realizar un trabajo intersectorial (DNP, 2015). Aquí convendría traer como ejemplo de construcción de andamiaje institucional a nuestro sistema general de seguridad social en salud, sistema que constituye todo un marco institucional y financiero orientado a articular y mantener de forma dinámica a los actores que participan en el sector salud, escenario mucho más complejo en relación con lo alimentario, por su naturaleza intersectorial.

En términos de participación social, es curioso cómo se plantea una incorporación masiva de actores sociales al nuevo espacio del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición, pero no se evidencia un cambio estructural de su funcionamiento, por el contrario, se define que el consejo se dará a sí mismo su reglamento, generando así la posibilidad de mantener las dinámicas tradicionales y exponiendo a los actores sociales que se incorporan al espacio a dinámicas en las cuales existe una clara asimetría de poder de decisión entre instituciones públicas y actores sociales.

En cuanto al sentido del sistema, es importante plantear su evidente vinculación con el Plan Marco de Implementación de los acuerdos de paz, y si bien en la exposición de motivos se hace referencia a esta implementación y a su relevancia en el marco del sistema, no se evidencia en la propuesta de este la incorporación de sus elementos constitutivos, siendo importante evidenciar la necesidad de que esta nueva institucionalidad orientada al DHA aborde de manera prioritaria temas de implementación de los acuerdos y priorice en sus estrategias los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).

Reflexión final

Si bien la formulación de este proyecto de ley implica un avance importante y digno de celebración en términos de reorientar el referencial de la política alimentaria en el país, es ingenuo pensar que plantear un sistema sin transformaciones institucionales y recursos propios pueda transformar las realidades del asunto alimentario nacional, particularmente en lo que se refiere a la participación social y organización institucional, dos elementos que se aspira a transformar en el marco del proyecto de ley.

Nos encontramos frente al riesgo de simular un compromiso frente al DHA que no responda a la complejidad de sus escalas de realización, al no desarrollar un cambio real de la estructura institucional que toma las decisiones frente al tema alimentario en el país, por lo menos en términos de su política pública. El no transformar la institucionalidad actual implica mantener el enfoque tradicional orientado a una SAN instrumental y desarticulada, que puede simular un compromiso con el DHA, pero que en la realidad no sugiera ni obligue acciones estructurales contra el hambre y los demás problemas que impactan el asunto alimentario (Fian Colombia, 2013, p. 28).

Es comprensible que en el actual contexto político del país no sea viable tramitar un proyecto de ley de la envergadura que amerita este proceso, pero se hace necesario que los partidos políticos constituyan una alianza nacional por la DHA, partiendo de la premisa de que este sistema constituirá la base del desarrollo progresivo del país a un horizonte de garantía plena de los derechos humanos.

Referencias

- Álvarez, A. L. (2016). *La participación comunitaria en la formulación del plan decenal de soberanía y seguridad alimentaria y nutricional Nariño 2010-2019. Estudio de caso*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Cadavid, M. A., Mora, L. X., Parrado, Á., Caicedo, P. N. y Del Castillo, S. E. (2020). ¿Qué hemos aprendido sobre los sistemas agroalimentarios en tiempos de la covid-19? En S. del Castillo (ed.), *Aprendizajes en tiempos de la covid-19* (pp. 31-39). Bogotá: ALUDHAA. Recuperado de <http://obssan.unal.edu.co/wordpress/aprendizajes-en-tiempos-de-la-covid-19/>
- DNP (Departamento Nacional de Planeación) (2015). Evaluación institucional y de resultados de la política nacional de seguridad alimentaria y nutricional. Recuperado de <https://tinyurl.com/yy64f87f>
- Fian Colombia (2013). *Colombia con hambre: Estado indolente y comunidades resistentes*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y3p6ov9m>
- ONU (Organización de las Naciones Unidas) (2018). Human Rights Council Draft United Nations declaration on the rights of peasants and other people working in rural areas. Recuperado de <https://tinyurl.com/y5ktqwhn>
- Ramírez, I. A., Castellanos, R. E., Aguirre, L. A. y Pérez, E. M. (2020). La pospandemia y las políticas públicas alimentarias y nutricionales en Colombia: retos y oportunidades. En S. del Castillo (ed.), *Aprendizajes en tiempos de la covid-19* (pp. 101-114). Bogotá: ALUDHAA. Recuperado de <http://obssan.unal.edu.co/wordpress/aprendizajes-en-tiempos-de-la-covid-19/>



Producción y consumo de sustancias psicoactivas: legalización y salud mental

Rosibel Prieto-Silva

Enfermera. Abogada. Máster en Salud Pública. Doctora en Ciencias de la Salud. Profesora titular de la Universidad Nacional de Colombia. Líder del Grupo de Investigación en Cuidado Perioperatorio. rprietos@unal.edu.co

Camilo Ernesto Torres Pastrana

Licenciado en Español y Filología Clásica. Estudiante de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

Jennifer Paola Cardona Malaver

Enfermera de la Universidad Nacional de Colombia.

Carlos Andrés Sarmiento Hernández

Enfermero. Estudiante de Derecho de la Universidad Nacional de Colombia.

Leandro Guarín Muñoz, Laura Viviana Torres Cárdenas, Daniel Alexander Coral Mora, Jesús David Hernández Romero

Estudiantes de Enfermería de la Universidad Nacional de Colombia.

La política de sustancias psicoactivas en Colombia se encuentra en pleno debate. El acuerdo de paz, los proyectos de ley y decisiones judiciales sobre distintos aspectos de la política pública han puesto en entredicho la efectividad de las acciones priorizadas en las últimas dos décadas. En el presente artículo se esbozan algunas discusiones respecto a la relación que existe entre la salud mental, el uso de sustancias psicoactivas, la violencia y el narcotráfico en Colombia. Los resultados del análisis ofrecen líneas orientadoras para la formulación de políticas públicas con un enfoque que dignifique la vida y la salud mental, además de garantizar y proteger los derechos humanos.



