DIGNIDAD PARLAMENTARIA

Compilación de escritos académicos
Día de la Dignidad Parlamentaria
28 de abril de 2022

Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos
Jorge Aurelio Iragorri Hormaza - CAEL

DIGNIDAD PARLAMENTARIA

COMPILACIÓN ESCRITOS ACADÉMICOS - DÍA DE LA DIGNIDAD PARLAMENTARIA 28 DE ABRIL DE 2022

SERIE ESTUDIOS LEGISLATIVOS N°19

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

DIGNIDAD PARLAMENTARIA

COMPILACIÓN ESCRITOS ACADÉMICOS CORRESPONDIENTES AL DÍA DE LA DIGNIDAD PARLAMENTARIA 28 DE ABRIL DE 2022 EN CONMEMORACIÓN AL EXPRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA JORGE AURELIO IRAGORRI HORMAZA.

SERIE ESTUDIOS LEGISLATIVOS N°19

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS
CAEL
SENADO DE LA REPÚBLICA

2022

DIGNIDAD PARLAMENTARIA

COMPILACIÓN ESCRITOS ACADÉMICOS CORRESPONDIENTES AL DÍA DE LA DIGNIDAD PARLAMENTARIA 28 DE ABRIL DE 2022 EN CONMEMORACIÓN AL EXPRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA JORGE AURELIO IRAGORRI HORMAZA.

SERIE ESTUDIOS LEGISLATIVOS N°19

GREGORIO ELJACH PACHECO
LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ
KATERIN APARICIO VELANDIA
(COMPILADORES)

2022

DIRECCIÓN EDITORIAL DE LA COMPILACIÓN:
GREGORIO ELJACH PACHECO

Eljach Pacheco, Gregorio; Gómez González, Laura Melisa; Aparicio Velandia, Katerin; (Compiladores).

DIGNIDAD PARLAMENTARIA

GREGORIO ELJACH PACHECO (DIRECTOR EDITORIAL)

LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ (EDITOR)
KATERIN APARICIO VELANDIA (EDITOR)

54 Págs.

ISBN DIGITAL: 978-958-53549-9-9

---

1. Una mirada práctica para proyectar la mecanización agrícola y opciones energéticas aplicadas a la explotación productiva de la agricultura familiar (af) en aras de mitigar los altos índices de desigualdad y pobreza en Colombia. 2. Desafíos Para La Gobernanza En Áreas Protegidas De Colombia, 3. Creación De Una cultura científica en Colombia desde el Congreso de la República, 4. Principios de progresividad Y no reversibilidad en la educación sin exclusiones para las personas con discapacidad en la legislación colombiana.

2. GREGORIO ELJACH PACHECO, 2.1 LAURA MELISA GOMEZ GONZALEZ, 2.2 KATERIN APARICIO VELANDIA, 2.3 LUIS FERNANDO GIL BEDOYA, 2.4 ANDRES FELIPE CASTRO GIL, 2.5 JAIRO DAVID AUDOR, 2.6 CARLOS HERNANDO PARGA LOZANO, 2.7 JORGE IVAN CORREA ALZATE.

CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS
CAEL
SENADO DE LA REPÚBLICA

COMPILADORES: GREGORIO ELJACH PACHECO, LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ, KATERIN APARICIO VELANDIA.

EDITORES: LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ Y KATERIN APARICIO VELANDIA.

REVISIÓN DE TEXTOS: ÓSCAR MUÑOZ

APOYO DE DISEÑO EDITORIAL: JEYSON RODRIGUEZ

ISBN DIGITAL:978-958-53549-9-9

Todos los derechos reservados para:

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS JORGE AURELIO IRAGORRI HORMAZA – CAEL

Reconocido como órgano oficial del saber legislativo – Ley 2165 de 2022

® GREGORIO ELJACH PACHECO

® LAURA MELISA GOMEZ GONZALEZ

® KATERIN APARICIO VELANDIA

® LUIS FERNANDO GIL BEDOYA

® ANDRES FELIPE CASTRO GIL

® JAIRO DAVID AUDOR

® CARLOS HERNANDO PARGA LOZANO

® JORGE IVAN CORREA ALZATE

DIRECCIÓN EDITORIAL:

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS JORGE AURELIO IRAGORRI HORMAZA – CAEL

Correo electrónico: cael@senado.gov.co

Made in Colombia

Hecho en Colombia

Las opiniones plasmadas en esta obra son de responsabilidad exclusiva del autor, y no comprometen al Congreso de la República o al Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos, ni determinan su posición o filosofía institucional".

Se autoriza la grabación y reproducción de esta publicación para fines académicos y de consulta, ya sea en línea o por medio de descarga. Para cualquier otro uso, se requiere autorización escritas por parte de la Secretaría General del Senado de la República

MESA DIRECTIVA

ROY LEONARDO BARRERAS MONTEALEGRE

PRESIDENTE DEL SENADO

MIGUEL ÁNGEL PINTO HERNÁNDEZ

PRIMER VICEPRESIDENTE

HONORIO MIGUEL HENRÍQUEZ PINEDO

SEGUNDO VICEPRESIDENTE

GREGORIO ELJACH PACHECO

SECRETARIO GENERAL

DIRECTOR CAEL

TALENTO HUMANO DEL CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS JORGE AURELIO IRAGORRI HORMAZA – CAEL

LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ

KATERIN APARICIO VELANDIA

MELBA TATIANA RAMÍREZ MARÍN

NATALIA VARGAS RODRÍGUEZ

EDITORES

LAURA MELISA GÓMEZ GONZÁLEZ

KATERIN APARICIO VELANDIA

DIRECTOR EDITORIAL

GREGORIO ELJACH PACHECO

CENTRO DE ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS

CAEL

SENADO DE LA REPÚBLICA

Contenido

Presentación del Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos Jorge Aurelio Iragorri Hormaza – CAEL, Ley 2165 de 2021. 10

Introducción
Gregorio Eljach Pacheco

Una mirada práctica para proyectar la mecanización agrícola y opciones energéticas aplicadas a la explotación productiva de la agricultura familiar (af) en aras de mitigar los altos índices de desigualdad y pobreza en Colombia. 16
Luis Fernando Gil Bedoya y Andrés Felipe Castro Gil

Desafíos Para La Gobernanza En Áreas Protegidas De Colombia 26
Jairo David Audor

Creación De Una cultura científica en Colombia desde el congreso de la República 36
Carlos Hernando Parga Lozano

Principios de progresividad y no reversibilidad en la educación sin exclusiones para las personas con discapacidad en la legislación colombiana. 44
Jorge Iván Correa Álzate

PRESENTACIÓN

Centro de Investigaciones y Altos
Estudios Legislativos
Jorge Aurelio Iragorri Hormaza
CAEL

PRESENTACIÓN

Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos Jorge Aurelio Iragorri Hormaza CAEL

CAEL es el órgano oficial del saber Legislativo del Congreso de la República de Colombia según el Artículo 6º de la Ley 2165 de 2021 que busca fortalecer las funciones orgánicas a través de soporte científico, investigativo y académico, con el apoyo de instituciones de educación superior y centros de investigación a nivel nacional e internacional.

Dentro de sus líneas de acción, el CAEL desarrolla procesos de apoyo a la labor legislativa, formación y capacitación, investigación y desarrollo, participación académica y científica y actividades de reconocimiento y distinción.

En el año 2007 surgió el primer acercamiento con las diferentes universidades y centros de pensamiento para generar insumos legislativos de apoyo a la labor congresional mediante la proyección de ARCA (Articulación Congreso – Academia).

En el año 2014, se creó el Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos CAEL orientado por la Secretaría General del Senado de la República, con el propósito de fortalecer la actividad legislativa mediante la investigación y la articulación con la Academia (Resolución 177 de 2014 de la Mesa Directiva del Senado de la República).

Durante el año 2018, CAEL logró obtener el reconocimiento como Centro de conocimiento legislativo proferido por el Departamento de Ciencia, Tecnología e innovación Colciencias, actual

Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación – Resolución 750 de 2018.

En el año 2021, se reconoce a CAEL como el órgano oficial del saber legislativo del Congreso de la República y toma el nombre de Centro de Investigaciones y Altos Estudios Legislativos Jorge Aurelio Iragorri Hormaza-CAEL en honor al Expresidente del Congreso según artículo 6° de la Ley 2165 de 2021 y se crea el día de la Dignidad Parlamentaria el 28 de abril de cada año con motivo al natalicio del Ilustre.

Por medio de un trabajo en equipo entre CAEL Por medio de un trabajo en equipo entre CAEL y el Senado de la República se ha demostrado interés por la vocación, el conocimiento científico y la formación académica de su talento humano y sus congresistas. Alcanzando una aceptación generalizada, lo que ha permitido obtener una posición prestigiosa dentro del universo de la actividad política y académica en Colombia.

