

Aportes
UdeA
al diálogo nacional



**UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA**

Autores

Pacto fiscal por un desarrollo económico y social incluyente

Coordinador: Mauricio López González, profesor Facultad de Ciencias Económicas
Edwin Esteban Torres Gómez, profesor Facultad de Ciencias Económicas
Jorge Hugo Barrientos Marín, profesor Facultad de Ciencias Económicas
Omar Hernando Bedoya Martínez, profesor Facultad de Ciencias Económicas
Wilman Arturo Gómez Muñoz, profesor Facultad de Ciencias Económicas

Derecho fundamental a la salud y sistema de salud

Coordinadora: Yuly Andrea Marín Ospina, profesora Facultad de Medicina
Claudia Marcela Vélez, profesora Facultad de Medicina
Daniel Felipe Patiño Lugo, profesor Facultad de Medicina
Héctor Iván García García, profesor Facultad de Medicina
Gabriel Jaime Otálvaro Castro, profesor Facultad Nacional de Salud Pública
Román Orlando Restrepo Villa, profesor Facultad Nacional de Salud Pública
Samuel Andrés Arias Valencia, profesor Facultad Nacional de Salud Pública
Yadira Eugenia Borrero Ramírez, profesora Facultad Nacional de Salud Pública
Nora Eugenia Muñoz Franco, profesora Facultad de Ciencias Sociales y Humanas

Implementación plena de los acuerdos de paz

Coordinador: Juan Esteban Pérez Montes, profesor Facultad de Ciencias Agrarias
Vladimir Montoya Arango, profesor del Instituto de Estudios Regionales
Juan Camilo Domínguez Cardona, profesor del Instituto de Estudios Regionales
Hernán Darío Pineda Gómez, profesor del Instituto de Estudios Regionales
Martha Inés Valderrama Barrera, profesora de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Alix Bibiana Gómez Vargas, profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Hernando Muñoz Sánchez, profesor de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas
Jaime Alberto Agudelo Figueroa, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas

Estado social de derecho, protesta social y Fuerza Pública

Coordinadora: Diana Patricia Higuera Peña, profesora Instituto de Estudios Políticos
Andrea Arango Gutiérrez, profesora Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
María Ochoa, profesora Instituto de Estudios Políticos
Nicolás Daniel Yepes, profesor Facultad de Derecho y Ciencias Políticas
Juan Esteban Lopera Morales, profesor Instituto de Estudios Políticos

Juventud y ciudadanía ampliada ¡Luchas por la dignidad!

Coordinador: Iván Felipe Muñoz Echeverri, profesor Facultad Nacional de Salud Pública
María Cecilia Plested Álvarez, profesora Facultad de Educación
Gabriel Jaime Otálvaro Castro, profesor Facultad Nacional de Salud Pública
Julián Alberto Serna Gómez, profesor Facultad de Odontología
Deicy Patricia Hurtado Galeano, profesora Instituto de Estudios Políticos
Wilmar Arley Martínez Casas, profesor Instituto de Estudios Políticos

Las contribuciones realizadas por las profesoras y los profesores de la Universidad de Antioquia en el presente documento, son la respuesta a una invitación de la Rectoría de la Institución. El proceso estuvo coordinado por la Secretaría General y acompañado por la Dirección de Comunicaciones.

Corrección de estilo:

John S. Otálvaro Pérez

Diagramación:

Juliana Morales Urrego
María Alejandra Ríos Meneses
Erledy Arana Grajales

Producción editorial:

Dirección de Comunicaciones e Impresión: Publicaciones VID

Contenido

5 **Presentación**

8 **Mesa 1:** Pacto fiscal y desarrollo económico, social e incluyente.

14 **Mesa 2:** Derecho fundamental a la salud y sistema de salud.

34 **Mesa 3:** Implementación plena de los acuerdos de paz como condición de convivencia democrática.

44 **Mesa 4:** Estado de derecho, protesta social y Fuerza Pública.

54 **Mesa 5:** Juventud y ciudadanía ampliada: ¡Luchas por la dignidad!

77 **Fichas** síntesis con propuestas concretas.

91 **Anexo:** Agenda para el debate: Prioridades en educación superior de Colombia para los próximos cuatro años.

Presentación

El 5 de mayo de 2021 los rectores de siete universidades colombianas, entre ellas la Universidad de Antioquia¹, se pronunciaron públicamente reconociendo el movimiento social en curso «como expresión de las necesidades más sentidas de la sociedad»; un movimiento integrador, plural y diverso que, con el paro nacional del 28 de abril de 2021, retomaba la senda de las manifestaciones iniciadas en 2019 con demandas que incluían, entre otras, la protección a líderes sociales, el cumplimiento de acuerdos logrados en 2018 por estudiantes y profesores universitarios con el Gobierno nacional, el retiro de las reformas laboral, pensional y tributaria en ciernes y la implementación del acuerdo de paz de 2016.

En su pronunciamiento, conocido como *Carta universitaria a la nación colombiana*, los rectores hacían un llamado «a fortalecer el diálogo amplio, inclusivo y honesto» sobre algunos «temas estructurales y urgentes»², e invitaban a la comunidad académica para buscar convergencias, proponer soluciones a la crisis «y construir una Colombia en paz, democrática, equitativa, incluyente y comprometida con el desarrollo sostenible». Esa carta, su intencionalidad y las temáticas allí sugeridas fueron el punto de partida de la invitación que la Rectoría hiciera en ese mismo mes de mayo a las profesoras y a los profesores de la Universidad de Antioquia.

Las reflexiones y propuestas elaboradas por quienes generosamente atendieron aquel llamado se encuentran contenidas en el documento que ahora se presenta. Se trata de un esfuerzo adicional al trabajo que estas mismas personas, y sus colegas de las diferentes facultades, escuelas, institutos y corporaciones de la Universidad de Antioquia, adelantan cotidianamente para responder al desafío de una sociedad cruzada por la desigualdad, la exclusión y la violencia, y que en este preciso momento convoca nuevamente su compromiso con la lectura atenta y la búsqueda de soluciones informadas y factibles, en el marco de la democracia, el diálogo y la paz que han estado históricamente en el horizonte de las y los profesores y de la universidad que constituyen.

¹ Universidad Nacional de Colombia, Pontificia Universidad Javeriana, Universidad de Antioquia, Universidad de los Andes, Universidad Tecnológica de Pereira, Universidad Externado de Colombia y Universidad del Valle. (2021, 5 de mayo). *Carta universitaria a la nación colombiana*. http://iepri.unal.edu.co/fileadmin/Mayo_2021/Carta_Universitaria_a_la_Nacio_n_Colombiana.pdf

² Pacto fiscal y desarrollo económico, social e incluyente; derecho a la salud y sistema de salud; fortalecimiento de la democracia e implementación plena de la Constitución de 1991 como conquista democrática; implementación plena de los acuerdos de paz como condición de convivencia democrática; estado de derecho, protesta social y Fuerza Pública; derecho a la educación y acceso equitativo al conocimiento.

Además de estas temáticas, en razón de su pertinencia para la coyuntura social y política del país se incluye en este documento el texto Agenda para el debate: Prioridades en educación superior de Colombia para los próximos cuatro años, elaborado por los profesores que integran el Consejo Académico de la Universidad de Antioquia.

Aunque los capítulos de este documento siguen la indicación temática de la citada Carta universitaria, ahora se incluye el tema *ciudadanía juvenil* ampliada³. La manera como se nombran los temas también presenta aquí algunos cambios, pero conservan el núcleo problemático básico del listado inicial. El documento surge de un trabajo en «grupos» (temáticos), y constituye el presupuesto básico de la articulación que estos mismos grupos procurarán en adelante para lograr el despliegue de las reflexiones y propuestas, el sentido de aplicación e incidencia que las anima y una más amplia participación.

Aunque recientemente se han puesto en marcha en el país diversas estrategias de diagnóstico, diálogo y recopilación de propuestas⁴, cada una de ellas con metodologías diversas, este ejercicio en la Universidad de Antioquia no es aislado. El documento se suma a la convergencia que necesariamente produce la identidad en las temáticas básicas que se encuentran en esas otras iniciativas. Sin embargo, una característica específica del trabajo que ahora se presenta es la dedicación ordenada de cada grupo a la producción de una reflexión sobre problemas concretos, y la construcción de una síntesis o esquema de propuestas que permite captar rápidamente la forma como la Universidad puede contribuir al conocimiento, al diálogo y a las intervenciones sobre una realidad que reclama urgentemente cambios, por lo menos, en su camino hacia la paz, en el desarrollo económico y social, en su sistema de salud, en los mecanismos y prácticas de la democracia, en el derecho y en las formas de acceso la educación, y en las garantías de la protesta social.

Ojalá este aporte de la Universidad de Antioquia, en este caso de sus profesoras y profesores, estimule el diálogo y permita la toma de decisiones que favorezcan el cierre de brechas y la incorporación de las poblaciones, grupos y colectivos históricamente excluidos, cuya potencia movilizadora se ha hecho presente en los últimos años y la cual no debe ser desatendida por más tiempo.

³ El tema de «Juventud y ciudadanía ampliada» fue adicionado en el documento inicial elaborado por la Universidad Nacional de Colombia, construido también a partir del pronunciamiento de los rectores en la *Carta universitaria a la nación colombiana*. Desde entonces, la propia iniciativa de esta universidad ha incorporado otros temas: «Cambio cultural» y «Agenda 2030 sobre asuntos ambientales y climáticos» (véase: Universidad Nacional de Colombia. (2021). *Convergencia por Colombia. Ideas desde la universidad para diálogos constructivos*. <https://convergenciacolombia.unal.edu.co/>)

⁴ Véanse iniciativas como *Tenemos que hablar Colombia*: «Una plataforma colaborativa de diálogo e incidencia ciudadana para la conversación entre diversos actores de la sociedad colombiana que busca construir, desde las diferencias, una hoja de ruta compartida» (<https://tenemosquehablarcolombia.co/>); y *Pilas con el futuro*: «Un espacio de diálogo interuniversitario para proponer acciones concretas ante los retos que tenemos como sociedad. Queremos incentivar conversaciones que fomenten la toma de decisiones de manera reflexiva y responsable en los distintos escenarios de la construcción social de nuestro país» (<https://universidadean.edu.co/pilas-con-el-futuro>).



Mesas

Mesa 1:

Pacto fiscal y desarrollo económico, social e incluyente

Coordinador: Mauricio López
Edwin Esteban Torres Gómez
Jorge Hugo Barrientos Marín
Omar Hernando Bedoya Martínez
Wilman Arturo Gómez Muñoz

Los desequilibrios fiscales (o «déficits fiscales», como se les conoce coloquialmente) no son excepcionales. Son más bien la norma, especialmente en países en vías de desarrollo donde la desigualdad, la pobreza, la falta de «oportunidades» y la ambiciosa agenda social convierten la expansión del gasto en un objetivo y, en consecuencia, en un factor determinante o responsable del creciente hueco fiscal. Por lo tanto, Colombia no es el único país con desequilibrios fiscales.

Estos desequilibrios son la constante y principal preocupación de cualquier ministro de Hacienda. La segunda es el gasto y, la tercera, el delicado problema de la financiación de tal gasto. En Colombia, desde el año 2000 hemos visto pasar por el Congreso al menos trece reformas tributarias (catorce, con la reciente fallida Ley de Solidaridad Sostenible). Todas ellas han apuntado correctamente, pero sin lograr dar plenamente en el blanco. Cada presidente (y su partido de gobierno) y su ministro de Hacienda, adolecen de lo que Estanislao Zuleta llamaría «el síndrome de no-reciprocidad lógica», esto es, que juzgan su causa por las intenciones, pero la de sus adversarios por sus resultados.

Hace poco más de dos años el Gobierno presentó ante el Congreso la que entonces llamó Ley de Financiamiento, el proyecto de Ley 240 de 2018, una reforma tributaria que buscaba recaudar 14 billones de pesos para completar el presupuesto general de 2019. En ese entonces, diversos analistas y estudiosos afirmaban que el proyecto distaba de ser una reforma estructural y vaticinaron —lejos de considerar la ocurrencia de una pandemia— que en dos años debería presentarse otra reforma para mantener la creciente inversión social.

Hace unos meses el Gobierno radicó ante el Congreso un nuevo proyecto de Ley (594 de 2021) con el rimbombante nombre de Ley de Solidaridad Sostenible, el cual buscaba recaudar mínimo 25 billones adicionales para pagar deuda y atender una agenda social que pesa 10 billones de pesos. Como es de conocimiento común, la reforma se cayó debido a la presión ciudadana y al consecuente estallido social. Fue un proyecto de reforma hasta cierto punto inoportuno, que necesitaba no solo de una mejor estrategia de comunicación de sus bondades —que eran pocas—, sino también de discusiones más técnicas que afrontaran seriamente temas importantes como el manejo del déficit fiscal, la deuda del

Gobierno nacional central y la reforma y necesaria simplificación del Estatuto Tributario. El proyecto, adicionalmente, no iba acompañado de estrategias para enfrentar la evasión y la elusión, ni el fortalecimiento —o reforma— de la DIAN, y carecía de creatividad para captar nuevos contribuyentes, pues ha estado ausente de la agenda el tema de los informales pudientes, cuenta propia y profesionales.

La consecuencia de este paso en falso ya es palpable. Los paros y los bloqueos, aunados al tercer pico de la pandemia, provocaron una caída de los índices de confianza comercial e industrial en abril —el ICCO cayó 13.1 puntos y el ICI 11.9 puntos, frente a marzo—, así como la desaceleración del ritmo de crecimiento del PIB —que al primer trimestre había crecido 1.1 % con respecto al mismo periodo del año pasado—.

Es innegable que se necesita una reforma tributaria, que «para mañana es tarde», pues ya se veía necesaria cuando se presentó, tramitó y aprobó en 2018 la Ley de Financiamiento. En este sentido, y con el ánimo de enmendar el aparente error con el proyecto de reforma radicado en mayo, el Gobierno hace actualmente un nuevo y valiente intento: el 20 de julio radicó la propuesta de reforma tributaria con el sencillo pero emoliente nombre de Proyecto de Inversión Social, que busca recaudar 15.2 billones al año y promete no afectar el bolsillo de las personas naturales ni modificar el IVA.

A continuación, se presenta una serie de propuestas para una reforma estructural, o al menos de largo plazo, que sea general y solidaria, lo más progresiva posible y lo menos onerosa para los contribuyentes más desfavorecidos.

Proyecto de Reforma Tributaria 2021

Para poder cumplir con todos los programas sociales y económicos que requieren recursos de forma prioritaria, la reforma debió considerar —pero no tuvo en cuenta— lo siguiente: a) el apoyo de los gremios económicos que, de forma unilateral, ofrecieron al Gobierno el aplazamiento de la aplicación de los beneficios contemplados en la Ley 2010 del 2019 —rentas exentas, descuentos tributarios, manejo del ICA, que representan en las arcas del Estado un promedio de 6 billones—; b) gravar los salarios altos —como lo había planteado el ministro de Hacienda—; c) el impuesto al patrimonio de forma temporal, que generaría recursos frescos y nuevos; d) gravar las pensiones —en promedio— mayores a 12 o 14 millones, tal como se ha discutido en diversos escenarios; e) establecer siquiera por dos periodos un impuesto temporal a los ingresos superiores a 10 millones, a título de retención en la fuente —que se descontaría en el periodo fiscal siguiente—.

De otra parte, persisten dudas sobre algunos aspectos de la reforma, así: a) en lo que respecta al impuesto de normalización tributaria —que contempla un incremento en la tarifa general para las personas jurídicas al 35 %— y a los mecanismos que minimicen o controlen la evasión —lo que generaría, en promedio, recurso por 6 billones—, el proyecto no permite saber a qué tiempo aplican. Debe recordarse que la tarifa es sobre renta líquida y, seguramente, muchas empresas y sobre todo microempresas van a generar renta líquida igual o inferior a cero, pues la economía no se ha reactivado, como lo cree el Gobierno. Igualmente debe aclararse que lo ya aprobado en el proyecto por parte del Congreso, en materia de renta, se materializará en el año 2023; b) si esta reforma se materializa en el 2023, genera dudas la insistencia del Gobierno en la urgencia de los recursos para los programas sociales contemplados en el proyecto, así como el tiempo que se tardará en lograr el objetivo de control a la evasión. Habrá que esperar la dirección y enfoque que el Congreso le pueda dar al proyecto de reforma tributaria, sin olvidar que en menos de diez meses se llevarán a cabo elecciones parlamentarias.

En cualquier caso, el contexto económico nacional, aparentemente coyuntural, marca el punto de partida sobre el cual debe considerarse la reforma tributaria en el país. Se hace énfasis en que se trata de un contexto «aparentemente coyuntural», porque la pandemia ha mostrado ser resistente y mucho más dura y prolongada de lo que se pensó en sus inicios, lo cual implica un alto grado de incertidumbre sobre la recuperación de la economía en el corto plazo.

De acuerdo con las cifras entregadas por el DANE sobre indicadores de mercado laboral, en junio de 2021 la tasa de desempleo en el país fue del 14.4 %, es decir, un 52 % más alta si se compara con junio de 2019 —prepandemia—, y con una afectación equivalente tanto en hombres como en mujeres. Esto implica que aún falta recuperar alrededor de 2 millones de empleos en Colombia, si comparamos con el nivel de ocupación que se tenía en el país en junio de 2019. En consecuencia, la reforma debe incluir aspectos socioeconómicos que promuevan el desarrollo de las actividades productivas sin concentrarse exclusivamente en la pandemia, pues las reformas no deben ser netamente coyunturales, tal como lo explica la incertidumbre tributaria del país en los últimos años, con reformas aproximadamente cada dos años que incrementan el riesgo de los inversionistas.

Las cifras muestran adicionalmente que las peores cifras en términos de empleo se dan en las mujeres y los jóvenes. Las mujeres tienen una tasa de desempleo del 19.2 %, mientras que la de los hombres es del 12.1 %. En los jóvenes, sin contar la alta tasa de subempleo que hay entre ellos —es decir que muchos no están conformes con sus empleos—,

la tasa de desempleo llega al 23.1 %. Por eso, un primer foco de política se encuentra entonces en la educación superior con pertinencia: se han de ofrecer programas pertinentes, directamente relacionados con las preferencias de los jóvenes y con las necesidades de los empresarios, para lograr reducir aquella tasa de desempleo y el nivel de inconformidad de los jóvenes con sus empleos.

Las cifras de pobreza son aún más crudas. El porcentaje de personas pobres pasó del 35.7 % en 2019 al 42.5 % en 2020. Por lo tanto, se debe identificar una nueva base de población vulnerable para conocer dónde debe enfocarse la política pública. Adicionalmente, al comparar ingresos de la población ocupada entre febrero de 2019 y febrero de 2020 se encuentra que, al sumar el ingreso de todos los trabajadores colombianos, estos dejaron de percibir cerca de 3 billones de pesos por ingresos laborales al mes, lo que implica que en el año se reducen los ingresos para los hogares colombianos en unos 36 billones —sin contar prestaciones sociales—. La conclusión es que, si las finanzas del Gobierno están golpeadas, el bolsillo de los colombianos está en una peor situación. Y, por lo tanto, los nuevos impuestos no deben dirigirse a personas naturales, población vulnerable o consumo de bienes de primera necesidad.

En cuanto el impacto de la situación, este ha sido heterogéneo en las regiones y tampoco deben reducirse las transferencias de la nación a los entes territoriales, pues estos son los encargados de hacer que las ayudas y programas sociales lleguen a cada rincón del país. Adicionalmente, urge diseñar políticas educativas con pertinencia que maximicen el ingreso de la población joven al sistema de educación superior en el país. Programas como «Matrícula cero» son muy útiles, pero el problema de fondo está en aquellos jóvenes que ni siquiera pueden acceder a la educación superior, lo cual demanda una ampliación de la base presupuestal para que las universidades públicas e instituciones de educación superior puedan ampliar cupos y ofrecer programas nuevos, pertinentes y de calidad.

Finalmente, en relación con el desempleo de los jóvenes más vulnerables, de los jóvenes carentes de oportunidades, que ni estudian ni trabajan y que son cada vez más —actualmente se estima esta población en 2.7 millones de personas—, es evidente que la situación tiene impactos negativos sobre la pobreza y las condiciones de vida, tanto de ellos como de los hogares que habitan. Por eso, las propuestas concretas son las presentadas a continuación.

Propuestas

- Los nuevos impuestos no deben dirigirse a personas naturales, población vulnerable o consumo de bienes de primera necesidad.
- La reforma debe incluir aspectos socioeconómicos que promuevan el desarrollo de las actividades productivas, sin concentrarse exclusivamente en la pandemia.
- No se deben reducir las transferencias de la nación a los entes territoriales.
- Se deben priorizar políticas que maximicen el ingreso de la población joven al sistema de educación superior, y políticas de educación superior con pertinencia: que consulten las preferencias de los jóvenes y las necesidades de los empresarios.
- Se debe ampliar la base presupuestal para universidades públicas e instituciones de educación superior.
- Las universidades públicas deben ampliar su oferta educativa para tratar de llegar cada vez más a un mayor número de personas, en especial de ingresos bajos.
- Las universidades públicas deben llevar sus acciones de investigación y de extensión a los jóvenes, de modo tal que sea posible contar con programas diversos —culturales, deportivos, educativos, recreativos, etc.— para una comunidad más amplia.
- Con el apoyo del SENA, se deben brindar cursos en diferentes frentes, los cuales están focalizados para emprendimientos de jóvenes de bajos ingresos.

Mesa 2:

Derecho fundamental a la salud y sistema de salud

Coordinadora: Yuly Andrea Marín Ospina
Claudia Marcela Vélez
Daniel Felipe Patiño Lugo
Héctor Iván García García
Gabriel Jaime Otálvaro Castro
Román Orlando Restrepo Villa
Samuel Andrés Arias Valencia
Yadira Eugenia Borrero Ramírez
Nora Eugenia Muñoz Franco

El paro nacional de 2021 puso de nuevo en la agenda pública diferentes problemas estructurales de nuestro país, siendo evidente el reclamo de la población y de diversos sectores por un diálogo amplio que permita avanzar hacia soluciones reales. En ese sentido, en la *Carta Universitaria a la Nación Colombiana* (Montoya et al., 2021), diferentes instituciones de educación superior, entre ellas la Universidad de Antioquia, proponen un diálogo amplio, inclusivo y honesto.

Entre los temas de esta agenda se encuentra el «derecho fundamental a la salud y el sistema de salud», que en su momento significó el retiro del proyecto de Ley 010 del Senado y 425 de la Cámara (Proyecto de Ley 10 de 2020), lo cual, si bien puede considerarse como un logro, no representa una solución definitiva y deja el reto de construir de forma colectiva y concertada un nuevo sistema.

El propósito de este documento es aportar elementos para esa construcción colectiva; recoge los aportes de profesores de la Universidad de Antioquia, de organizaciones de la sociedad civil y de movimientos sociales y populares.

Por otro lado, si bien los temas del derecho fundamental a la salud y de un nuevo sistema de salud se trabajan en este escrito, es importante anotar que la situación de salud de la población depende de la configuración de procesos sociales determinantes, de los cuales el sistema de salud es solo uno. En este sentido, consideramos que los temas abordados en las otras mesas se relacionan estrechamente con el derecho fundamental a la salud.

En una primera parte, se presentan apuntes sobre el derecho a la salud y su relación con el sistema; en un segundo momento, los problemas del Sistema General de Seguridad Social en Salud —SGSSS—. En el tercer apartado se relacionan las propuestas para la construcción de un nuevo sistema de salud, exponiendo nuestra postura, los puntos en los que se encuentran consensos y aquellos en los cuales los disensos demandan de manera más sentida una participación amplia, el diálogo y la concertación. En el cuarto apartado se proponen unos lineamientos para diseñar una metodología de construcción colectiva y concertada del nuevo sistema.