Narcotráfico, violencia y criminalización

La violencia continúa como factor determinante de la mortalidad en el país. Los homicidios, accidentes de transporte y suicidios fueron la razón de 22656 fallecimientos en 2018 según el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Dane, 2020). Las principales víctimas de los homicidios en 2019, según las categorías de Medicina Legal, son personas en condición de adicción (702), campesinos (347), grupos étnicos (296), habitantes de calle (177), personas desplazadas (104), colaboradores de grupos ilegales (64), exconvictos (54), personas bajo custodia (54), y excombatientes (50). Este fenómeno de violencia en zonas rurales y centros poblados representa el 31% del total de casos (Medicina Legal, 2019). En el último año, el problema se ha agudizado, extendiéndose a homicidios orientados a colectivos y líderes sociales; con corte a 5 de septiembre se han registrado 51 masacres y 205 asesinatos de líderes sociales y defensores de derechos (Indepaz, 2020).

Esta grave situación de violencia responde, en una magnitud importante, a las dinámicas del narcotráfico (Perea, 2020). Este hecho debe orientar las reflexiones respecto a cómo afrontar el narcotráfico y detener la violencia, teniendo como principio rector la vida y dignidad humana. Las discusiones actuales se centran en las posibles soluciones y el espectro se encuentra desde la erradicación forzada, usando elementos como el glifosato, hasta la legalización de la producción y comercialización de algunos productos considerados actualmente ilícitos.

El informe de González (2019) resalta el impacto negativo de los programas de erradicación forzada sobre el medio ambiente, la población y el campesinado. Entre tantas otras consecuencias, la erradicación ha conducido a un proceso de estigmatización sobre el campesinado, que deja de ser visto como víctima de un Estado ineficaz y pasa a ser etiquetado como objetivo de las fuerzas militares y de policía. En consecuencia, cualquier tipo de consideración sobre la dignidad de la población vulnerable se ve supeditada al programa de seguridad. En esta misma línea, el fuerte énfasis en una política criminal termina judicializando indiscriminadamente a los actores, incluyendo personas consumidoras, lo que ha llevado a un aumento en la población carcelaria. Así pues, tal y como lo señalan Chaparro *et al.* (2017), el enfoque punitivo no soporta un análisis de medios-fin, dado que el principal objetivo de este tipo de políticas (protección de la salud y el bienestar) no ha sido cumplido.

Salud mental

El enfoque histórico tendiente a la criminalización de la producción, comercialización y consumo de sustancias ha dejado de lado la discusión sobre la salud mental en Colombia. La tasa de intento de suicidio entre los 15 y 19 años se estima en 114,4 por cada 100 000 habitantes; entre los años 2009 y 2017, 141 364 niños, niñas y adolescentes, entre los 0 y 19 años, consultaron por depresión; en el mismo año se reportaron 3094 suicidios de personas entre 0 y 19 años (Minsalud, 2018). Más allá de estas cifras, los análisis entre la compleja relación violencia, salud mental y narcotráfico son escasos, y es común pensar que los problemas mentales de los jóvenes se dan a causa del consumo de sustancias psicoactivas. Se ignora por completo que la violencia estructural del país (física, simbólica y psicológica) facilita *per se* la vulnerabilidad mental, y muchas personas llegan a los problemas de adicción como refugio de esta dura realidad (Potes, 2016; Prieto *et al.*, 2012; Herrera *et al.*, 2012), configurando así un círculo vicioso.

La falta de regulación en la producción de sustancias psicoactivas consideradas ilícitas genera un uso inseguro de estas, lo cual afecta la salud individual y colectiva. Para un gran sector de la sociedad, la mayor preocupación respecto al consumo de sustancias es el posible impacto negativo en la salud mental. Sin embargo, es necesario preguntarse: 1) si la evidencia sobre el impacto negativo en la salud mental es contundente o, por el contrario, esta dimensión del bienestar humano está ligada a otros procesos, y no exclusivamente al consumo; 2) si la estigmatización y criminalización del consumo tiene efectos en la salud mental de los consumidores.

El abordaje de la salud mental y su relación con la drogadicción ha sido ampliamente analizado a nivel internacional en países como Uruguay, Canadá, Países Bajos, Corea del Norte y Sudáfrica. En Colombia, por el contrario, hacen falta más investigaciones rigurosas, pese a contar con un Consejo Nacional de Estupefacientes y un Observatorio de Drogas de Colombia. Experiencias como la del Centre for Addiction and Mental Health (CAMH, 2018), en donde se ha estudiado el policonsumo de sustancias psicoactivas y su posibilidad de afectación a la salud individual y colectiva, deben servir de ejemplo para el abordaje de este fenómeno en Colombia. El uso de sustancias psicoactivas de manera insegura pone en riesgo la vida de los individuos; no es solo el efecto neurobiológico de estas sustancias, sino los recursos, elementos y lugares, donde se adquiere y se consume, lo que aumenta las fatales consecuencias.

En materia de derecho a la salud, la Corte Constitucional ha reiterado el precedente de la Sentencia C-221 de 1994, que indica que cualquier política que procure limitar el consumo viola la esfera de la libertad personal protegida. Dicho de otra forma, el máximo avance del derecho a la salud mental en materia de consumo es el principio de ejercer el derecho individual, siempre que no se afecte la esfera social; esto es una forma de libertad negativa. Pero son muchos los debates pendientes, tales como el ejercicio del cuidado propio o el deber de protección del Estado para garantizar un consumo seguro, que pertenecen a una órbita de las garantías y deberes del Estado.

El Plan Nacional para la promoción de la salud, la prevención y la atención del consumo de sustancias psicoactivas 2014–2021 (Minsalud, 2017) se enmarca en cinco componentes que hacen referencia al fortalecimiento interinstitucional, tratamiento de la salud y la enfermedad, y a la reducción de riesgos y daños, todo ello con enfoque de reducción del consumo basado en programas de prevención y algunos tratamientos especializados, pero no se expone ni se asoma a los llamados que se hacen del cambio de políticas. El Observatorio de Drogas de Colombia (ODC, 2017) contempla como líneas estratégicas la disminución de las vulnerabilidades territoriales, la reducción del consumo de sustancias psicoactivas y la desarticulación de estructuras de criminalidad. Se observa en este reporte que la salud mental no es prioridad y la política no referencia estudios sólidos sobre la relación entre la criminalización del consumo de sustancias y la salud mental.