Se proyecta como una herramienta fundamental para avanzar en la construcción de una autonomía e independencia frente a las demás ramas del poder público y los órganos de control. Las expectativas son grandes frente al futuro de CAEL. Asimismo, el compromiso hacia la gestión, el cumplimiento de metas y las actividades realizadas hasta el momento, por ejemplo: el curso de Altos Estudios Legislativos ofertado en conjunto con la Universidad Externado de Colombia; la Revista Legislación & Prospectiva, diseñada y producida por CAEL y la Universidad Nacional de Colombia y la alianza entre la Universidad La Gran Colombia y CAEL para cursar una Maestría especialmente dirigida al derecho legislativo, y más actividades académicas de gran impacto.

"Homenaje al ilustre Ex Presidente del Congreso de la República"

Día de la Dignidad Parlamentaria

Articulo 1 de la Ley 2165 de 2021

Jorge Aurelio Iragorri Hormaza

11

Introducción

DIGNIDAD PARLAMENTARIA

INTRODUCCIÓN

DIGNIDAD PARLAMENTARIA

Gregorio Eljach Pacheco

El día de la Dignidad Parlamentaria acontece como homenaje al ilustre Expresidente del Congreso de la República el ingeniero Jorge Aurelio Iragorri Hormaza, distinguido por su permanente dedicación al servicio de las comunidades del Departamento del Cauca y toda Colombia desde muchos y muy diversos escenarios; servidor público ejemplar, voz imperecedera e inolvidable del Congreso de la República y trabajador incansable por las familias colombianas y la mejora de su calidad de vida.

El día de Dignidad Parlamentaria busca exaltar la labor ejemplar de los congresistas de la República de Colombia. haciendo hincapié en ese valor inherente del ser humano excepcional de la dimensión humana hacia los lectores y la comunidad

La primera ceremonia correspondiente al reconocimiento a la Excelencia Parlamentaria, se realizó el 28 de abril de 2022 con motivo de exaltar la labor de los congresistas de acuerdo con el artículo 1° de la Ley 2165 de 2021, espacio, donde se reconoció el ejercicio de sus excelentes valores democráticos, éticos y la trayectoria política destacable.

Además del Evento protocolario, CAEL en cumplimiento de sus funciones esenciales y su misionalidad realizó la convocatoria de artículos académicos sobre temas coyunturales y de interés general con enfoque en la educación democrática, derecho parlamentario, instituciones sólidas, gobernanza, diálogo social y concertación, acceso público a la información y protección de las libertades fundamentales, además de temáticas internacionales en materia de derechos humanos. Aportes académicos de investigadores de la RedCAEL, quienes de manera prospectiva brindaron insumos valiosos a los Congresistas para fortalecer las diferentes decisiones legislativas.

Ésta publicación constituye el primer eslabón de la Serie de Estudios Legislativos proyectados a partir de la primera celebración del Día de la Dignidad Parlamentaria, que aportó al fortalecimiento de la actividad legislativa desde la academia, teniendo como base la inspiración de un líder político ejemplar.

Ceremonia Dignidad Parlamentaria 2022

CENTRO DE INVESTIGACIONES Y ALTOS ESTUDIOS LEGISLATIVOS
CAEL
SENADO DE LA REPÚBLICA

Una mirada práctica para proyectar la mecanización agrícola y opciones energéticas aplicadas a la explotación productiva de la agricultura familiar (af) en aras de mitigar los altos índices de desigualdad y pobreza en Colombia

Una mirada práctica para proyectar la mecanización agrícola y opciones energéticas aplicadas a la explotación productiva de la agricultura familiar (af) en aras de mitigar los altos índices de desigualdad y pobreza en Colombia

Luis Fernando Gil Bedoya[3]
Andrés Felipe Castro Gil[4]
Universidad Nacional de Colombia
Grupo de investigación DIMEC.

Resumen

En el presente trabajo se aborda la incidencia de los procesos de producción en sectores rurales, específicamente de la agricultura familiar (AF) como un sistema de generación de recursos y en conjunto, como un pilar de desarrollo de la economía colombiana, al ser aplicado mediante la integración de un modelo general de explotación de recursos basado en la tecnificación y depuración de procesos agrícolas para esta área. Se propone una proyección práctica y general del desarrollo económico basado en la aplicación eficiente de sistemas tecnológicos de agricultura, que aborden distintas topografías de las hectáreas con vocación agrícola y que capaciten las zonas de AF para impulsar la producción en las áreas rurales como una forma de disminuir la brecha económica entre el sector urbano y rural.

Palabras Claves: agricultura familiar, mecanización y opciones energéticas agrícolas, sistema de innovación agrícola (SIA).

Abstract

This paper addresses the incidence of production processes in rural sectors, specifically family agriculture (AF), as a system for generating resources and as a whole as a pillar of development of the Colombian economy, to be applied through the integration of a general model of resource exploitation based on the technification and improvement of agricultural processes for this area. A practical and general projection of economic development based on the efficient application of technological systems of agriculture is proposed, addressing different topographies of the hectares with agricultural vocation and enabling AF areas to boost production in rural areas, as a way to decrease the economic gap between the urban-rural sectors.

Key Words*:* family farming (AF), mechanization and agricultural energy options, agricultural innovation system (SIA).

[3] Magíster en ingeniería mecánica
[4] Estudiante de Ingeniería mecánica UN

Introducción

Según los últimos informes presentados por la entidad de la Organización de las Naciones Unidas, orientadas a la Agricultura y la Alimentación (FAO) la agricultura familiar como sistema productivo agrícola, es la que soportará la generación de alimento a nivel mundial en las siguientes décadas (FAO, 2014). Cabe resaltar que el adiestramiento técnico operativo para los procesos agrícolas es bajo -por el uso predominante de herramientas manuales tradicionales- ya que los vacíos tecnológicos que posee la AF relacionados con los equipos de tracción animal – por desconocimiento en las variables de aplicabilidad, mantenibilidad, productividad de los animales de tiro- o motorizados - posiblemente por la difícil adecuación a las condiciones topográficas de ladera, altos costos de producción u operación, rentabilidad asociada a los precios de los productos cosechados frente a los precios aceptados para la comercialización- hacen paupérrima su implementación (Sanhueza, 2020).

Para el mejoramiento de este déficit generalmente tecnológico, se requiere de un consenso realizado entre la academia, la empresa y el Estado, donde se emitan pautas dirigidas hacia la construcción de un compendio de nación para la mecanización y opciones energéticas, que logren apuntar al desarrollo de tecnologías apropiadas en la AF. Este desarrollo tecnológico en principio debe velar por tener una AF sostenible; es decir, que dependa en gran medida de recursos renovables. Se debe identificar la opción y demanda energética a implementar, basándose en un análisis primordialmente del recurso energético frente a los costos de adquisición necesarios para medir la productividad anual. Al mismo tiempo, se debe tecnificar la mano de obra de la población rural (principalmente población vulnerable, jóvenes y mujeres cabezas de familia), generar altos indicadores de eficiencia energética, análisis de inversiones prioritarias accesibles y que se adapten a las actividades programadas en la AF, entre otros aspectos (Sanhueza, 2020).

A pesar de que, desde los años 30 del siglo pasado, la rama ejecutiva del poder público en Colombia ha querido encontrar en el sector agrícola un motor que permita incrementar el desarrollo económico, mediante la continua aplicación de reformas agrarias orientadas a mitigar los altos índices de pobreza y la reducción de las brechas entre los sectores urbano y rural, no ha sido posible consolidar una política de Estado que se institucionalice y logre perdurar efectivamente en el tiempo. Esto se debe a la variabilidad en la macroeconomía mundial, donde no se ha permitido que en el país se garantice la estabilidad de los precios de producción y ventas de las cosechas, ya que los sistemas de planeación no son eficaces ante estas fluctuaciones y demás variaciones socioeconómicas presentadas en el país. En los últimos años las brechas entre lo urbano y lo rural asociadas a los índices de pobreza monetaria vienen cerrándose (Ver figura 1), sin embargo, de la totalidad de las hectáreas con vocación agrícola (alrededor de 11 millones) comúnmente se explota el 35 %, lo que equivale aproximadamente a 3,9 millones de hectáreas (UPRA, 2016).