Es importante resaltar que más que una postura acabada, este texto es una invitación al diálogo, al debate, a la construcción colectiva de un nuevo sistema con la participación amplia de diversos actores, tanto los institucionales, como

aquellos que representan movimientos sociales y populares, las minorías étnicas y demás colectividades que, desde el conocimiento de sus realidades y territorialidades, tienen insumos esenciales y demandan una participación real y decisoria.

Derecho fundamental a la salud y su relación con el sistema de salud

Si bien el derecho a la atención en salud es el componente más visible del derecho a la salud, este no se agota en aquel, incluso, como se ha reconocido, la organización de servicios de salud es el menor de los determinantes del proceso salud-enfermedad-cuidado (Lalonde, 1978).

Una consideración más amplia del derecho a la salud está contemplada en el artículo 12 del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (ONU, 1966), el Derecho a la Salud se concibe como «el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental». Adicionalmente, la Observación General 14 señaló que «la salud es un derecho humano fundamental e indispensable para el ejercicio de los demás derechos humanos» (Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR], 2000, p. 1) y, en ese sentido, estableció que «el derecho a la salud está estrechamente vinculado con el ejercicio de otros derechos humanos» (CESCR, 2000, p. 2), como la vida, alimentación, vivienda, trabajo, educación, dignidad humana, vida privada, acceso a la información y libertad de asociación, reunión y circulación, no discriminación, igualdad, entre otros. Al reivindicar esta concepción amplia, los Estados asumen el compromiso de la garantía del conjunto de derechos y el reconocimiento de los determinantes sociales y los procesos de determinación social del complejo salud-enfermedad-cuidado.

Esto no implica que el sistema de salud sea el responsable principal de la garantía de todo el conjunto de derechos, pero sí le cabe la responsabilidad de reconocer la complejidad involucrada en la salud y de liderar el manejo de las evidencias para que estos otros, con su conocimiento y recursos, contribuyan a la construcción de salud desde esta perspectiva amplia vinculada con el bienestar y el buen vivir. Lo anterior exige reconocer que la planificación de la salud de las poblaciones es parte de la planificación social y del desarrollo de país.

En consecuencia, en el marco de las funciones esenciales de la salud pública (Muñoz et al., 2000), se impone al sector salud la responsabilidad de abogacía, entendida como el ejercicio de buscar, animar y liderar en el Estado, y frente a los demás sectores, recomendaciones y acciones que tengan como objetivo el bienestar y la salud poblacional. Dentro de este rol, es fundamental una vigilancia permanente a la «salud en todas las políticas» (Organización Panamericana de la Salud [OPS], 2014, p. 23).

En conclusión, si bien existe consenso en que el nuevo sistema de salud debe desarrollarse a la luz de la Ley Estatutaria de 2015 (Ley 1751 de 2015), es importante reconocer que este derecho fundamental tiene un marco conceptual y normativo en el plano internacional que debe ser considerado. Es necesario y urgente que se reconozca más allá de su componente prestacional y se enfatice la responsabilidad del Estado sobre todos los determinantes del bienestar en general, que siempre redundarán en la salud de la población.

Problemas del Sistema General de Seguridad Social en Salud —SGSSS—

El SGSSS, creado con la Ley 100 de 1993, ha sido modificado por un gran número de normas que aún después de la Ley Estatutaria de 2015 (Ley 1751 de 2015) lo fueron ajustando sin transformarlo de fondo ni solucionar sus problemas estructurales. Si bien algunos actores sostienen que lo que se requiere son ajustes al modelo actual, es evidente la necesidad de crear un nuevo sistema que recoja los avances y aprendizajes, supere sus problemas y contribuya a subsanar las inequidades y al bienestar de la población. A continuación, se exponen los problemas acumulados que sirven de sustento a las propuestas.

Modelo y rectoría del sistema

Frente al **gasto en salud**, aunque algunos valoran como favorable el incremento paulatino de los recursos públicos invertidos en el SGSSS, las dificultades de la financiación trascienden la proporción del PIB invertida en salud, que de por sí juzgamos insuficiente e inferior a la de otros países de la región con ingresos similares.

Uno de los problemas documentados más importante es la intermediación financiera realizada por las aseguradoras que ha significado dificultades para el flujo de los recursos, afectando a los prestadores, especialmente a los públicos, poniendo en riesgo su funcionamiento, lo que en muchos casos ha terminado en cierre de servicios o de instituciones o en su privatización. Por otro lado, el carácter morbicéntrico del sistema y la organización de la prestación de los servicios en torno al mercado hace que la mayor parte de los recursos financieros del sistema, entregados como unidades de pago por capitación —UPC—, se dedique a la atención individual de la enfermedad, en desmedro de acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y control de riesgos en salud pública.

Colombia optó por un diseño estructural del sistema basado en el aseguramiento (Ley 100 de 1993), agenciado por actores privados motivados por los márgenes de ganancia producto del manejo financiero de los grandes volúmenes de recursos que se mueven en un sistema como el de la seguridad social en salud, convirtiéndose básicamente en intermediarios de la prestación de los servicios para la población y sustituyendo al Estado en la garantía de estos. En la organización del mencionado aseguramiento se optó por la segmentación de la población, lo cual comprometió la condición de ciudadanía, como sujeto del derecho a la salud, por la demostración de la capacidad o no de pago como puerta de entrada al sistema. No obstante, y a pesar de que se ha promocionado el éxito del sistema en el aumento de las coberturas basadas en el aseguramiento social, este no se ha correspondido de la misma manera con el acceso real a los servicios de salud con oportunidad y calidad. La cantidad siempre creciente de tutelas e incidentes de desacato, así como las complicaciones, secuelas y muertes evitables, son la evidencia de barreras de acceso a los servicios para la población.

Uno de los problemas más identificados en el sistema es la debilidad de la función rectora. El papel y la capacidad del Estado han cedido claramente ante el poder de los grandes grupos económicos nacionales e internacionales en manos de los cuales se encuentran las aseguradoras en salud del país. Esta debilidad es aún más sensible en los niveles subnacionales del sistema, donde se resienten más fuertemente los problemas de la prestación de servicios y el ejercicio de funciones como las de inspección, vigilancia y control. Esta debilidad es, a la vez, oportunidad para el fortalecimiento de intereses privados en los recursos del sistema. En suma, la gobernanza del sistema en las condiciones mencionadas se encuentra fuertemente cuestionada.

Adicionalmente, el predominio de la racionalidad económica en el sistema ha favorecido prácticas perversas que cuestionan su legitimidad y su ética, en muchos casos claramente corruptas. En asuntos como contratación, tarifas, incentivos, administración transparente, entre otros, ha faltado claridad, simplicidad y cumplimiento de la normatividad. Por último, si bien la disminución del gasto de bolsillo es una ganancia que debe conservarse, se presentan barreras de acceso económicas por los pagos directos para el acceso a los servicios de salud.

En cuanto a la **prestación de los servicios de salud**, si bien se ha incrementado el número de instituciones prestadoras de servicios de salud —IPS—, este aumento ha sido a expensas de IPS privadas —en la actualidad el 90 % de la oferta—, ubicadas en su mayoría en las grandes

urbes, asociado a un debilitamiento sistemático de la oferta pública que en algunos territorios es la única opción. Esto ha ocurrido en un contexto caracterizado por: i) formas de contratación con los prestadores determinadas —en mayor medida— por los aseguradores, quienes ostentan una posición dominante; ii) ingreso de capital extranjero para invertir en la prestación de servicios; iii) presión de actores armados para desviar recursos sectoriales tanto a la guerra como a actores privados; y, iv) intensificación de prácticas corruptas.

El diseño de mercado en la prestación de servicios y el imperativo de sostenibilidad financiera que recae sobre los prestadores impone relaciones de competencia contraria al propósito de construcción y operación en redes integradas de salud, posibilitando la fragmentación e imposibilitando la atención integral, integrada y continua, a la vez que se favorecen las barreras de acceso, se fortalecen los modelos centrados en la enfermedad y la alta complejidad, incrementando los costos. Ante lo anterior, los desarrollos normativos de los últimos cinco años, como la Política de Atención Integral en Salud, el Modelo de Atención Integral Territorial en Salud y las Rutas de Atención Integral (Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud], 2016), no parecen encajar ni constituyen una verdadera solución porque la estructura del sistema no es la adecuada para sus marcos estratégicos y operativos. Adicionalmente, la separación de los «beneficios» en acciones individuales y colectivas resulta en mayor segmentación de la población, desarticulación institucional y fragmentación de servicios, dificultando así, aún más, la implementación de estrategias integrales de salud pública, de base poblacional.

En medio de la compleja interacción entre mecanismos de financiación y de prestación de servicios públicos y privados en salud en Colombia están la **medicina prepagada**, los planes complementarios y, en general, los planes voluntarios de salud, que son mecanismos de aseguramiento privados que permiten que los usuarios accedan, aparentemente con mayor facilidad y oportunidad, a los mismos servicios que se prestan en el SGSSS. Estos mecanismos de aseguramiento privado paralelos crean dos conflictos: i) generan un acceso diferencial a los servicios, basado en la capacidad de pago privado, lo cual es valorado como injusto, dado que el acceso se debe basar solamente en la necesidad en salud y no en la capacidad de pago, y ii) desvía recursos, humanos y físicos, que como en otros sistemas son escasos; por lo tanto, hay un desperdicio de estos recursos y una barrera a la universalidad cuando algunos profesionales e IPS solo atienden a las personas con planes privados.

Estos otros mecanismos de aseguramiento pueden comprometer la calidad y aumentar los tiempos de espera para los usuarios regulares del SGSSS que no tienen seguros privados.

El **talento humano en salud** —THS— ha sido uno de los actores más vulnerado por el SGSSS. Si bien se ha incrementado el número de trabajadores de algunas profesiones y técnicas; aún no alcanzamos el indicador propuesto por la Organización Mundial de la Salud (OMS) para profesionales en medicina y enfermería (MinSalud, 2018; OMS, 2008) y hay necesidad de continuar aumentando su número, así como el de especialistas, subespecialistas y profesionales en áreas clínicas y de salud pública.

En la distribución del THS se presenta una concentración en las grandes urbes con insuficiencias en las periferias y la ruralidad. En cuanto a la calidad, se ha documentado falencias en la formación, especialmente en competencias relacionadas con humanización de la atención, promoción de la salud, prevención de la enfermedad, atención primaria de salud, vigilancia epidemiológica y control de riesgos, entre otras, lo cual se ha relacionado con la disminución de la capacidad resolutive en el primer nivel de atención.

No se cuenta con un sistema de información que permita conocer en detalle la situación del THS, la oferta, la demanda, el perfil y alcance de su práctica, la ubicación geográfica y las condiciones laborales. Por otro lado, al parecer, la creciente oferta privada de instituciones de educación superior no ha dado respuesta a los problemas de cantidad ni de distribución.

Un asunto grave y muy sentido son las condiciones laborales precarias, que distan de las características del trabajo decente y digno contemplado en nuestra Constitución (arts. 25, 53, 54 y 56). Así mismo, la pérdida de autonomía ha sido uno de los problemas más denunciados, que ha limitado su pleno ejercicio profesional, comprometido la calidad y resultado en barreras de acceso a la población.

Frente a la **participación social** en el sistema de salud, aunque la Constitución define que somos un Estado Social de Derecho, democrático y participativo, la investigación al respecto muestra, por un lado, que en los espacios de participación institucional en salud la voz de las comunidades no es vinculante y, que generalmente, su participación es solo de carácter consultivo. De otro lado, las investigaciones sobre acción colectiva y luchas sociales en el campo sanitario evidencian que, pese a las demandas en salud de diferentes movimientos sociales y los esfuerzos de actores sociales y políticos para presentar proyectos de ley alternativos en salud, sus voces son minoritarias y no se logra una correlación de fuerzas en el Congreso que permita los cambios

demandados en el sistema de salud.

Los problemas son más sentidos y evidentes en la ruralidad y la periferia del país, como bien lo saben los actores subalternos del campo de la salud, como los movimientos indígenas, campesinos, negros, raizales y palenqueros, de mujeres, LGTBI, cívicos, colectivos juveniles, sindicales, etc. Estos actores coinciden en que el sistema no garantiza el derecho para la mayoría de la población, con especial desventaja para algunas regiones como el Pacífico, el Caribe, Orinoquía, Amazonía, y en general la zona rural del país y las zonas urbanas periféricas.

Tal como lo han enfatizado diferentes movimientos sociales, el sistema reproduce las injusticias y la exclusión de la sociedad colombiana. Las regiones con mayores desigualdades sociales no cuentan con infraestructura, dotación, ni THS suficiente y adecuado para garantizar el acceso efectivo, oportuno y continuo a la atención sanitaria, además de haber identificado otros problemas claves como la falta de ética y corrupción en el manejo de los recursos, las múltiples barreras de acceso —especialmente administrativas—, la falta de humanización e insuficiente calidad técnica en la atención, la poca democracia en las decisiones y, en suma, las deficiencias graves en la garantía del derecho a la salud.

La pandemia por covid-19 mostró la urgencia de un nuevo sistema de salud. Al igual que en todos los países, ha develado y profundizado las falencias del sistema. En particular se ha observado una falta de estándares nacionales de recopilación oportuna de datos, incluidos los datos de vigilancia epidemiológica desagregada. También se identifican falencias en relación con la capacidad de laboratorios, con retrasos en la realización de pruebas diagnósticas a individuos sintomáticos y a contactos, e hizo difícil conocer el panorama epidemiológico. La falta de soberanía tecnológica, y nuestra gran dependencia de los mercados internacionales para proveer medicamentos esenciales y vacunas.

La pandemia exacerbó las inequidades, especialmente se ha observado la incapacidad de atender las solicitudes de personal sanitario adicional en comunidades geográficamente distantes; la reducción en el porcentaje de mujeres que participan en la fuerza laboral y el aumento en las disparidades educativas entre estudiantes de alta y baja condición económica, y de alto y bajo rendimiento académico.

Las propuestas para un nuevo sistema de salud

Las propuestas que aquí presentamos son fruto del análisis que como profesores de la Universidad de Antioquia hemos venido realizando en nuestro trabajo diario. Además, tienen en cuenta resultados de investigaciones y aportes de organizaciones de la sociedad civil

como la Mesa Antioquia por la Transformación del Sistema de Salud (Asociación Médica Sindical Colombiana [ASMEDAS], 2021), la Mesa de Salud y Seguridad Social de Antioquia, la propuesta de la Federación Médica Colombiana, suscrita además por Comisión de Seguimiento de la Sentencia T-760 de 2008 y varias asociaciones, al igual que los realizados por el Pacto Nacional por la Salud y la Vida (2021), por movimientos populares como el indígena, afro, raizal y palenquero, campesino, mujeres, de juventudes, LGTBI, entre otros.

Carácter y principios del Sistema de Salud

Proponemos un nuevo sistema de salud pública, único, público, basado en la Atención Primaria de Salud, centrado en el cuidado de la vida y con enfoque territorial, que se oriente, al menos, por los siguientes principios:

- Universalidad: todos los habitantes del país tienen derecho a la salud en términos y condiciones igualitarias y sin discriminación.
- Equidad: entendido como la distribución justa de recursos, oportunidades, bienes y servicios, a partir de la consideración diferencial de las necesidades y capacidades de las personas; la ausencia de diferencias injustas, evitables o remediabiles en salud.
- Solidaridad: expresado en la contribución relativa a la capacidad de pago para el financiamiento de los servicios para todos y en las relaciones de cooperación entre actores y sectores
- Enfoque territorial: reconoce la diversidad territorio-poblacional del país desde sus aspectos cosmogónicos, ontológicos y culturales en las concepciones del proceso salud-enfermedad-cuidado y, desde allí, determina las acciones sanitarias en los planos individual y colectivo que supera la división político-administrativa del país y que pone, en el centro, el cuidado de la vida toda y la armonía con el territorio.
- Atención integral, integrada, continua y de calidad: la atención incluirá acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad, diagnóstico, tratamiento y rehabilitación de las personas, así como el cuidado de la salud y la vida, en todas las etapas del curso de vida; dirigida a las personas, las familias y la comunidad; con continuidad y demás atributos de la calidad en salud y en relación estrecha con otros sectores.
- Participación: las decisiones serán tomadas a partir de la deliberación amplia y democrática, garantizando espacios de toma de decisiones en los diferentes niveles de gobierno y donde la participación de las comunidades sea decisoria y no simplemente consultiva.
- Interculturalidad: la respuesta en salud de las comunidades debe

consultar los contextos socioculturales, sus modelos explicativos y las cosmovisiones y cosmogonías en las que se inspiran, donde el papel del sistema se descubre en el diálogo de saberes.

- Enfoque diferencial: entendido como una perspectiva de análisis, de actuación y de evaluación, que reconoce en la población las diversidades de género y orientación sexual, culturales, étnicas, de clase social, y de salud física o mental. Identifica los procesos y las situaciones de fragilidad, inequidad y exclusión; las relaciones de poder que las producen identifican las necesidades específicas y las respuestas diferenciales y direcciona las acciones para la transformación de las inequidades.
- Cuidado: se inspira y se compromete con la vida humana en condiciones de dignidad como máximo valor social y del sistema de salud, y materializa la característica relacional como condición básica de la existencia humana en la tierra.

Rectoría y gobernanza en salud

La rectoría debe ser un rol indelegable del Estado, se requiere su fortalecimiento desde lo central y territorial. Para avanzar en la gobernanza en salud se requiere la creación de espacios, tanto a nivel nacional como territorial, con participación real de los diferentes actores como un elemento fundamental. El nuevo sistema debe considerar comisiones intersectoriales de nivel central y territorial que aborden los determinantes en procura de avanzar en la garantía del derecho fundamental, más allá del acceso a los servicios asistenciales. Se deben fortalecer las capacidades de inspección, vigilancia y control a nivel nacional, dotando de capacidades y mayores alcances a los territorios.

Financiación del sistema de salud

La financiación del sistema descansará fundamentalmente en la responsabilidad del Estado, en cada uno de sus niveles de organización—el nacional, el departamental y el municipal—que, según el diseño de descentralización y sus competencias, tendrán como responsabilidad primaria la financiación de sus instituciones públicas, sus programas y sus proyectos. Los entes territoriales contarán con recursos del Sistema General de Participaciones, fundado en los principios de complementariedad y subsidiariedad.

Desde el punto de vista de las fuentes, el sistema se financiará con recursos públicos. En primer lugar, recaudados mediante impuestos a la renta y al consumo, siendo los primeros los que constituyen el mayor

volumen de los recursos totales. Una segunda fuente sería constituida por un impuesto a la nómina de carácter progresivo, donde se recaude de las empresas según su tamaño y de los salarios según su monto, siendo excluidos las empresas de menor tamaño y los niveles más bajos del salario. Se deben explorar fuentes adicionales, algunas de ellas controversiales, tales como: la imposición con destino específico a actividades económicas que representen riesgos mayores para la salud, la naturaleza y los recursos naturales, así como impuestos al consumo de bienes y servicios suntuosos.

En la administración, en respaldo de la descentralización del sistema y del enfoque territorial, los recursos tendrán administración pública y serán manejados en fondos territoriales en la nación, en los departamentos, distritos y municipios, con el diseño de fuertes mecanismos de vigilancia y control en los que un elemento fundamental será la participación social. Se debe fortalecer la capacitación, asesoramiento y supervisión para la conformación y administración de los recursos de los fondos de salud.

El principio rector de la asignación de los recursos será el subsidio a la oferta. Este se constituye en el mecanismo que garantiza que los recursos se apliquen en los servicios a los individuos y a la población, que estén disponibles en todo momento y en todo lugar y en una estrategia de protección del patrimonio público a cargo del sistema.

Prestación de servicios

La prestación de servicios de salud, como servicio de carácter público, será ofertada por instituciones públicas, privadas o de carácter mixto sin ánimo de lucro, organizadas en redes integradas de servicios de salud que sean coordinadas por las entidades territoriales. Nos adherimos a las propuestas que apuntan a la gestión sanitaria en territorios saludables, noción que pretende superar las barreras que representa la división política del país.

Es urgente el fortalecimiento de la red pública en todo el territorio nacional, garantizando todos los recursos necesarios, lo que incluye el recurso humano suficiente. Esta oferta pública debe tener asegurada la financiación estatal. Es necesario superar la competencia entre prestadores y avanzar hacia la cooperación.

El artículo 15 de la Ley Estatutaria en Salud indica que «se garantizaría el derecho fundamental a la salud a través de la prestación de servicios y tecnologías exceptuando aquellas que cumplieran con los criterios de exclusión» (Ley 1751 de 2015). Actualmente se cuenta

con listado positivo, de exclusiones y MIPRES (MinSalud, s.f.). En las propuestas revisadas, algunos actores plantean la necesidad de ceñirse a este mandato constitucional conservando las exclusiones y eliminando el listado positivo. Al respecto, hacemos las siguientes recomendaciones: i) corresponde al sistema de salud la cobertura de los servicios y tecnologías que tienen como propósito promover, proteger, mantener y recuperar la salud, no siendo de su competencia la cobertura de otro tipo de servicios. Sin embargo, es necesario el trabajo articulado entre el sector salud y otros sectores especialmente a nivel territorial para la gestión sobre los Determinantes Sociales de la Salud DSS; ii) la definición de prioridades y asignación de recursos públicos para garantizar el acceso a los servicios de salud requiere, de un lado, un análisis técnico riguroso, no solo limitado a la efectividad y seguridad de las intervenciones en salud, y, de otro lado, un diálogo amplio, participativo y vinculante, que permita conocer e incluir las voces de los ciudadanos sobre lo que se consideran son prioridades sanitarias; iii) para desarrollar el principio de interculturalidad e integrar las medicinas tradicionales es importante definir criterios y mecanismos que permitan identificar e incluir dichas prácticas ancestrales, y concertar con las comunidades cómo organizar y prestar los servicios de salud; iv) frente a la política farmacéutica y de tecnologías en salud, existe un consenso sobre la necesidad de que sea centralizada, propender por desarrollar las capacidades del país y avanzar hacia la soberanía científica.

Talento humano en salud —THS—

Con respecto al THS existe consenso en las propuestas de las diversas organizaciones en la importancia de este tema. Un punto de partida puede ser la Política Nacional de Talento Humano en Salud de 2018 (MinSalud, 2018), actualizar y complementar el diagnóstico allí contenido para replantear los desafíos, estrategias y líneas de acción.

En primer lugar, es necesario que se reconozca la amplitud del THS, su relevancia y la importancia de comprender su rol como equipo y no solo como oficios independientes, superando la visión de los últimos proyectos de ley que se centran en la medicina general, familiar y especialidades médicas. En segundo lugar, es imprescindible un diálogo amplio, que cuente con la participación de todos los actores relacionados, pues gran parte de los desencuentros están relacionados con las posturas unilaterales de algunos actores.

Un tercer punto es la formación del THS, la necesidad de fortalecer las instituciones de educación superior —IES— públicas, la identificación de prioridades en formación en pregrado, posgrado y formación continua,

tanto en cantidad como en calidad. A nuestro juicio, su formación debe continuar en cabeza de las IES y no de prestadores de servicios.