Es así como la sociedad, los gobiernos y el sistema normativo deben tener un cambio de enfoque de criminalización a uno de salud pública. Ello implica ver la dependencia de sustancias psicoactivas como una situación de salud que, a su vez, depende de un modelo de fiscalización del mercado; por lo tanto, es necesaria la reglamentación. Las personas que consumen sustancias gozan del derecho a la salud y se debe garantizar un acompañamiento eficaz, ya que se puede llegar a entender a sus cuerpos como una entidad biopolítica, sin necesidad de que realmente lo sea (Gómez, 2018).

Política de legalización para la producción, comercialización y consumo

Recientemente se han radicado los proyectos de Ley 189 y 236 de 2020, los cuales tienen como objeto constituir un marco regulatorio para el cultivo, producción, comercialización y consumo del cannabis y la hoja de coca; estos proyectos se centran en la creación de un marco regulatorio como propuesta de solución. Este tipo de iniciativas brindan parámetros alternativos para la discusión y abren las puertas para un diálogo nacional. Estos proyectos pueden

complementarse con regulación que conciba un abordaje más profundo en materia de salud mental. El consumo debe ser reconocido como una de las temáticas de la salud mental, y no regularlo implica un deterioro de la salud de la población. Por ejemplo, es factible promover la implementación de programas y políticas públicas desde los entes territoriales y gubernamentales, basados en los hábitos de vida saludable, la información basada en evidencia y la reducción de riesgos del consumo, protegiendo a los grupos poblacionales más vulnerables, como lo son las niñas, niños y adolescentes.

En el caso de la hoja de coca, desde la literatura se describen efectos analgésicos, antimicrobianos y como tratamiento gastrointestinal (Hurtado *et al.*, 2013; Alvarado *et al.*, 2010). Sin embargo, se necesitan más estudios rigurosos, guiados bajo estándares de la industria farmacéutica, tales como ensayos controlados aleatorizados, diseños por fases y métodos de psicología y neurociencia. Para llegar a ello se requiere, sin duda alguna, que el marco regulatorio impulse esta rama de la investigación en Colombia, lo cual se ha esbozado de manera general en el capítulo VII del proyecto 236.

Por último, hay que considerar algunos aspectos económicos, sin los cuales una política de legalización basada en la salud mental no es posible. Las dinámicas de poder se ejercen desde monopolios encargados de la comercialización y distribución no solo a nivel nacional, sino también internacional. Todas estas dinámicas establecidas desde la ilegalidad permiten que se desarrollen factores como el empobrecimiento de la población, el aumento de la inseguridad y la violencia en los territorios (Castaño *et al.*, 2018). Esto se evidencia en mercados recientes a nivel latinoamericano, como el litio, en cuyo caso se observa la competencia desleal y los conflictos que genera la falta de regulación social (Nacif, 2018). Se debe evitar la centralización de la producción y comercialización una vez establecido el mercado legal.

Es menester generar mesas de diálogo con los campesinos que trabajan la tierra, para que sean ellos quienes organicen todo lo relacionado con la regulación de la producción e incidan en la toma directa de decisiones desde dinámicas objetivas. También se debe formular la política de regulación del consumo con los expertos en salud mental, salubristas y expertos en el trabajo con los niños y adolescentes.

Conclusión

Se hace necesario priorizar la legalización como una estrategia para fortalecer el registro de datos y el seguimiento relacionado con el consumo de sustancias psicoactivas y sus implicaciones en la salud y en la vida; ello implica pasar de una visión enmarcada en estrategias de

reducción y oferta de la demanda, a una de legalización y regulación. La regulación del uso, la comercialización y la producción de estas sustancias consideradas como ilícitas en Colombia permitirán tener un seguimiento y hacer un análisis desde la calidad de los datos y el verdadero impacto en aspectos asociados con la salud, la economía y las dinámicas socioculturales en el territorio.

Desde estas dinámicas se podrá regular el acceso a este tipo de sustancias que se comercializarán de manera confiable bajo todos los protocolos y estándares, para que los consumidores gocen de un acceso en forma segura, y bajo las políticas de uso consciente racional e informado, basado en la protección de derechos de niños, niñas y adolescentes, a través del control público del acceso a estas sustancias.