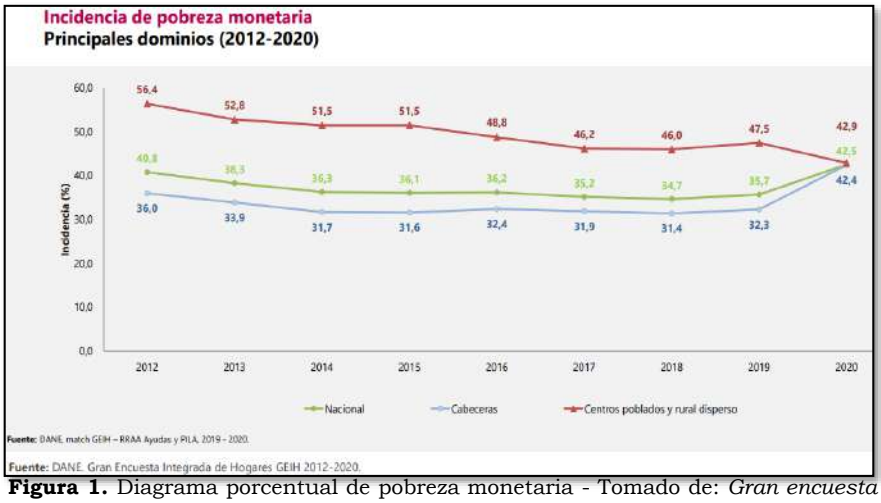


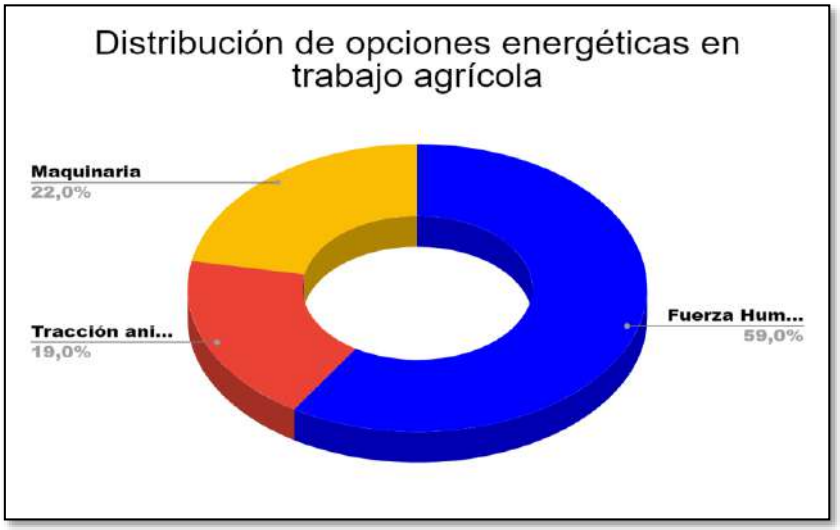
Figura 1. Diagrama porcentual de pobreza monetaria - Tomado de: *Gran encuesta integrada de hogares 2012-2020 (DANE, 2021)*

El análisis planteado reconoce una proyección práctica que posibilita de alguna manera vislumbrar la productividad asociada a la AF mediante el estudio de las hectáreas por horas que involucran los mecanismos de opciones energéticas -Herramienta manual, tracción animal y tracción motorizada- en el arado de las hectáreas con vocación agrícola que son aprovechadas

actualmente (3,9 millones) y a su vez relacionar mediante un análisis perspectivo la capacidad productiva, asumiendo un aprovechamiento en la totalidad de las hectáreas (11 millones) (UPRA, 2016). Esta proyección puede ser utilizada como una mirada práctica que ayuda a garantizar la seguridad alimentaria para toda la población mediante la potencialización de la agricultura familiar (AF) como un modelo de desarrollo rural económico más viable para el campesino, asociada a los sistemas de innovación agrícola (SIA) los cuales pretenden principalmente producir y aplicar diversos sistemas de innovación tecnológica en el sector agropecuario, donde la mecanización y la implementación de opciones energéticas pueden generar un mayor nivel de viabilidad productiva y económica para este tipo de agricultura.

PRODUCCIÓN AGRÍCOLA TRADICIONAL

Las labores desarrolladas en campo agrícola requieren de una inversión de tiempo y energía que pueden ser suministradas de diversas formas, entre ellas la aplicación de trabajo por fuerza humana, los mecanismos agrícolas impulsados por tracción animal y una amplia variedad de herramientas automatizadas, estos últimos son algunos de los métodos más empleados que permiten realizar labores de labranza y siembra. La capacidad de trabajo por opción energética de mecanización agrícola surge de realizar un ponderado entre las hectáreas/hora trabajadas con el porcentaje de distribución de los métodos de aplicación de fuerza en los sistemas de producción agrícola en Latinoamérica y en este caso específico, en Colombia.



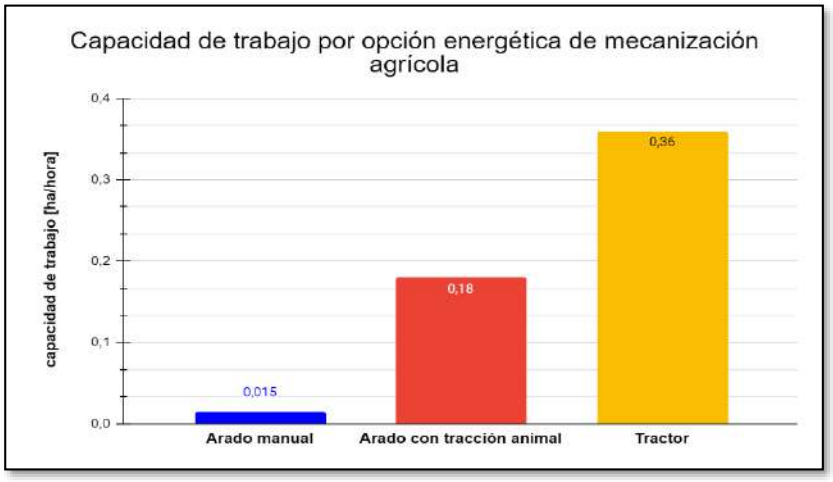


Figura 2. Distribución porcentual de métodos de aplicación de fuerza en sistemas de producción agrícola en Latinoamérica - Esquema de capacidad de trabajo según opción energética de mecanización agrícola. - Fuente: *(García L, 1992) (Sanhueza, 2020) (Miller,2004) (Artemio et al, 2004).*

Al relacionar la capacidad de trabajo, es decir, el rendimiento *in situ* de las hectáreas/ hora por cada opción energética en discusión entre las tierras agrarias utilizadas (3,9 millones), se pueden identificar las hectáreas productoras activas y sus rendimientos estimados, donde la opción energética de tracción animal es aproximadamente 12 veces más eficiente en rendimiento que el arado manual y a su vez la tracción motorizada alcanza un rendimiento 24 veces mayor con respecto a eficiencia sobre la forma manual.

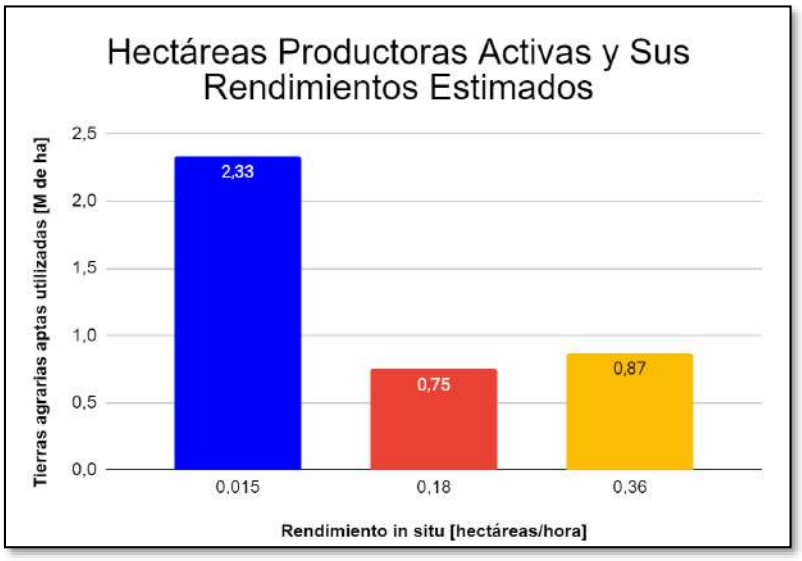


Figura 3. *Gráfico de proyección de rendimientos según opción energética de mecanización agrícola para hectáreas agrícolas productivas activas.* - Elaboración propia. *(Se respeta la convención de colores planteada en el caso de proyección inicial para las tres opciones energéticas).*

PRODUCCIÓN AGRÍCOLA IDEALIZADA

El alcance se limita a una propuesta para la proyección de una distribución de opciones energéticas optimizada, bajo una mirada práctica mediante la utilización de algunos supuestos en dicha distribución para las tierras aptas de producción agrícola que se encuentran inactivas y que conforman un total de 7,34 millones de hectáreas (UPRA, 2016). A estas zonas rurales se les plantea algunos cambios en las tendencias de utilización de opciones energéticas a futuro, donde se disminuye la magnitud de hectáreas que funcionan bajo el parámetro de producción menos eficiente mediante la aplicación de fuerza humana, para desarrollar en ellas un enfoque productivo idealizado que permita optimizar los tiempos de producción agrícola y cambie los rendimientos productivos del sector productor agrícola de forma global. Cabe destacar un rendimiento *in situ* con proyecciones equitativas para las tierras agrarias aptas (entre 2,2 millones de ha y 2,68 millones de ha). El rendimiento general de las hectáreas totales aumenta considerablemente con este cambio planteado en la distribución de los sistemas en las opciones energéticas para la productividad a futuro en los terrenos actualmente inactivos.