Es importante explorar estrategias para que este recurso se distribuya de forma equitativa en el país, superando la concentración actual, esto requiere incentivos que favorezcan la permanencia y la vinculación de habitantes en los territorios a procesos formativos. Es necesaria la implementación de un mecanismo permanente de monitoreo de la distribución y condiciones laborales del THS, con articulación entre dependencias territoriales y nacionales de los sectores de educación y salud, el sistema de ciencia, tecnología e innovación, y los sistemas de investigación de las instituciones de educación superior.

Finalmente, es necesario que el THS cuente con condiciones de trabajo dignas, algunas propuestas plantean un Estatuto Único del Trabajador de la Salud. Vale la pena estudiar estas iniciativas y, en un diálogo amplio, concertar con los actores cuáles son las mejores alternativas, conservando como principio que siempre represente mejoras a la situación actual y que se respeten los derechos adquiridos.

El papel de las comunidades y los ciudadanos

El nuevo sistema de salud debe contar con una amplia participación social. Reconocemos que las decisiones en salud no corresponden exclusivamente a discusiones de carácter técnico, sino que involucran al conjunto de la sociedad, por ello deben ser tomadas a partir de una amplia deliberación social que conduzca a construir acuerdos de manera democrática, donde todas las voces y posiciones sean escuchadas y puedan efectivamente incidir en las decisiones sectoriales. Por eso consideramos que se debe propender por garantizar que el nuevo sistema sea construido a partir de un proceso radicalmente democrático, que consulte las demandas, aprendizajes y propuestas desde los grupos organizados y los habitantes en los territorios.

Se debe construir una política pública nacional de participación sectorial, a través de un proceso de democracia sustantiva que garantice que las voces ciudadanas tengan carácter decisorio, a partir de mecanismos claros y transparentes previamente concertados.

Se deben definir y organizar los espacios de toma de decisiones garantizando una correlación de fuerzas donde trabajadores, representantes de movimientos sociales, procesos organizativos y comunidades logren un nivel de participación decisorio. Además, deben construirse espacios de toma de decisiones desde los diferentes niveles territoriales, considerando tanto la división político-administrativa del país como las territorialidades comunitarias expresadas a través de

resguardos, consejos comunitarios, zonas de reserva campesina, entre otras.

Se deben implementar procesos sólidos de control social sobre los planes, programas, proyectos y recursos del sector. Para ello se debe garantizar que los actores sociales cuenten con garantías de seguridad, capacitación permanente y acceso oportuno a la información, entre otros, de manera que los ejercicios de control social puedan ser verdaderamente efectivos.

Propuestas urgentes para el control de la pandemia por covid-19

Las lecciones aprendidas con la pandemia por covid-19, que provienen de la experiencia local e internacional, se resumen en tres: respuestas transversales, medidas de salud pública y arreglos del sistema de salud.

En relación con las respuestas transversales se propone: i) la toma de decisiones debe balancear la centralización y descentralización entre los niveles nacional/departamental/municipal para evitar respuestas fragmentadas y un «éxito epidemiológico» desigual entre diferentes localidades, municipalidades o departamentos; ii) la acción coordinada del Gobierno nacional con decisiones centralizadas relativas a la adquisición de equipos de protección personal, insumos, reactivos, equipos y kits para pruebas diagnósticas, medicamentos esenciales, equipos para habilitar unidades de cuidados intensivos, vacunas y otros elementos esenciales para la prestación de servicios de salud; iii) diseñar estrategias de apoyo económico para las personas y familias que se ven afectadas laboral y económicamente, estrategias que deben garantizarse durante la pandemia y extenderse al periodo de pospandemia, mientras se recupera la economía nacional y el empleo. Especial atención en diseñar estrategias que eviten el incremento desigual del desempleo, empobrecimiento de las mujeres y la sobrecarga de los cuidados; iv) garantizar un compromiso efectivo del Estado con metas en el mediano y largo plazo para recuperar la capacidad tecnológica en miras al desarrollo de vacunas y medicamentos esenciales, así como aumentar la financiación de la investigación, el desarrollo y la innovación que permita perseguir la soberanía tecnológica.

Frente a las medidas de salud pública se plantea: i) la inversión y optimización de sistemas de vigilancia epidemiológica que permita la recopilación oportuna y precisa de información para la toma de decisiones, así como aumentar la inversión y mejorar la capacidad de los laboratorios para realizar pruebas diagnósticas; ii) analizar y tomar medidas de salud pública de manera oportuna y regulada, ajustadas a las necesidades comunicadas de manera efectiva a la población, y

minimizando las inequidades entre poblaciones; iii) desarrollar y probar planes de preparación para futuras pandemias o crisis de salud pública en el largo plazo.

En los arreglos del sistema de salud se requiere: i) implementar estrategias y priorizar aquellos servicios de salud que deben ser continuamente prestados a los ciudadanos; ii) desarrollar estrategias para desatrasar aquellos servicios que dejaron de ser prestados y divulgar esta información masivamente; iii) aumentar el THS y desarrollar programas de retención e incentivos para que permanezcan en el país.

La transición hacia el nuevo sistema de salud

El cambio de sistema de salud, si bien está ampliamente justificado y es necesario, se debe realizar de forma tal que no afecte el derecho a la salud y la atención de las personas, familias y comunidades. Debe estimarse con cuidado el tiempo y los procesos necesarios de transición, los cuales podrían empezar por las periferias y áreas rurales en donde existen mayores desigualdades y barreras para el acceso a los servicios.

Propuestas para un diálogo nacional amplio

La construcción del sistema de salud pública, en tanto asunto que interesa al conjunto de la sociedad, es una posibilidad histórica de vivencia y construcción de ciudadanía y democracia y, por tanto, no es solo un ejercicio que le compete a técnicos y expertos en el tema. Es indispensable lograr un compromiso explícito del Gobierno nacional frente a evitar el ejercicio antidemocrático de realizar reformas unilaterales al sistema de salud por la vía del Ejecutivo a través de actos administrativos. Es necesario reconstruir la confianza entre los actores como condición para emprender un proceso de diálogo amplio, democrático y participativo de construcción de acuerdos para transformar el sistema. Una construcción social amplia, incluyente y democrática tendrá que propiciar un diálogo desde la pluralidad de los sujetos y voces que componen esta sociedad pluriétnica y pluricultural que somos.

Esto implica reconocer, a su vez, que en un diálogo plural tiene cabida el conflicto y el disenso, asuntos que son propios de la interacción entre actores con características diversas e intereses particulares, que se convocan en torno a un propósito común, y que le dan sentido a esa construcción plural. Por ello, hay que reconocer que una convocatoria a un diálogo social amplio no tiene necesariamente como horizonte la construcción de consensos unánimes, pero sí de acuerdos derivados de espacios genuinos de diálogo y construcción colectiva. Por tanto, se

requieren de unos acuerdos metodológicos explícitos, de una amplia convocatoria, de la transparencia en la presentación de los avances y resultados y de la participación equitativa de diversos actores a lo largo de la geografía nacional, en el que estén involucrados, al menos: i) trabajadores de la salud —de la prestación y de la administración, de los entes territoriales—; ii) usuarios de servicios; iii) instituciones: prestadores, aseguradores, entes territoriales; iv) colectivos y líderes que trabajan en salud —movimientos sociales, ONG y colectivos sociales—; v) grupos sociales que trabajen en otros sectores; vi) sociedad civil en general; vii) políticos — ejecutivo, legislativo, judicial—; viii) técnicos y especialistas del sistema de salud; ix) actores del ámbito urbano y rural; x) minorías étnicas; xi) actores de la academia.

Dado el ambiente extendido de desconfianza entre los actores, el rechazo generalizado a las propuestas gubernamentales de reforma que han sido tramitadas y el ambiente de polarización política de los últimos años, así como que las universidades constituyen uno de los actores sociales con mayor legitimidad y confianza en el país, se propone que los actores de la academia jueguen un papel de mediación, facilitación y sistematización de los diálogos. Se podrían constituir equipos regionales interdisciplinarios en que se involucren académicos de diferentes disciplinas de áreas como: salud, ciencias sociales, derecho y ciencias políticas, economía y administración, ambiente, ecología e ingeniería, entre otros.

Reconociendo la diversidad etnocultural del país, a su vez en consideración a la profunda inequidad territorial y de capacidades de respuesta sanitaria institucional, es imprescindible que el proceso de diálogo se configure con suficiente flexibilidad y adaptabilidad metodológica a las condiciones locales. Proponemos la realización de un diálogo iterativo por niveles (entre y a través), en el que se combinen espacios y mecanismos como: i) espacios de escucha amplia, presenciales y virtuales, a la par de mecanismos informativos de los participantes y avances que se van dando en el proceso; ii) espacios de discusión — de conversación, deliberación y síntesis—, en donde se identifiquen los acuerdos logrados progresivamente y los puntos de disenso que persisten; iii) consulta con expertos para temas específicos; iv) mecanismos de elaboración (escritura) de la propuesta y de divulgación amplia de lo logrado.

El proceso de diálogo considerará y valorará tanto la evidencia científica global como la local, así como los valores, experiencias y saberes tradicionales.

El desarrollo del proceso metodológico será sistematizado, porque

este, a su vez, puede servir como insumo para el diseño de estrategias de retroalimentación del nuevo sistema de salud pública que se construya, incorporando en su desarrollo mecanismos de aprendizaje rápido que involucren la experiencia de los ciudadanos en la gestión de la salud, poniendo en el centro de esta las necesidades y potencialidades de las personas y grupos humanos, aprovechando los aprendizajes derivados de la experiencia, fomentando la colaboración y el desarrollo de conocimiento pertinente producido desde la praxis, como se viene proponiendo en algunos sistemas de salud en el mundo (Lavis et al., 2018).

Hacemos un llamado a que las universidades colombianas demuestren, con el ejemplo, el compromiso con las propuestas que le realiza al Gobierno nacional y al conjunto de la sociedad, mediante el auspicio y facilitación de estrategias de diálogo y construcción participativa de un nuevo sistema de salud que han ido surgiendo en el contexto del paro nacional del 2021.

Referencias bibliográficas

- Asociación Médica Sindical Colombiana [ASMEDAS] (Seccional Antioquia). (2021). *Consensos para la Transformación del Sistema de Salud en Colombia*. <https://asmedasantioquia.org/2021/03/30/consensos-para-la-transformacion-del-sistema-de-salud-en-colombia/>
- Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales [CESCR]. (2000, 11 de agosto). *Observación general N° 14 (2000): El derecho al disfrute del más alto nivel posible de salud (artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales)*. Organización de las Naciones Unidas [ONU]. <https://www.refworld.org/es/docid/47ebcc492.html>
- Constitución Política de Colombia. (1991). Artículos 25, 53, 54 y 56. *Gaceta Constitucional No. 116 de 20 de julio de 1991*. <http://www.secretariassenado.gov.co/index.php/constitucion-politica>
- Lalonde, M. (1978). El pensamiento de Canadá respecto de las estrategias epidemiológicas en salud. *Bol Oficina Sanit Panam OSP*, 84(3):189-195.
- Lavis, J., Gauvin, F., Mattison, C., Moat, K., Waddell, K., Wilson, M., & Reid, R. (2018, 10 de diciembre). *Creating Rapid-learning Health Systems in Canada*. McMaster Health Forum. <https://www.mcmasterforum.org/docs/default-source/product-documents/rapid-responses/creating-rapid-learning-health-systems-in-canada.pdf?sfvrsn=4>
- Ley 100 de 1993. (1993, 23 de diciembre). Por la cual se crea el Sistema de Seguridad Social Integral y se dictan otras disposiciones. *Diario Oficial No. 41.148*. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0100_1993.html
- Ley 1751 de 2015. (2015, 16 de febrero). Por medio de la cual se regula el derecho fundamental a la salud y se dictan otras disposiciones. https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/Ley%201751%20de%202015.pdf
- Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud]. (s.f.). *¿Qué es MIPRES?* <https://www.sispro.gov.co/central-prestadores-de-servicios/Pages/MIPRES.aspx>

- Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud]. (2016). *Política de Atención Integral en Salud. «Un sistema de salud al servicio de la gente»*. MinSalud. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/modelo-pais-2016.pdf>
- Ministerio de Salud y Protección Social [MinSalud]. (2018). *Política Nacional de Talento Humano en Salud. Dirección de Desarrollo del Talento Humano en Salud*. MinSalud. <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/VS/TH/politica-nacional-talento-humano-salud.pdf>
- Montoya, D., Peláez, J. H., Arboleda, J. J., Gaviria, A., Gaviria, L. F., Parra, H., y Varela, E. (2021, 5 de mayo). *Carta Universitaria a la Nación Colombiana*. UdeA Noticias. <https://bit.ly/3fy8CLZ>
- Muñoz, F., López, D., Halverson, P., Guerra, C., Hanna, W., Larrieu, M., Ubilla, S., y Zeballos, J. L. (2000). Las funciones esenciales de la salud pública: un tema emergente en las reformas del sector de la salud. *Rev Panam Salud Pública*, 8(1/2), 126-134. <https://www.scielosp.org/pdf/rpsp/v8n1-2/3012.pdf>
- Organización de las Naciones Unidas [ONU]. (1966). *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. ONU. <https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cescr.aspx>
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2008). *Estableciendo y monitoreando las metas para los recursos humanos de la salud: enfoque basado en la densidad de la fuerza de trabajo*. https://www.who.int/hrh/statistics/Spotlight_6_SP.pdf
- Organización Panamericana de la Salud [OPS]. (2014). *Plan de acción sobre la salud en todas las políticas*. Organización Mundial de la Salud [OMS]. <https://www.paho.org/hq/dmdocuments/2014/CD53-10-s.pdf>
- Pacto Nacional por la Salud y la Vida. (2021). *Convocatoria al Encuentro Nacional del Pacto Nacional por la Salud y la Vida. 7 y 8 de agosto. Construyamos un nuevo sistema de salud*. <https://www.pactosaludyvida.org/construyamos-un-nuevo-sistema-de-salud/>
- Proyecto de Ley 10 de 2020. (2021, 16 de marzo). Por medio de la cual se dictan disposiciones orientadas a garantizar el Derecho

Fundamental a la Salud dentro del Sistema General de Seguridad Social, de conformidad con la ley 1751 de 2015, y la sostenibilidad del Sistema de Salud. <http://leyes.senado.gov.co/proyectos/index.php/textos-radicados-senado/p-ley-2020-2021/1791-proyecto-de-ley-010-de-2020>

Mesa 3:

Implementación plena de los acuerdos de paz como condición de convivencia democrática

Coordinador: Juan Esteban Pérez Montes
Vladimir Montoya Arango
Juan Camilo Domínguez Cardona
Hernán Darío Pineda Gómez
Martha Inés Valderrama Barrera
Alix Bibiana Gómez Vargas
Hernando Muñoz Sánchez
Jaime Alberto Agudelo Figueroa

A 30 años de la promulgación de la actual Carta política: «La Constitución de la Paz», tal y como fuera reconocida y apropiada por nuestra sociedad, que vivió en 1991 un momento crucial de esperanza en cuanto a la terminación del conflicto armado y el establecimiento de un nuevo pacto social centrado en la garantía de derechos, guía para la transformación del Estado; la paz sigue siendo el derecho fundamental anhelado, reclamado, de muchas dolorosas maneras frustrado y, ante todo, sigue siendo el derecho fundamental necesario para la transición a una sociedad justa y democrática.

La paz es un fin esencial del Estado según lo consagra la Constitución de 1991 en su artículo 22: «La paz es un derecho y un deber de obligatorio cumplimiento». Más aún, la Constitución se esfuerza en promover una comprensión de la paz como condición estructurante de la vida digna, por lo que en referencia al derecho a la educación en el artículo 67 dispone: «La educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia», y al promulgar los deberes y obligaciones de las personas; en el artículo 95 establece: «Defender y difundir los derechos humanos como fundamento de la convivencia pacífica; [...] Propender al logro y mantenimiento de la paz». Así, la Constitución de 1991 dejó en claro la primacía de la paz como fin del Estado social de derecho, por lo tanto, la paz no es un capricho de gobiernos, ni es susceptible de tratamientos ideológicos, ni de gestiones maniqueas.

La paz en Colombia es deber fundamental y representa el mayor anhelo social de una Nación donde sean posibles la convivencia pacífica y la vida digna.

La Corte Constitucional, organismo garante de la Constitución de 1991, asignó a las instituciones del Estado una doble obligación con respecto al *Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y el Establecimiento de una Paz Estable y Duradera*: «Por un lado, cumplir de buena fe con lo establecido en el Acuerdo Final y, por el otro, que sus actuaciones, los desarrollos normativos del Acuerdo Final que adopten, y su interpretación y aplicación, guarden coherencia e integralidad con lo acordado, preservando los contenidos, objetivos, compromisos, espíritu y principios del Acuerdo Final» (Sentencia C-630 de 2017). En consecuencia, la Corte ratificó el

mandato constitucional de la paz y conminó al Estado Colombiano a la implementación del acuerdo final —AF—, sin miramientos, valoraciones tendenciosas o interpretaciones amañadas que pudieren conducir a la tergiversación, obstaculización o dilación en el cumplimiento de lo acordado.

Bajo estas y otras múltiples consideraciones en torno a la construcción de la paz en Colombia, la Universidad de Antioquia, en tanto universidad pública, se ha comprometido de manera irrestricta con el cumplimiento del contenido del acuerdo final y la construcción de la paz. En tal sentido, nuestra institución entiende que alcanzar y materializar el AF exige esfuerzos, compromisos y voluntades genuinas del Estado, las organizaciones de la sociedad civil, la población en reincorporación, la ciudadanía en general y diversos sectores y actores para reconocer que son las víctimas del conflicto armado interno el centro sobre el cual debe gravitar la materialización del acuerdo; víctimas, además, dentro de las cuáles se incluyen la propia Universidad y los universitarios, que por décadas han padecido ultrajes y violaciones de sus derechos cometidos por diferentes actores del conflicto armado. Por ello, la Universidad de Antioquia ha asumido una postura transparente frente al acuerdo final: aportar con su quehacer institucional, sus capacidades académicas y su reconocimiento social al cumplimiento integral del mismo, y hacer seguimiento acerca de los avances, retrocesos e implicaciones asociadas a su implementación. Para ello, la Universidad avanza en su visión de la paz como derecho fundamental, ratificando los principios constitucionales y su compromiso expreso en el actual Plan de Desarrollo Institucional 2017-2027: «Una universidad equitativa, inclusiva e intercultural que siembra la paz con enfoque territorial e integral».

*La Universidad de Antioquia es territorio de paz,
y una Universidad de paz y para la paz.*

Diagnóstico

Tras la suscripción del AF, su implementación ha sido puesta en duda en medio de una disputa política e ideológica entre múltiples actores políticos y de la sociedad en general. Esto se agudizó con las fisuras generadas por el plebiscito del 2016, en el que por un pequeño margen se impuso el rechazo a la ratificación del AF, y con la elección presidencial de Iván Duque Márquez para el período 2018-2022, dado que el partido político que lo respaldó ha señalado de manera reiterada reservas frente a lo pactado en La Habana. Al presidente, múltiples sectores de la sociedad civil, organizaciones de víctimas, excombatientes en proceso de reincorporación, países e instituciones garantes, le han manifestado

que los retrasos, dilaciones o variaciones en lo acordado ponen en serio riesgo el proceso de paz, mientras atizan nuevos estertores de guerras y violencias fratricidas. La carencia de compromiso político del actual Gobierno nacional con la implementación del AF está incidiendo en las reconfiguraciones territoriales del conflicto armado y en sus múltiples manifestaciones y efectos: asesinatos, desplazamientos forzados masivos, amenazas, masacres e intimidaciones hacen parte de los repertorios que expresan la ineficiencia estatal para transformar los escenarios de conflicto y guerra en espacios de paz, así como para garantizar los preceptos constitucionales ya referenciados.

La simulación de la implementación del AF, o su no materialización, son hoy denunciadas por muchos actores sociales como una agenda en contra del derecho fundamental a la paz, en contra de lo acordado y en contra de la sociedad y su anhelo de convivencia pacífica y vida digna.

La firma del AF constituye una política de Estado, coherente con su fin esencial de garante del derecho fundamental a la paz y la vida digna. La adecuada puesta en marcha y cumplimiento de lo acordado obliga a los Gobiernos, desde 2016 y por tres períodos presidenciales posteriores, a que promuevan una intervención articulada de las instituciones estatales, que se creen nuevas instituciones y garanticen el financiamiento adecuado dentro del presupuesto nacional que permita el desarrollo de las acciones necesarias para la implementación del AF. Ello presupone la confluencia del Estado como un todo, con recursos nuevos, con institucionalidad y con programas y proyectos enfocados en los puntos acordados: ordenamiento territorial para la paz, participación política, reparación y atención integral a las víctimas, dejación de armas y reincorporación a la vida civil, sustitución de cultivos de uso ilícito y sistema integral de verdad y justicia.

La Universidad de Antioquia ha constatado, en territorios donde hace presencia y que han sido fuertemente afectados por el conflicto armado, que prevalece aún la desarticulación entre actores de los Gobiernos local, departamental y nacional, así como entre ellos y organizaciones de la sociedad civil, universidades públicas y privadas, las ONG, agencias de cooperación internacional y otros actores institucionales que han emergido del propio AF. Esta desarticulación constituye una evidencia clara de la falta de voluntad e interés estatal en el cumplimiento del acuerdo, tras ello, viene dilatando de manera sistemática el anhelo de la transformación que ya insinuaba con precisión cada uno de los puntos del AF.

La Universidad ha advertido que los vacíos, incumplimientos y demoras en la implementación y el desfinanciamiento de la institucionalidad ligada al AF inciden en la reconfiguración del conflicto armado y las violencias que se ejercen contra las comunidades rurales y contra los excombatientes en proceso de reincorporación.

Son particularmente graves para el logro de la paz estable y duradera los siguientes asuntos:

1. El asesinato de líderes y lideresas sociales y de excombatientes en proceso de reincorporación a la vida civil, ya que pone de presente la inacción del Gobierno en pro del derecho a la vida y la falta de garantías para el ejercicio de la participación política, además de generar un entorno de victimización, violencias múltiples, desplazamiento forzado, empobrecimiento y desconfianza de la sociedad y las organizaciones sociales en las instituciones.
2. La implementación lenta, tardía y desarticulada de lo acordado en referencia con la reforma rural integral, o su puesta en marcha sometida al enfoque de especialización productiva rural, empresarismo agroindustrial, rentabilidad productiva y modelo agroexportador contradice las prioridades y el compromiso pactado en el acuerdo con la transformación de la vida de las familias campesinas y los principios de economía solidaria, democratización de la propiedad rural y enfoque comunitario presentes en el AF.
3. La crisis del ordenamiento territorial para la paz como consecuencia de la ausencia progresiva de las instituciones estatales en los denominados Espacios Territoriales de Capacitación y Reincorporación —ETCR—, su desmantelamiento o la falta de inserción de los mismos en el ordenamiento territorial de los municipios evidencia las debilidades tajantes de lo pactado en términos de la reincorporación social, económica y política de excombatientes, quienes por falta de garantías vienen experimentando el desplazamiento forzado sistemático, el empobrecimiento y la falta de oportunidades para lograr una verdadera incorporación a la vida civil. Es evidente el surgimiento de Nuevas Áreas de Reincorporación —NAR—, que no han sido reconocidas como posibilidad de nuevos espacios para la paz y no cuentan con decidido apoyo institucional.
4. La limitación de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET— a obras de infraestructura y acciones de escala local está llevando a que se pierda el sentido integrador regional de los Planes de Acción para la Transformación Regional —PATR—. Además, el Gobierno central ha superpuesto a los territorios objeto del AF, las denominadas «Zonas Futuro», que en esencia retoman una visión de control militar, legataria de la Política Nacional del Control Territorial.