Referencias

- Alvarado Villanueva, V. y Moromi Nakata, H. (2010). Plantas medicinales: efecto antibacteriano *in vitro* de *Plantago major* L., *Erythroxylum novogranatense*, *Plowman var truxillense* y *Camellia sintensis* sobre bacterias de importancia estomatólogica. *Odontología Sanmarquina*, 13(2), 21-25.
- Castaño, G., Sierra, G., Sánchez, D., Torres, Y., Salas, C. y Buitrago, C. (2018). Trastornos mentales y consumo de drogas en la población víctima del conflicto armado en tres ciudades de Colombia. *Biomédica. Revista del Instituto Nacional de Salud*, 38, 70-85.
- CAMH (Centre for Addiction and Mental Health) (2018). *Canadian substance use costs and harms (2007-2014)*. [Prepared by the Canadian Institute for Substance Use Research and the Canadian Centre on Substance Use and Addiction]. Ottawa: Canadian Centre on Substance Use and Addiction.
- Chaparro Hernández, S. y Pérez Correa, C. (2017). La cárcel como respuesta a las drogas: usos y abusos del derecho penal. En *Sobredosis carcelaria y política de drogas en América Latina* (pp. 47-86). Bogotá: Dejusticia.
- Congreso de la República. Proyecto de Ley 189 de 2020
- Congreso de la República. Proyecto de Ley 236 de 2020
- Corte Constitucional. Sentencia C-221 de 1994. M.P. Carlos Gaviria Díaz.
- Dane (Departamento Administrativo Nacional de Estadística) (2020). Defunciones no fetales 2018. Recuperado de <https://tinyurl.com/yy7spbsk>
- Gómez, J. D. (2018). El costo social para la salud pública a causa de la regularización de las drogas ilícitas. *Revista Ciencias de la Salud*, 16(3), 389-392. Recuperado de <https://tinyurl.com/y4fq5yq>
- González Posso, C. (2019). *Sobre la suspensión del programa de erradicación de cultivos ilícitos con glifosato*. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/>.
- Herrera Rodríguez, A., Prieto Silva, R., Veloza Gomez, M., Riquelme Hernández, G., Nóbrega, M., Mitchell, C., Bautista Pérez *et al.* (2012). Policonsumo simultáneo de drogas en estudiantes de facultades de ciencias de la salud/ciencias médicas en siete universidades de cinco países de América Latina y un país del Caribe: implicaciones de género, legales y sociales. *Texto & Contexto-Enfermagem*, 21(spe), 17-24.
- Hurtado Gonzáles, Y. (2017). *Asociación entre la masticación de la hoja de coca y la prevención de la caries dental en los pobladores del Caserío de Buenos Aires, JAEN-2017* [Tesis de grado]. Universidad Nacional Toribio Rodríguez de Mendoza de Amazonas, Chachapoyas, Perú.
- Hurtado Sánchez, C. A., Cartagena Triveño, D. y Erostequi Revilla, C. P. (2013). Evaluation of the glycemic response post-intake coca leaf (*Erythroxylum coca*) in people without metabolic pathologic background. *Revista Científica Ciencia Médica*, 16(1), 20-24. Recuperado de <https://tinyurl.com/y26koqy9>
- Indepaz (Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz) (2020). Informe de masacres en Colombia durante el 2020. Recuperado de <http://www.indepaz.org.co/informe-de-masacres-en-colombia-durante-el-2020/>
- Instituto de Medicina Legal y Ciencias Forenses (2019). Cifras de lesiones de causa externa en Colombia 2019. Recuperado de <https://www.medicinalegal.gov.co/cifras-estadisticas/forensis>.
- Minsalud (Ministerio de Salud y Protección Social) (2017). *Plan Nacional para la Promoción de la Salud, la Prevención, y la Atención del Consumo de Sustancias Psicoactivas 2014-2021*. Bogotá: Minsalud.
- Minsalud (Ministerio de Salud y Protección Social) (2018). *Boletín de salud mental Salud mental en niños, niñas y adolescentes*. Bogotá: Minsalud.
- Nacif, F. (2018). El ABC del litio sudamericano. Apuntes para un análisis socio-técnico. *Revista de Ciencias Sociales Segunda Época*, 34, 49-67. Recuperado de <https://tinyurl.com/yxs3zkyz>
- Observatorio de Drogas de Colombia (2017). *Reporte de Drogas de Colombia*, 3. Recuperado de <https://tinyurl.com/y4hcrky7>
- Perea, C. (2020). Las masacres tienen que ver con el narcotráfico. *UN Periódico Digital*. Recuperado de <https://tinyurl.com/y45f5xrw>
- Potes Romero, J. (2016). Percepción de los y las jóvenes universitarios frente a la Dinámica de las drogas. Informe final. S. l.: Minjusticia/UNODC. Recuperado de <https://tinyurl.com/yxnudh32>
- Prieto Silva, R., Simich, L., Strike, C., Brands, B., Giesbrecht, N. y Khenti, A. (2012). Diversidad y complejidad en el fenómeno de las drogas: el policonsumo simultáneo en estudiantes universitarios en una universidad, Cundinamarca, Colombia. *Texto & Contexto-Enfermagem*, 21(spe), 49-55.

Energía renovable en Colombia: laberinto entre dos leyes

Carlos Mario Ramírez Guapacha

Coinvestigador del Programa Colombia Científica: Reconstrucción del Tejido Social en Zonas de Posconflicto en Colombia. Investigador del Centro de Pensamiento en Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Colombia. Investigador del Grupo de Trabajo Académico Cultura de la Calidad en la Educación de la Universidad Nacional de Colombia, Sede Manizales. Investigador de la Articulación Congreso Academia y el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos (Arca-Cael). camramirezgu@unal.edu.co

Marco Antonio Londoño Zuluaga

Alcalde de Supía (Caldas) 2020-2023. Integrante de la Comisión de Sabios por Caldas. Integrante del Centro de Pensamiento en Desarrollo Sostenible. Investigador del Arca-Cael. marco.londonozuluaga@gmail.com

Colombia, desde 1994, una vez se celebró la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), expidió una estrategia con el objetivo de promover la implementación de energías renovables. Posteriormente, generó normativas que promovieron que hoy las fuentes no convencionales de energía representen para la matriz energética del país el 10%, a pesar de que el reto es alcanzar el 20% al año 2030.

El artículo es un estudio acerca de las diferencias sustanciales que existen entre las leyes 1715 de 2014 y 1819 de 2016, que son quizá las responsables de que realmente esta transformación aún no se haya generado. Por ende, se plantea la expedición de una normativa que estandarice y flexibilice las temáticas ambientales, en verdad incentive financieramente los proyectos FNCER y, no menos importante, responda a la gran necesidad que tiene el país con respecto a la reglamentación precisa del proceso de consulta previa. En efecto, sí bien debemos proteger las comunidades étnicas, también se debe realizar en tiempos prudentes tal consulta para que no se inviabilicen los proyectos.

La propuesta normativa se encuentra articulada con la propuesta entregada por la Comisión Internacional de Sabios 2019, en el Nodo 3: Colombia productiva, Sostenible y Competitiva, de manera que el país pueda cumplir con los compromisos adquiridos en el marco del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).





Introducción. ¿Qué es la energía renovable?

A lo largo de la historia, el ser humano ha tenido a su disposición los recursos y las oportunidades adecuadas para su aprovechamiento. En la naturaleza, se encuentran los principales productores de energía del planeta: el viento, la luz, los ríos y el calor. Es bien sabido, por ejemplo, el origen de los combustibles fósiles, biomasas (plantas y animales), que con el paso de los años se transforman en recursos de uso común en nuestra sociedad industrializada. Estos recursos son utilizados para elaborar, entre otras cosas, energía. Así, podemos llamar energía, entonces, a la capacidad que tienen los cuerpos para desempeñar un trabajo, ya sea mecánico, de emisión de luz o de calor, etc. (Schallenberg *et al.*, 2008).