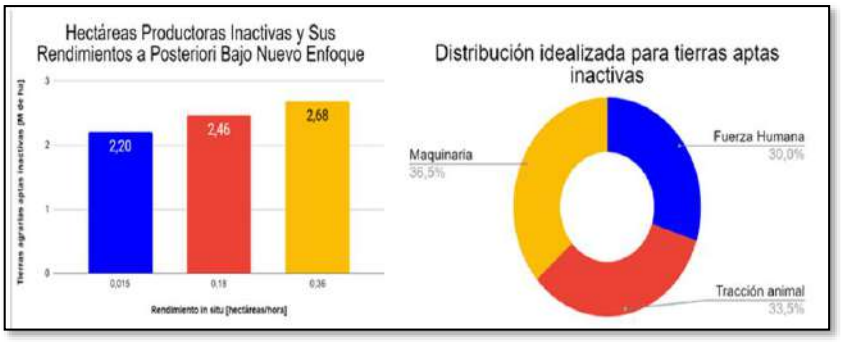


Figura 4. Distribución de opciones energéticas idealizada para hectáreas agrícolas aptas e inactivas en Colombia en relación con su redistribución bajo nuevo enfoque. - Elaboración propia.

CONCLUSIÓN

Existe un alto nivel de relevancia en la correcta selección de las opciones energéticas de los mecanismos agrícolas a implementar, ya que la producción de la tierra se verá directamente comprometida con respecto al modelo que se seleccione y aplique. La producción por

tracción animal predomina entre dichas opciones como un método óptimo y de alta viabilidad para los sectores poseedores de hectáreas con modelos de agricultura familiar. Por su parte, se observa que ante un sistema de desarrollo integral que sea brindado por el Estado mediante la articulación de legislaciones y la creación de programas que fortalezcan la capacidad técnica del productor AF, se podría promover una expansión económica consistente para el sector agrícola, que sirva como pilar de crecimiento para la estructura económica global del país, donde se propicia la disminución de los índices de desigualdad para los sectores urbano-rural, desde la consolidación de una economía rural óptima, a través de una eficiente distribución de recursos, que promueva el mejoramiento continuo de los sistemas productivos desde un punto de partida estratégico, en el que se promueva el desarrollo metodológico de las labores de campo, al ser fundamentadas en la tecnificación de procesos y en la correcta toma de decisiones para los sistemas agrícolas con base en los factores más influyentes en los índices de producción.

Referencias

FAO (2014). *El estado mundial de la agricultura y la alimentación, la innovación en la agricultura familiar. Organización de las Naciones Unidas para la alimentación y agricultura. Año 2014. fao.org*

Sanhueza Leal, H. (2020). *Sistema Biomecánico a Tracción Animal (SIBIOTA) para la Labranza Agrícola en el Altiplano Cundiboyacense. Bogotá - Colombia*. Tesis de maestría.

Unidad de planificación rural agropecuaria. *(2016). Informe de prensa.* https://upra.gov.co/sala-de-prensa/noticias/-/asset_publisher/GEKyUuxHYSXZ/content/el-65-8-del-suelo-apto-del-pais-no-se-aprovecha

DANE (2021). *Pobreza monetaria en Colombia. Informe anual* *https://img.lalr.co/cms/2021/04/29114023/Presentacion-pobreza-monetaria_2020.pdf*

García L., Serrano M. & Herrera A. (1995). *Estudio comparativo de dos herramientas de preparación del suelo con tracción animal y una manual, en zonas de ladera. Acta Agronómica.*

Miller L. (2004). *Work Horse Handbook. Second Edition.*

Artemio Cruz L., Martínez Saldaña T. Omaña Silvestre J. (2004). *Fuentes de fuerza, diversidad tecnológica y rentabilidad de la producción de maíz en México. Revista Ciencia Ergo Sum. vol. 11, núm. 3, noviembre, 2004, pp. 275-283. Universidad Autónoma del Estado de México. México.*

CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA

CONGRESO
DE LA REPÚBLICA
DE COLOMBIA
SENADO DE LA REPÚBLICA

23

Desafíos Para La Gobernanza En Áreas Protegidas De Colombia, 2. Creación De Una Cultura Científica En Colombia Desde El Congreso De La República

Desafíos Para La Gobernanza En Áreas Protegidas De Colombia, 2. Creación De Una Cultura Científica En Colombia Desde El Congreso De La República

Jairo David Audor Rivera
Universidad de los Andes

Resumen

El presente documento permite brindar un acercamiento de los desafíos que constituye la gobernanza en las áreas protegidas de Colombia. Dichos desafíos enmarcan criterios de carácter históricos, las dinámicas socioculturales que han prevalecido en estos territorios, simbiosis ecosistémica con la ancestralidad humana, y los fundamentos que la tragedia de los bienes de uso común está directamente relacionada con las áreas protegidas. Por otro lado, se explica los conflictos de usos de la tierra -como mecanismo de gobernanza- que se han posicionado en el territorio nacional y cómo esto ha conllevado a la degradación ambiental. Finalmente, el análisis brinda al lector un entendimiento de la gobernanza auto organizada en la configuración territorial y su mecanismo para generar acción colectiva en la gobernabilidad para aumentar la capacidad de gestión y legitimidad.

Palabras Clave: *áreas protegidas, gobernanza, tragedia de bienes de uso común, degradación ambiental y acción colectiva.*

Abstract

This document provides an approach to the challenges of governance in protected areas in Colombia. These challenges have criteria of historical character, the sociocultural dynamics that have prevailed in these territories, ecosystemic symbiosis with human ancestry, and the foundations that the tragedy of common use assets is directly related to protected areas. Furthermore, the conflicts of land use are explained -as a governance mechanism- that have been positioned in the national territory and how this has led to environmental degradation. Finally, the analysis provides the reader with an understanding of self-organized governance in the territorial configuration and its mechanism to generate collective action in governance to increase management capacity and legitimacy.

Keywords: *protected areas, governance, tragedy of common use goods, Environmental degradation, collective action.*

Introducción

Una de las particularidades que tiene Colombia es su ubicación geográfica lo que conlleva en su denominación como la sociedad civil y distintos actores la han llamado "potencia en biodiversidad". Esa biodiversidad ha ratificado a que el país constituya una riqueza biológica que se suma, también, el valor cultural en cada rincón del territorio nacional. Dicha riqueza ha sugerido a que diferentes mandatarios constituyan los Parques Nacionales Naturales como aquellas áreas de conservación cuya conectividad ecosistémica no sea vulnerable a prácticas antrópicas que impacten negativamente su funcionamiento.

Cuando el país empezó a adoptar la declaración de las áreas protegidas, tuvo un contraste con el asentamiento de comunidades -en su mayoría indígenas- las cuales ya hacían parte de ese territorio y además bajo un marco de gobernanza, estas comunidades ejercían soberanía y desarrollaron sus prácticas ancestrales en la correlación humano-territorio/ecosistema.

Esta connotación se trae a colación porque tiene una alta importancia debido a la radiografía ambiental que tienen los Parques Nacionales Naturales en el territorio colombiano. Si bien, esta importancia suscita -en el valor ancestral y cultural- que estas comunidades han apropiado mediante su visión al territorio, lo que atribuye también un gran valor ecológico hacia éste. Es claro que estas dinámicas socioculturales han llevado a que se analice como un desafío pensar en gobernanza cuando hay "ausencia estatal" como medio de monitoreo de las áreas protegidas. Si se analiza desde la gobernanza auto organizada, se debe entender también el diagnóstico de los principales actores que habían estado asentados y aquellos que se han asentado en esta gran extensión del territorio de los Parques Nacionales Naturales.

DE LA TRAGEDIA DE LOS BIENES DE USO COMÚN

En una primera instancia, Hardin (2009) menciona acerca de la tragedia de los bienes de uso común. Dicha explicación, precisa el reto que presentan los parques nacionales en términos de deterioro (precisamente por su razón de que está abierto al público sin límite alguno). Lo anterior, claramente explica cómo los recursos bajo un *régimen de acceso abierto,* en la inherencia de la tragedia de los bienes de uso común; es un fin de degradación y deterioro ambiental en el territorio -siendo este un factor por el que actualmente suscitan los Parques Nacionales Naturales en Colombia- como Vélez (2009) lo explica en su investigación de la titulación colectiva en el Pacífico vallecaucano.

Ahora bien, el concepto que exponía Vélez (2009) caracteriza lo que actualmente se denota en los diferentes problemas dentro de los Parques Nacionales Naturales en términos de gobernanza. Por un lado, hay que tener claridad acerca de los desafíos que tienen los bienes de uso común con características de consumo rival y de no exclusión de terceros, pues tienen mayor tendencia a un agotamiento repentino de los recursos naturales tal como se mencionó anteriormente. Zárate *et al.* (2020) indica que actualmente las soluciones al desafío de la gobernanza en las áreas protegidas están ligadas a la privatización de los bienes los cuales buscan el cuidado del territorio, o también, transformarlos en un bien público cuya vigilancia sería netamente Estatal.

Esta lógica se ha venido aplicando en el país y es que Hardin (2009) lo sustentaba como una solución mediante leyes e instrumentos, mediante los cuales se indica que cuando exista contaminación en los recursos naturales, existan sanciones. Esto parece tener sentido en la tragedia de los bienes de uso común, pero para el caso de las áreas protegidas aún sigue siendo insuficiente para garantizar el uso sostenible de los mismos. Dicho argumento también lo expone Zárate *et al.* (2020) en el que menciona que Parques Nacionales Naturales ha presentado debilidades estructurales en

términos económicos, logísticos y técnicos, y su capacidad de maniobra en las áreas protegidas la hace muy compleja. Es por esto, que hablando de gobernanza auto organizada se infiere que los desafíos en las áreas protegidas son muy grandes para el actor principal que es el Estado. Para ello, hay que tener presente aquellos derechos de propiedad que Ostrom (1992) citado por Vélez (2009) ha definido. Esto permite entender que en la mayoría de los casos estos derechos no garantizan la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales en el cual se debe establecer un fortalecimiento de las instituciones en autogobierno y el diseño de las reglas para una completa regulación de los recursos naturales.

LOS DESAFÍOS DE LA GOBERNANZA

Uno de los desafíos de mayor envergadura en la gestión de la gobernanza en las áreas protegidas en Colombia son los cultivos ilícitos, que según el Sistema Integral de Monitoreo de Cultivos Ilícitos (Simci) de la ONU, el 5% de los cultivos de coca en Colombia están en los parques nacionales naturales. Esto, a su vez, trae consigo otros problemas asociados a la deforestación y la minería ilegal. Para establecer eficiencias en la gobernanza también es necesario analizar la financiación que se ha destinado para la conservación y protección de estas áreas.

Por otro lado, la presencia de actores como los grupos al margen de la ley ha persistido en estos territorios y también los convierte en actores que ejercen gobernabilidad en las áreas protegidas. Una vez asentados, son promotores de actividades antrópicas ilegales correlacionadas a cultivos ilícitos, deforestación y minería ilegal. Esto ejerce una presión abrupta en los ecosistemas y también en las confrontaciones con las comunidades indígenas. Esto es un desafío para la gobernanza, esto debido a que comunidades indígenas y campesinas se han visto envueltas en desplazamientos forzosos, asesinatos, y por supuesto pérdida del valor cultural en los territorios.

En Colombia los conflictos de uso de tierra se han venido presentando década tras década. La titularidad también ha sido un reto para el Estado Colombiano y

todos los procesos en términos de legalización representan un desafío serio para la gobernanza. A raíz de esto, la gobernanza presenta un crítico desafío en términos de sostenibilidad debido a la característica de los bienes de uso común. Por otro lado, se puede considerar que el acuerdo de paz sería un instrumento para solucionar los conflictos de uso de tierra, y principalmente el uso para las áreas protegidas.

En la siguiente tabla que presenta Zárate *et al.* (2020) en su investigación, supone una reflexión acerca de la radiografía de los cultivos ilícitos en los Parques Nacionales Naturales para los años 2015-2017. Es de entender que una de las actividades económicas de las guerrillas es el narcotráfico y esto ha inducido al aumento considerable de hectáreas de cultivos ilícitos:

Tabla 2. Estado de cultivos ilícitos en los Parques Nacionales Naturales (PNN) en Colombia

Región	Parque	2015	2016	2017
Amazonía	Puinawai	0	6	0
Central	Catatumbo Barí	416	699	778
	Paramillo	766	1.278	1.557
	Serranía de los Yariguíes	0	5	6
Meta-Guaviare	Nukak	1.170	1.765	1.136
	Sierra de la Macarena	2.563	2.548	2.832
	Cordillera de los Picachos	1	0	5
	Serranía de Chiribiquete	0	10	0
	Tinigua	256	276	326
Orinoquía	El Tuparro	5	8	15
Pacífico	Los Farallones de Cali	279	269	527
	Munchique	186	325	533
	Sanquianga	16	45	51
Putumayo-Caquetá	Alto Fragua Indi Wasi	42	20	37
	La Paya	599	716	481
	Plantas Medicinales Orito Ingi-Ande	1	2	2
	Serranía de los Churumbelos	10	11	13
Sierra Nevada	Sierra Nevada de Santa Marta	2	12	2
Total		6.312	7.995	8.301

Fuente: Unodc (2018)

Imagen 1: Tomado de: Zárate *et al. Análisis desde la teoría de gobernanza policéntrica de ostrom aplicada a la figura de parque nacional natural frente a los retos del POSACUERDO.* (2020, p12)

Según Zárate *et al.* (2020) esta actividad está acompañada de la deforestación impactando negativamente las reservas forestales contenidas en los Parques Nacionales Naturales. Según la tragedia de los

bienes de uso común, este aumento de la deforestación tiene implicaciones en los principios que caracterizan los sistemas de autogobierno robustos y sostenibles que Ostrom planteaba. En total son ocho (8) principios que caracterizan a aquellas instituciones para ejercer un correcto uso sostenible de los recursos naturales:

PRINCIPIOS PARA EL SISTEMA DE AUTOGOBIERNO SOSTENIBLE	
1	Definición clara de los limites
2	Diseño de reglas consistentes con las condiciones Ecológicas
3	Arreglos de decisión colectiva
4	Monitoreo
5	Sanciones graduales
6	Mecanismos de Resolución de Conflictos
7	Reconocimiento mínimo de los derechos para organizarse
8	Presencia de múltiples niveles de gobierno e instituciones

Tabla 1: Principios planteados por Ostrom - Elaboración propia. Adaptado de Vélez (2009): *Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre la titulación colectiva en el Pacífico vallecaucano. Revista de Estudios Sociales*

A partir de los principios 1 y 2 explicados por Vélez (2009) en su investigación, se podrían pensar los desafíos de la gobernanza hacia la disminución de la presión sobre los recursos naturales en los Parques Nacionales Naturales, sin quitar de vista los otros seis principios que también prevalecen para nuestro análisis.

Estos sistemas de autogobierno podrían guiar a los tomadores de decisiones para enfrentar los retos territoriales en términos de degradación ambiental. Si se analizan de fondo los principios planteados -que en este documento no tienen ese alcance- se denotan diferentes consideraciones para una gobernanza auto organizada con afinidad colectiva en respuesta a las necesidades territoriales para la capacidad de autogestión en las áreas protegidas de Colombia.

Conclusión

La gobernanza auto organizada puede configurar los actores del territorio hacia un bien común siempre y cuando los arreglos sean encaminados hacia el bienestar. Es necesario avanzar en la discusión acerca de la financiación y transferencias de recursos para que el Estado tenga capacidad de gestión y el autogobierno en las áreas protegidas faciliten el intercambio de acción colectiva para el fortalecimiento de la gobernanza. Si se pretende ampliar los mecanismos de gobernanza, es importante definir las responsabilidades de los actores para el monitoreo de las reglas dentro y fuera de las áreas protegidas, pues también hacen parte de su ecosistema.

Los principios para el sistema de autogobierno sostenible pueden dar una luz hacia las nuevas tendencias que las instituciones pueden optar para gestionar los retos de la gobernanza en las áreas protegidas en Colombia. No hay que ignorar que el fortalecimiento de los mecanismos de financiación juega un papel importante para la resolución de los conflictos socioeconómicos, ambientales y culturales en estos territorios, los cuales pueden lograr generar sinergias en la acción colectiva para la toma de decisiones.