5. El incumplimiento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos —PNIS— ha sido un factor central en la desestabilización del orden social en las regiones cocaleras, como es evidente en el norte de Antioquia y sur de Córdoba, principalmente. No cumplirle a las más de 90 000 familias campesinas en todo el país que firmaron el acuerdo de sustitución voluntaria ha acrecentado la desconfianza hacia el Estado y ha favorecido la implantación de grupos armados al margen de la ley. Parte de los líderes sociales asesinados en el sur de Córdoba, Bajo Cauca y Norte de Antioquia, así como en el Medio y Bajo Atrato chocoanos, estaban ligados a los procesos de sustitución de cultivos de uso ilícito.
6. La escasa implementación de lo acordado en referencia con la participación política, reduciendo la democracia a reuniones con dignatarios y representantes gremiales, desconoce una necesaria transformación del régimen político. Especialmente crítico a este respecto ha sido el bloqueo a la efectiva participación de las víctimas. El derecho a la protesta ha sido puesto en vilo ante la inclemente represión estatal a las manifestaciones sociales, particularmente desde octubre de 2018 hasta ahora, donde uno de los ejes estructurantes de la movilización social ha tenido como referente el incumplimiento del AF y sus efectos en los territorios y poblaciones.
7. La manifiesta oposición de sectores políticos al despliegue de las acciones del Sistema Integral para la Paz —SIP—, así como los intentos de bloquear o entorpecer su funcionamiento y el intencionado uso ideológico de los actos que profieren, afectando de manera particular a la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad y la Justicia Especial para la Paz. Sin embargo, la Universidad ha verificado y, además, participado directamente en los esfuerzos de estas instituciones en avanzar en sus cometidos, aún en medio de grandes dificultades financieras derivadas de la disminución de recursos para su funcionamiento en el actual Gobierno nacional, así como de las restricciones impuestas por la pandemia de la covid-19.
8. El aumento exponencial de la violencia en algunas regiones, desde 2018 hasta ahora, particularmente en el Bajo Cauca antioqueño, en el sur de Córdoba, en el Bajo y Medio Atrato en Antioquia y Chocó, en el Suroeste antioqueño y en el Oriente antioqueño, fronterizo con la región del Magdalena Medio. Así mismo, en

otras regiones del país como el Catatumbo, Cauca, Nariño, Valle del Cauca, Putumayo y Meta. Es particularmente preocupante la consolidación de grupos armados ilegales como el Clan del Golfo y Los Caparros, entre otros, así como el regreso a las armas de disidencias de las Farc-EP y el fortalecimiento del ELN, todo ello respaldado por la ineficiencia estatal para garantizar presencia territorial, materializar la necesaria intervención social, atender la seguridad y para proteger la vida.

9. La centralidad de las víctimas en el acuerdo final se ha diluido y persiste el incumplimiento respecto a la adecuación y fortalecimiento de la Política de Atención y Reparación Integral. Igualmente, coexisten diferentes normativas en la materia, no siempre complementarias; además de que se evidencia la ausencia de medidas efectivas para la restitución de tierras despojadas, y la falta de implementación de procesos efectivos de retorno de víctimas individuales y colectivas de desplazamiento forzado. Los retrasos en la reparación material de las víctimas constituyen verdaderas barreras para el restablecimiento de su dignidad, como punto de partida para la restitución de derechos y la reconciliación con miras al cierre de este largo período de conflicto armado.
10. A todo lo anterior se le suma el desinterés, la apatía y la indiferencia de sectores de la sociedad civil que, antes de constituirse en fuerza y motor para la materialización del acuerdo, han desestimado su verdadera importancia y la manera como su cumplimiento puede contribuir a genuinas transformaciones de realidades, poblaciones y territorios urbanos y rurales históricamente afectados por el conflicto, las violencias, el empobrecimiento, la vulneración de sus derechos fundamentales, el deterioro ambiental y las diversas manifestaciones de exclusión y el abandono estatal.

La Universidad de Antioquia advierte que, a pesar de este diagnóstico crítico, la paz no está condenada al fracaso, vibra en el corazón de comunidades rurales y urbanas con las que interactuamos en aquellos territorios fuertemente afectados por el conflicto armado. Las víctimas, actores institucionales, empresarios, líderes sociales, excombatientes y población en general siguen exigiendo el cumplimiento de lo pactado.

Propuestas

Para la institucionalidad estatal y en articulación con la Universidad

1. El Gobierno nacional tiene que acelerar los procesos de acceso y regularización de la tierra y a la implementación de los lineamientos acordados en los PDET, con enfoque participativos y de integración regional.
2. Avanzar en un enfoque territorial abierto, adaptativo y apropiado para el ordenamiento de la ruralidad basado en el reconocimiento de las diversas formas de propiedad colectiva existentes, reconociendo la existencia de territorios de especial protección, particularmente los antiguos ETCR, las NAR, las zonas de reserva campesina y los territorios étnicos.
3. Adoptar como guía dentro de la implementación de la reforma rural integral el reconocimiento del campesinado como sujeto de derechos, así como la adopción del marco jurídico de la resolución de la ONU referente a ello.
4. Implementar el enfoque territorial del desarrollo rural que articule la diversidad de modos de producción, la soberanía alimentaria y que propenda por la protección de los derechos territoriales desde el reconocimiento de una cultura, la identidad y las territorialidades campesinas y étnicas.
5. Cumplir sin dilaciones el PNIS en toda su dimensión, vinculando de manera activa e integral a las familias campesinas y promoviendo su apertura a nuevas familias que así lo soliciten es un imperativo. El cumplimiento total del PNIS tiene que anteceder a cualquier otra estrategia gubernamental como la erradicación forzosa y la aspersión aérea con glifosato, lo contrario no es más que un flagrante engaño de parte del Estado a las familias campesinas.
6. Generar oportunidades efectivas para que sean las universidades públicas y privadas quienes, con sus capacidades técnicas, humanas y coayuden en la implementación de los PDET en colaboración directa con los entes territoriales locales y las comunidades locales y regionales.
7. Fortalecer las instituciones creadas por el AF, en particular los consejos municipales y departamentales de paz, mediante el otorgamiento de más y mejores herramientas y recursos que les permitan agenciar la implementación del AF.
8. Articular la Ley 1448 y el AF para dar atención integral a las víctimas del conflicto armado interno, que garantice el goce efectivo de sus derechos y el restablecimiento de su dignidad humana.

Propuestas para y desde la Universidad de Antioquia:

Se considera fundamental, en correspondencia con el plan de desarrollo institucional, fortalecer la Unidad Especial de Paz en todas sus dimensiones, incluyendo recursos físicos, académicos, logísticos y administrativos que le otorguen autonomía, posicionamiento interno y proyección social. Incluso si para todo ello es necesario hacer transformaciones normativas y administrativas en la institución. Para ello, proponemos algunos lineamientos que pueden contribuir a este proceso de fortalecimiento hacia un programa estratégico y especial, como ya lo insinúa el plan de desarrollo de nuestra Alma Máter:

1. Fortalecimiento del equipo interdisciplinario de la Unidad Especial de Paz que junto a la comunidad universitaria de Medellín y las Sedes y Seccionales:
 - a.** Elabore un mapeo de actores universitarios y de las acciones en extensión e investigación que estén relacionadas con el acompañamiento a las comunidades en la veeduría a la implementación del AF.
 - b.** Elabore una guía metodológica adecuada para el seguimiento a la implementación del AF, desde un enfoque territorial, la cual puede ser propuesta a los gobiernos central, departamental y locales, así como a organismos multilaterales que acompañan la implementación y a la sociedad en general.
 - c.** Construya los referentes conceptuales que inspiran y orientan el trabajo universitario por la paz.
 - d.** Diseñe un proyecto estratégico multidisciplinario sobre paces, memoria, verdad y reconciliación en la Universidad, que permee los currículos y alrededor de ello el desarrollo de las funciones sustantivas universitarias.
2. Configuración de un “Observatorio Territorial del AF para Antioquia”, centrado en el seguimiento y monitoreo de la implementación en el contexto departamental, que elabore informes periódicos, autónomos, donde se detallen los análisis de los grados de implementación, dando cuenta de los enfoques, las metodologías, los actores inmersos, las tensiones y retrocesos en la implementación, así como las sugerencias para los tomadores de decisiones políticas y la sociedad en general sobre el avance en la implementación del AF. Igualmente esta unidad deberá construir informes de seguimiento sobre las acciones propias de la Universidad y su aporte al cumplimiento del AF. Este observatorio propenderá por una adecuada articulación con las instancias nacionales e internacionales designadas para hacer seguimiento a la implementación del AF, sin perder su autonomía.

3. Considerar la creación del Centro de Estudios para la Paz de la Universidad de Antioquia, adscrito a la Unidad de Paz, desde donde se proyecte el Observatorio, la producción de conocimiento y la proyección social para la paz territorial, bajo enfoques fundamentados en el pluralismo crítico.
4. Promover el fortalecimiento de la red interuniversitaria para la paz con el liderazgo y participación activa de universidades públicas.
5. Fortalecer la gestión de recursos, proyectos y convenios de cooperación nacional e internacional para la paz en articulación con las unidades académicas.
6. La creación de un Fondo Universitario para la docencia, la extensión y la investigación para la Paz gerenciado por la Unidad Especial de Paz que posibilite la articulación de todas las unidades académicas alrededor del AF independiente de las convocatorias regulares de las Vicerrectorías misionales y que articule la acción de estas últimas.
7. Identificación de oportunidades para el desarrollo de acciones y estrategias que contribuyan al cumplimiento del AF y generación de esquemas de articulación con la Gobernación de Antioquia y municipios PDET en dicho propósito, así como con entidades de la sociedad civil.
8. Avanzar en la relación Universidad/Comunidades para fortalecer, potenciar y visibilizar experiencias de práctica, investigación aplicada, intervención social que se inscriban en estas formas de relacionamiento que tienen como fin último la organización, la innovación y la movilización social por y para las paces.
9. Declarar por los próximos 10 años el 24 de noviembre (o el día hábil siguiente) como: “Día universitario de la Paz y la Reconciliación”, en el cual todas las actividades académicas y culturales de todas las unidades académicas giren en torno a la promoción de la Paz, la convivencia pacífica, la reconciliación y la no repetición.
10. Realización de las reformas reglamentarias necesarias para que aquellos estudiantes que desertaron como consecuencia de las afectaciones por el conflicto armado interno puedan retomar sus estudios conducentes a titularse como profesionales de la Universidad. Esto como un gesto de reconocimiento de la afectación a la propia universidad y como un mecanismo efectivo de reparación.

Mesa 4: Estado social de derecho, protesta social y Fuerza Pública

Reflexiones sobre desigualdad,
democracia y fuerza pública en
Colombia.

Una invitación al fortalecimiento
del diálogo territorial y la
formación cívico- política

Coordinadora: Diana Patricia Higuera Peña
Andrea Arango Gutiérrez
María Ochoa
Nicolás Daniel Yepes
Juan Esteban Lopera Morales

Con independencia del tipo de Estado que se observe, aparecerá inevitablemente en un sitio más o menos protagónico la cuestión del uso de la fuerza como el medio decisivo para el mantenimiento del orden instituido. De ahí que los Estados —también los democráticos, sociales y de derecho— se encuentren autorizados para el uso de recursos coactivos, los cuales suelen escoltar desde los más rudos actos de violencia física hasta los controles simbólicos más silenciosos, presentados todos bajo el aspecto de facultades públicas.

Es decir que los cambios que introducen en un Estado los componentes democrático, social y de derecho no tienen que ver tanto con el uso permitido de la violencia como con una serie de condiciones especiales para el ejercicio de ese poder, entre las cuales se encuentra la sujeción a las reglas públicamente acordadas, la ampliación de los márgenes de tolerancia y reconocimiento político y el compromiso con la movilización de recursos para la satisfacción de las necesidades materiales de la población, de suerte que la fuerza no se convierta en un medio disponible de respuesta frente a las demandas ciudadanas. De no operar estas condiciones, ese mismo modelo de Estado prevé controles intra e interinstitucionales, políticos, administrativos y disciplinarios frente a eventuales excesos u omisiones, particularmente de los poderes públicos y en específico de la fuerza pública.

La consagración constitucional de esta forma de Estado en Colombia a partir de 1991 estableció un proyecto político que funge a la vez como programa y mandato al hacer exigible que las acciones y decisiones de las autoridades y de los particulares coincidan con los fundamentos de ese pacto constitucional. El diseño de sistemas institucionales de controles y contrapesos ha implicado históricamente una sana desconfianza en el poder y si bien la constitución vigente abordó esta tarea al intentar corregir desbalances estructurales ligados, entre otros, al presidencialismo y a la dificultad para el efectivo control de la violencia legitimada y autorizada en el país, es todavía notorio que en Colombia no hemos podido plantear la ecuación óptima entre poderes ni fortalecer una infraestructura social con capacidad de gestión y presión para que esto sea posible.

Para comprender algunas de las dinámicas complejas de acoplamiento entre democracia, Estado social y uso de la fuerza, resulta interesante examinar el marco situacional de la

protesta. Este documento se ocupa brevemente de proponer algunas reflexiones diagnósticas del caso colombiano en el que destacan problemáticas asociadas a la reacción policivo-militar frente a las movilizaciones ciudadanas, aunque pasando del uso de ese poder coactivo como causa única o integral del problema. El énfasis se ha puesto sobre todo en los distintos desequilibrios que han hecho esto posible, especialmente los derivados de la desigualdad económica y la radicalización política.

Los elementos centrales de este diagnóstico aplican para los más recientes episodios de movilización social que han tenido lugar durante el primer semestre de 2021, aunque es verdad que su desarrollo también introdujo novedades para el análisis. Así, la activa participación de medios de comunicación alternativos, de organizaciones de la sociedad civil e incluso de organismos internacionales que produjeron una multiplicidad de pronunciamientos sobre la coyuntura, nos ha llevado a pensar que tal vez es allí donde la academia y la universidad pueden contribuir al objetivo democrático de transformar las retóricas de confrontación en gestión de conflictos mediante el fomento de espacios para el diálogo y la formación política.

Diagnóstico

Si bien el proceso constituyente de hace tres décadas estimuló parte de un debate amplio sobre algunos de los pactos fundamentales que debíamos realizar como sociedad, su garantía económica no fue un compromiso tan decidido en los Gobiernos y legislaturas siguientes. La garantía de los derechos sociales, en ocasiones delegada, tercerizada o privatizada, evidencia que hasta la fecha se ha postergado la construcción de un acuerdo económico fundamental sobre la base de una estructura tributaria nacional progresiva y un modelo sostenible de desarrollo económico. El mantenimiento de esta estructura social inequitativa ha contribuido sin duda al incremento del descontento social en Colombia.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en el documento de *Observaciones y Recomendaciones*, entregado al país en junio de 2021 tras su visita de trabajo, destacó que el aumento de la pobreza y la desigualdad fue un factor importante en el desencadenamiento de las protestas. De acuerdo con las fuentes oficiales, en el 2020 la pobreza monetaria alcanzó el 42.5 % de la población y la pobreza monetaria extrema fue de 15.1 %; es decir que un total de 21 millones de personas se encontraban en situación de pobreza y 7.5 millones en pobreza extrema, resaltando también que el índice de desempleo a nivel nacional en el trimestre febrero-abril 2021 fue de 15.1 %, con afectación particular

a mujeres —8.3 % más en comparación con los hombres— y jóvenes —18.1 %— (CIDH, 2021).

A esta truncada expectativa de una garantía social mínima se suma un amplio legado de violencias; las derivadas y asociadas al conflicto armado acaban de componer un panorama desfavorable para el ejercicio de los derechos, especialmente de los políticos, entre los que se cuenta el de la movilización y la protesta social. Esto es así porque la prolongación del conflicto ha resultado funcional para desactivar la oposición política y social mediante el uso de recursos legales o directamente ilegales de control, haciendo incluso pasar por mediocres esfuerzos sociales e institucionales significativos de realización del proyecto de ampliación democrática.

Así, los actores de la protesta social —que en potencia incluyen a toda la ciudadanía en sociedades democráticas— son especialmente vulnerables en entornos conflictivos, ya que son blanco de presiones, intimidación y ataques de grupos alzados en armas con quienes en ocasiones también se han permitido —mezcla de afinidad y coexistencia— relaciones ambiguas. La complejidad de este contexto ha consentido a su vez el desafortunado señalamiento de quienes ejercen la protesta y la oposición política, calificados cuando menos de agentes perturbadores del orden o directamente acusados de actores subversivos.

El oportunismo y la ligereza con que reiteradamente las mismas autoridades señalan vínculos espurios o infiltraciones improbadas de ilegales entre los manifestantes, no solo ha conducido a la deslegitimación del ejercicio de la protesta sino también a la peligrosa exposición de quienes hacen uso de ese derecho, con el dañino efecto colateral que sucede a este señalamiento: la autorización implícita de usos intensivos de fuerza —pública o privada¹— contra los manifestantes.

Aunque las cifras consultadas son variables, permiten ilustrar la gravedad de estas circunstancias. La Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos de Naciones Unidas —OACNUDH— reportó 133 asesinatos contra defensores de derechos humanos en el 2020; el Instituto de Estudios para el Desarrollo y la Paz —Indepaz— registró 310 homicidios de personas con liderazgo social y defensoras de los derechos humanos durante ese mismo año. Por otra parte, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia informó el asesinato de 73 firmantes del acuerdo de paz durante esa misma anualidad (CIDH, 2021).

¹ Esto se manifiesta en el uso desenfadado de armas por parte de civiles para repeler, contener y enfrenar algunas de las manifestaciones —violentas o no— de la protesta, y la permisibilidad, inacción o complicidad de agentes del Estado con este tipo de reacciones que podrían estar configurando un fenómeno neo-paramilitar en contextos urbanos.

Si bien el paro nacional de 2021 agrupó repetidos problemas sociales enmarcados en aquella peculiar combinación de conflicto armado y profunda desigualdad social, los mismos se vieron agudizados por una crisis sanitaria de escala global que ha golpeado duramente a los países latinoamericanos y que en últimas han activado dramáticamente el uso intensivo de la violencia contra los manifestantes.

Según Temblores ONG (2021), durante el 2021 se reportaron 5808 casos de abuso policial, entre los que se cuentan 80 homicidios, lesiones físicas graves en contra de jóvenes, periodistas y miembros de personal médico, además de violencias racializadas y basadas en género, reflejadas en los 47 presuntos casos de violencia sexual atribuidos a la Policía Nacional. Durante el estallido social, las organizaciones que conforman la Campaña Defender la Libertad registraron 1790 personas heridas, de las cuales 84 han sido víctimas de lesiones oculares. Asimismo, se denunciaron casos de desaparición forzada (Cote, 2022) y también se reportaron 3274 personas que habrían sido detenidas en el marco de las protestas (CIDH, 2021). Evidentemente estos registros socavan la confianza ciudadana en esa institución y dejan un manto de duda sobre el celo con el que se cumple el deber de protección ciudadana por parte de la Fuerza Pública.

Con todo, la simultaneidad de las movilizaciones, la acción colectiva por tiempos prolongados y los múltiples repertorios de acción a nivel nacional también dieron cuenta del carácter amplio y estructural de estas reclamaciones que, sumadas al desconcierto creciente por la precariedad de los canales tradicionales de representación, generaron formas creativas de manifestación pública en las cuales tuvo protagonismo un amplio sector juvenil con expresiones más y menos antagónicas de reclamación.

El Estado colombiano reportó a la CIDH que entre el 28 de abril y el 4 de junio del 2021 se realizaron 12 478 protestas en 862 municipios de los 32 departamentos, que incluyen: 6328 concentraciones, 2300 marchas, 3190 bloqueos, 632 movilizaciones y 28 asambleas populares. El 89 % de las protestas —esto es, 11 060— se desarrollaron sin registrar confrontaciones con la fuerza pública (CIDH, 2021), cifra que revela un ejercicio mayoritariamente pacífico de manifestación pública. Ahora bien, esta evidencia numérica no puede entrañar conclusiones equívocas, ya que el ejercicio «no-violento» de este derecho no desconoce su finalidad disruptiva y transformadora del espacio público y de su uso cotidiano.

Llamamos particularmente la atención sobre los cortes de vía o bloqueos y la organización de algunos manifestantes en «primeras líneas», quienes desde 2019 —a raíz de su primera aparición tras la muerte de Dylan Cruz a manos de un agente del Escuadrón Móvil Antidisturbios, Esmad, de la Policía Nacional— han tenido resonancia en

su denuncia sobre el uso desproporcionado de la fuerza policial. Aunque pueda advertirse cierto nivel de radicalización en estos repertorios de acción colectiva, resulta impropio de un estado social y democrático que destaque el uso de la fuerza y la militarización (asistencia militar) como respuesta frente a este tipo de manifestaciones, porque está claro que la conflictividad civil no se resuelve por vías militares. Desde luego los regímenes que se autodenominan democráticos deben entrenarse mejor en el relacionamiento frecuente con este tipo de expresiones directas de la ciudadanía en las calles, que acusan y en cierto sentido invalidan la interlocución institucionalizada.

Por eso mismo importa construir canales y disponer de los recursos, si no para la solución, por lo menos para la gestión adecuada y proactiva del malestar social con el fin de evitar radicalizaciones y promover las garantías de no repetición de la violencia policial contra los manifestantes; esto, en lugar de alimentar la retórica inculpativa del «terrorismo vandálico», que no hace más que redundar en la estigmatización y la criminalización de la oposición política. Por supuesto, lo anterior no significa desconocer la variedad de manifestaciones de la protesta e incluso la extralimitación de algunas formas de ella. Así:

Cuando la eventual perturbación a la vida cotidiana en el seno de las protestas se extiende en el tiempo y escala al punto de comprometer gravemente la garantía de otros derechos como por ejemplo el i) derecho a la vida, ii) aprovisionamiento de alimentos; y/o iii) el derecho a la salud, se acentúa el deber del Estado de facilitar todos los mecanismos de diálogo posibles y la coexistencia de todos los derechos en tensión, teniendo el uso de la fuerza como último recurso. (CIDH, 2021, pp. 34-35)

Históricamente, las débiles capacidades institucionales del Estado colombiano han servido para sacar provecho del recurso típico de la fuerza contra la amenaza que parece significar el ejercicio de la protesta y la trayectoria del Gobierno actual no defrauda este innoble legado. Aunque los registros que aportan los diferentes organismos son dispares e incluso la falta de confianza en las fuentes oficiales acerca de lo ocurrido en las manifestaciones es motivo de incertidumbre, nada impide reconocer en el incremento de la violencia un grave problema en el relacionamiento entre la Policía y los manifestantes².

² En sede de tutela, la Corte Suprema de Justicia recientemente ha cuestionado la intervención del Esmad en el marco de la protesta por constituir una «amenaza seria y actual para quien pretenda salir a movilizarse» (Corte Suprema de Justicia, Sentencia STC7641-2020, 2020).

Finalmente, también es cierto que las acciones y prácticas institucionales en un sentido más amplio no se han limitado a la respuesta coactiva: han pasado por acuerdos, mesas de diálogo, protocolos que intentan regular la intervención de las autoridades y, más recientemente, una respuesta judicial en cabeza de las altas cortes y jueces de tutela que se han pronunciado en varios casos en favor del derecho de manifestación. Esta mesa considera que debe insistirse en esta vía y por lo mismo se anclan allí las propuestas planteadas.