Según los autores citados, las fuentes de energía pueden ser clasificadas en renovables y no renovables. Las energías renovables son aquellas “cuyo potencial es inagotable, ya que provienen de la energía que llega a nuestro planeta de forma continua, como consecuencia de la radiación solar o de la atracción gravitatoria de la Luna” (p. 16).

Estas son, fundamentalmente, la energía hidráulica, solar, eólica, biomasa, geotérmica y las marinas, conocidas en nuestra época como *energías alternativas*. Las energías no renovables, por su parte, existen en la naturaleza en una cantidad limitada, por lo tanto, “no se renuevan a corto plazo y por eso se agotan cuando se utilizan” (p. 17). Estas son el carbón, el petróleo, el gas natural y el uranio. Su uso se acelera año a año, hecho que se traduce en un detrimento progresivo del planeta.

Es por ello que, desde la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) en 1994, se promueve la instrucción de la conciencia pública con respecto a los problemas relacionados con el cambio climático a nivel mundial, donde 194 países —entre ellos Colombia— acuerdan la importancia de migrar a una estructura energética con fuentes no convencionales. A ello se suman los ODS que desde 2015 se han convertido en propósitos colectivos de transformación a escala mundial, los cuales buscan soluciones integrales a fenómenos de gran impacto social. El ODS 7, “energía asequible y no contaminante”, propone garantizar el acceso a una energía asequible y no contaminante, con lo cual se piensa en-

tonces en expandir la infraestructura y mejorar la tecnología para estimular el crecimiento energético y a la vez ayudar al medio ambiente al invertir en fuentes de energía limpia, como la solar, eólica, biomasa y termal, entre otras.

Una legislación para la renovación energética

Diferentes actividades humanas esenciales para el desarrollo del aparato económico y social han causado deterioros irreparables en el mundo que habitamos. Por ello, desde hace algunos años se plantean alternativas estatales y gremiales que incluyen los ODS o Conpes en planes de desarrollo nacionales, buscando la renovación de los recursos y su utilización sensata. En Colombia, la Ley 1715 de 2014 es la disposición legal que da apertura al desarrollo y regulación de las energías renovables no convencionales al sistema energético colombiano.

Esta ley tiene por finalidad establecer un marco legal, instrumentos de acción y estímulos tributarios para promover el desarrollo y la utilización de las fuentes no convencionales de energía, principalmente aquellas de carácter renovable. En su ánimo por impulsar la creación de empresas que le apuesten a las energías limpias y renovables, subraya algunos beneficios que podrían obtenerse de invertir en proyectos de este tipo. Entre ellos se encuentra

la reducción anual de su renta por los cinco años, del 50% del valor total de la inversión realizada. La exclusión del IVA en los equipos y servicios nacionales o importados que se destinen a la utilización de energía a partir de las fuentes no convencionales es otro beneficio importante. Estos gozarán también de exención del pago de los derechos arancelarios de importación de maquinaria e insumos destinados exclusivamente a labores de preinversión y de inversión de proyectos (art. 11, Ley 1715 de 2014).

Todo lo anterior contribuye satisfactoriamente a la recuperación de la inversión. Sin embargo, la aprobación de los incentivos no es tan sencilla y debe pasar por procesos administrativos que suponen tiempo y costos adicionales, que en ocasiones desmotivan a participar en proyectos de esta naturaleza. En primer lugar, es necesario consolidar una propuesta ante la Unidad de Planeación Minero Energética (Upme), perteneciente al Ministerio de Minas y Energía, donde al cabo de varios meses se aprueba, objeta o rechaza el proyecto. Si es aprobado, se requiere el visto bueno del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible —resoluciones 1283 de 2016 y 1303 de 2018—, para acceder a los incentivos tributarios. Igualmente, estímulos de exclusiones de IVA en la compra de equipos y maquinaria, nacionales o no, deberán obtener la certificación emitida por la Autoridad Nacional de Licencias Ambientales (Anla) de equipos y servicios excluidos del impuesto.



En esta línea de incentivos tributarios a la formación de empresas sostenibles, se ha constituido la Ley 1819 de 2016 al adoptar una reforma tributaria estructural, que a su vez se torna incompatible con la Ley 1715 de 2014. A través de su artículo 99, se incluyeron las ventas de energía eléctrica de proyectos de fuentes no convencionales de energías renovables (FNCER), como rentas exentas a partir del año gravable 2018 y por quince años. Pero, por otro lado, esta ley imposibilita a los empresarios del sector de energía eléctrica con base en los recursos eólicos, biomasa o residuos agrícolas, solar, geotérmica o de los mares, para aplicar a los beneficios dispuestos por las dos leyes, es decir, la exención de la renta, de la que se trata en la Ley 1819 de 2016, no puede darse al tiempo con los beneficios de la Ley 1715 de 2014.

Esto causa un laberinto legislativo para las empresas que al haber aplicado a la primera ley —cuando la segunda no existía— ven marginados sus proyectos FNCER, que requieren el incentivo para continuar emprendiendo en el área. Además de ello, como lo expresa Londoño (2019), el beneficio obtenido “por el ahorro en impuestos de la Ley 1715 es incipiente para un proyecto tipo Pequeña Central Hidroeléctrica (PCH) con respecto a los beneficios de la Ley 1819” (p. 86), debido a las características e incentivos de cada una expuestos anteriormente. La última ley, además, tiene la condición de perentoriedad al haberse determinado exclusivamente para el periodo 2017-2032 (Londoño, 2019).

Con respecto a la aplicación de exención de renta en la Ley 1819, es importante mencionar que los promotores de proyectos de FNCER deberán también cumplir con dos requisitos fundamentales. El primero será “tramitar, obtener y vender certificados de emisiones de bióxido de carbono, de acuerdo con la reglamentación del gobierno nacional”. El segundo, “que al menos el 50% de estos recursos sean invertidos en obras de beneficio social en la región donde se opera” (p. 43).