Las perspectivas culturales de las comunidades que habitan allí son esenciales en la aplicación y la implementación de la gobernanza autoorganizada en estos territorios. De lograr el engranaje de los principios planteados en el documento, con la capacidad institucional, se podría tener un acercamiento profundo para la sostenibilidad de las áreas protegidas en Colombia y afianzarlo con la política pública.

Referencias

Hardin, G. (2009). The tragedy of the commons. Journal of Natural Resources Policy Research, 1(3), 243-253.

Schlager, Edella y Elinor Ostrom. 1992. Property Right Regimes and Natural Resources: A Conceptual Analysis. Land Economics 68, No. 3: 249-262.

Vélez, M.A. (2009). Sistemas complejos de gobierno local. Reflexiones sobre la titulación colectiva en el Pacífico vallecaucano. Revista de Estudios Sociales No. 32 (pp.74-85).

Zárate *et al.* (2020). ANÁLISIS DESDE LA TEORÍA DE GOBERNANZA POLICÉNTRICA DE OSTROM APLICADA A LA FIGURA DE PARQUE NACIONAL NATURAL FRENTE A LOS RETOS DEL POSACUERDO. pp. 425-453.

No hay estrategias de gobernabilidad y gobernanza en las áreas protegidas de Colombia. Recuperado el 9 de marzo de 2022 de: http://ieu.unal.edu.co/en/medios/noticias-del-ieu/item/no-hay-estrategias-de-gobernabilidad-y-gobernanza-en-las-areas-protegidas-de-colombia

VITRAL DE LA PAZ

Creación De Una Cultura Científica En Colombia Desde El Congreso De La República 2022-2026

Creación De Una Cultura Científica En Colombia Desde El Congreso De La República 2022-2026

Carlos Hernando Parga Lozano[5]
Universidad del Atlántico
director.ciis@saludsocialips.co

Resumen

A nivel nacional e internacional, es sustancial tener una sociedad profesional capaz de comprender el rol y el conocimiento sobre la ciencia, teniendo en cuenta que se debe ser capaz de tener un acercamiento analítico y crítico del entorno. Esta propuesta pretende aportar en la creación de una cultura científica capaz de generar creatividad e ideas en la ciudadanía, que inicie en los primeros años de escolaridad y conlleve al desarrollo del país.

Palabras clave: Ciencia, cultura investigativa, educación, investigación, tecnología.

Abstract

At the national and international level, it is essential to have a professional society capable of understanding the role and knowledge of science, taking into account that it must be able to have an analytical and critical approach to the environment. This proposal aims to contribute to the creation of a scientific culture capable of generating creativity and ideas in the citizenship that begins in the first years of schooling and leads to the development of the country.

Key words: Education, research, research culture, Science, technology.

5 *Químico Farmaceuta, MSc PhD Inmunología-Universidad Complutense (Madrid-España), director Centro de Investigación e Innovación Salud Social IPS, Universidad del Atlántico.*

Para poder estructurar una propuesta de Creación de Una Cultura Científica en Colombia desde el congreso de la República 2022-2026, como primer paso se realizó un diagnóstico de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI), basado en uno de los pilares de la construcción de nuevo saber cómo lo es el capital humano formado a nivel doctoral. Al analizar los datos del Ministerio de Educación Nacional y su Observatorio Laboral para la Educación 2018 a 2020, se encontró que en 2020 se graduaron 986 doctores especialmente en áreas Administrativas y Derecho, seguida por las Ingenierías y Construcción; luego Ciencias Sociales, Periodismo e Información, relegando a un último puesto a las Ciencias Naturales y a las Ciencias Agropecuarias, Silvicultura, Pesca y Veterinaria. Sin embargo, al analizar los datos por departamentos, es alarmante la concentración de recursos en esta materia. Las principales 5 ciudades del país (Medellín, Bogotá, Cali, Barranquilla y Bucaramanga) que juntas tienen una extensión territorial que no abarca ni el 10% del territorio nacional, acumulan los máximos recursos en términos de CTel, llevando consigo, un retraso contundente en los departamentos de la Costa Pacífica, Atlántica, Orinoquía y Amazonía; contribuyendo a la desigualdad, el subdesarrollo de las regiones y el desequilibrio en la producción de investigación a nivel del campo y corregimientos cercanos a las cabeceras municipales, sumándose esta problemática a la pobreza y falta de oportunidades (MinEducación, S.F.).

En 2019, el director de Colciencias (Hoy MinCiencias) Diego Hernández, aseguraba que existía un déficit de doctores en el país de 12 doctores por millón de habitantes (El Tiempo., 2019); (Becerra Elejalde L., 2019).

INVESTIGACIÓN ADAPTADA AL DESARROLLO DEL PAÍS

En el país se han producido cambios positivos conducentes al desarrollo de la investigación, la tecnología y la innovación. El logro más importante es la aprobación de la ley 1951 de 2019. En ella, se enmarca como punto trascendental la transformación de Colciencias de Instituto a Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación, con voz y voto ante el presupuesto nacional.

Esta propuesta pretende aportar una visión ejecutiva de la ley para que no se incurra en convertirla en retórica literaria como muchas de nuestras leyes aprobadas desde el legislativo.

A continuación, se aportarán algunas ideas sobre cómo generar esta materialización:

1. La capacidad científica del país se debe incrementar con el aumento de la masa crítica e investigativa. Para lograr esto, se debe partir de una buena base educativa.

2. Se debería realizar una inserción en los programas académicos a todo nivel, de asignaturas de investigación teóricas y prácticas. De tal manera, que el niño que decida ser científico, le sea estimulada su vocación y que no la pierda en un mar de conceptualizaciones que hagan que desvíe su atención y tienda a inclinarse por otras actividades como trabajo, drogadicción, etc. El objetivo de lo anterior consiste en darle aplicabilidad al concepto de fortalecimiento de las regiones más desfavorecidas, desde las propias bases de la educación. Para el buen funcionamiento de este sistema, se deben dar capacitaciones periódicas a los docentes en investigación, ciencia, tecnología e innovación, para así evitar tener que iniciar el proceso de formación de investigadores en la universidad y a veces en los postgrados. Alrededor de este punto, se hacen imperantes varias necesidades:

a) Las universidades deben cumplir con la misión social de divulgación e impacto de la investigación, que en la actualidad solo se cumple de manera escrita en los proyectos financiados por el Ministerio. También, para que con base en la modificación de la ley 30 de 1993, desempeñen el papel que les es otorgado cuando se les entregan los registros calificados y acreditaciones y presentan como fortalezas en los estándares de calidad: la proyección y extensión a la comunidad.

b) Se hace necesario dotar y crear bibliotecas públicas proactivas e interactivas (Ej: Realidad virtual) en las comunidades en todo el país y donde existan un número de colegios significativo, no centros pasivos de almacenamiento de volúmenes, sino como objetos auditores del proceso. Para ello, requieren ser dotadas con herramientas informáticas avanzadas, con libros, videotecas que se manejen en red, que permitan la interacción y flujo permanente de la información entre ellas.

c) Es imprescindible que el presupuesto asignado a los departamentos por parte del ministerio para los programas de ondas, se racionalice y se fortalezca la investigación de los niveles básico y medio, con el fin de que lleguen de manera adecuada hasta sus beneficiarios.

Para ser consecuentes con principios de igualdad, deben dársele a los docentes de los niveles básico y medio, la oportunidad de la formación de grupos de investigación al interior de sus instituciones y que tengan la misma posibilidad de adquirir recursos condonables para proyectos de investigación. Y para su operatividad, se deben crear accesos a las herramientas informáticas de Colciencias (InstituLac, GrupLac, CvLac, Publindex, SIGP, etc.) o crear unas derivaciones de estas dirigidas a este tipo de investigaciones.

d) Es de vital importancia que los puntos anteriores sean aplicados al agro colombiano. Con base en los últimos indicadores de MinEducación y el Observatorio Laboral para la Educación

(2022), las áreas productivas menos desarrolladas en investigación son las ciencias agropecuarias, esto debido al abandono tradicional del campo y porque el sistema educativo de los colegios induce al joven a inclinarse solo a las alternativas tradicionales de formación, dejando de lado la proyección de las ciencias biotecnológicas, agropecuarias, pesqueras, ambientales y forestales, en las cuales se basa nuestra economía y que debido a este abandono en que se tienen estas áreas, se permite su explotación foránea. En este punto, países como Brasil ya tomaron la iniciativa y están desarrollando avances en explotación medicinal de la selva amazónica y producción de biocombustibles derivados de productos no fósiles.

e) La universidad debe comprometerse a impulsar la investigación en todo el territorio nacional. Las universidades deben propender por crear sedes académico-administrativas en lugares apartados y en el campo, con una inclinación clara hacia carreras de corte agropecuario y que permitan la aplicación inmediata de los conocimientos sobre las prácticas rurales actuales.

f) MinCiencias debe procurar que no solo se involucre a las empresas y universidades en investigación, sino que, además, el proceso sea participativo con las comunidades, para que de ellas se pueda extraer la máxima optimización de los recursos dirigidos a necesidades puntuales en los diferentes sectores.

g) A los grupos de investigación que reciben auspicios del gobierno municipal, departamental o nacional, se les debe asignar una comunidad en la cual desarrollen sus investigaciones, pero no para obtener datos y publicaciones -como hasta este momento- sino para servir de bastión fundamental y apoyo al progreso de esa comunidad.

h) Se deben crear puestos atractivos y remunerados en las regiones y municipios apartados, para que los doctores emigren a esos

sitios y que les sirva como desarrollo de proyecto de vida y de esta manera descongestionar las 5 principales ciudades capitales y las universidades donde no cabe un doctor más, mientras los campos, municipios y corregimientos están abandonados de personal calificado, dejando a merced de la corrupción y el narcotráfico crear las principales innovaciones, además de servirles como opción de sustento este negocio porque no hay quien los tecnifique.

i) El gobierno central debe procurar la organización de estructuras que permitan la fluidez entre los diferentes escalones del programa, con una permanente orientación y auditoría. MinCiencias debe convertirse en un ente más activo y dirigir la investigación a todo nivel, permitiendo la fluidez de recursos y de ideas, para esto se puede optar por algunas acciones específicas, lo siguiente de abajo hacia arriba:

a) Los colegios de primaria y bachillerato deben iniciar procesos investigativos adaptados a sus programas académicos. La auditoría la debe realizar el ministerio de educación y las entidades que se encargan de la vigilancia de estas instituciones, como las secretarías de educación o a quien se delegue. A este nivel MinCiencias debe poner a un ente en la zona de influencia, que permita la convocatoria de proyectos de investigación utilizando el programa ondas. Las mejores ideas deben ser filtradas y optimizadas por los diferentes comités departamentales de ciencia y tecnología.

b) La universidad debe ser eje central y no tangencial de la investigación a este nivel. Debe servir de puente entre la empresa, juventud, grupos de investigación y también deben ofrecérsele a la industria portafolios científicos que cubran las necesidades de las empresas, para que dejen de depender estas, de las importaciones y puedan de paso generar empleo.

Conclusiones

La investigación debe incluirse desde los programas académicos de las escuelas y colegios de primaria hasta la formación de los post-doctorados en las comunidades de todo el país y donde existan un número de colegios significativo, no centros pasivos de almacenamiento de volúmenes, sino como objetos auditores del proceso. para ello, requieren ser dotadas con herramientas informáticas avanzadas, con libros y videotecas que se manejen en red, que permitan la interacción y flujo permanente de la información entre ellas. El presupuesto actualmente es manejado de manera mejorable, pero con muy poca divulgación y cubrimiento. Si se quiere incentivar una cultura investigativa en el país, debe dársele mayor participación a las instituciones educativas y menos a las universidades en el manejo de estos recursos.

Referencias

Ministerio de Educación Nacional., Observatorio Laboral para la Educación. (s/f). Gov.co. Recuperado el 22 de febrero de 2022, de https://ole.mineducacion.gov.co/portal/

El Tiempo., (2019, julio 10). Colombia tiene 16 doctores por cada millón de habitantes. El Observatorio de la Universidad Colombiana. https://www.universidad.edu.co/colombia-tiene-16-doctores-por-cada-millon-de-habitantes/

Becerra Elejalde L, (2019). “Hay déficit de doctores, graduamos en promedio 12 por millón de habitantes”. Diario La República. Editorial La República S. A. S. https://www.larepublica.co/economia/hay-deficit-de-doctores-graduamos-en-promedio-12-por-millon-de-habitantes-2890483

CAPITOLIO NACIONAL

40

Principios De Progresividad Y No Reversibilidad En La Educación Sin Exclusiones Para Las Personas Con Discapacidad En La Legislación Colombiana

Principios De Progresividad Y No Reversibilidad En La Educación Sin Exclusiones Para Las Personas Con Discapacidad En La Legislación Colombiana

Jorge Iván Correa Álzate

Resumen

Colombia a partir de la Sentencia C-228/11 "DERECHOS SOCIALES, Principio de progresividad y prohibición de regresividad para los derechos económicos, sociales y culturales" tiene una herramienta en la protección de los derechos fundamentales. En este texto se relaciona dicha sentencia con la educación sin exclusiones para la población con discapacidad, resaltando la importancia que el Congreso de la Republica los incluya en las normas que promulga.

Palabras clave: Discapacidad, Educación sin exclusiones, Principio de progresividad, Principio de no reversibilidad

Abstract

Colombia as of Ruling C-228/11 "SOCIAL RIGHTS, Principle of progressivity and prohibition of regressivity for economic, social and cultural rights" has a tool in the protection of fundamental rights. in this text they are related to education without exclusions for the population with disabilities, emphasizing the importance that the Congress of the Republic includes them in the norms it promulgates.

Keywords: Disability, Education without exclusion, Principle of progressivity, Principle of non-reversibility, Principle of non-reversibility

Contenido

NACIONES UNIDAS considera que “el principio de la realización progresiva se aplica a las obligaciones positivas que tiene el Estado de satisfacer y proteger los derechos humanos, específicamente, los derechos económicos, sociales y culturales” (2016, p.37). Esto implica que el alcance de la satisfacción debe estar en consonancia con los derechos humanos y “en virtud del derecho internacional vigente, los Estados son los principales titulares de deberes que asumen obligaciones en relación a los derechos humanos” (NACIONES UNIDAS, 2016, p.33). Al respecto Stinco (2019), citando a Pinto (2012) considera que “debe entenderse como una política de avance claro hacia su logro” (p.53).

Relacionar los principios de progresividad y no reversibilidad a la educación sin exclusiones en nuestro país, requiere de un contexto que se remonta a la promulgación de la educación para todos. El año 1990, trae como consecuencia el inicio de un cambio en los sistemas educativos de los diferentes países del mundo para avanzar hacia el enfoque de la educación inclusiva. El recorrido en Colombia de la educación inclusiva lleva a reconocer que hemos tenido tres generaciones de personas con discapacidad que han transitado por la educación; en la primera generación, nos encontramos con los estudiantes que se incorporaron a la educación formal de la educación especial, en la segunda, vemos que esta es conformada por los estudiantes con discapacidad que iniciaron directamente en la educación básica y observamos cómo algunos han logrado llegar a la educación superior, y en la tercera generación se identifican estudiantes que iniciaron en la educación infantil y hoy transitan en la educación superior.

Es así como la ley 1618 de 2013 instala las recomendaciones de la convención internacional de las personas con discapacidad en los sistemas de salud, educación, trabajo y recreación, y las especifica en el

decreto 1421 de 2017: “reglamentario de la educación inclusiva para la población con discapacidad”. Ambas, consideran la transformación del sistema educativo para brindar con pertinencia una educación sin exclusiones y hacer efectivo la educación como derecho en los diferentes niveles del sistema.

Referenciar el principio de progresividad articulado a la ley 1618 y el decreto 1421 implica el no aplazamiento y la no reversibilidad, es decir su aplicación es progresiva en el sistema educativo desde la primera infancia hasta la educación superior y debe generar condiciones que impacten en mejorar la calidad de vida de las personas con discapacidad. Significa que la progresividad se reconoce como una práctica que promueve una educación sin exclusiones para personas con discapacidad, algunas evidencias visibles en el contexto nacional:

- La Constitución de 1991, la ley general de educación de 1994 y las leyes que han reglamentado la educación inclusiva en el país se han fundamentado en la educación como derecho. Lo cual implica cumplimiento, protección y promoción para el pleno goce de este derecho, permitiendo el acceso sin restricciones a la educación, y las estrategias y mecanismos para la permanencia y graduación.

- La política en educación inclusiva ha sido progresiva en normas, su comienzo se remonta al decreto 2082 de 1996, continuó con el decreto 366 de 2009 y en la actualidad, el decreto 1421 de 2017.

- Aporte de herramientas para apoyar el proceso en las entidades territoriales e instituciones educativas, como los índices de inclusión para la educación básica, media y educación superior, y los módulos para apoyar la gestión escolar con enfoque inclusivo.