Propuestas

Consideramos que, si las reformas de orden estructural se encuentran bloqueadas por arriba en ausencia de voluntad política para establecer pactos que impliquen reales transformaciones con relación a problemas acuciantes como la desigualdad, la exclusión, la pobreza y la represión, conviene generar procesos de maduración democrática y social dirigidos a la promoción de iniciativas locales que conversen en los escenarios de la política organizada. En ese sentido, en lugar de subrayar las reformas estructurales —también necesarias— que implican garantías para la oposición y la protesta, acuerdos económicos, vocación de paz, transformación de la política contra las drogas y una reforma policial integral, entre otros; nuestra propuesta enfatiza en el robustecimiento de la agencia local y regional de los conflictos, además del fortalecimiento de la educación para la democracia.

Son bien conocidas las dificultades de los diálogos territoriales para la gestión local de la protesta, entre otras cuestiones, porque persiste una situación de conflicto armado, desconfianza en las instituciones y serias limitaciones a los gobiernos locales que se encuentran condicionados, y en ocasiones supeditados, a las decisiones impartidas a nivel nacional. Con todo, fue posible ver en marcha esta alternativa: aunque no se trata de un caso plenamente satisfactorio, la situación de Cali resalta por haber sido epicentro de fuertes confrontaciones y a su vez asumir un liderazgo en el fomento de la articulación intersectorial y la creación de espacios de debate y escucha. Confiamos en que el uso de esta vía permitiría también, en el mediano y largo plazo, un proceso de transformación desde adentro de las élites regionales, y una reconstrucción desde abajo de los desgastados canales representativos de participación.

Asimismo, las asambleas populares son escenarios de expresión local, legitimada y deliberante de la protesta que deben ser tenidas en cuenta por las élites políticas y para el diálogo territorial. Las mismas permiten la reconstrucción de lazos vecinales y otras sociabilidades que se han minado con el conflicto armado y la desconfianza en el próximo. Que la alternativa

a los órganos de representación sean las asambleas populares pone en escena actores sociales emergentes que podrían revitalizar los espacios de mediación y gestión cotidianos de la comunidad —JAC, JAL, líderes comunitarios, vecinos—, y a su vez insta a las autoridades locales —concejos municipales, asambleas departamentales, alcaldías y gobernaciones— a prestar atención a estos nuevos canales de diálogo y a responder a estas aperturas democráticas que, eventualmente, podrían articular demandas locales y tal vez nacionales, pero en entornos políticos en red.

La gestión de la protesta requiere observar, aprender y robustecer iniciativas locales. La Secretaría de la No Violencia, creada recientemente en Medellín como una secretaría encargada de la mediación de conflictos, es una propuesta interesante que en esta coyuntura ha desplegado a gestores en las movilizaciones y puntos de concentración con el fin de verificar la situación de derechos humanos y propiciar intermediación entre actores institucionales y no institucionales. Esta respuesta ha sido posible gracias al diálogo entre dicha secretaría y el Puesto de Mando Unificado de la Policía, así como a la eventual presencia del secretario en espacios de manifestación. Aunque es insuficiente, e incluso en algunos casos inoperante, esta acción muestra la necesidad del fortalecimiento de los actores institucionales civiles con principios de no violencia en ambientes de intervención policial.

Finalmente, la propuesta de esta mesa tiene en cuenta las fortalezas de la Universidad y su competencia alrededor de la academia, la formación y la extensión. Particularmente, la Universidad de Antioquia cuenta con experiencias como la metodología de interlocución, el diálogo de saberes y la pedagogía a la calle; en esta última, los profesores participan de las movilizaciones con signos visibles que los identifican para dialogar con los ciudadanos sobre la coyuntura nacional.

En ese orden de ideas, la Universidad podría convertirse en un ente articulador que lidere la propuesta de una mesa intersectorial a la cual acudan los manifestantes, los jóvenes, la Policía, la Alcaldía, la Gobernación, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, los cuerpos colegiados territoriales, los empresarios, los trabajadores y demás sectores de la sociedad. Esto instala a la universidad pública como mediadora en conflictos políticos; una mediación adecuada, puesto que se acompaña de saberes cercanos a la población más afectada por la inequidad, y sobre todo por su trayectoria en el diálogo como mecanismo efectivo de resolución de conflictos. En su historia de funcionamiento, la universidad pública ha sabido gestionar múltiples desacuerdos con actores diversos para continuar funcionando; esto, mientras forma en habilidades democráticas para el diálogo y la negociación, propiciando la crítica informada frente a la violencia.

Por otro lado, la Universidad cuenta con programas de formación ciudadana que se ofrecen en la inducción para estudiantes de primer semestre. Este programa puede ser una oportunidad para incluir de manera actualizada los retos a los que se enfrenta la política y su gestión en situaciones coyunturales como las desplegadas durante el 2021. En todo caso, es sabido que muchos jóvenes de la ciudad y el departamento no acceden a la universidad, ni siquiera a una carrera técnica y es en esa franja poblacional en la que recaen los efectos más adversos de la situación actual. Por eso, los esfuerzos pedagógicos deben trascender las fronteras de la academia y este tipo de ofertas de formación podrían impartirse también en colegios públicos de la ciudad aprovechando las cátedras de Paz y de Formación Ciudadana, de tal manera que impacten a jóvenes que no logran acceder a la educación superior por las barreras que existen en nuestro país y que competen a la situación económica de las familias, su ubicación territorial, su educación básica, y las ofertas de otros actores barriales lejanas de la formación cívica.

Hay otras propuestas a las que debemos aludir: la ampliación de la oferta educativa de orden técnico en el país es vital para combatir el desempleo y con ello uno de los principales móviles del desencanto juvenil; el fortalecimiento del Sena es por ello fundamental, acompañado de la generación de empleo con condiciones laborales dignas a través de la articulación del Estado y la empresa privada, y en esto el Consejo Superior Universitario de la Universidad —y de otras universidades del país— pueden ser actores municipales y departamentales influyentes.

No podemos dejar de subrayar el proceso necesario de reestructuración de la Policía como institución y de la función policial en un sentido más general. Su papel en el conflicto armado y en la cruzada contra las drogas hace necesario un cambio de rutinas que solo tiene sentido y es posible con el impulso efectivo hacia la construcción y consolidación de la paz y en el marco de la reconducción de la política pública contra las drogas ilícitas.

Mucho se ha insistido en que la policía, ocupada de los problemas de orden civil, no debe estar subordinada al Ministerio de Defensa. El mantenimiento de este diseño, entre otras cosas, conlleva consecuencias perniciosas para la vigilancia del uso desproporcionado de la fuerza puesto que ubica a la justicia penal militar como juez natural de la actuación policial. Y aunque la subordinación a las autoridades civiles tampoco es garantía de mayores miramientos democráticos³, consideramos en todo caso que el actual diseño fomenta la preponderancia del tratamiento bélico del ejercicio de la protesta y dificulta el énfasis en el tratamiento democrático y civil de los conflictos.

3 El Ministerio de Defensa desde 1991 ha estado en manos de autoridades civiles, con salvadas y fugaces excepciones, y Colombia tampoco ha sido fecunda en dictaduras de orden militar en su corta historia de vida republicana.

El recurso repetido de la vía armada y violenta en Colombia exige que en ese tránsito difícil hacia un verdadero pacto social y político nos ejercitemos en las habilidades que el diálogo requiere: apertura, disposición, voluntad y razonabilidad. Solo así podremos construir nuestra forma política, repensar nuestras instituciones básicas y formar en el tipo de ciudadanía que ese proyecto de organización demanda.

Referencias

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos [CIDH]. (2021). Observaciones y recomendaciones. Visita de trabajo a Colombia. CIDH, Organización de Estados Americanos. https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/ObservacionesVisita_CIDH_Colombia_SPA.pdf
- Cote, J. S. (2022, 9 de enero). ¿Qué pasó con los desaparecidos del paro nacional? El Espectador. <https://www.elespectador.com/judicial/que-paso-con-los-desaparecidos-del-paro-nacional/>
- Sentencia STC 7641-2020. (2020, 22 de septiembre). Radicación 11001-22-03-000-2019-02527-02. <https://cortesuprema.gov.co/corte/index.php/2020/09/22/corte-suprema-ordena-medidas-para-garantizar-derecho-a-protesta-pacifica/>
- Temblores ONG [@tembloresong]. (2021, 16 de diciembre). Nuestro equipo de #GRITA realizó durante el 2021 un continuo registro de los casos de violencia policial. Estas cifras demuestran que existe una necesidad por una #ReformaPolicialYa que cuide la vida y proteja los derechos humanos de la ciudadanía [Infografía]. Instagram. <https://www.instagram.com/p/CXj7aT6qQ5W/>

Mesa 5:

Juventudes y ciudadanías ampliadas: ¡luchas por la dignidad!

Coordinador: Iván Felipe Muñoz Echeverri
Deicy Patricia Hurtado Galeano
Gabriel Jaime Otálvaro Castro
Iván Felipe Muñoz Echeverri
Julián Alberto Serna Gómez
María Cecilia Plested Álvarez
Wilmar Arley Martínez Márquez

Fundamentos conceptuales

El concepto de ciudadanía nació vinculado a la idea de titularidad de derechos. Esto indica que por el solo hecho de tener cualidad de ciudadanía se portan una variedad de garantías para su tenedor. De esta manera, el concepto de derecho se desvinculó del concepto de poder. Si antes de la modernidad los privilegios, derechos e inmunidades eran concesiones ofrecidas por el poder a distintos grupos de mujeres y hombres en relación con los servicios prestados al mismo, con la ciudadanía y su extensión a los naturales de un país, los derechos aparecen como consubstanciales a quienes la portan, porque son considerados iguales. Quitar al poder político la decisión sobre los derechos hizo necesaria su transformación radical, llevándolo a ser expresión de los actores sometidos al mismo: la ciudadanía tomó para sí el derecho de participar en las decisiones del poder, de crear la ley por la vía de la representación política. Así, poder y sociedad, Estado y ciudadano aparecieron como fuerzas dependientes y no necesariamente opuestas. Como subrayan Lefort (1990) y Rosanvallon (2006), la idea de derechos aparece siempre como una cuestión abierta: nunca la ciudadanía tiene un cúmulo de garantías acabadas, pues en cada sociedad y en distintos momentos históricos surgen nuevas reivindicaciones que, posteriormente, devienen en derechos. Los derechos son un horizonte abierto; por eso, así como hubo luchas por el derecho a la igualdad y a la participación política, desde hace décadas se viven luchas por el derecho a las diferencias de género, generacionales, étnicas y, por supuesto, por su reconocimiento y respeto.

Ciudadanía y derecho tienen como correlato el poder, en tanto que éste es el encargado de asegurarlos. La concepción de derechos subjetivos es una concepción relacional: implica tanto al titular del derecho, como al titular del deber de garantizarlo. Sin este último la relación es fallida y el concepto de derecho ineficiente. Por ello, el Estado deviene central en su realización y garantía. La ampliación de los derechos subjetivos ha corrido a la par con la ampliación de las funciones y poderes del Estado. Así, el Estado pasó de garantizar libertades negativas —a la vida, a la propiedad— y políticas —a la participación electoral y a la representación—, a otras que implicaban un mayor desarrollo e intervención de su parte —el trabajo, la

educación, un nivel de vida digno—. Es decir, el Estado ha variado según las necesidades de una ciudadanía que ha cambiado sus demandas.

En contextos como el colombiano, donde nunca se consolidó el Estado liberal; o sea el Estado garante de derechos económicos, sociales y culturales, y donde ha buscado imponerse con y por la fuerza el Estado neoliberal, que privatiza la prestación de los derechos básicos, justo la experiencia de la ciudadanía ha sido en buena medida truncada. Las libertades negativas, las libertades políticas y positivas siguen siendo una deuda para la población, sumada a las nuevas libertades que buscan reconocimiento de la diferencia. La violación al derecho a la vida y la propiedad por la vía del desplazamiento forzado, la muerte, la inequidad, la persecución política y la exclusión de sectores alternativos, así como la estigmatización y rechazo de la diferencia y la disidencia, son muestra de los límites del ejercicio ciudadano en el país. Límites cuya superación no aparece como prioridad en la dirigencia política nacional.

No es coincidencia, entonces, que en las reivindicaciones actuales de las juventudes aparezcan derechos que en democracias consolidadas ya se encuentran garantizados: libertad de pensamiento, educación gratuita universal, mayor participación política, salud equitativa y de calidad, ingresos y empleos dignos, libertad de protesta y de movilización. Así como también libertades que van a tono con las reivindicaciones contemporáneas globales: derecho a un ambiente sano, a manifestar las diferencias, a la sustitución del patriarcado. Esta ciudadanía parece, pues, adoptar una forma aplazada e híbrida a propósito de las demandas que reivindica: redistribución, reconocimiento y representación (Fraser y Honnet, 2006)¹, que tiene como principal reto transformar un Estado que cada vez más ha ido renunciando a su obligación de garante de condiciones de vida, bienestar y trabajo dignos, al entregarlos al mercado como su principal proveedor en forma de servicios.

¹ Es claro que la movilización juvenil postula una crítica contundente al modelo de representación liberal o fiduciaria debido a su imposibilidad de responder históricamente a las demandas de la población más vulnerable. El problema de este tipo de representación, desde su perspectiva, es que parece confiscar la participación ciudadana en la medida en que la voz del representante aparece como el pronunciamiento más claro de la ciudadanía o el pueblo. Por ello, las juventudes demandan otro tipo de representación, en la cual el control sobre el representante por parte de la ciudadanía aumente, lo que conlleva a que esta tenga una participación más clara y activa en sus decisiones. Aquí, la ciudadanía y sus diferentes manifestaciones no desaparecen una vez escogido el representante-delegado, sino que permanecen activas como formas de asegurar sus demandas y reivindicaciones.

En estas condiciones se presenta una asimetría entre la ciudadanía y el Estado: una ciudadanía aplazada e híbrida por el cúmulo de derechos que reclama, así como por la diversidad y creatividad de sus expresiones artísticas, simbólicas; y un Estado cada vez más estrecho en cuestiones sociales, que reduce los asuntos de debate público a temas de carácter técnico y criminaliza las formas de manifestación juvenil que desbordan las vías tradicionales. De tal forma que las reclamaciones por la justicia social y la inclusión política son tratadas por el Estado como si fueran una continuación de la guerra o del conflicto armado, con lo cual sigue justificándose el uso desmedido y desproporcionado de la fuerza pública contra las protestas.

Pese a ello, las juventudes se movilizan hoy mediante diversas formas expresivas que tienen como elemento común el concepto de dignidad, y allí toman cuerpo estas ciudadanía aplazadas e híbridas, que despliegan estrategias de interlocución diferente a los medios oficiales para hacer públicas sus demandas. Ellas reclaman con formas no tradicionales de acción política nuevas formas de representación y de ejercicio de lo político y la política, que hagan posible llevar a la práctica sus exigencias; lo cual anticipa un horizonte largo de confrontación, debido a la negativa del Estado a reconocer en las juventudes sus reclamaciones políticas como condensación de una pluralidad de derechos aplazados de toda la ciudadanía colombiana. Ante la negatividad del Estado y sus violencias estructurales, como la encarnada en el Escuadrón Móvil Antidisturbios —Esmad—, se hace previsible que algunos sectores de las juventudes legitimen las primeras líneas como estrategia de defensa, y que los más radicales hagan uso de formas de violencia como vía de presión. Escenario que sería posible evitar si el Estado mismo y los sectores de la sociedad que más inciden en la toma de las decisiones políticas estatales, otorgaran validez a las demandas de la juventud y dieran al Estado el contorno garante, democrático y pluralista que ello requiere.

Las juventudes están configurando una gran movilización social por la dignidad, están reclamando y construyendo una forma de ciudadanía distinta, aquella que les permita ejercer el derecho a elegir y participar en la construcción de la comunidad política en cual puedan desarrollar su vida, y no cualquier vida, sino una vida que pueda ser vivida dignamente.

Ahora bien, esta propuesta ve a las juventudes, no solo desde una definición cronológica que delimita el ser joven al período de vida entre 14 y 28 años, sino como un segmento poblacional heterogéneo y complejo, de ahí que nos referimos a las juventudes (en plural). Sabemos que las juventudes son depositarias de representaciones, expectativas y esperanzas creadas desde el mundo adulto, pero que también encarnan

polifonías de necesidades, búsquedas y reclamos por el reconocimiento, la participación y la vida digna, quienes en interacción con las demás generaciones constituyen y construyen la sociedad colombiana.

Nos alejamos de perspectivas que pretenden homogenizar y encasillar el ser joven bajo algún estereotipo estigmatizante. En este sentido, cuestionamos imaginarios y representaciones sociales predominantes que reproducen ideales de lozanía o belleza de «lo juvenil» usados para promover el consumo masivo de productos y que son vacíos de contenido mientras los despoja de capacidad política. Pero también nos distanciamos de los señalamientos negativos a las juventudes por estigmas basados en consumos problemáticos de psicoactivos, prácticas sexuales inseguras o conductas de riesgo para sí y los demás (Fandiño, 2011).

También criticamos otras miradas que los nombran como «desinteresados», «improductivos» o «apáticos», cuando no se acomodan a los cánones socialmente impuestos por el modelo civilizatorio que erige prototipos de ser y estar en la sociedad, generalmente desde órdenes patriarcales, adultocéntricos-gerontocráticos y racistas. En este sentido, denominaciones como «jóvenes ninis» o «generaciones perdidas», de uso común en nuestro medio, solo actúan como formas de señalamiento y profundización de la exclusión social (Bendit y Miranda, 2017).

Buscamos que se supere la moratoria social que ve a las juventudes como sujetos en transición, inmaduros, incapaces y dependientes. Aunado lo anterior, señalamos con preocupación las adjetivaciones como «desadaptados» o «vándalos» con que suelen referirse hacia ellas; y también vemos con desconfianza las lecturas que abrogan a la juventud la única «esperanza de transformación» como si el resto de los miembros de la sociedad esperáramos expectantes que las juventudes sean las únicas llamadas a la construcción de una sociedad justa, incluyente, saludable y en paz. En ellas encontramos sujetos y colectivos con idearios diversos y disímiles, no siempre en diálogo, en ocasiones en disputa y contradicción. Apreciamos la pluralidad de sus intereses, la amplitud, la diversidad en sus movimientos y repertorios de expresión por la transformación del *statu quo*; aunque también observamos en algunos sectores juveniles sus reclamos por el mantenimiento del orden social establecido.

Aproximación a la situación de las juventudes *Contexto de las juventudes en Colombia*

Resulta paradójico que, a pesar de la profundización de la inequidad social y los niveles de exclusión de las juventudes con que terminó el siglo xx, el discurso de las políticas se oriente, cada vez más incisivamente, a presentar a los jóvenes como sujetos de derechos y protagonistas del desarrollo. No obstante, en la acumulación de décadas en este discurso, se reconoce que los desarrollos de políticas para la juventud requieren un cambio de perspectiva, pasar de abordajes sectoriales y fragmentados a enfoques y prácticas integradoras que les garantice el uso efectivo de los derechos que el discurso ha enarbolado (Muñoz, 2003; Otálvaro, 2019; Sarmiento, 2004).

Por lo cual, al analizar la situación de la juventud contemporánea y la manera como se insertan en las sociedades latinoamericanas, algunos autores plantean que desde el inicio del nuevo milenio se ha venido consolidando un desplazamiento de la brecha social hacia la población juvenil que realimenta las dinámicas de polarización social, características del mundo contemporáneo (Muñoz, 2003). En ellos se expresa la paradoja: por un lado, ser los herederos de una mayor educación en una sociedad (en cuanto a que, en este momento histórico, y de manera global, la proporción de la población alfabetizada y con educación superior es la mayor en la historia humana), que no les garantiza el empleo, y por otro, disponer de un acceso a más información que cualquier otro grupo en la historia humana, en una sociedad en la que tienen menos acceso al poder y a las decisiones políticas (Kliksberg, 2006).

Las juventudes en Colombia constituyen una cuarta parte de la población total del país, es decir, 11 519 020 personas (DANE, 2020). Estas cifras dan cuenta de la relevancia que tienen en el desarrollo social, político, cultural y económico del país. En ellas se concentra un conjunto de procesos críticos reproductores de la desigualdad social: los mayores índices de desocupación, informalidad y bajos salarios, las más altas tasas de muertes por violencia y accidentalidad, los más altos niveles de migración por motivos laborales y educativos, así como la mayor tasa de suicidio (García, 2008; Hopenhayn, 2008; Muñoz, 2003). Además de esta crítica concentración de procesos destructivos en la población joven, se suman las desigualdades sociales al interior de este grupo poblacional.

En Medellín, por ejemplo, las tasas de muerte por homicidio y de desempleo juvenil doblan las del resto de la población, siendo mayor entre las mujeres que en los hombres en este último aspecto (Medellín cómo Vamos, 2016). El 72 % de los suicidios de la ciudad se presentan en

menores de 29 años, la tasa de desempleo juvenil en Medellín en 2019 fue 19.8 %, más de 7 puntos por encima de la general; cerca del 25 % de las jóvenes nunca terminaron su educación media y solo 10 de cada 100 obtienen algún tipo de título de educación superior; solo el 2.6 % del total de jóvenes de la ciudad están vinculados a algún escenario de participación institucionalizado, mientras una tercera parte lo hacen desde una organización juvenil. Los datos oficiales estiman que 60 000 jóvenes están en riesgo de ser víctimas de desescolarización, violencia sexual, consumo de drogas y reclutamiento por parte de los grupos armados delincuenciales (Medellín cómo Vamos, 2020).

En la Colombia del presente momento histórico —2021— se produce la convergencia de múltiples procesos sociales generadores de vulnerabilidad social para gran parte de las juventudes, que limitan y deterioran su autonomía y libertad. Esta fragilización de la experiencia vital de las juventudes en el país está dada por la confluencia de los múltiples procesos antes mencionados, así como por la existencia de múltiples violencias producidas en el marco de un conflicto social de larga duración² y creciente complejidad, por la vivencia de una vida precarizada en amplios segmentos de la población, que se refuerza con la fragilidad de los vínculos familiares y de las habilidades personales adquiridas; así como por la persistencia de una débil presencia y acción del Estado, de los déficits de una política social incapaz de proveer condiciones de vida digna y garantizar una experiencia cotidiana de vivencia real de los derechos humanos.

² Que el Estado disponga de su aparato policial y militar para contener su manifestación es predecible, porque es su papel inmovilizar una fuerza que cuestiona la legitimidad del orden por él asegurado, y así disipar una forma de pueblo que disputa con la que él dice representar. Pero el Estado tiene límites en su accionar. Un pueblo desarmado y pacífico como el que encarnan la mayoría de las juventudes que protestan cierra las puertas al argumento de la confrontación armada. Estos jóvenes son ciudadanos, no enemigos, aunque así los quiera presentar el Estado a luz pública haciéndolos ver como una fuerza anárquica que solo busca destrucción. Lógica de la enemistad enarbolada también por muchos de quienes temen perder sus privilegios por la actual movilización. Pero un riesgo más grande para las juventudes es la clase emergente vinculada al narcotráfico y sus socios, cuyo accionar es aprobado desde las graderías de la sociedad por parte de la élite tradicional. Los narcotraficantes son una fuerza conservadora política y económicamente. Sus negocios, a través de los cuales buscan blanquearse a sí mismos y a su capital, requieren como la mayoría de los negocios estabilidad para desarrollarse. Ellos consagran la propiedad privada, la acumulación y con esto, el mantenimiento de las diferencias y jerarquías económicas. No es casual que en momentos en que se reivindica el cambio social, los narcos se opongan a esto por todos los medios, las armas incluidas, a las cuales como delincuentes tienen fácil acceso. A diferencia de Chile, Colombia tiene enquistada esa clase mafiosa que opera a la manera de dique para proteger a los más privilegiados que no están dispuestos a ceder nada a los excluidos.