Al estimular este sector, se ha establecido un incentivo adicional en el art. 175 de la Ley 1955 de 2019 del Plan Nacional de Desarrollo (PND) a partir del cual estarán exentos del IVA elementos empleados en proyectos de energía solar como: inversores, paneles solares y controladores de carga. Esta ley cuenta con la amplia ventaja de ser actualmente un proceso directo que no requiere trámite alguno para excepción del IVA en estos tres equipos, lo que no ocurre con las dos leyes antes enunciadas.

¿Cómo apostarle a la energía renovable?

En aras de incentivar verdaderamente el sector de la FNCER, se deberá legislar para que de cierto modo la normatividad ambiental aplicable a dichos procesos se flexibilice o, en su defecto, se estandarice debido a que procesos de esta índole ante las autoridades competentes son engorrosos y de amplio trámite.

De otro lado, es importante precisar que ambas leyes mencionadas, si bien incentivan la implementación FNCER, no son suficientes. En primer lugar, porque son leyes excluyentes; en segundo lugar, porque una vez hecho el análisis financiero para un proyecto de difícil rentabilidad, el impacto de estas no es considerable. Por poner un ejemplo, para proyectos fotovoltaicos o eólicos, que son menos rentables que otros, el efecto será bajo y, por ende, no habrá incentivo.

Con base en lo anterior, se hace urgente modificar la Ley 1715 de 2014 en lo que respecta al descuento de la inversión vía renta por un período no inferior a los 15 años o que se genere una discusión financiera para determinar un período prudente.

En lo que respecta a la Ley 1819 de 2016, lo primero es generar que esta y la anterior ley puedan aplicarse al mismo tiempo, y que el período de descuento no se disminuya en el tiempo y, por lo tanto, sea más de quince años.

Ahora bien, y buscando generar un debate que deberá darse de manera urgente por el desarrollo sostenible de nuestras regiones, si bien es importante y necesario garantizar los derechos de las comunidades étnicas del país, al mismo tiempo es relevante que los trámites de la consulta previa se realicen en tiempos prudentes y sin que le signifiquen a los inversionistas y desarrolladores de proyectos erogaciones de dinero que puedan afectar excesivamente su rentabilidad.

Referencias

- Londoño, M. A. (2019). *Evaluación financiera de un proyecto hidroeléctrico a partir del análisis de las leyes 1715 de 2014 y 1819 de 2016. Estudio de caso de una compañía del sector eléctrico*. Medellín: Universidad Eafit.
- Congreso de la República. Ley 1715 de 2014.
- Congreso de la República. Ley 1819 de 2016.
- Congreso de la República. Ley 1955 de 2019.
- Schallenberg, J. C. et al. (2008). *Energías renovables y eficiencia energética*. S. l.: Instituto Tecnológico de Canarias.



Conflicto con China: de la ficción a la realidad

Juan Gabriel Gómez Albarello

Abogado. Doctor en Ciencia Política. Profesor de la Universidad Nacional de Colombia.
jggomez@unal.edu.co

A veces, las obras de ficción y de no ficción se entrelazan de formas sorprendentes y proporcionan claves para comprender nuestra actual situación. En este artículo, muestro muy brevemente la preocupación común acerca de una guerra mundial que tenían el profesor George Wallas y el autor de novelas H. G. Wells. La guerra acerca de la cual escribieron involucraba a los Estados Unidos y a China como los principales protagonistas. Actualmente, el profesor Niall Ferguson sostiene que la clave para entender la política de China hacia Occidente está en la obra del autor de ciencia ficción Liu Cixin. Yo estoy en desacuerdo con su interpretación, pero reconozco la gravedad de la llamada “trampa de Tucídides” en la cual parecen estar atrapadas ambas potencias. Las amenazas a la seguridad de Taiwán, un país democrático que China querría controlar, me sirve para meditar sobre estos temas.

En 1908, Graham Wallas, uno de los fundadores de la London School of Economics, publicó un libro con el cual procuró poner la teoría de la democracia y de las relaciones internacionales a tono con los hallazgos de la teoría psicológica de su época. En ese libro, *La naturaleza humana y la política*, hay una observación que no deja de causar sobresaltos, dada su inesperada actualidad:

Después de siglos de guerra y del constante retroceso de la civilización moderna en el derroche de sangre, tesoros y lealtad, puede ser que permanezcan dos imperios, Inglaterra y Alemania, o Estados Unidos y China. Ambos poseerán un armamento que representará el total del “valor excedente”, más allá de la mera subsistencia, creado por sus habitantes. Ambos imperios contendrán hombres blancos, amarillos, marrones y negros que se odiarán a lo largo de una línea vacilante en el mapa del mundo. Pero la lucha continuará y, como resultado de un Armagedón naval en el Pacífico, solo un Imperio quedará en pie. (p. 296)

Hace un poco más de seis meses, en medio de la pandemia, tuvo lugar una escaramuza militar precisamente en el Pacífico, que nos debería preocupar a todos. Todo comenzó con el reporte de contagios de varios tripulantes del portaaviones estadounidense Theodore Roosevelt. Para evitar un número mayor de casos, a finales de marzo de 2020, su capitán solicitó que la mayoría de su personal pudiera desembarcar. Ante la negativa de su superior, el capitán reiteró la petición a oficiales de mayor jerarquía en una carta que fue filtrada al diario *San Francisco Chronicle*. Esto dio lugar a que el capitán fuera removido de su cargo. Sin embargo, a comienzos de abril, luego de que una centena de tripulantes fueron diagnosticados con covid-19, la Armada estadounidense ordenó el desembarque del resto del personal.

China tomó entonces la iniciativa de desplegar su fuerza naval frente a la costa de Taiwán. El día 12 del mismo mes envió a uno de sus portaaviones, el *Laoning*, junto con otras cinco naves, para que navegaran desde el estrecho de Miyako, en el noreste de Taiwán, hacia el sureste de la misma isla. En diciembre de 2019 una maniobra intimidatoria similar había sido llevada a cabo por el portaaviones *Shandong*, justo antes de las elecciones para presidente y para la Asamblea Nacional en Taiwán.