- Los CONPES de la última década aprobados por el Consejo Nacional de Política Económica y Social enfatizan en el enfoque de inclusión, coherentes

con las recomendaciones que se dan a nivel nacional e internacional.

- El avance en procesos de formación inicial y de actualización docente en educación inclusiva.

De igual manera, la progresividad se aplica a la disponibilidad de recursos para cumplir con criterios de pertinencia y calidad en la educación. Su implementación lleva inherente un proceso de planeación estratégica, de manera que cada entidad territorial proyecte el plan de implementación progresiva propuesto en la guía para la implementación del decreto 1421 de 2017, la cual recomienda la caracterización de la población con discapacidad y su estratificación por condición de discapacidad, la identificación de la escolarizada y la no escolarizada, ubicación por los diferentes niveles, análisis de las tendencias en la oferta educativa, mapeo de recursos existentes y faltantes y la consideración de nuevas opciones educativas flexibles así como la implementación de los ajustes razonables necesarios. El progreso en una educación sin exclusiones debe demonstrar la evolución y generar alternativas a las barreras presentes en el proceso.

Considerar el principio de progresividad en las leyes que elabora y aprueba el Congreso implica la promoción de instrumentos que lleven a reconocer la efectividad de la gradualidad y las condiciones para el goce de los lineamientos propuestos para la atención, la educación, la salud y el trabajo para las personas con discapacidad en Colombia. Su implementación debe establecer niveles de logros alcanzados para fijar nuevas metas en la educación sin exclusiones.

La implementación del principio de progresividad debe aplicarse a los recursos que se necesitan en la ejecución de una educación sin exclusiones, para cubrir la capacitación de docentes, la dotación de materiales y equipos técnicos, la cobertura de apoyos en zonas rurales y el acompañamiento a los niños y niñas con discapacidad en su desarrollo y aprendizaje en primera infancia, particularmente en municipios diferentes a las capitales de los departamentos en el país.

La práctica de la progresividad en la educación inclusiva lleva a una revisión de barreras y facilitadores para establecer retos y desafíos que se materialicen en transformaciones e innovaciones, posibilitando así, el tránsito hacia un enfoque que sitúe la educación sin exclusiones para no seguir hablando de las condiciones de las personas, sino de las situaciones de los contextos. Solo en ese momento podemos decir que la educación asumió el desafío de las personas con discapacidad como personas con retos educativos en consideración a sus formas de aprendizaje.

Paralelo a la progresividad se asume la no regresividad, esto significa que desde las leyes se prohíba el retroceso de procesos educativos, como recurrir a prácticas educativas desactualizadas, previa demostración de su inefectividad a partir de estudios científicos y que su consecuencia incida en el deterioro del progreso educativo de la persona a razón de la no pertinencia de la propuesta educativa, o a la falta de apoyos para garantizar el acceso, permanencia y graduación. En estos casos se tendrá que asumir medidas correctivas cuando se ha actuado desde el desconocimiento y de persistir la situación, medidas sancionatorias.

Para favorecer el análisis de la no regresividad existe la valoración razonable que posibilita un acercamiento objetivo del análisis de situaciones, Stinco (2019) considera que se analiza sí la norma cuestionada reduce el grado de realización o goce alcanzado por ese derecho en particular. El estadio óptimo que sirve de parámetro para medir si hay o no retrocesos debe ser una norma ejecutada o implementada que haya impactado o afectado realmente el ejercicio o goce de un determinado derecho.

CONCLUSIONES

El Congreso de la república deberá incluir en sus normas los dos principios, la progresividad para realizar el seguimiento periódico a la implementación de las leyes en la educación sin exclusiones para actualizarlas a partir de sus avances, y en la no regresividad con la proyección de propuestas que contribuyan al fortalecimiento y así mismo se evite retornar a directrices que pasaron vigencia o que no contribuyen a

proporcionar calidad de vida en las personas con discapacidad.

Referencias

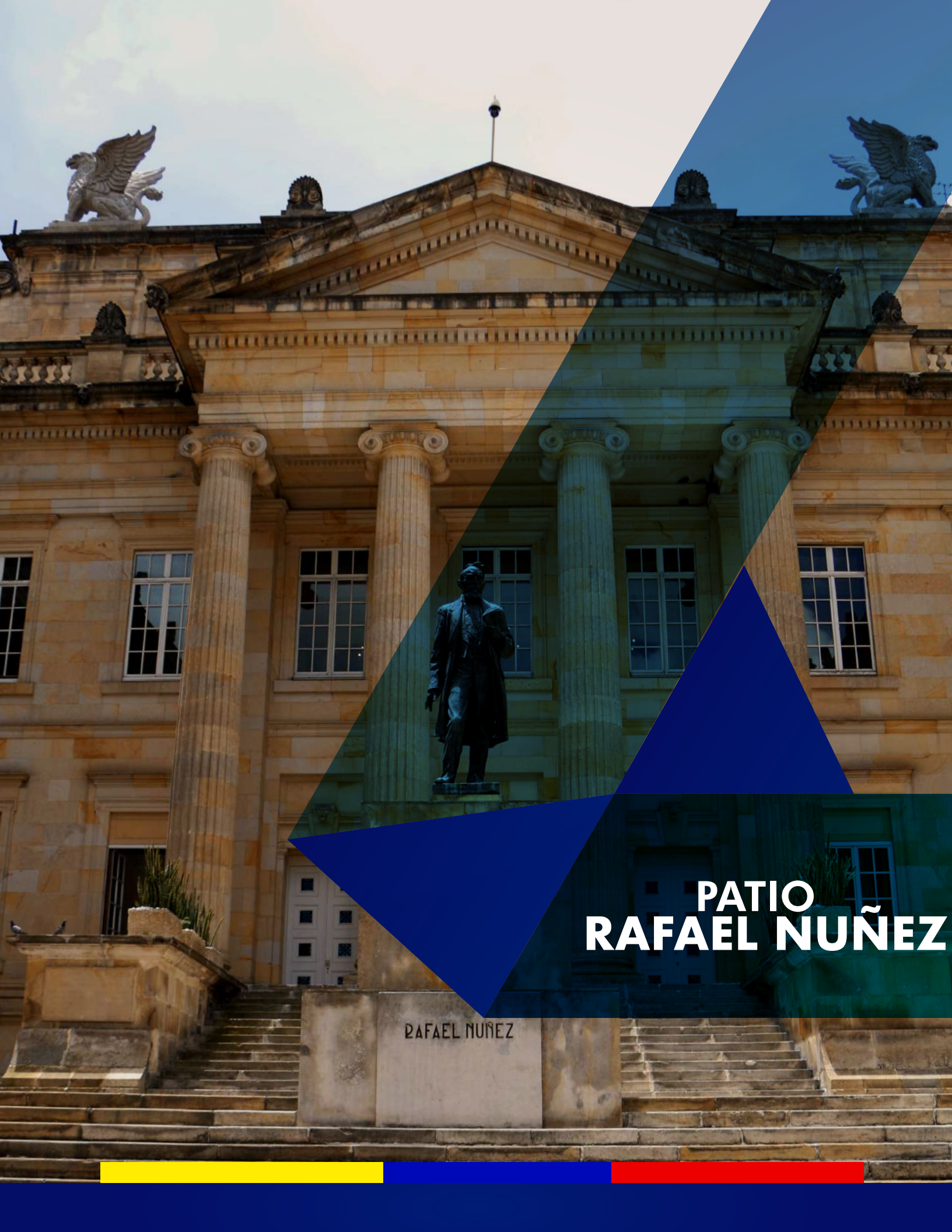
Congreso de la República de Colombia (2013). Ley 1618. *Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad*. Bogotá D.C., Colombia. http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Leyes/Documents/2013/LEY%201618%20DEL%2027%20DE%20FEBRERO%20DE%202013.pdf

Corte Constitucional de Colombia (2011). *Sentencia C-228/11*. https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-228-11.html

Ministerio de Educación Nacional. (2017). *Guía para la implementación del decreto 1421 de 2017. Atención educativa a personas con discapacidad en el marco de la educación inclusiva*. Anexo 2. https://especiales.colombiaaprende.edu.co/emociones-conexion-vital/pdf/L2_R1_Mod2_Guia_apoyo_Decreto_1421.pdf

Naciones Unidas (2016). *Derechos Humanos. Manual para Parlamentarios N° 26*. https://www.refworld.org.es/pdfid/5b72fb824.pdf

Stinco J. (2019). El principio de progresividad en materia de derechos fundamentales. Ab-*REVISTA DE ABOGACÍA*, III (5), 49-62. https://publicaciones.unpaz.edu.ar/OJS/index.php/ab/article/view/539



PATIO RAFAEL NUÑEZ