De allí que la inequidad social de la sociedad colombiana no es meramente una cuestión económica, las juventudes están expuestas a un proceso sociopolítico de precarización de la vida, por medio de políticas sociales que limitan y obstaculizan el goce efectivo de los derechos humanos en clave de dignidad, autonomía y libertad. En ella están implicados aspectos como las decisiones políticas y los arreglos institucionales relacionados con la producción del bienestar social y las condiciones mínimas para el desarrollo de la vida, el acceso a oportunidades, bienes primarios y culturales, a servicios públicos, así como aspectos culturales de construcción intersubjetiva de significados sobre interacción social, como de la producción y organización de los espacios sociales.

En cuanto a las políticas públicas para las juventudes, vemos todavía con preocupación lo propuesto en el *CONPES 4040: Pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud* (2021), que es evidente, en términos estrictos, que la labor del Estado sigue siendo marginal en relación con la atención a las distintas necesidades estructurales de las juventudes planteadas en este diagnóstico.

Este CONPES, aunque incluye algunos reclamos de las juventudes en las movilizaciones sociales de los últimos años repite la misma fórmula de políticas para la juventud que, evidentemente, no han funcionado y están cuestionadas por la movilización juvenil de la última década. Reproduce la lógica del diseño de una política social remedial e insuficiente para incidir sobre la trama generadora de la precariedad e inequidad social. Se ratifica en la mirada adulto-céntrica, con dificultades para reconocer la voz y capacidad de las juventudes, pero a su vez reproduce esa mirada estigmatizadora que los define como sujetos de riesgo y peligrosos para el orden social (incompetentes, indiferentes y apáticos). También es limitado en el reconocimiento de la amplitud y diversidad de las formas de construcción de alternativas y ejercicio de la ciudadanía que realizan las juventudes en la actualidad, que se manifestó con contundencia en los paros nacionales de 2019-2021.

Las propuestas planteadas en tal CONPES desconocen la centralidad del problema de deslegitimidad que tienen las instituciones estatales ante la mayoría de las juventudes, lo que está directamente relacionado con el aparente problema de baja participación juvenil en las instancias formales. No se trata de un problema de desinformación de los jóvenes o apatía, sino de legitimidad y confianza en las instituciones, discursos y apuestas estatales. De paso, no reconoce los graves problemas de la arquitectura institucional que limitan el despliegue eficaz de las políticas públicas vigentes, caracterizadas predominantemente por la discontinuidad y el

clientelismo; o el grave problema de instrumentalización de los jóvenes que predomina en la implementación de las políticas juveniles, con una incipiente participación de los protagonistas. Como puede verse, el problema es mucho más que de «frágil gobernanza», como lo sugiere la política gubernamental.

Capacidades políticas de las juventudes y expresiones diversas para la transformación

El contexto actual de país ha estigmatizado a estas juventudes con el símbolo de enemigo de las lógicas político-económicas que conforman los discursos constituyentes del Estado; aspecto que desdibuja la capacidad transformadora de las y los jóvenes en Colombia al silenciar, ocultar e incluso mutilar y asesinar sus voces de inconformidad y sus deseos de cambio en nuestro país. Sumado a esto, se presenta el predominio de la mirada adultocéntrica en la promoción de espacios y herramientas de participación de forma incipiente, solo a niveles de consulta y asistencia. Debido a esto, se genera una pérdida de credibilidad en los mecanismos formales de participación por parte de las juventudes y dejan sin capacidad de incidir o de transformación a las y los jóvenes en el ciclo de las políticas públicas del país y del departamento (Patiño, 2017).

A esta barrera, se suman otras violencias estructurales para el ejercicio de la participación de las juventudes, como: el clientelismo, la toma centralizada de decisiones institucionales, barreras en la movilidad y cooptación física impuestas por la violencia intraurbana, y una falsa representatividad o crisis de representación percibida por las juventudes asociadas a una clara asimetría en el poder entre el Estado y las ciudadanías.

En contraste con esto, en el contexto del paro nacional y de protesta, las juventudes han puesto en la esfera pública sus aprendizajes y capacidades políticas cargadas de contenidos contrahegemónicos y de resistencia que tienen en el horizonte la urgente transformación de aquellas condiciones sociales, económicas, políticas y culturales que han hecho posible la exclusión, la injusticia y el menosprecio de inmensos sectores sociales. En tal sentido, la participación política de las juventudes se configura como una biocultura, entendida como un conjunto de prácticas políticas significantes mediante el cuerpo de las juventudes, lo que deriva en estilos, identidades y culturas con múltiples actores e interlocutores; esta práctica conforma tendencias de resistencia a los discursos hegemónicos impuestos en sus cuerpos y se vinculan con las lecturas críticas de sus territorios a partir de la proxemia hecha a los latidos y vivencias que se logran configurar en sus

contextos (Valenzuela, 2009).

Se trata de un ejercicio de participación alternativa encarnada por las juventudes que no se reduce a las lógicas de participación política tradicional ni a los mecanismos institucionales, sino que genera nuevas subjetividades políticas que, además de afirmar identidades juveniles diversas, cada vez es más clara su articulación a la búsqueda de condiciones de vida digna, bienestar y justicia para sus comunidades y sus territorios. Ejercicios y experiencias que han realizado a través de repertorios de acción política diversos, mediados por la cultura, el arte, las comunicaciones, la producción audiovisual, la ecología, la relación con la Madre Tierra, los deportes, los alimentos, entre otros. Por supuesto, también han desplegado repertorios anclados en marcos de sentidos violentos, agenciados por grupos radicales e identidades anárquicas que dificultan la distinción entre los propósitos de defensa de la protesta que encarnan las primeras líneas y las acciones contra infraestructuras públicas y privadas.

Tal diversidad de expresiones y repertorios políticos que se han tejido y juntado en una explosión de acciones y mecanismos socio-comunitarios alternativos, que se complejizan cuando intentamos aproximarnos a esas juventudes que han protagonizado y vigorizado este proceso movilizador. Esas juventudes en movimiento están constituidas por estudiantes de universidades públicas y privadas, estudiantes de secundaria, estudiantes-trabajadores, jóvenes trabajadores, jóvenes desempleados, incluso habitantes de calle. Ahora bien, en términos socioeconómicos, se han movilizado las juventudes de sectores populares y de la llamada «clase media», aunque también salieron a protestar jóvenes procedentes de familias de ingresos altos. Por supuesto, con las juventudes también han marchado mujeres, indígenas, maestras y maestros, profesionales de la salud, artistas, sindicalistas, entre otros.

Un vistazo panorámico e inicial nos permite ver que estas juventudes han desplegado todo su potencial cultural, artístico y político en el paro, en las marchas, en los plantones, en los puntos de resistencia, en los bloqueos, en las redes sociales y medios de comunicación alternativos, en las paredes, en las primeras líneas (de defensa de la protesta, jurídica, contable, psicológica), en los grupos de atención prehospitalaria (APH) y misiones médicas. No se puede perder de vista que también las y los jóvenes han tenido un lugar en el Comité Central del Paro de 2021 donde han hecho oír su voz sobre las expectativas de un sector de las juventudes. En este comité han participado jóvenes universitarios que jugaron un papel importante en las movilizaciones del 2018 y 2019, aunque se queden cortos respecto a la diversidad de grupos, organizaciones y colectivos juveniles que se han movilizado recientemente.

La movilización masiva, que se había gestado el 28 de abril en las

calles de la ciudad, recorría los barrios, alcanzaba veredas y corregimientos de Medellín y de otros municipios antioqueños. Este proceso fue reduciendo la frecuencia para dar paso a estrategias de movilización dialógicas o conversacionales como asambleas populares y sectoriales, festivas y tomas culturales, «ollatones» y «ollas en resistencia» en tanto comedores comunitarios. Se trata de escenarios populares a escala barrial, comunal, municipal, departamental; procesos asamblearios que han empezado a escalar desde lo más local y sectorial hacia ámbitos generales como las asambleas populares departamentales y nacionales. En ese marco han surgido también plataformas para el diálogo, entre ellas: «Tenemos que hablar Colombia», «Plataforma de la juventud de Medellín», «Pacto Colombia con las juventudes» y las redes juveniles. Todo esto da cuenta de la creación de nuevas vías para el diálogo, la reflexión y la comprensión de este momento histórico que apuntan a la construcción y creación de propuestas que vienen formalizándose en actas, relatorías, pliegos de exigencias y acuerdos que tienen la aspiración de ser la ruta de actuación de diversos actores del territorio. Destacamos que las juventudes son conscientes de esas inmensas capacidades y potencias políticas, sin embargo, también reconocen la necesidad de educación ciudadana y política, lo que les ha llevado a acercarse en ocasiones a los claustros universitarios en busca de respuestas para este fin.

Tras el levantamiento de la mesa de diálogo entre el comité central del paro y el Gobierno, se pudo observar otro fenómeno en la movilización juvenil: la conformación de campamentos. En Medellín se instaló un campamento de esta índole en el Parque de los Deseos, rebautizado y resignificado como «Parque de la Resistencia», ocupado por alrededor de 60 jóvenes articulados a las primeras líneas y a grupos de atención pre-hospitalaria; un espacio que durante el día recibía a otras y otros jóvenes que, de manera individual o colectiva, acudían al parque para «parchar» en manifestación de apoyo a los «campistas» y a las movilizaciones que continuaron realizando en algunas vías de la ciudad.

Para finalizar, es necesario advertir que esta diversidad de repertorios, subjetividades y capacidades políticas juveniles desplegadas en esta coyuntura siguen amenazadas por la estigmatización de la sociedad adulta, por el señalamiento que ha hecho el Estado de las juventudes como la encarnación del enemigo interno que debe confrontarse por la vía armada y, de ser necesario, por civiles armados, despojándolos así de su condición de ciudadanos, de sujetos políticos. Es decir, la sociedad hegemónica ve en esta movilización una amenaza a los privilegios que un orden económico y político —fundamentado en la propiedad privada, la acumulación de capital y el mantenimiento de las diferencias y jerar-

quías— ha garantizado a unos pocos: a la élite tradicional y a sus socios emergentes, las condensadas articulaciones perversas entre clase dirigente, narcotráfico, paramilitarismo y desarrollo capitalista.

Propuesta: vías para ampliar horizontes de los pactos sociales respecto a la ciudadanía ampliada y la vida digna de las juventudes colombianas

Para favorecer salidas democráticas a las problemáticas planteadas en el diagnóstico anterior, se presentan las siguientes líneas de actuación:

1. Ampliación del análisis de los asuntos de las juventudes a partir de ejercicios democráticos.
2. Resignificación de imaginarios y representaciones sobre las juventudes colombianas y el sujeto juvenil en el territorio.
3. Activación de procesos de educación y coeducación ciudadana que permita el intercambio y construcción intergeneracional de aprendizajes políticos transformadores.
4. Incidencia en la formulación y aprobación de la política pública nacional, regional y local en temáticas de juventudes.

Para la comisión de trabajo autora de la presente propuesta, estas tres rutas se deben acompañar de la puesta en práctica de medidas urgentes que mitiguen las graves afectaciones que afronta la población juvenil; tales como: dispositivos de emergencia humanitaria, activación de protocolos de seguridad personal a líderes (especialmente quienes reciben amenazas); generación de empleo para jóvenes; acceso a educación de calidad básica y universitaria; aseguramiento en salud con cobertura universal; fortalecimiento de las medidas de acompañamiento sicosocial para mitigar efectos de la pandemia en la salud mental de las juventudes; reactivación y cobertura plena en acciones de prevención de riesgos en salud en el campo de la salud sexual, la salud reproductiva, la salud mental, la salud física, entre otras; asegurar el acceso a la alimentación y fortalecer las estrategias comunitarias de soberanía alimentaria.

Son múltiples las intersecciones entre estas vías, algunas de ellas evidenciadas en este documento. Independiente de las diversas estrategias y dispositivos que se logren consolidar, abogamos por los siguientes principios orientadores para las rutas planteadas:

- Intergeneracionalidad: considerar la sociedad como un todo complejo compuesto por la conexión entre sucesivas generaciones diversas, cada una de las cuales con argumentos e intereses válidos.
- Respeto por los acuerdos: abogar por la construcción de acuerdos básicos de comunicación y acción desde el inicio de cada dispositivo,

los cuales deben permanecer vigentes durante todo el proceso, salvo alguna modificación aceptada por todos los actores.

- Construcción dialógica: avanzar gracias al diálogo horizontal y respetuoso, a partir del reconocimiento de la pluralidad de los participantes y sus rutas.
- Optimismo crítico: promover lecturas críticas de la realidad que posibiliten desentrañar los complejos procesos determinantes de las problemáticas juveniles, pero propendiendo por el convencimiento de que siempre se puede hacer algo a través de la búsqueda activa de múltiples posibilidades de transformación.
- Creatividad: acudir a los variados y plurales repertorios tanto de las juventudes como de la academia para el análisis, la construcción dialógica y la incidencia que abran las puertas para múltiples formas de expresión y actuación en los diferentes escenarios.
- Interseccionalidad: reconocer las múltiples formas de inequidad existentes en la sociedad y la manera como estas se agregan en colectivos humanos específicos. Este principio hace un llamado a explorar la dinámica coexistente de asuntos de género, raza, clase social, así como los asuntos de las inequidades generacionales.

Estas vías invocan una lectura de la Universidad que supera, sin obviar, la clásica perspectiva de los ejes misionales de docencia, investigación y extensión, como las manifestaciones de los roles de esta en la sociedad. Por ello, abogamos por una noción de universidad como actor vivo y activo en la ejecución de propuestas para el cambio social hacia una sociedad justa, incluyente, saludable y en paz, en tanto encarna los roles de:

- Receptáculo-escenario para el diálogo entre los diversos sectores de la sociedad y las diferentes generaciones.
- Moderadora-garante del cumplimiento de acuerdos sociales.
- Posibilitadora de construcción colectiva, tanto de discursos como de prácticas de transformación social.
- Repositorio vivo de herramientas conceptuales y metodológicas a favor del bien común, que apunten a finalidades similares, para la sistematización de prácticas actualmente en curso.

Líneas de actuación

Ampliación del análisis y tratamiento de los asuntos juveniles a partir de ejercicios democráticos

Se plantea un dispositivo amplio, complejo y sostenido en el tiempo que permita la convergencia de la pluralidad de los movimientos juveniles que actualmente participan en la esfera pública, así como

la visibilización de muchos otros que permanecen silenciados. Este dispositivo debe contar con las siguientes características:

- Participativa-horizonta, que permita promover un diálogo respetuoso, intergeneracional, interseccional e intercultural.
- Multi-territorial y sectorial, que despliegue dispositivos en paralelo en varios territorios y sectores. Con posibilidades para incluir la virtualidad como territorio, lugar de encuentro, de enunciación y compromiso.
- Convergencia, como garantía de interconexión entre los diferentes dispositivos existentes y nuevos posibles que permitan un tejido aglutinante entre dispositivos.
- Sistemática y sistematización, orientada a la interpretación crítica de varias experiencias que forman parte de un conjunto, y solo cobran sentido en la relación establecida con los elementos de ese conjunto, que no solo permiten la deliberación y construcción de soluciones, sino también el monitoreo, seguimiento y la veeduría de los acuerdos alcanzados.

Así mismo, atendiendo a las potencialidades de la Universidad, se puede contar con sus aportes para la documentación y sistematización del proceso y para su dinamización, de manera que fluya (no necesariamente de manera lineal), supere «lugares comunes» y formas de representación jerárquica que han sido cuestionadas por las juventudes movilizadas en esta coyuntura histórica.

Como ruta metodológica no exhaustiva, sugerimos los siguientes pasos:

- a. *Disponiendo*: fase inicial para cada dispositivo territorial y/o sectorial. Actividades:
 - Identificación de iniciativas, escenarios y dispositivos de diálogo con las juventudes que se han puesto en marcha en los territorios.
 - Convocatoria amplia en la que estudiantes y profesores universitarios se constituyan en puentes a partir de las experiencias e iniciativas que acompañan.
 - Construir cercanías por medio de la activación de los vínculos y articulaciones existentes entre la Universidad y la comunidad.
 - Construcción de acuerdos de trabajo.
 - Establecimiento de canales y mecanismos de comunicación/difusión de información y avances.
 - Concertación de alcances y posibilidades de incidencia y transformación.
 - Estipulación de formas de encuentro y diálogo.
 - Concertación de estrategias de veeduría y transparencia.

- Procesos de IAP intergeneracional sobre nuevas formas de participación y representación juvenil.
- b. *Comprendiendo* (por dispositivos territoriales y sectoriales). Actividades:
 - Identificación de temáticas de interés juvenil (partiendo de las motivaciones que han enunciado las juventudes en distintos espacios y redes sociales y, también, pueden tomarse como referentes algunas líneas del documento *CONPES 4040* de 2021 y las leyes estatutarias de ciudadanía juvenil, entre otras). Por ejemplo, la relatoría de la Asamblea de las Juventudes del 5 de junio de 2021 plantea ejes temáticos intentan recoger buena parte de las problemáticas, discusiones, demandas y exigencias que han planteado las juventudes a través de las distintas asambleas populares.
 - Definición de agendas temáticas de juventudes para cada dispositivo.
 - Reflexión crítica sobre temáticas según la agenda predefinida.
 - Captar voces, expectativas, saberes y sentires plurales y construcción de comprensiones plurales en lenguajes diversos; elaboración de textos síntesis, además de creaciones en lenguajes diversos para expresar las conclusiones.
 - Validación colectiva de conclusiones por tema. En este punto podría pensarse en la integración de temáticas en una agenda de convergencia de las juventudes colombianas.
 - A la par con la reflexión temática se debe proceder con la identificación de escenarios de incidencia en el ámbito político y social. Pueden habilitarse incidencias y escenarios nuevos de acuerdo con las temáticas y alcances.
- c. *Concretando* (convergencia de dispositivos territoriales y sectoriales). Espacios de diálogo intergeneracional, interseccional e intersectorial para la construcción de posibilidades de transformación (¿o de futuros?) de acuerdo con la agenda preestablecida. Actividades:
 - Posibilitar acuerdos intergeneracionales e intersectoriales sobre los problemas base de la agenda.
 - Concertación de soluciones factibles.
 - Planeación de las soluciones y estrategias de incidencia.
 - Validación de acuerdos.
 - Diseño de estrategias de monitoreo/seguimiento a la implementación.

Nota. Esta ruta debe privilegiar su despliegue al interior de la Universidad, es decir, implementar estrategias para los pasos disponiendo, comprendiendo y concretando al interior de la Universidad de Antioquia.

Incidencia en instrumentos de política pública nacional en temáticas de juventudes

Realizar una revisión crítica y colaborativa de los instrumentos de política pública nacional que abordan las temáticas de interés para las juventudes. Se propone la apertura de espacios de estudio e investigación, convocando a la pluralidad de voces juveniles, así como a expertos temáticos (académicos y funcionarios públicos) para que revisen las potencialidades y límites de tales instrumentos. Se propone esta revisión crítica poniendo especial cuidado y correctivos a los postulados del *CONPES 4040: Pacto Colombia con las Juventudes: Estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud* (2021), toda vez que, con este, a pesar de sus falencias, el Gobierno nacional pretende orientar la política nacional de juventud y los recursos para su cumplimiento.

Algunos pasos metodológicos en esta línea que consideramos clave transitar son:

- a. Elaboración de un texto universitario de posición respecto a las políticas de juventudes en Colombia.
- b. Socialización amplia del *CONPES 4040* de 2021 y los instrumentos de política pública regionales y locales.
- c. Debate nacional, regional y local (que puede interrelacionarse con los propuesto en la siguiente vía) y construcción de alternativas que amplíen, complementen o modifiquen los contenidos de los instrumentos de política juvenil. Para enriquecer este debate, se podría convocar aportes, sin distinción del formato que los medie, desde los ámbitos territoriales local, regional y nacional.
- d. Alternativas que se consoliden en un plan estratégico de políticas públicas con incidencia de y en las juventudes con alcance en el departamento y los municipios de Antioquia. Este plan debe incluir instrumentos claros de implementación y evaluación de corto, mediano y largo alcance.

Nota. Este proceso debe ser llevado a cabo partiendo de una amplia base participativa, acudiendo a los dispositivos que se vayan instalando en el ejercicio democrático del tratamiento de los asuntos juveniles. Esta vía hace eco de la propuesta de la iniciativa «Convergencia por Colombia: Ideas desde la Universidad para tiempos convulsos, Mesa 7: juventud y ciudadanía ampliada» del 14 de mayo de 2021.

Resignificación de imaginarios y representaciones sobre las juventudes colombianas y el sujeto juvenil en el territorio

Como se ha expuesto anteriormente, vemos con preocupación cómo las diferentes miradas hacia las juventudes modulan la actuación social frente a las mismas; por ello surge con urgencia el despliegue de acciones de comunicación social y educación ciudadana que permitan cuestionar paradigmas imperantes sobre las juventudes y el reconocimiento de la pluralidad que las constituye.

La ruta metodológica en esta línea de trabajo plantea los siguientes momentos claves:

- a. Inventario crítico acerca de significados y discursos sobre las juventudes en los territorios y en las instituciones.
- b. Recopilación y divulgación de experiencias de jóvenes comprometidas con la búsqueda de la justicia y la construcción de una vida digna.
- c. Talleres o escenarios de co-creación de piezas pedagógicas que permitan la resignificación del ser juvenil en nuestro medio. Esta iniciativa puede incluir la realización de convocatorias temáticas de proyectos de investigación, extensión o creación en el área de Ciencias Sociales, Humanidades y Artes para esta finalidad. Esta actividad incluye el acompañamiento respetuoso de la Universidad a espacios creativos existentes en la ciudad y la dinamización de acciones bidireccionales entre la Universidad y colectivos juveniles (que la Universidad vaya a los territorios y que los movimientos y experiencias juveniles puedan interactuar con las dinámicas universitarias de la docencia y la investigación de la Universidad).
- d. Fortalecer y acompañar a los múltiples colectivos audiovisuales y comunicaciones que solicitan apoyos para agenciar sus capacidades. Así como la activación de redes de comunicación. La idea de esta ruta debe ser el acompañamiento y fortalecimiento de las dinámicas ya existentes y permitir la emergencia de nuevos dispositivos para difundir mensajes y contenidos de diversa índole. Como se ha mencionado en el texto, se reconoce que las juventudes tienen dinámicas de participación diversa que pasan por la esfera política convencional (partidos políticos, consejos de juventud, plataforma de juventudes, JAC, presupuesto participativo) y por la no convencional (marchas, movilizaciones, tomas de espacios públicos, colectivos artísticos y culturales, asambleas populares, ollatones y ollas comunitarias en resistencia, grupos antisistema,

entre otros). Reconocer esa diversidad de expresiones políticas juveniles es lo fundamental para la democratización de la sociedad.

- e. Formación política a las juventudes.
- f. Es urgente un proceso de formación dirigido a la fuerza pública que desactive los imaginarios de los jóvenes como el enemigo interno y el desadaptado al que asedian y atacan permanentemente, no solo en la protesta social, sino también en los espacios cotidianos de la vida juvenil que sucede en los barrios y en los espacios públicos de ciudad.