La respuesta de Estados Unidos al despliegue naval chino en medio de la pandemia fue inmediata. El 13 de abril despegaron de la base Andersen, en Guam, cinco bombarderos estratégicos B-54, seis aviones de aprovisionamiento de combustible y varios aviones no tripulados que cumplen funciones de reconocimiento y vigilancia. Lo hicieron casi simultáneamente, en un despliegue de fuerza que desde la Segunda Guerra Mundial recibe el nombre de “el Paseo de Elefantes”, pues los aviones que hacen fila para despegar parecen animales monumentales, elefantes, que van de paseo.

Tres días después, esta flota retornó a la base Minot, en Dakota del Norte. De acuerdo con el magazín de la Fuerza Aérea estadounidense, esa misión hace parte de una serie de ejercicios cuyo propósito es demostrar que su capacidad de despliegue es “predecible estratégicamente e impredecible operacionalmente”. Aunque no hay una sola línea dedicada a China en esa publicación, la señal es bastante clara: Estados Unidos está decidido a mantener su presencia en Asia y a ejercer su poder de disuasión en cualquier momento. Las escaramuzas han continuado agravando la tensión entre los dos países. El 30 de agosto, por citar solo un ejemplo, el semanario *The Economist* publicó un artículo titulado “Unambiguously dangerous: China’s war games raise fears for Taiwan’s security” (“Peligrosamente carentes de ambigüedad: los juegos de guerra de China aumentan el miedo acerca de la seguridad de Taiwán”).

A la luz de los planteamientos del internacionalista Graham T. Allison (2017), estas escaramuzas podrían ser el prólogo a una confrontación mayor, cuyas características serían similares a otros enfrentamientos entre la potencia dominante hasta el momento y la potencia emergente. A esta confrontación Allison la llama “la trampa de Tucídides”, en directa alusión al enfrentamiento entre la emergente ciudad de Atenas y la poderosa Esparta, el cual dio lugar a un largo conflicto que devastó el antiguo mundo griego: la Guerra del Peloponeso. Según Allison, China y Estados Unidos se encuentran esa trampa.

Uno de los conceptos fundamentales en el análisis de Allison es el de cálculo errado (*miscalculation*). El estudioso estadounidense considera probable que un error de cálculo puede causar una confrontación que ambas partes saben que sería desastrosa. Cabe subrayar que en la historia política abundan más los errores que los aciertos, por lo cual el escenario de una guerra entre China y Estados Unidos no es descartable en lo absoluto.

En el mismo año que Wallas publicó su libro, su amigo, el escritor H. G. Wells, publicó la novela *La guerra en el aire*. Como su título lo indica, se trata de una guerra librada por flotas de combate aéreas, capaces de un poder de destrucción no conocido hasta entonces. Un elemento singular de esta novela es el papel de la Confederación Asiática (China y Japón), la cual invade los Estados Unidos y las posesiones del Imperio británico, antes de lanzarse a la conquista de Europa. Wells añade, sin embargo, dos elementos adicionales a la conclusión de la trama, que sugieren un paralelo con nuestra situación actual: una crisis económica general y la difusión de una peste, la muerte púrpura, que causan el colapso total de la civilización.

Hoy no faltan ficciones de este tipo. No hace falta mucho ingenio para encontrar en los relatos de guerras interestelares las ansiedades de sus autores, pero se requiere mucha perspicacia para saber qué es lo que verdaderamente significan. La obra del celebrado autor chino Liu Cixin, por ejemplo, podría ser tomada como la más clara expresión de la renovada voluntad de poder imperial del régimen chino. Niall Ferguson, profesor en Stanford, estima que “la sociología cósmica” que Liu expone en su novela *El bosque oscuro* es puro darwinismo intergaláctico.

Sin embargo, el propio Liu es el primero en descartar este tipo de interpretaciones. En el posfacio que escribió a la edición en inglés de su novela *El problema de los tres cuerpos*, Liu afirma que su propósito al escribir ciencia ficción no es criticar la realidad, sino crear mundos imaginarios, pero admite al mismo tiempo que no puede dejar atrás la realidad, del mismo modo en que no puede dejar atrás su propia sombra. “La realidad imprime en cada uno de nosotros su marca indeleble. Cada época encadena de

modo invisible a todos aquellos que viven a través suyo. Así pues, yo sólo puedo bailar con mis cadenas puestas” (2014, p. 403).

Liu afirma que deberíamos dirigir hacia el resto de miembros de la raza humana la gentileza con la cual equivocadamente pensamos que nos trataría una posible inteligencia extraterrestre. Nuestra auténtica tarea consiste en “construir la confianza y el entendimiento entre los diferentes pueblos y civilizaciones que forman la humanidad” (2014, p. 404). A este respecto, la coincidencia con Wallas es notable. En lugar de interpretar a Darwin a la luz de Hobbes, esto es, en los términos de que el hombre es un lobo para el hombre, tanto Wallas como Liu nos invitan a pensar en el hecho común de compartir un mismo destino en este planeta y a reconocernos como miembros de una misma especie.

Por lo visto, quienes gobiernan las grandes potencias, así como muchos de quienes fungen como sus asesores e intérpretes de sus políticas, están muy lejos de pensar de esa manera. Ferguson, por solo citar un solo nombre, cree que China ya le ha declarado la guerra a Occidente. La verdad, yo no estoy muy lejos de pensar así, pero con una salvedad, según explico a continuación.

Si no fuera por Estados Unidos, China ya habría invadido Taiwán y disuelto sus instituciones democráticas. La mejor indicación de ello es la forma como ha procedido en Hong Kong, haciendo caso omiso de las garantías que acordó con el Reino Unido para los habitantes de esa ciudad. A lo anterior habría que agregar que las islas artificiales que ha construido en el área marina que se disputa con sus vecinos pueden ser tomadas como prueba de que China tiene menos interés en arbitrajes y acuerdos que la expansión de su poder.

En el plano interno, las cosas no son mejores. Los campos de concentración para la minoría Uigur, el control de la población mediante cámaras y programas de reconocimiento facial en los sitios públicos, el sistema de crédito social, la censura en las redes sociales y la represión de todo foco de disidencia permiten afirmar que China es un estado totalitario. No sobra observar que solo dos países han impedido a ciudadanos suyos asistir a la ceremonia de entrega del Premio Nobel de la Paz en Oslo: la Alemania nazi en 1935 y la República Popular China en 2010.

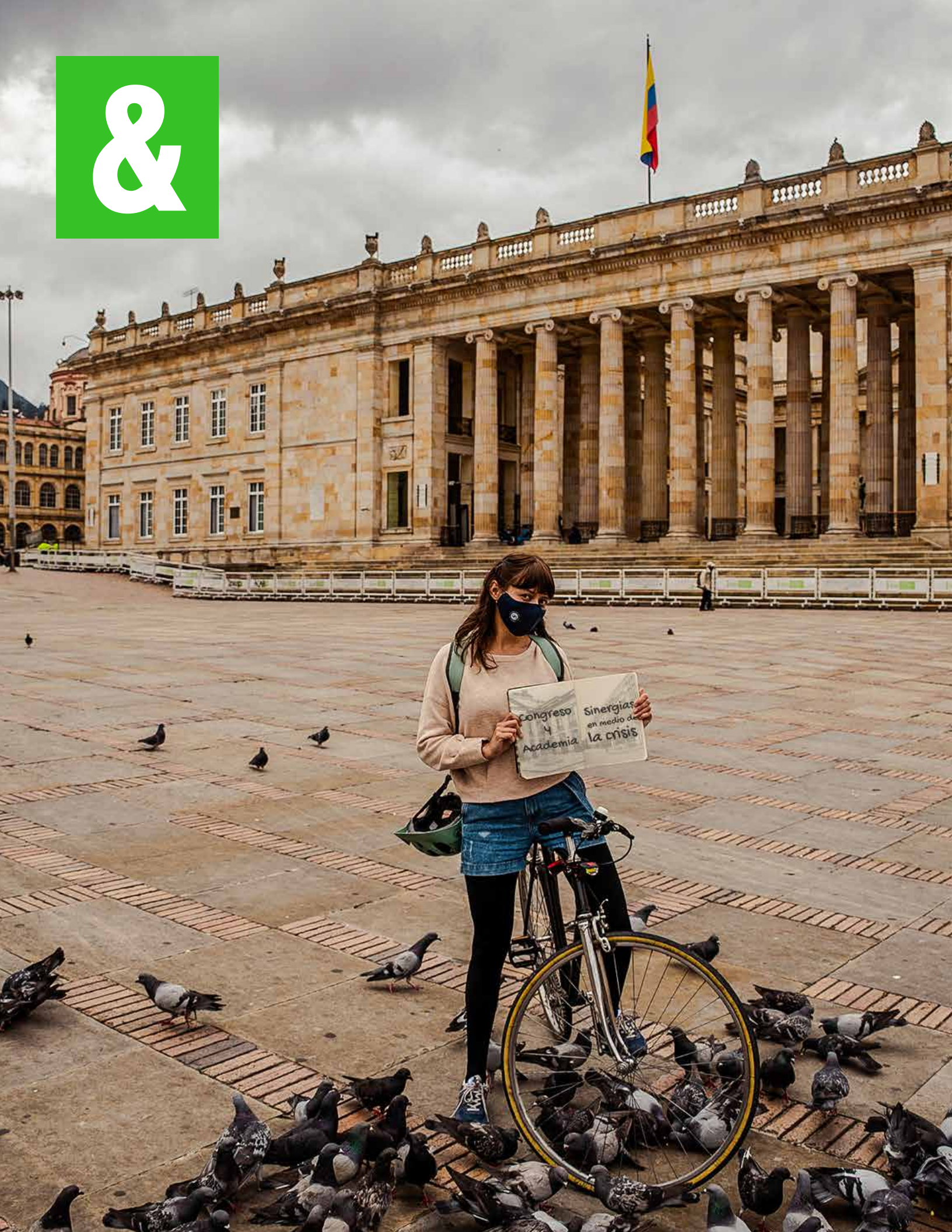
Así las cosas, para el Occidente democrático y liberal, el conflicto con China es existencial. No obstante, al traspasar el velo de los grandes discursos, la arrogancia y la pretendida superioridad moral, lo se encuentra es una gran hipocresía. Bastaría aludir a los campos de concentración para refugiados en Australia o para los migrantes indocumentados en Estados Unidos, a los ominosos acuerdos de la Unión Europea con Turquía y con el Gobierno provisional libio para que impidan el arribo a sus costas de gente que huye de la tiranía del hambre y de la violencia, a la política agropecuaria proteccionista de los europeos y norteamericanos que ha arruinado a muchos campesinos alrededor del mundo... la lista podría continuar con un largo memorial de agravios que incluye muchas guerras de conquista, intervenciones militares y golpes de Estado.

La conclusión de todo esto podría ser muy pesimista. Empero, hay razones para la esperanza. No enfrentamos una invasión extraterrestre, sino una pandemia devastadora, y en el horizonte está la amenaza más difusa pero no menos cierta de graves alteraciones climáticas que amenazan la vida de muchísimas especies, incluida la nuestra. No hay forma de que podamos hacer frente a estos desafíos, sino de manera conjunta. Quizá de la obra de autores como Wallas, Wells, Allison y Liu podamos destilar la sabiduría para cuidarnos los unos a los otros.

Referencias

- Allison, G. (2017). *Destined for war: Can America and China escape Thucydides's trap?* Boston: Houghton Mifflin Harcourt.
- Liu, C. (2014). *The three body problem*. Nueva York: Tor Books.
- Wallas, G. (1908). *Human nature and politics* (3^{ra} ed.). Nueva York: Alfred Knopf, 1921.
- Wells, H. G. (1908). *The war in the air*. Londres: George Bell & Sons.





Congreso y Academia Sinergias en medio de la crisis