Referencias

- Barreneche, T. (2020, 31 de octubre). *Juvenicidio, problemática actual en los territorios de Colombia*. Senado de la República de Colombia. <https://www.senado.gov.co/index.php/prensa/noticias/1970-juvenicidio-problematica-actual-en-los-territorios-de-colombia>
- Bendit, R., y Miranda, A. (2017). La gramática de la juventud: Un nuevo concepto en construcción. *Ultima Década*, 25(46), 4-43. <https://doi.org/10.4067/S0718-22362017000100004>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística [DANE]. (2020). *Panorama sociodemográfico de la juventud en Colombia 2020. ¿Quiénes son, que hacen y como se sienten en el contexto actual?* DANE. <https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/genero/informes/informe-panorama-sociodemografico-juventud-en-colombia.pdf>
- Departamento Nacional de Planeación [DNP]. (2001, 9 de agosto). *Pacto Colombia con las juventudes: Estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud (Documento CONPES 4040)*. DNP. <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Económicos/4040.pdf>
- Fandiño, Y. J. (2011). Los jóvenes hoy: Enfoques, problemáticas y retos. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 2(4), 150-163. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S2007-28722011000200009&lng=es&nrm=iso&tlng=es
- Fraser, N., y Honnet, A. (2006). *¿Redistribución o reconocimiento?* Morata-Fundación Paideia Galiza.

- García, N. (2008). Los jóvenes no se ven como el futuro: ¿serán el presente? *Pensamiento Iberoamericano*, (3), 3-16. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2781551>
- Hopenhayn, M. (2008). Inclusión y exclusión social en la juventud latinoamericana. *Pensamiento Iberoamericano*, (3), 49-71. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2781553>
- Kliksberg, B. (2006). O contexto da juventude na América Latina e no Caribe: As grandes interrogações. *Revista de Administração Pública*, 40(5), 909-942. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000500008>
- Lefort, C. (1990). *La invención democrática*. Nueva Visión.
- Medellín cómo Vamos. (2016). *Informe de calidad de vida de Medellín 2012-2015*. <http://redcomovamos.org/wp-content/uploads/2016/09/Informe-de-indicadores-objetivos-sobre-la-calidad-de-Vida-de-Medell%C3%ADn-2012-2015-2.pdf>
- Medellín cómo Vamos. (2020). *Informe de calidad de vida de Medellín 2016-2019*. <https://www.medellincomovamos.org/calidad-de-vida/informe-de-calidad-de-vida>
- Muñoz, G. (2003). Temas y problemas de los jóvenes colombianos al comenzar el siglo XXI. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(1), 145-180. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1692-715X2003000100006&lng=en&nrm=iso&tlng=es
- Otálvaro, G. (2019). *Ciudad, juventudes y políticas de salud en Medellín en el siglo XXI* [Tesis de doctorado, Universidad Andina Simón Bolívar]. Repositorio UASB. <https://repositorio.uasb.edu.ec/handle/10644/7072>
- Patiño, L. (2017). *Estado del arte de los conocimientos sobre juventud producidos en Medellín 2012-2016* [Tesis de maestría, Universidad Autónoma Latinoamericana]. Repositorio UNAULA. http://repository.unaula.edu.co:8080/bitstream/123456789/456/1/unaula_rep_pos_mae_edu_der_2017_conocimiento_juventud.pdf
- Rosanvallón, P. (2006). *La democracia inconclusa: Historia de la soberanía del pueblo en Francia*. Universidad Externado de Colombia.

Sarmiento, L. (2004). Política pública de juventud en Colombia: Logros, dificultades y perspectivas. En G. Muñoz (Ed.), *Construcción de Políticas de Juventud: Análisis y Perspectivas* (pp. 115-194). Programa Presidencial Colombia Joven; Centro de Estudios Avanzados en Niñez y Juventud CINDE; Universidad de Manizales; GTZ; UNICEF. <https://repository.cinde.org.co/bitstream/handle/20.500.11907/1767/9589730043.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Valenzuela, J. M. (2009). *El futuro ya fue: Socioantropología de l@s jóvenes en la modernidad*. El Colegio de la Frontera Norte.

Breve análisis de la propuesta CONPES: «Estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud»

El Documento CONPES 4040: *pacto Colombia con las juventudes: estrategia para fortalecer el desarrollo integral de la juventud*, que busca dar respuesta a las condiciones de exclusión de los jóvenes, parte de un diagnóstico que postula como principales limitaciones para que estos sean agentes del desarrollo político, económico y social del mismo, los siguientes:

- a. Trayectorias educacionales incompletas debido a bajo interés, carencia de recursos o carencia de competencias socioemocionales.
- b. Bajas oportunidades de trabajo decente, debido a bajos niveles de formación, lento avance de formación dual (fábrica e institución educativa), falta de coordinación institucional, discriminación y carencia de experiencia laboral.
- c. Barreras para el emprendimiento juvenil debido a falta de habilidades, falta de políticas gubernamentales y falta de apoyo y financiación.
- d. Baja participación en actividades artísticas, culturales, deportivas.
- e. Falta de aseguramiento (acceso a la salud) debido al desempleo juvenil que impide acceso al sistema de salud como cotizante.
- f. Entornos poco saludables donde hace presencia la violencia y discriminación.
- g. Insuficiente empoderamiento de derechos sexuales y reproductivos debido al bajo conocimiento de salud sexual y reproductiva.
- h. Vinculación de adolescentes a conductas delictivas y limitadas oportunidades de inclusión social y productiva. El primer asunto se debe a causas estructurales y carencia de entornos protectores: (i) residen en entornos donde el delito es uno de los pocos o el único medio de ingresos; (ii) se encuentran en situación de abandono; (iii) son consumidores de SPA o tienen algún tipo de cercanía con el consumo (amigos o familiares); (iv) sus hogares son monoparentales; (v) presentan dificultades en el entorno académico, llegando a la deserción escolar. Lo segundo, debido a limitadas oportunidades en las dimensiones individual, educativa, cultural y artística, productiva, social y familiar de los adolescentes y jóvenes para su inserción.
- i. Frágil gobernanza institucional para el desarrollo de una ciudadanía juvenil, debido a la ausencia de normas, políticas e instituciones coherentes que transformen la juventud. No hay una acción unificada por parte de las institucionales estatales, ni estrategias de seguimiento a los programas que existen, para el logro de un desarrollo integral de los jóvenes.

- j. Baja incidencia de las juventudes en los asuntos públicos a través de las instancias de participación ciudadana debido, fundamentalmente, a que la ciudadanía no conoce estas instancias ni las identifica como espacios de participación.

En este contexto, el objetivo del CONPES es, según se lee en él, fortalecer el desarrollo integral de la juventud como agente del desarrollo político, económico y social. Así, en educación, las propuestas giran en torno al diseño de estrategias flexibles para que los jóvenes de estratos inferiores que no culminan la educación básica y media puedan hacerlo; así mismo, aumentar gradualmente (y con base en el mérito) el acceso a la educación superior y diseñar programas de permanencia para los jóvenes. Quizá en este componente es donde más se muestra participación, en términos positivos, presupuestalmente del Estado. Aunque no se establece una meta de cobertura o una postura de educación universal superior, ni se cuestiona la meritocracia como un mecanismo de reproducción de las desigualdades cuando no existen políticas concurrentes orientadas a incidir sobre aquellas relacionadas con el origen.

En relación con la vinculación laboral, se propone el diseño por parte del Sena de programas más pertinentes para el trabajo, así como la promoción de alianzas público-privadas para la formación dual, también estrategias en formación en emprendimiento y competencias socioemocionales. No hay plan de choque para la generación de empleos juveniles a partir de la educación que se les brinde.

En salud, el ministerio correspondiente debe brindar asistencia técnica a los entes territoriales para que estos promuevan la afiliación al sistema de salud. Esta es una mirada en extremo reduccionista de lo que significa construir una cultura de vida saludable, porque circunscribe el problema a los déficits de acceso derivados de la informalidad laboral, aun cuando en la propia narrativa oficial la cobertura nacional del aseguramiento está por encima del 95 %. Es fundamental que se reconozcan los avances y retos de propuestas gubernamentales que acumulan años de aprendizajes interesantes respecto a la creación y adaptación de servicios de salud amigables para jóvenes, y que más allá de esto, los incluya en los procesos de construcción de un sistema de salud pública capaz de proveer cuidado y promover modos de vida saludables y entornos de protección de la vida, que implican un importante esfuerzo de acción intersectorial en el que se actúe sobre los procesos sociales determinantes de la salud.

Así mismo, dicen que, en cultura, ese ministerio promoverá la formación en emprendimiento y dará becas para ello. También programas que vinculen a los jóvenes al arte. Lo propio hará el ministerio del deporte, en especial en entornos desfavorables para los jóvenes. En relación con la

vinculación al delito, el Departamento Nacional de Planeación diseñará un modelo predictivo de adolescentes en potencial conflicto con la ley, que permita focalizar estrategias de prevención. Por su parte, el Ministerio de Defensa y el ICBF diseñarán los lineamientos para un programa de prevención de vinculación de los jóvenes al delito. Sobre la gobernanza para el tema de juventud se construirá un documento para el orden nacional y territorial que oriente y dé los lineamientos para el desarrollo integral de la juventud. Igualmente, habrá un programa de control de seguimiento a la política de juventud.

En lo que atañe a participación política, el Ministerio de Interior diseñará e implantará una estrategia de difusión para dar a conocer a los jóvenes las diversas instancias de participación política que dispone la ley. Habrá un programa de formación política para los consejos de juventudes municipales y departamentales. En conclusión, se trata de unas propuestas gubernamentales nada novedosas y hasta regresivas que difícilmente servirán de ruta institucional para los cambios y transformaciones que hoy demandan las juventudes y la sociedad colombiana que ha puesto en el horizonte político la dignificación de la vida, se cumplan.



Fichas síntesis con propuestas concretas

Mesa 1. Pacto fiscal y desarrollo económico, social e incluyente

<p>Pacto fiscal y desarrollo económico, social e incluyente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Desequilibrio fiscal. • Caída del índice de confianza comercial e industrial. • Desaceleración del ritmo de crecimiento del PIB. • Incertidumbre tributaria. • Vacíos y dudas en el proyecto de reforma. • Desempleo y subempleo. • Pobreza. • Impacto regional diverso. • Jóvenes sin acceso a la educación superior. 	<p>Problemas</p>
<p>Propuestas</p>	<p>Propuestas</p> <ul style="list-style-type: none"> • La reforma ha de incluir aspectos socioeconómicos que promuevan el desarrollo de las actividades productivas, sin concentrarse exclusivamente en la pandemia. • No dirigir impuestos a personas naturales, población vulnerable o consumo de bienes de primera necesidad. • No reducir las transferencias de la nación a los entes territoriales. • Priorizar políticas que maximicen el ingreso de la población joven al sistema de educación superior. • Políticas de educación superior con pertinencia: que consulten las preferencias de los jóvenes y las necesidades de los empresarios. • Ampliar la base presupuestal para universidades públicas e instituciones de educación superior. • Ampliar la oferta educativa universitaria, para llegar cada vez más a un mayor número de personas, en especial de ingresos bajos. • Las universidades han de llevar sus acciones de investigación y de extensión a los jóvenes para que sea posible contar con programas diversos para una comunidad más amplia. • Brindar cursos, con apoyo del SENA, en diversos frentes y focalizados para emprendimientos de jóvenes de bajos ingresos. 	

Mesa 2. Derecho a la salud y sistema de salud

Relacionados con la gobernanza del sistema

- Centralización de la rectoría y debilitamiento especialmente en las regiones, falencias en la inspección, vigilancia y control. Falta de espacios donde converjan diferentes actores en la toma de decisiones.
- Corrupción, falta de transparencia y estandarización de tarifas, dinámicas de competencia por encima de cooperación, racionalidad económica por encima de la vida, la salud y la dignidad.
- Mecanismos de aseguramiento privado, tales como medicina prepagada, planes complementarios y voluntarios, que generan acceso diferencial basado en capacidad de pago y desviación de recursos humanos y físicos, que se comportan como barrera para la universalidad y el acceso a los servicios de salud.
- Espacios de participación institucional en salud no vinculantes y solo de carácter consultivo.
- Demandas en salud de diferentes movimientos sociales y los esfuerzos de actores sociales y políticos que no logran una correlación de fuerzas que permitan los cambios demandados.
- Problemas en la participación más sentidos en la ruralidad y la periferia del país, por actores subalternos, como los movimientos indígenas, campesinos, negros, raizales y palenqueros, de mujeres, LGTBI, cívicos, colectivos juveniles, sindicales, y en las regiones Pacífica, Caribe, Orinoquía y Amazonía.
- Múltiples normas que regulan el SGSSS, así como proyectos para reformarlo, que no han significado cambios sustanciales del sistema ni han recogido las demandas sociales. El último proyecto presentado y archivado evidenció las falencias en participación y gobernanza en salud como elementos claves para la elaboración de políticas públicas.

Relacionados con la financiación del sistema

- Intermediación financiera entre los recursos y la prestación de los servicios de carácter privado realizada por las aseguradoras, que genera problemas de flujo de recursos y asimetría entre aseguradores y prestadores, a favor de los primeros.
- Inversión de la mayor parte de los recursos en la atención de la enfermedad y una minoría en promoción de la salud, prevención de la enfermedad y control de riesgos en salud pública.
- Pagos directos como barrera económica para el acceso a los servicios de salud.

Relacionados con la prestación de servicios y el talento humano

- La prestación de servicios de salud ha sido el componente más visible del derecho fundamental a la salud, relegando la importancia de los determinantes sociales y de su interdependencia con otros derechos.
- Crecimiento de los prestadores a expensas de IPS privadas con ánimo de lucro, frente a debilitamiento de la oferta pública, con creciente inversión de capital extranjero en el «mercado» de servicios de salud.
- Concentración de prestadores en algunas urbes y dentro de estas en algunas zonas.
- Fragmentación en la atención con problemas para la atención integral, integrada y continua, y organización de redes integradas de servicios de salud según la conveniencia de las aseguradoras y no según las necesidades poblacionales y territoriales.
- Modelo de atención centrado en la enfermedad, la atención hospitalaria y el alto costo. Fragmentación entre la atención individual y la salud pública.
- Barreras de acceso a los servicios de salud con problemas en la calidad de la atención que derivan en morbilidad, secuelas y muerte evitables. Creciente deshumanización en los procesos de prestación de los servicios de salud.
- Falencias en cantidad, calidad del talento humano en salud (THS) con asimetrías de su distribución entre lo urbano y la ruralidad y las periferias (del país y las ciudades).
- Condiciones laborales precarias y pérdida de la autonomía profesional.
- Carencia de sistema de información que permita un conocimiento detallado del THS.

Propuestas para un nuevo sistema de salud	<p>Relacionados con la pandemia</p> <ul style="list-style-type: none"> • La pandemia por covid-19 mostró la urgencia de un nuevo sistema de salud, y develó y profundizó las falencias del sistema. Se han observado falta de estándares nacionales en la recopilación oportuna de datos, en la capacidad de laboratorios, en la soberanía tecnológica, con una gran dependencia a los mercados internacionales. Se exacerbaron las inequidades ya presentes en algunos territorios y grupos poblacionales. 	Problemas
	<p>Relacionadas con la gobernanza del sistema</p> <ul style="list-style-type: none"> • Crear un nuevo sistema de salud, único, basado en atención primaria de salud, y público, centrado en el cuidado de la vida y con enfoque territorial. • Orientación del nuevo sistema de salud por los principios de universalidad, equidad, solidaridad, cuidado, participación, interculturalidad; con atención integral, integrada, continua y de calidad, y con enfoque diferencial y territorial. • Fortalecer la rectoría central y territorial, generar espacios para la gobernanza en salud a nivel nacional y territorial donde converjan diferentes actores para la toma de decisiones. • Fortalecer la inspección, vigilancia y control, mejorando su alcance hasta el nivel territorial. • Crear comisiones intersectoriales nacional y territoriales que gestionen los determinantes sociales de la salud y el acceso a servicios de otros sectores para la garantía del derecho fundamental a la salud. • Definir criterios y mecanismos que permitan identificar e incluir prácticas ancestrales e integrar las medicinas tradicionales, concertar con las comunidades cómo organizar y prestar la atención en salud. • Desarrollar capacidades que permitan avanzar hacia la soberanía científica y una política farmacéutica y de tecnologías en salud. • Ampliar la participación social a través de la política nacional de participación sectorial como proceso de democracia sustantiva. • Definir y organizar los espacios de toma de decisiones garantizando una correlación de fuerzas donde trabajadores, representantes de movimientos sociales, procesos organizativos y comunidades logren un nivel decisorio de participación. • Implementar procesos sólidos de control social sobre los planes, programas, proyectos y recursos del sector, con garantías de seguridad, capacitación permanente, acceso oportuno a la información, entre otros. 	

Relacionadas con la financiación del sistema

- Financiación como responsabilidad del Estado en los diferentes niveles de organización (nacional, departamental y municipal). Descentralización en el manejo de los recursos.
- Conservar la financiación vía impuestos, la cual debe ser la principal fuente de financiación.
- Conservar las fuentes parafiscales con aportes de trabajadores y empleadores, a través de un sistema diferencial del que se excluyan pequeñas empresas y bajos salarios.
- Buscar otras fuentes de financiación.
- Administración de los recursos por entidades públicas en los diferentes niveles de gobierno con fuerte vigilancia y control en su manejo y fortalecimiento de las capacidades territoriales para tal fin.

Relacionadas con la prestación de servicios y el talento humano

- Prestación de los servicios de carácter mixto, con participación de IPS públicas y privadas sin ánimo de lucro organizadas en redes integradas de servicios de salud coordinadas por entidades territoriales, en territorios saludables y bajo el principio de cooperación.
- Fortalecimiento de la red pública con subsidio a la oferta para los prestadores públicos en todo el territorio nacional.
- Definición de prioridades y asignación de recursos públicos para garantizar el acceso a los servicios de salud a la luz de un análisis técnico riguroso no solo limitado a la efectividad y seguridad de las intervenciones en salud.
- Fortalecimiento del THS en aspectos como la cantidad, la calidad y la distribución, así como las instituciones de educación superior, especialmente públicas, para los procesos de formación.
- Generación de condiciones de trabajo decente y digno para el THS con vigilancia estricta de su garantía.

Relacionadas con la pandemia

- Diseñar planes de preparación y respuesta para afrontar y manejar futuras pandemias. Las respuestas que deben ser interdisciplinarias, participativas, y considerando criterios de equidad, incluyendo la provisión de soporte económico, político y social para aquellos grupos poblacionales con vulnerabilidad.
- Diseñar y financiar una política intersectorial que permita la independencia en el desarrollo y producción de vacunas, pruebas diagnósticas e insumos terapéuticos.

Aportes desde la Universidad

- Proponer estrategias para el diálogo y construcción participativa del nuevo sistema de salud.
- Generar espacios de diálogo iterativo por niveles (entre y a través), en el que se combinen espacios y mecanismos como: (a) espacios de escucha amplia, presenciales y virtuales, a la par de mecanismos informativos de los participantes y avances que se van dando en el proceso; (b) espacios de discusión (de conversación, deliberación y síntesis), en donde se identifiquen los acuerdos logrados progresivamente y los puntos de disenso que persisten; (c) consulta con expertos para temas específicos; y (d) mecanismos de elaboración (escritura) de la propuesta y de divulgación amplia de lo logrado.
- Fortalecer los procesos de formación del THS e investigación en salud.
- Identificar necesidades y potencialidades para avanzar en la soberanía científica y realizar propuestas específicas en este campo.

Mesa 3. Implementación plena de los acuerdos de paz como condición de convivencia democrática

<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Diagnóstico</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Asesinato de líderes y lideresas sociales y de excombatientes en proceso de reincorporación a la vida civil. • Implementación lenta, tardía y desarticulada de lo acordado en referencia con la reforma rural integral. • Crisis del ordenamiento territorial para la paz. • Inadecuada ejecución, financiación y puesta en marcha de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial —PDET—. • Incumplimiento del Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos Ilícitos —PNIS—. • Insuficiente implementación de lo acordado en referencia con la participación política. • Manifiesta oposición de sectores políticos al despliegue de las acciones del Sistema Integral para la Paz —SIP— y trabas al ejercicio de sus funciones. • Aumento exponencial de la violencia en algunas regiones y recrudecimiento del conflicto armado. • Desinterés, apatía e indiferencia de algunos sectores de la sociedad civil, agravado por la insuficiente pedagogía para el reconocimiento y apropiación del AF.
<p style="writing-mode: vertical-rl; transform: rotate(180deg);">Propuestas</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Generar oportunidades efectivas para que sean las universidades públicas y privadas quienes con sus capacidades técnicas, humanas y de gestión, coadyuven en el seguimiento, monitoreo y acompañamiento a la implementación del AF en general, en colaboración directa con los entes territoriales locales y las comunidades locales y regionales. • Fortalecer las instituciones creadas por el AF, en particular de los Consejos Municipales y Departamentales de Paz, la Comisión de la Verdad, la JEP, el PNIS y las instancias pertinentes para la atención de las víctimas del conflicto armado. • Consolidar el equipo interdisciplinario de la Unidad Especial de Paz y favorecer su articulación con la comunidad universitaria de Medellín y las Sedes y Seccionales. • Declarar por los próximos 10 años el 24 de noviembre (o el día hábil siguiente) como: “Día universitario de la Paz y la Reconciliación”.

Propuestas

- Fortalecer la gestión de recursos, proyectos y convenios de cooperación nacional e internacional para la paz en articulación con las unidades académicas. Para ello, se pone en consideración la posibilidad de crear un Fondo Universitario para la docencia, la extensión y la investigación para la Paz gerenciado por la Unidad Especial de Paz.

Mesa 4. Estado de derecho, protesta social y Fuerza Pública

Estado social de derecho, protesta y Fuerza Pública	<ul style="list-style-type: none"> • Mantenimiento de una estructura social inequitativa y debilidad de capacidades institucionales para dar respuesta a las necesidades de la población. • Débil equilibrio de poderes. • Prolongación del conflicto armado que ha resultado funcional para desactivar la oposición política y el conflicto social mediante el uso de recursos legales, o directamente ilegales, de control. • El oportunismo y la ligereza con que se señalan vínculos entre manifestantes e ilegales ha conducido a la deslegitimación del ejercicio de la protesta y a la peligrosa exposición de quienes hacen uso de ese derecho. • Este señalamiento y la intensificación de la retórica del «terrorismo vandálico» puede leerse como una autorización implícita para el uso intensivo de la fuerza —pública o privada— contra los manifestantes. • Permisibilidad, inacción o complicidad de agentes del Estado frente al uso desenfadado de armas por parte de civiles para repeler, contener y enfrentar algunas de las manifestaciones —violentas o no— de la protesta. • Los excesos no son solo de la Fuerza Pública y las acciones y prácticas institucionales, en un sentido más amplio, no se han limitado a la respuesta coactiva. Han pasado por acuerdos, mesas de interlocución y diálogo, protocolos que intentan regular la intervención de las autoridades. 	Diagnóstico
Propuestas	<p>En el orden nacional</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acuerdos económicos básicos sobre la estructura tributaria del país. • Puesta en marcha de medidas para la garantía del ejercicio de la oposición y la protesta. • Las regulaciones orgánicas y estatutarias necesarias para la garantía del ejercicio de este derecho y la clarificación de responsabilidades civiles frente al control policial del orden público. • Impulso y respaldo a las iniciativas de paz y al actual proceso de implementación del acuerdo final de La Habana. • Redireccionamiento de la política contra las drogas. 	

- Reforma policial integral y reorientación de la función policial.
- La ampliación de la oferta educativa de orden técnico en el país es vital para reducir el desempleo y con ello uno de los principales móviles del desencanto juvenil. El fortalecimiento del Sena es por ello fundamental.

En el orden territorial

- Robustecimiento de la agencia local y regional de los conflictos a través de diálogos territoriales en espacios como las asambleas populares.
- Las autoridades locales (consejos municipales, asambleas departamentales, alcaldía y gobernación) deben fomentar y prestar atención a estos nuevos canales de diálogo. Con el fortalecimiento de estas aperturas democráticas se podrían articular demandas locales y tal vez nacionales, pero en entornos políticos en red.
- Fortalecimiento de capacidades de gestión de la protesta. La Secretaría de la No Violencia, creada recientemente en Medellín como una secretaría encargada de la mediación de conflictos, es una propuesta interesante que en esta coyuntura ha desplegado a gestores en las movilizaciones y puntos de concentración con el fin de verificar la situación de derechos humanos y propiciar intermediación entre actores institucionales y no institucionales.
- La Universidad de Antioquia podría convertirse en un ente articulador que lidere una propuesta de una mesa intersectorial a la cual acudan los manifestantes, los jóvenes, la Policía, la Alcaldía, la Gobernación, el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, los cuerpos colegiados territoriales, los empresarios, los trabajadores y demás sectores de la sociedad. Esto instala a la universidad pública como mediadora en conflictos políticos.
- Fortalecimiento de la educación para la democracia. La Universidad cuenta con programas de formación ciudadana que podrían multiplicarse en colegios públicos de la ciudad aprovechando las cátedras de Paz y de Formación Ciudadana, de tal manera que impacten a jóvenes que no logran acceder a la educación superior.
- Generación de empleo con condiciones laborales dignas a través de la articulación Universidad-Empresa-Estado. En esto la Universidad (y otras universidades del país) pueden ser actores municipales y departamentales influyentes.

Mesa 5. Juventud y ciudadanía ampliada

- Las juventudes colombianas constituyen un grupo poblacional heterogéneo y complejo que encarna polifonías de necesidades, aspiraciones y reclamos.
- Encarnan imaginarios y representaciones sociales, algunas de las cuales pretenden estigmatizarles, subvalorarles y discriminarles, con lo que se les resta su pluralidad y se les niega su valor político y su potencialidad para aportar a la transformación social en construcción intergeneracional.
- Constituyen la cuarta parte de la población total del país, lo que les hace muy relevantes para el desarrollo social, político, cultural y económico. Sin embargo, las juventudes afrontan diversos procesos reproductores de las desigualdades sociales y generadores de vulnerabilidad, que les limitan y deterioran su autonomía y libertad y les someten a múltiples formas de exclusión social.
- Las políticas sociales en general y aquellas orientadas específicamente a la población juvenil, incluido el reciente CONPES 4040 de 2021, tienen un carácter remedial, son insuficientes para incidir sobre la precariedad e inequidad social, con una responsabilidad mínima del Estado. Además, prima en estas una mirada adulto-céntrica y que poco reconoce la participación juvenil. Por esto afirmamos que obstaculizan el goce efectivo de los derechos humanos en clave de dignidad, autonomía y libertad.
- Las instituciones, discursos y políticas estatales carecen de confianza y legitimidad por parte de las juventudes. A esto se suma una crisis de representación política percibida por las juventudes.
- Adicionalmente, las violencias estructurales, simbólicas y culturales limitan el ejercicio de la participación de las juventudes en la esfera pública.
- Todo lo anterior conduce a que la experiencia de las ciudadanías juveniles ha sido, en buena medida, truncada o constreñida, lo que se expresa en ciudadanías aplazadas e híbridas.

- Ante este panorama, las juventudes se movilizan hoy mediante diversos repertorios de acción política mediados por la cultura, el arte, las comunicaciones, la producción audiovisual, la ecología, los deportes, entre otros; que tienen como elemento común exigencias por la vida digna.
- Ellas reclaman con formas no tradicionales de acción política (protestas, movilizaciones, asambleas populares y plataformas para el diálogo y la construcción de propuestas) nuevas formas de representación y de ejercicio de lo político y la política, que hacen posible llevar a la práctica sus exigencias.
- Se ha presentado la convergencia de juventudes de diferentes clases sociales, incluso procedentes de familias de ingresos altos, todos ellos indignados por la exclusión generacional.
- El Estado se ha negado a reconocer las reclamaciones políticas de las juventudes, optando por respuestas de control y uso de la fuerza.
- El contexto actual de país ha estigmatizado las expresiones juveniles, desdibujando sus voces de inconformidad y sus deseos de cambio y representándoles como amenazas a la estabilidad social.
- Las juventudes son conscientes de esas inmensas capacidades y potencias políticas, sin embargo, también reconocen la necesidad de educación ciudadana y política.

Para favorecer salidas democráticas a las problemáticas planteadas en el diagnóstico anterior, se presentan las siguientes líneas de actuación:

1. Ampliación del análisis de los asuntos de las juventudes a partir de ejercicios democráticos: dispositivos amplios, complejos y sostenidos en el tiempo que permitan la convergencia de la pluralidad de los movimientos juveniles que actualmente participan en la esfera pública, así como la visibilización de muchos otros que permanecen silenciados.
2. Resignificación de imaginarios y representaciones sobre las juventudes colombianas y el sujeto juvenil en el territorio: despliegue de acciones de comunicación social que permitan cuestionar paradigmas imperantes sobre las juventudes y el reconocimiento de la pluralidad que las constituye.
3. Activación de procesos de educación y coeducación ciudadana que permitan el intercambio y construcción intergeneracional de aprendizajes políticos transformadores.
4. Incidencia en la formulación y aprobación de las políticas públicas nacionales, regionales y locales en temáticas de juventudes a favor de la implementación de planes estratégicos de juventud: revisión crítica y colaborativa de los instrumentos de política pública nacional que abordan las temáticas de interés para las juventudes para la formulación de alternativas aplicables.



Anexo: Agenda para el debate: Prioridades en educación superior de Colombia para los próximos cuatro años.¹

¹ En razón a su pertinencia para la coyuntura social y política del país se incluye en este documento el texto Agenda para el debate: Prioridades en educación superior de Colombia para los próximos cuatro años, elaborado por los profesores que integran el Consejo Académico de la Universidad de Antioquia y publicado el 4 de marzo de 2022.

El Consejo Académico de la Universidad de Antioquia, a propósito del proceso de elección del Congreso y el Presidente de la República, quiere presentar a quienes han expresado su aspiración de legislar y gobernar el país, sus consideraciones sobre los asuntos que estima prioritarios en la agenda de educación superior. Igualmente, quiere estimular el debate para que, junto con otras universidades y con la ciudadanía, logremos la construcción de una política pública de educación superior que permita intervenir problemas históricamente persistentes y perfilar alternativas de mejora adecuadas, sostenibles e inclusivas.

Ha terminado siendo un lugar común decir que la educación superior es la mejor vía para que los países logren el desarrollo, disminuyan la inequidad y superen los conflictos. Lo dicen académicos de diferentes áreas del conocimiento, políticos y gobernantes. Lo concluyen, también, múltiples estudios que sobre el desarrollo se publican en el mundo. No obstante, los datos estadísticos sobre la educación en Colombia reflejan una realidad que exige ir más allá de esa «verdad de perogrullo» a la cual se vuelve una y otra vez.

Los datos muestran un déficit significativo de cobertura en educación superior; dan cuenta de grandes brechas entre los jóvenes que provienen de ruralidad y aquellos que crecen en entornos urbanos, y entre quienes provienen tanto de la educación media pública como de la privada. Igualmente, esos datos muestran un bajo desempeño en las pruebas de conocimiento y un bajo nivel de inversión per cápita en educación superior. A ellos se suma que, con respecto al PIB, la inversión de recursos en ciencia y tecnología es comparativamente baja.

Ante una decisión tan trascendental como la elección del gobierno y del cuerpo legislativo de la nación, este Consejo Académico considera que los siguientes temas deberían abordarse como prioritarios en los próximos cuatro años, sobre ellos exponemos las siguientes ideas esperando que contribuyan a fortalecer el debate público.

Financiación de la educación superior

En el sector de la educación superior pública, la financiación sigue siendo un tema prioritario. Desde hace más de trece años, las universidades públicas vienen alertando sobre su progresiva desfinanciación. Las transferencias procedentes del Gobierno nacional y de las entidades territoriales no alcanzan a cubrir los gastos de funcionamiento, y mucho menos los de inversión, lo cual afecta directamente las posibilidades de mejora en la calidad, aumento de cobertura y crecimiento del sector.

Hace cuatro años este reclamo, expresado además por profesores y estudiantes a través de movilizaciones ciudadanas, desembocó en un

acuerdo con el gobierno del presidente Iván Duque Márquez, quien se comprometió con un aumento significativo de recursos destinados a la base presupuestal de las universidades. En lo que a esa transferencia respecta, el acuerdo se ha cumplido. Los dineros adicionales recibidos han contribuido a corregir temporalmente aquella desfinanciación progresiva e incluso mitigaron algunas consecuencias económicas generadas por la pandemia de la covid-19.

El acuerdo, como el gobierno, finaliza en este año 2022. Lamentablemente no se ha cumplido hasta el momento el compromiso de realizar una reforma a los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para garantizar que ese aumento de recursos destinados a la sostenibilidad de la educación superior pública se defina como política de Estado.

El Sistema Universitario Estatal —SUE— presentó al Ministerio de Educación Nacional —MEN— una propuesta de reforma de esos artículos. La propuesta, acompañada de los estudios que soportan la necesidad de corregir aquella desfinanciación progresiva, se ha visto frustrada hasta el momento. Pese a lo acordado, el proyecto de ley respectivo no ha sido presentado al Congreso.

Como Consejo Académico consideramos que la discusión sobre la financiación de la educación superior pública no puede reducirse a lo que se ha denominado «matrícula cero», pues si bien se trata de una iniciativa valiosa, en cuanto contribuye al acceso de los jóvenes de los estratos 1, 2 y 3, el mecanismo no soluciona el desfinanciamiento por dos razones: la primera, es que la Ley de Inversión Social no estableció con claridad el monto de los recursos que se destinarán en años futuros a esta iniciativa; y la segunda, y más importante, es que el efecto para las finanzas de las universidades es —precisamente— cero. Por cada estudiante, la Universidad recibe exactamente el mismo valor de la matrícula.

En otras palabras, ya no será el bolsillo de las familias el que pagará la matrícula, sino el bolsillo del Estado, pero para las universidades públicas el valor recibido por matrículas será el mismo que recibían antes de la expedición de Ley de Inversión Social, sin tener en cuenta el costo real por estudiante admitido. Ello, además, sin contar que ese costo resulta ser mucho más alto del que se cobra actualmente, pues la forma en que se hace la liquidación de la matrícula tiene en cuenta asuntos propios del estudiante —su estrato económico y lo que pagaba en su colegio, por ejemplo— y no lo que le cuesta a la institución atender a cada estudiante.

Un tema prioritario en la agenda gubernamental del próximo cuatrienio, en síntesis, deberá ser la situación financiera de la educación superior pública, de manera que se puedan enfrentar exitosamente los desafíos en cobertura, calidad y crecimiento en el marco de un proyecto

nacional en el que la ciencia y la diversidad de saberes cumplen un rol fundamental.

Nuestro llamado, entonces, para los próximos Gobierno nacional y Congreso, es que en la primera legislatura se presente y aborde un proyecto de ley que reforme los artículos 86 y 87 de la Ley 30 de 1992, para conjurar de esta manera la desfinanciación progresiva que pone en riesgo cualquier proyecto de universidad pública que garantice una educación superior de calidad.

Finalmente, conviene recordar que hace cuatro años también se fijó en la agenda la discusión sobre los recursos de regalías, el papel del Icetex y las becas para estudiantes de posgrados de investigación. Estos asuntos continúan pendientes y son también prioritarios.

Ciencia, tecnología e innovación

El Departamento Nacional de Planeación en el Documento Conpes 4069, aprobado en diciembre de 2021, actualiza la Política nacional de ciencia, tecnología e innovación y trata de dar respuesta a las recomendaciones de la Misión Internacional de Sabios. Tal documento, en el diagnóstico del estado actual de la CTI, expone los siguientes aspectos:

- Insuficiente desarrollo de vocaciones en áreas de ciencia, tecnología e innovación.
- Débil entorno habilitante para la generación de conocimiento.
- Bajo uso social del conocimiento.
- Bajo recurso a las potencialidades regionales, sociales e internacionales, en la generación y uso de conocimiento
- Baja dinamización del sistema nacional de ciencia, tecnología e innovación.
- Insuficiente volumen, eficiencia y evaluación de la financiación de la ciencia, la tecnología y la innovación.

Si bien, en el Documento Conpes 4069 trazó sobre ello una política pública con el fin de enfrentar los problemas detectados, la principal deficiencia del documento consiste en que no establece un esquema claro de aumento de recursos. El propio documento reconoce que en el año 2019 Colombia solo invirtió el 0,28 % de su PIB en actividades de I+D, lo que nos deja por debajo del promedio de inversión en I+D de Latinoamérica y el Caribe (0,35 %), así como de los países de la OCDE (2,36 %).

El avance de la ciencia, la tecnología y la innovación –CTI–, necesariamente, requiere recursos. El presupuesto en estas áreas no puede seguir siendo el que ha sido hasta hoy. Además de los recursos que provienen del presupuesto ordinario del Ministerio de Ciencia, Tecnología e

Innovación –Minciencias– el sector recibe una parte de los recursos del Sistema Nacional de Regalías, los cuales son valiosos, pero ameritan dos observaciones:

- Hay enormes dificultades por trabas administrativas, procedimientos engorrosos y decisiones políticas, a las que se ven enfrentados los investigadores para presentar, obtener la aprobación y ejecutar los proyectos de investigación con estos recursos. Esas dificultades han incidido en el avance y en la eficiencia de los proyectos de investigación y, por ende, en el desarrollo en CTI.
- Debido a la transición energética y a la disminución de la huella de carbono que se ha propuesto el mundo, los recursos de regalías tenderán a disminuir en los años próximos, por lo cual es urgente buscar nuevas fuentes de financiación para CTI.

Otra preocupación de este Consejo es que, no obstante, la existencia de mecanismos como los estímulos tributarios para el desarrollo de CTI, y pese al esfuerzo que ha implicado crear la estrategia universidad-empresa-Estado, la inversión privada para apalancar este tipo de iniciativas es muy baja si es comparada con la de otros países de la OCDE. Por esta razón, es necesario revisar las estrategias ya planteadas en el Conpes y, de ser necesario, considerar nuevas acciones.

Un segundo aspecto que se debe priorizar es la discusión de la política de medición de grupos de investigación y los términos de las convocatorias de Minciencias. En su momento, tanto la política de medición de grupos, como los términos de las convocatorias del entonces Colciencias, estaban ideados como instrumentos para estimular el crecimiento en este campo. Ahora, sin embargo, los mismos instrumentos y los enfoques implementados para la medición podrían estar teniendo un efecto contrario. La medición del quehacer científico es importante, pero resulta conveniente construir un nuevo modelo con la participación activa de la comunidad científica.

El tercer aspecto en este campo se refiere a la formación del talento humano. El mismo documento Conpes reconoce que en 2017 el país solo tenía 0,17 investigadores por cada 1.000 personas de la población económicamente activa; mientras que en Latinoamérica y el Caribe, para 2018, dicha tasa era del 1,03.

Estos investigadores se forman necesariamente en los programas de maestría y doctorado, que requieren un alto nivel de financiación. Si queremos tener el talento humano necesario para desarrollar la CTI, el país requiere una política que le dé estabilidad y posibilidades de crecimiento a los programas de ese nivel.

Finalmente, en relación con la CTI, como Consejo Académico no podemos dejar de llamar la atención sobre la Ley 2142 de 2021, que como ya lo manifestó en un comunicado el SUE, «omite para los centros de investigación las exigencias que se hacen a las universidades para la acreditación y reacreditación de sus programas y asume un tratamiento diferencial que sitúa a las universidades en una posición desventajosa, porque no aplica de manera simétrica las exigencias para la acreditación de los programas de posgrado».

La educación superior como parte del sistema de educación

Esta Corporación considera que la discusión sobre una agenda necesaria para el próximo cuatrienio precisa asumir que la educación superior hace parte de un conjunto más amplio que incluye los niveles de educación básica, media, técnica, tecnológica, universitaria y posgradual.

En este punto, el primer asunto que debe ser abordado son las brechas con la educación media o precedente. De acuerdo con el estudio Tránsito Inmediato a Educación Superior, publicado en agosto del año pasado por el Laboratorio de Economía de la Educación —LEE—, de la Universidad Javeriana, solo el 39,7 % de los graduados de educación media en el año 2018, accedieron de forma inmediata a la educación superior en 2019, medición que incluye a quienes aspiraron a alguno de los programas ofrecidos por el Sena.

Afirma este informe que los graduados de colegios privados presentan una tasa de tránsito inmediato 20 puntos porcentuales por encima de los oficiales —47,7 % en las instituciones educativas no oficiales y el 27,7 % oficiales—, lo que implica menores oportunidades para las personas de escasos recursos y una mayor probabilidad de perpetuación de las inequidades que padecen las familias de esos jóvenes.

Pero además de la gran cantidad de estudiantes de bachillerato que no ingresan de manera inmediata a estudios superiores, la calidad de la educación es un problema adicional que se encuentra igualmente documentado en el informe referido: «De los estudiantes que hacen tránsito inmediato, solo el 39 % accede a IES con acreditación de alta calidad».

Es claro que se requieren mayores esfuerzos presupuestales y más recursos físicos para aumentar la cobertura de educación superior en programas con calidad. Y no se trata de aumentar solo los cupos que se ofrecen, sino del diseño de una oferta pertinente, que además tenga en cuenta las brechas que existen entre los centros urbanos y rurales, llevando la educación superior a las regiones del país, generando nuevos polos de desarrollo y potenciando procesos formativos y de investigación.

Si bien, una ampliación de cupos en los principales centros urbanos puede favorecer a jóvenes de escasos recursos, contribuye muy poco a cerrar la brecha entre lo rural y lo urbano. El número de estudiantes que se pueden desplazar a estudiar un programa académico en las sedes principales de las universidades es muy bajo. Por esta razón, se requiere incrementar la oferta de calidad en regiones y territorios alejados de las grandes capitales, para brindar oportunidades a esos jóvenes y formar el talento humano que los territorios requieren.

También hacen falta acciones conjuntas entre la educación media y la superior que mejoren la calidad de la primera y amplíen las posibilidades de permanencia de los jóvenes en la segunda. El fortalecimiento de estas estrategias debe remediar la situación que pone a Colombia como el país de más bajo desempeño dentro de la OCDE en las pruebas del Programa para la Evaluación Internacional de Alumnos —Pisa, por su sigla en inglés—. La experiencia de la Universidad de Antioquia muestra que un número importante de aspirantes a programas de pregrado no alcanza un puntaje mínimo que indique niveles aceptables en competencias de razonamiento lógico y comprensión lectora. Identificar este tipo de falencias en la formación precedente hace necesaria una política que articule y ponga en marcha estrategias para las instituciones de ambos niveles.

Otro aspecto que consideramos se debe abordar es la relación entre la educación técnica, la tecnológica y la profesional. Para este Consejo, la discusión se ha centrado en garantizar la rápida inserción laboral de los bachilleres o la satisfacción de las demandas del aparato productivo del país, y ha dejado de lado la conceptualización sobre lo que entendemos por técnica, por tecnología y por profesionalización. Además de fortalecer «destrezas laborales», la educación superior implica una formación humanística y cultural que apunta a forjar una ciudadanía activa, responsable y con capacidad crítica.

No se trata de considerar que sólo la educación profesional es educación superior, por el contrario, se trata de entender epistemológicamente lo que es educación técnica y tecnológica, lograr el reconocimiento que esta se merece, darle su relevancia para el desarrollo de vocaciones y de las necesidades de país y entender que la formación integral es fundamental también en este tipo de nivel educativo.

La institucionalidad del sector educativo

Finalmente, consideramos que también es prioritaria la revisión de la institucionalidad del sector educativo, entendida como el conjunto de estructuras organizacionales, personas, espacios y procedimientos

que inciden en el proceso de la educación superior y en la calidad de los resultados que de allí se derivan.

A este respecto, una primera dimensión remite a la necesaria coordinación que debería existir entre los distintos ministerios que tienen funciones con respecto a la educación superior. Por ejemplo, para la aprobación de los programas de pregrado y posgrado en el área de la salud inciden tanto el Ministerio de Salud y Protección Social como el Ministerio de Educación Nacional, pero los niveles de articulación entre dichas carteras no logran efectividad a la hora de dar certeza jurídica a las instituciones educativas sobre los criterios de creación, aprobación y funcionamiento de programas académicos, así mismo, dicha desarticulación no permite una rápida respuesta a las necesidades de formación del talento humano en salud.

Igual sucede con la articulación entre el MEN y Minciencias. Mientras el primero establece –con el apoyo del Consejo de Educación Superior, CESU, y el Consejo Nacional de Acreditación, CNA– los lineamientos de la calidad de la educación superior, el segundo define los criterios de evaluación y medición de la actividad investigativa en Colombia. Sin embargo, no es frecuente encontrar en los lineamientos que expide cada una de estas instancias gubernamentales la articulación adecuada para que la investigación, como una de las actividades misionales de las universidades, sea reconocida y avalada con los mismos criterios como un factor de calidad de la formación universitaria y como un factor de medición en el reconocimiento de los grupos de investigación.

En ese mismo sentido, existen problemas de articulación entre Minciencias, el MEN y el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo –encargado de liderar los asuntos relacionados con productividad y competitividad–. Esta articulación entre ministerios resulta fundamental para enviar señales claras y unificar esfuerzos que contribuyan a cerrar las distancias entre las necesidades del sector productivo y los procesos de formación en educación superior. Igualmente, la coordinación resulta esencial para promover procesos de innovación y de investigación aplicada que resuelvan problemas sociales y económicos del país. Iniciativas derivadas de la alianza universidad-empresa-Estado requieren la presencia coordinada de diferentes actores estatales para promover agendas que impacten al país.

Una segunda dimensión de esta institucionalidad remite a la necesidad de revisar a fondo muchos de los trámites y procedimientos en materia de educación superior. Este tema, que pudiera parecer banal, termina siendo una de las principales barreras para que las universidades puedan responder rápidamente a las necesidades de formación del país. Los trámites sobredimensionados retrasan el cumplimiento de nuestros

planes de desarrollo y además consumen recursos que podrían ser destinados a mejorar la calidad y ampliar la cobertura.

En este contexto, en los últimos años, las diferentes políticas y normativas que se han planteado en distintos escenarios han restringido la autonomía universitaria y las libertades para construir propuestas curriculares pertinentes para las condiciones socioculturales en las que vivimos y en las que se han consolidado los campos de conocimiento y de formación. Si bien reconocemos la importancia de un marco común que nos ofrezca horizontes compartidos, las instituciones de educación superior requerimos condiciones que nos permitan construir agendas académicas dinamizadas, no solo por requerimientos técnicos e instrumentales, sino también orientadas hacia la formación integral, el humanismo y el buen vivir.

Referencias

- Departamento Nacional de Planeación. (2021, 20 de diciembre). Política nacional de ciencia, tecnología e innovación 2022-2031 (Documento CONPES 4069). Bogotá D.C., Colombia: DNP. Recuperado de: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%3%b3micos/4069.pdf>
- Laboratorio de Economía de la Educación. (2021, 18 de agosto). Tránsito Inmediato a Educación Superior (Informe Análisis Estadístico LEE No. 40). Bogotá D.C., Colombia: Pontificia Universidad Javeriana. Recuperado de: <https://economiadelaeducacion.org/informe040/>

Se imprimió en marzo de 2022



UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA