

# Educación superior en Chile: tensiones y actores relevantes en torno al eje calidad-equidad\*

## Higher Education in Chile: Tensions and Relevant Actors around the Quality Equity Axis

*Carlos Fabián Pressacco\*\**

*Ricardo Carbone\*\*\**

Recibido: 22/06/10

Aprobado evaluador interno: 30/08/10

Aprobado evaluador externo: 11/09/10

### Resumen

El presente estudio identifica y analiza las posiciones de diferentes actores involucrados en el sistema de educación superior en torno a las tensiones que se generan en el eje calidad-equidad, con el objetivo de detectar espacios para eventuales reformas que pudieran orientarse su perfeccionamiento. Para ello, a partir del análisis de la trayectoria del sistema de educación superior, sus orígenes y reformas introducidas por el régimen autoritario en la década de los ochenta, así como las innovaciones generadas por el régimen democrático a partir de los noventa, recoge las percepciones de los principales actores por medio de entrevistas en profundidad ordenándolas en torno a tres grandes ejes: una valoración

### Abstract

This study identifies and analyzes the positions of different actors involved in the higher education system around the stresses generated in the quality –equity axis– in order to identify areas for possible reforms that could guide their development. To do this, –by analyzing the trajectory of the higher education system, its origins and reforms introduced by the authoritarian regime in the eighties, and the innovations generated by the democratic regime of the nineties– it reflects on the perceptions of key players through in-depth interviews arranged around three main areas: a general assessment of the system, the stress-quality equity and the role of the state.

---

\* Artículo de reflexión derivado de investigación sobre la educación superior en Chile.

\*\* Licenciado en Ciencia Política de la Universidad Católica de Córdoba, Magíster en Ciencias Sociales de ILADES/Universidad Alberto Hurtado, Doctor en Ciencia Política de la Universidad de Deusto, España, Director del Departamento Ciencia Política y Relaciones Internacionales de la Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: fpressac@vahurtado.cl

\*\*\* Licenciado en Trabajo Social de la Universidad Tecnológica Metropolitana, MBA de la Universidad Alberto Hurtado y Director del Centro de Reflexión y Acción Social de la Universidad Alberto Hurtado. Correo electrónico: rcarbone@vahurtado.cl

general del sistema, la tensión equidad-calidad y el rol del Estado.

**Palabras clave autor:** Educación superior, Chile, equidad.

**Key words author:** Higher Education, Chile, Equity.

**Palabras clave descriptor:** Educación superior, calidad de la educación superior, política de educación superior, Chile.

**Key words plus:** Education, Higher, Quality of the education superior, Higher Education and State, Chile.

## Introducción

Para abordar la pregunta acerca del rol público-privado, es fundamental recurrir a la evolución histórica que el sistema de educación superior ha tenido en el tiempo. Desde inicios de la República, el sistema nacional ha sido de provisión mixta (Estado y privados, principalmente Iglesia Católica). Posteriormente, el Estado fue asumiendo un rol cada vez más preponderante en la oferta de educación superior, hasta que en la década de las ochenta se eliminan las barreras de entrada y se promueve el ingreso de actores privados como oferentes. Este proceso conllevó también una alta atomización de la oferta, constituyéndose las sedes regionales de las universidades nacionales en universidades autónomas, los centros de formación técnica (CFT) y los institutos profesionales (IP).

Esta expansión ha hecho que el sistema educacional haya migrado desde un enfoque de oferta restringida y de elite a una mirada masiva y altamente competitiva.

Desde la perspectiva del estudio solicitado, lo central será establecer algunas relaciones entre el tipo de propiedad (que va más allá del financiamiento) y la calidad y equidad como dos objetivos esenciales del sistema de educación superior.

En el informe *La educación superior en Chile*, elaborado recientemente por la Organización para la Colaboración y el Desarrollo Económico –OCDE– y el Banco Mundial, se señala que, en el último periodo, se ha logrado sortear de manera exitosa el desafío de expansión del sistema de educación superior chileno. Si bien hay cifras dispares, parece haber acuerdo en que la cobertura de la educación superior para la población entre 18 y 24 años superaría el 40% en el año 2010 (OCDE/Banco Mundial, 2009, p. 38). Factores claves de este crecimiento han sido el desarrollo de la educación privada y la introducción de financiamiento compartido.

Sin embargo, a juicio de la OCDE, el país “debe enfrentar los problemas más difíciles y fundamentales que le impiden ser reconocido como un sistema de calidad mundial” (OCDE/Banco Mundial, 2009, p. 11). Para crecer en calidad y en cobertura se requiere abordar problemas de equidad en el acceso a la educación superior, corregir desigualdades y garantizar a todos los jóvenes con talento el derecho a ella (OCDE/Banco Mundial, 2009, p. 12).

Las inequidades del sistema, tienen su origen principalmente en la altísima segmentación de la educación secundaria. Entre otras, el desigual egreso de estudiantes de la educación escolar según género y quintil de egreso, factores que determinan la posibilidad de acceder a la educación superior.

Adicionalmente, la educación terciaria genera otras inequidades que agregan dificultades a segmentos del estudiantado y en las que, para efectos de este estudio, es pertinente profundizar. El diagnóstico de la OCDE abre dimensiones en el ámbito de la equidad:

[...] un sistema terciario segmentado, caro, con cursos universitarios excesivamente largos y una alta tasa de deserción, y procesos de admisión que perpetúan las desigualdades de

la sociedad chilena; apoyo financiero inadecuado a los estudiantes, especialmente a los de ingresos más bajos o que optan por la educación técnica; falta de vías y oportunidades para progresar de instituciones de educación técnica superior a las universidades; poca orientación con respecto a los estudios y metodologías anticuadas con falta de énfasis en las necesidades económicas y las expectativas de los empleadores; además de insuficiente información, responsabilidad y transparencia. (OCDE/Banco Mundial, 2009, p. 69)

La OCDE sugiere problematizar la desigualdad de género como otra inequidad presente en el sistema. Cabe destacar que abordar algunas de las desigualdades antes mencionadas tiene un impacto directo en la calidad de la educación terciaria.

Considerando la participación de las diferentes modalidades de educación superior, un 55% de los estudiantes ingresados el año 2007 corresponden a universidades, un 26% a IPs y un 18% a CFTs. Adicionalmente, un 56% de los estudiantes que ingresaron a universidades ese año lo hicieron a universidades privadas. No cabe duda de la relevancia del sector privado respecto a la cobertura, particularmente en formación de pregrado. Cabe preguntarse por aquellas otras funciones y roles que corresponde que asuman las instituciones terciarias y qué distinción se define entre públicas y privadas.

Un aspecto adicional a considerar en la actual organización de la educación universitaria es preguntarse por la validez de la diferenciación entre universidades del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH) y universidades privadas, y las expectativas respecto a una nueva organización, explicitando si las alternativas que se presentan en la actualidad son respaldadas por los actores del sistema.

Respecto a la calidad, el actual sistema de aseguramiento de la calidad, desarrollado principalmente a través de la Comisión Nacional de Acreditación, ha introducido la preocupación permanente por la gestión institucional y la coherencia interna de las instituciones en ámbitos de docencia de pregrado. Resulta pertinente consultar a los actores por su evaluación del actual sistema de aseguramiento de la calidad y explorar las perspectivas y prioridades respecto de, al menos, el desarrollo del personal académico, participación en proyectos Alfa para Latinoamérica, sistema de créditos transferibles, etcétera.

Otro aspecto relevante tiene que ver con los modelos pedagógicos que han desarrollado las organizaciones de educación superior. Si bien, uno de los ejes centrales de equidad corresponde a la igualdad de oportunidades en el acceso, no es menos relevante las estrategias pedagógicas y metodológicas desarrolladas para asegurar que los estudiantes permanezcan y concluyan exitosamente su paso por la educación superior. Es decir, la evaluación de calidad y equidad debe mirar también las herramientas de apoyo para los estudiantes, la adecuación de los modelos pedagógicos, la relación sinérgica entre investigación y docencia y, ciertamente, las tasas de inserción laboral de los egresados.

En resumen, no basta con que el sistema de educación superior asegure el ingreso de todos los estudiantes con talento, también debe mirarse el proceso y resultado de la formación técnica o académica entregada.

Por otra parte, es importante decir que la equidad y calidad no solo se juegan en la docencia de pre y posgrado que ofrecen las universidades, CFTs e IPs. Para un estudio de este tipo, también es fundamental observar el desarrollo de las áreas de investigación, extensión (en el caso de las universidades) y gestión (para todas las organizaciones que componen el sistema). De qué modo la equidad y calidad están presentes como criterios para orientar y asegurar la investigación, la difusión del conocimiento y, especialmente, una gestión eficiente y moderna que rentabilice, tanto económica como socialmente, la inversión realizada por todos los actores que componen el sistema.

### **Antecedentes del sistema de educación superior chileno**

El sistema de educación superior chileno ha experimentado profundas transformaciones en las últimas cuatro décadas, especialmente a partir de la reforma introducida en 1982 por el régimen militar que gobernó el país entre 1973 y 1990. Dicho gobierno, influenciado por paradigmas que reducían el espacio para el rol del Estado que era propio del estado desarrollista y que se había exacerbado en el contexto del gobierno de la Unidad Popular, impulsó un conjunto de reformas que apuntaban a debilitar o eliminar el monopolio que el Estado había tenido en un conjunto de actividades por la vía de liberalizar los mercados o privatizar lo que antes era considerado un cuasi monopolio estatal.

Lo que claramente afectó a un conjunto de empresas estatales, afectó parcialmente a tres bienes públicos: las pensiones, la salud y la educación. La primera, completamente privatizada; las dos últimas, privatizadas parcialmente. En el caso de la educación, la reforma supuso un doble movimiento: por un lado, el debilitamiento del financiamiento público a la educación en todos sus niveles; por el otro, el fortalecimiento del sector privado y la creación, para el caso de la educación básica y media, de un tercer “proveedor”, el particular subvencionado al que el Estado la transfiere un conjunto de recursos con la condición que el estudiante y su familia acceda a la educación de manera gratuita o pagando un copago muy bajo.

En el campo específico de la educación superior, las restricciones políticas y la disminución del gasto estatal fue acompañado de una importante reforma: en 1982, se aprobó la nueva Ley de Educación Superior que permitió la creación de universidades privadas, rompiendo con el monopolio de las ocho universidades existentes hasta ese momento.

Con dicha reforma, el sistema universitario chileno cambió de rumbo y pasó, de ser un sistema fundamentalmente basado en el rol coordinador del Estado, hacia uno en el cual la coordinación se realiza a través del mercado. Si bien no existen modelos puros, existe consenso en señalar que el sistema de educación superior en Chile posee

un predominio de elementos que lo acercan, como parece ser la tendencia predominante a nivel global, claramente al patrón de mercado (Brunner, 2005).

Los cambios experimentados por el sistema de educación superior en Chile generan positivas evaluaciones. Para algunos, los cambios introducidos tempranamente son dignos de admiración; para otros, “la educación chilena está influenciada por una ideología que da una importancia indebida a los mecanismos de mercado para mejorar la enseñanza y el aprendizaje. Por lo tanto, el intervencionismo activo del centro (gobierno) está limitado por mecanismos de mercado” (OCDE, 2004, p. 66).

Como resultado de esta reforma, y de algunas reformas introducidas con posterioridad en materia de prueba de selección y financiamiento, el sistema de educación superior experimentó cambios sustanciales:

- a) Desde el punto de vista de la diversidad de instituciones de educación superior, hasta 1980, existían solo ocho universidades en el país: dos públicas, con un conjunto de sedes en diferentes ciudades regionales, y seis privadas (la mayoría católicas). Con la reforma, no solo se modificó el escenario relativo a las universidades sino que se crearon dos nuevas instituciones: los Centros de Formación Técnica y los Institutos Profesionales: “entre 1981 y marzo de 1990, se había establecido 120 nuevas instituciones (40 universidades y 80 institutos profesionales); entre julio de 1990 y diciembre de 2005, solo 20 nuevas instituciones habían sido aprobadas (10 universidades y 10 institutos profesionales) y 38 habían sido cerradas” (OCDE/Banco Mundial, 2009, p. 33). En el 2007, existían en Chile 61 universidades (25 pertenecientes al Consejo de Rectores y 36 privadas, de las cuales 32 eran autónomas) 44 Institutos Profesionales (29 autónomos) y 87 Centros de Formación Técnica (21 autónomos). Los cambios en el sistema se pueden observar más claramente si se tiene en cuenta que en 1980 las universidades privadas representaban el 64% del total y matriculaban el 28% de los estudiantes; en 2005, ellas representaban el 74% matriculando más del 62% de los estudiantes.
- b) En cuanto a la matrícula, hasta 1980, ingresaba a la universidad el 7,2% del grupo etario de 18 a 24 años. Con la creación de las nuevas universidades privadas y la descentralización de la universidades tradicionales (proceso mediante el cual, las sedes regionales de las ocho universidades originales, se autonomizaron), dicho porcentaje se elevó a 16,3% (1992) para situarse en alrededor del 34% en 2006. Las proyecciones del gobierno esperan alcanzar el 50% para el año 2012 (OCDE/Banco Mundial, 2009). Los cambios pueden apreciarse de manera más clara si se considera la composición de la matrícula: “la composición de la población estudiantil ha ido cambiando, con más mujeres, estudiantes mayores y muchos que trabajan parte del tiempo. Las mujeres componían un 14,3% de los estudiantes de pregrado en 1990.

Para 2007, sumaban ya un 49%, consistente en un 50% de la matrícula de CFT's, 43% en los IP's y 51% en las universidades" (OCDE/Banco Mundial, 2009, p. 39).

- c) También, han cambiado los mecanismos de ingreso. Desde 1966 y hasta 2003, el ingreso a la universidad se basaba en la Prueba de Aptitud Académica (PAA) que consideraba un conjunto de test de selección múltiple destinados a evaluar la aptitud verbal, matemática y en el conocimiento de la historia nacional, que se complementaba con un conjunto de pruebas específicas dependiendo de la carrera de interés del estudiante. A partir de 2004, la PAA fue reemplazada por la Prueba de Selección Universitaria (PSU) que cambió el foco de la evaluación y lo radica en el conocimiento que el postulante tiene del currículum oficial de la educación media aprobado por el Ministerio de Educación. El puntaje mínimo de aprobación de la PSU es 450 puntos y es requisito de postulación para las universidades del Consejo de Rectores y de algunas universidades privadas. Mientras más puntaje obtiene un postulante, más posibilidades tiene de quedar seleccionado en alguna de las alternativas de su preferencia.
- d) El crecimiento de la matrícula ha ido acompañado de la multiplicación de los instrumentos de financiamiento de la educación superior disponibles para los estudiantes y sus familias. Chile fue el primer país de América Latina en establecer aranceles para la educación superior en la década del ochenta, pasando de un sistema gratuito a otro en donde tanto la educación universitaria privada como estatal está arancelada. En la actualidad, y dependiendo de la universidad a la que pertenece el estudiante, el sistema de educación superior cuenta con un amplio abanico de alternativas de financiamiento:
- En 1994, se creó el Fondo Solidario de Crédito Universitario, crédito con tasa de 2% (sobre la inflación), a pagar con flexibilidad en un plazo de 15 años, prorrogable si el egresado no tiene trabajo, destinado a estudiantes de bajos ingresos de las universidades del Consejo de Rectores.
  - A partir del 2005, se creó el crédito con aval del Estado, para estudiantes de universidades del Consejo de Rectores o privadas acreditadas, con al menos 475 puntos en la PSU, con un plazo máximo de veinte años tras la graduación y una tasa de 6% anual (sobre la inflación).
  - A ello hay que agregar un conjunto de becas para diferentes públicos y requisitos y distintas universidades, lo cual evidencia una elevada fragmentación.
- e) Las innovaciones en el ámbito de las alternativas de financiamiento disponibles para los estudiantes y sus familias tienen su correlato en la diversidad de fuentes de financiamiento de las universidades. Como ya se indicaba, hasta los ochenta, la totalidad del financiamiento de las universidades era estatal. Hacia 1990, el gasto de la sociedad chilena en educación superior se aproximaba al 2,4% del PIB para subir al 3,4% del

PIB (2006), lejos del 5,4% promedio de los países de la OCDE. Si se mide el gasto del gobierno, se puede observar que Chile gasta casi 17% de su presupuesto en educación y un 14% de dicho presupuesto se destina a educación superior. Todas ellas son cifras más bajas que las de la OCDE o la UE. En el nuevo escenario, las universidades diversificaron sus fuentes de financiamiento distinguiéndose cuatro fuentes principales:

- Financiamiento privado de la educación por medio del pago de los aranceles de las carreras lo que representa el casi 84% del total del gasto en educación superior (2005).
- El Aporte Fiscal Directo (AFD), solo disponible para las Universidades del Consejo de Rectores, calculado sobre la base de un conjunto de indicadores entre los que se consideran la cantidad de estudiantes, calidad del personal docente y de la investigación.
- El Aporte Fiscal Indirecto (AFI) asignado a las universidades en función de los estudiantes matriculados con los mejores puntajes obtenidos en la PSU, como incentivo a la calidad.
- Fondos públicos concursables.
- Donaciones.

Si se toma en consideración a las 25 universidades del Consejo de Rectores, se puede observar que en promedio, los aranceles representan el 33,4% del total de ingresos, mientras que el conjunto de los aportes del Gobierno es un 17,3% y los recursos autogenerados ascienden al 49%. Por otro lado, en el año 2007, “del total de recursos fiscales destinados al ítem educación superior, 39,8% corresponde al Aporte Fiscal Directo, el 6,1% se destina al Aporte Fiscal Indirecto, un 42% se explica por diversas modalidades de financiamiento de ayudas estudiantiles, un 9,1% corresponde al Fondo de Desarrollo Institucional, que incluye el Fondo Competitivo Mecesus, y un 2,3% financia el Convenio de Actividades de Interés Nacional asignado a la Universidad de Chile y otras partidas menores” (Cáceres, 2008, p. 173).

- f) Finalmente, el conjunto de estas reformas también ha considerado transformaciones en la institucionalidad que regula el sistema. En un primer cambio importante, fue la ampliación, en 1982, del Consejo de Rectores (CRUCH) creado en 1954. Esta instancia agrupaba originalmente a las ocho universidades tradicionales y se agregaron aquellas que siendo sedes regionales lograron su autonomía. Se trata de un grupo de 25 universidades, 16 estatales y nueve privadas; de estas últimas, la mayoría católicas. Otro actor importante del sistema universitario es el Consejo Superior de Educación (CSE), creado en 1990 con el objetivo de otorgar los permisos para que las universidades privadas puedan funcionar y entregar los títulos y grados. El Consejo Nacional de Educación, creado a partir de la Ley General de Educación



(N° 20.370 de abril de 2007), es el sucesor del Consejo Superior de Educación y amplía sus funciones al fomento de la calidad en la educación escolar, en el marco del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación y del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior. En el año 2006 se constituye la Comisión Nacional de Acreditación (CNA), que tiene por misión cumplir con los objetivos del Sistema Nacional de Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior, fundamentalmente, acreditar las instituciones de educación superior ella misma u otorgándole autorizaciones a otras agencias.

Como se puede observar en las modificaciones arriba reseñadas, el sistema de educación superior en Chile ha experimentado profundos cambios. El origen de ellos dice relación con el contexto político y económico en el cual ellos se desencadenan por lo que están influidos por el paradigma neoliberal imperante, lo que ha llevado a Chile a contar con un sistema tempranamente coordinado por el mercado.

Este proceso de transición y los profundos cambios generados ha aportado enormes beneficios al sistema universitario chileno tales como el crecimiento de la matrícula, la multiplicación de los sistemas de financiamiento disponibles para los estudiantes y sus familias, así como el crecimiento y diversificación de las instituciones proveedoras.

Pero, por otro lado, este proceso ha traído aparejado nuevas tensiones que en opinión de los especialistas, requieren urgentes y profundas modificaciones. Parece haber concluido un proceso de reformas parciales pero sobre la base del diseño original para generar un reordenamiento que permita un mayor equilibrio entre los polos gubernamental y mercantil del sistema.

### **El debate en torno a la equidad**

Las transformaciones del sistema de educación superior chileno han generado importantes avances pero, al mismo tiempo, ha introducido un conjunto de tensiones. Las tensiones no son necesariamente negativas ni debieran ser consideradas problemas a resolver a costa de eliminar uno de los polos de la tensión. Más bien, las tensiones debieran dar paso a nuevas y múltiples combinaciones acorde con la diversidad de actores y proyectos considerados por el sistema.

Del universo de tensiones hay un conjunto de ellas que son de suma relevancia. En primer lugar, se presenta la tensión derivada de una institucionalidad creada para un conjunto limitado de instituciones que funcionaban en un contexto significativamente distinto al actual. Los analistas coinciden en que la existencia del Consejo de Rectores (CRUCH) tal como está configurado en la actualidad es poco representativo del complejo sistema de educación superior chileno, especialmente en la medida en que la pertenencia

a él trae aparejado acceso a recursos y beneficios que no están asociados necesariamente a indicadores de calidad y equidad.

Esta tensión ha cobrado aún más relevancia desde el momento que el sistema ha optado por establecer un esquema de aseguramiento de la calidad (acreditación) que tiende a hacer menos nítida la frontera entre las universidades tradicionales y las nuevas instituciones de educación superior creadas a partir de 1982. Cada vez menos justificada es esta distinción desde el momento en que muchas universidades privadas se han acogido al sistema de acreditación dando muestras de calidad en el desarrollo de su gestión y docencia de pregrado.

Una segunda tensión es la relacionada con el sistema de acceso a la educación superior. La prueba de selección universitaria (PSU) es un conjunto de tests que evalúan conocimientos impartidos a lo largo de la enseñanza media. En la medida que los colegios del sector público de la educación, a donde van los niños y niñas de los sectores sociales menos favorecidos, no logran cubrir adecuadamente dichos contenidos y carecen de la posibilidad de pagar por un preuniversitario que les permita llegar en mejores condiciones a la PSU, las chances de dichos niños de obtener el puntaje mínimo que les permitiría ingresar a la universidad disminuyen sensiblemente.

No obstante ello, ha habido avances. Entre 1990 y 2003, el porcentaje de jóvenes pertenecientes al I quintil ha pasado de 4,9% a 7,7% mientras que los del quintil II pasaron de 10,3% a 13%. Con ello, la brecha en lo que se refiere a la participación de estudiantes provenientes del quintil I en comparación con los que pertenecen al quintil V ha bajado de 8 a 1 (1990) a la mitad (Espinoza, 2008, p. 158).

Sin embargo, como lo señala el informe de la OCDE, las cifras “muestran que 60% de los que rindieron la PSU y 76% de los que fracasaron en ella pertenecían al grupo B1, el de ingresos más bajos. 42% de los que la rindieron obtuvieron menos de 450 puntos, comparados con el 6,7% de los de la B4 y 32,4% del total que rindió la prueba. Solo el 8,7% obtuvo sobre 600 puntos y 0,7% tuvo un puntaje sobre 700, comparado con el 52% y el 12,7% de los de la B4 respectivamente” (OCDE/Banco Mundial, 2009, p. 86). La conclusión es evidente: los estudiantes de los sectores menos acomodados que pertenecen a establecimientos municipales tienen menos oportunidades de acceder a las mejores universidades del CRUCH.

Otra tensión es la relativa al sistema de financiamiento. Los estudiantes acceden a distintas opciones de acuerdo al tipo de institución a la que postulan aunque los dos pilares fundamentales del sistema coinciden en ser créditos que, finalmente, son responsabilidad de los futuros egresados. Los estudiantes que postulan a las universidades del Consejo de Rectores acceden a crédito solidario mientras que los postulantes a las otras universidades pueden optar al crédito con aval del Estado. No solo la tasa de interés y

los plazos de pago del primero son más ventajosos, sino que el segundo solo cubre el denominado “arancel de referencia”, por lo que le corresponde a los estudiantes y sus familias cubrir la brecha con el arancel real.

Por otro lado, y si bien se ha incrementado el monto total de becas disponibles así como los programas de becas, la mayoría de ellos exige un puntaje superior a los 450 puntos con que se aprueba la PSU.

Otra tensión importante: los estudiantes que deciden ingresar a una universidad que no pertenece al CRUCH, incluso si dicha universidad le exige aprobar la PSU e incluso si su puntaje es superior al que se requiere para ingresar a algunas de las universidades del CRUCH, tienen condiciones de financiamiento menos favorables en comparación con los que postulan a las universidades del Consejo de Rectores.

Desde el punto de vista de la equidad, otro aspecto importante es el relativo a las dificultades que tienen los egresados del nivel profesional y técnico de formación para continuar sus estudios en la universidad. Los conocimientos y habilidades adquiridos durante dos o cuatro años de formación son escasamente reconocidos con el consecuente incremento de los costos. Algo semejante sucede con los estudiantes que abandonan una carrera y pretenden continuar en otra: los cursos realizados en la primera carrera no son convalidables en la segunda opción.

Este conjunto de tensiones genera importantes impactos en materia de equidad. Las desigualdades estructurales de la sociedad chilena se traducen, con un mínimo de capacidad correctiva por parte del sistema político, en el sistema de educación superior. La profunda segmentación de la educación prebásica, básica y media condiciona, de manera significativa, el acceso a la educación superior y al tipo de establecimiento. Se produce un encadenamiento “vicioso” de factores que van acumulando desventajas en aquellas niñas y niños que han tenido la oportunidad de educarse en el sistema público gratuito y que resulta en menores oportunidades de acceso a la educación superior. Es más, cuando lo logran, tienen menos posibilidades de permanecer en él, se demoran más tiempo en concluir sus estudios y mayores costos asociados a cambios de carrera o a la articulación de estudios entre la formación profesional o técnica con la universitaria.

### **En torno al concepto de calidad**

Ya se ha señalado que el sistema de educación superior chileno cuenta con un sistema de aseguramiento de la calidad cuyo principal actor es la Comisión Nacional de Acreditación que, desde 2007, tiene bajo su responsabilidad un conjunto de responsabilidades que anteriormente estaban radicadas en el Consejo Superior de Educación (CSE) y en las CNAP (pregrado) y CONAP (posgrado).

Siendo voluntario<sup>1</sup>, el proceso de acreditación ha sido asumido por la inmensa mayoría de las universidades y programa de pre y posgrado. Para 2008, había 44 universidades acreditadas (72%), 82% de los estudiantes estaba matriculado en instituciones acreditadas y casi 21% de los estudiantes cursaban carreras de pregrado acreditadas.

El sistema de aseguramiento de la calidad en Chile

[...] busca abarcar los tres elementos principales de un sistema de calidad tipo: control de calidad (licencia o autorización de instituciones y/o programas académicos, basados en un conjunto mínimo de criterios), aseguramiento de la calidad (aseguramiento de que un programa o institución está cumpliendo satisfactoriamente su misión y objetivos), y promoción de la calidad (fomentando una cultura de la autoevaluación y mejoramiento en las actividades diarias de una institución y la oferta de sus programas académicos, así como educando a la sociedad acerca de las características, limitaciones y beneficios de la calidad y la acreditación. (OCDE/Banco Mundial, 2009, p. 188)

No obstante la amplia aceptación de las reglas de la acreditación por parte de las universidades, existen críticas respecto a las importantes dosis de subjetividad que posee el trabajo de los pares evaluadores lo cual se ha traducido en algunas ocasiones en pérdida de transparencia y una sensación de injusticia por parte de las instituciones evaluadas.

El concepto de calidad en el ámbito de las instituciones de educación superior involucra múltiples dimensiones de manera coherente con las distintas áreas en las que se desempeñan las universidades: docencia (de pre y posgrado), investigación, gestión institucional y vinculación con el medio.

Siendo conscientes que la calidad de la docencia tiene nexos importantes con la investigación y vinculación con el medio, en este apartado del estudio nos concentraremos en el análisis de la calidad en materia de docencia de pregrado y los aspectos que la afectan negativamente.

De acuerdo con el informe de la OCDE, la calidad de la docencia de pregrado se ve afectada, en primer lugar, por la elevada segmentación del público de las universidades. Pocas universidades capturan los mejores puntajes, lo cual les permite obtener mejores resultados en el ámbito de la docencia, con impactos favorables en, por ejemplo, la tasa de titulación oportuna.

Pero el eje en donde más claramente se observa la tensión entre calidad y equidad es el del acceso a la educación superior. El sistema de educación superior chileno privilegia, como ya se señaló, el puntaje obtenido en la PSU como mecanismo de selección para ingresar a la universidad. Al hacerlo, y dada la elevada segmentación del sistema

<sup>1</sup> Hay excepciones: las carreras de medicina y pedagogía deben acreditarse obligatoriamente.

educacional, favorece a los estudiantes de los establecimientos privados que obtienen los mejores puntajes en la prueba de selección universitaria.

Por otro lado, los estudiantes de dichas universidades tienen mejores oportunidades de concluir sus estudios en los plazos establecidos logrando las universidades mejores tasas de retención y una mejor tasa de titulación oportuna.

Asimismo, y desde el punto de vista del financiamiento, las universidades acceden a más recursos por medio del Aporte Fiscal Indirecto (AFI) que opera como un incentivo para que las universidades hagan más esfuerzos en capturar los mejores estudiantes.

Por otro lado, y considerando que los estudiantes de menores puntajes tienen importantes rezagos, el sistema de financiamientos no considera recursos adicionales para cubrir dichas brechas. Así, las universidades se enfrentan a dos alternativas: o bien invierten recursos propios en cubrir dichas brechas (mediante cursos de nivelación, remediales o esfuerzos semejantes) para asegurar que sus estudiantes y futuros egresados adquieran las herramientas y conocimientos que los hagan competentes en el espacio laboral; o bien, dejan que sus estudiantes hagan esfuerzos autónomos para cubrir dichas brechas con el consecuente posible efecto negativo de mayores tasas de abandono, prolongación de estudios, etcétera.

Hay un último aspecto a considerar en relación a la calidad: la evaluación de la calidad que realiza el sistema de aseguramiento de la calidad no se realiza en contraste con ningún estándar de universidad preestablecido sino con el propio proyecto que la universidad ha decidido realizar; no hay estructura mínima ni mínimos de carreras que deban ofrecerse. En otras palabras: si la universidad avanza adecuadamente en el cumplimiento de sus propios objetivos y metas, tiene altas chances de lograr la autonomía y acreditarse. La obtención de la acreditación supone la autoevaluación y la identificación de un conjunto de áreas de mejoras en las que la universidad debe comprometerse a introducir reformas. Si con motivo de la reacreditación la institución muestra avances en las áreas en las que ha comprometido mejoras, tiene chances de reacreditarse.

### **La percepción de los actores**

Se presentan tres ámbitos de análisis. En cada uno se dan a conocer características, fortalezas, debilidades y apreciaciones de distintos actores. Estos ámbitos son: a) principales características del actual sistema de educación superior, b) equidad y calidad y c) rol público-privado.

El objetivo del trabajo fue construir una mirada general de las percepciones que tienen los actores relevantes y no tanto un análisis o toma de postura respecto de las opiniones vertidas, de todas maneras en el final del capítulo se presentan algunas sugerencias de mejora que podrían iluminar la definición e instalación de políticas para el sistema de educación superior.

De todos modos, se han formulado un conjunto de sugerencias que pueden ser de ayuda para las autoridades que deben generar las políticas que gobiernen el sistema de educación superior durante los próximos años.

## Principales características del actual sistema de educación superior

### *Percepción general*

En términos generales, la percepción sobre el sistema de educación superior predominante en los actores entrevistados es que se trata de un esquema que, pese a sus deficiencias, funciona adecuadamente y que cuenta con mecanismos que impulsan la calidad del sistema.

Tenemos un sistema dinámico, integrado, donde hay una gran fluidez de masa crítica entre el mundo público y privado, donde el diálogo no siempre es un dialogo fluido, pero lo que prima es el interés por, efectivamente, generar sistema educativos que pretendan a la calidad, así en lo general.

Yo estoy mucho más preocupada del colegio que de la universidad, ese sistema está mucho mejor que el otro, con todas las complejidades que tiene.

Tenemos un súper sistema de educación superior, todas las universidades son mejores que antes.

En general, y considerando que el foco de este estudio es analizar las tensiones en el eje calidad-equidad, una primera constatación es que desde el punto de vista de los actores dicha tensión no es relevante, o por lo menos no aparece como un tema en la agenda de conversación y análisis.

La poca presencia del tema y cierta percepción de que el sistema, en mayor o menor medida funciona bien, hacen poco evidentes e innecesarias la preocupación por implementar cambios relevantes.

Cualquier proceso de modificación del sistema actual debe partir consiguiendo que los actores reconozcan que hay dificultades.

### *Complejidad del sistema*

El actual sistema de educación superior es diverso en su configuración. No solo existen distintos niveles (universitario, profesional o técnico), también hay diversidad en su propiedad (privadas y públicas), en su orientación (religiosas o laicas), en su ubicación territorial (en Santiago o en regiones), distintos tamaños, distintos tipos de organización, diversos grados de autonomía y participación de actores, etcétera.

Yo visualizo un sistema de educación superior como conceptualmente complejísimo, es fascinante por lo complejo que es. ¿Por qué? Porque tiene diversas modalidades, diversidad en actores, diversidad en propiedad, diversidad en propósito, conexiones con el mundo, conexiones con otros sistemas... Entonces cuando uno lo mira así, en el mapa... como si uno lo modelara, sería un sistema, complejo internamente y también muy complejo respecto de sus interrelaciones.

Dicha diversidad supone un gran desafío al momento de generar políticas de control, supervisión, asignación de fondos, acceso transparente a la información, control sobre la calidad de los resultados, construcción de *rankings*, etcétera.

Es, por otro lado, un sistema dinámico, en constante crecimiento y mutación. Hay fusiones y compras de universidades, integraciones entre universidades, IPs y CFTs, incremento de estudiantes matriculados (especialmente en los niveles técnicos), diversificación del tipo de trabajo que desarrollan las universidades (a las funciones clásicas de docencia, investigación y gestión, se ha sumado la consultoría, asesoría, gestión académica, presencia en medios, etcétera.)

A pesar de este dinamismo podría decirse que el sistema ya está en régimen. Con cerca de un millón de alumnos, es poco probable se que produzcan saltos drásticos en cantidad u otros parámetros relevantes. Esta visión no es compartida por todos los actores:

Ha aumentado la matrícula pero todavía no lo suficiente... Es un error enfocarse en la calidad, todavía es un problema la cantidad. Debiera haber más universidades.

Chile no puede darse el lujo de que toda su población sea universitaria, pero sí que todos tengan un nivel técnico.

Creo que a la larga las universidades se van a decidir por especialización, aunque pueda tener un aspecto amplio de carreras, creo que una universidad va a ser especialista en minería, otra en salud...

Se observa aquí una tensión entre calidad y equidad al menos desde el punto de vista de las prioridades; para algunos actores, la prioridad es asegurar acceso a la educación superior, incluso privilegiando la formación técnico-profesional, y dejar la calidad como una prioridad para una etapa posterior.

Por otro lado, la complejidad que se reconoce posee el sistema no es percibido como un problema; por el contrario, es una característica valorada positivamente, esto no impide que se reconozca el enorme desafío a la gestión que un sistema de esta complejidad presenta.

*Autonomía y respuesta a las necesidades del país*

En general, los entrevistados valoran la autonomía y aceptan el principio de autosustentación que está en la base del sistema. Sin embargo, existen voces que demandan lineamientos estratégicos que vinculen el sistema de educación superior al desarrollo del país:

Una visión estratégica de la educación superior, que para el país es clave. Mi visión es que la manera posible de lograr eso es que exista un esqueleto que le de cuerpo. No parches, arreglos... Hay que ponerle esqueleto, si no va a terminar reventando. Ese es el rol que el Estado tiene que cumplir. Que le de una estrategia y que sea capaz de poner garantías... no hay garantías de a qué educación se está ingresando, para qué sirve esa educación, a quién le sirve esa educación, sino que simplemente es un producto: el estudiante va a un lugar y paga, y recibe un producto. Y en muchos casos genera frustración, desesperanza y endeudamiento.

[Se espera que] el Estado realmente genere una discusión amplia acerca de lo que el país necesita.

Un sistema que debiera perfeccionarse...que tiene que ver con una decisión filosófica de fondo, de cuál es el sentido verdadero de la formación y de la educación, las instituciones de educación superior en general contribuyen muy poco al desarrollo del país, son muy pocas las que están trabajando en algo más que no sea clases formales, formar profesionales y entregarles sus títulos, hay poco desarrollo, hay poco contacto de la educación superior con el mundo laboral, hay poco contacto con el mundo de la investigación...

Se observa aquí una tensión importante, que dice relación con el rol del Estado en el sistema de educación superior. Si bien se reconoce que el sistema de educación superior chileno ha gozado de una elevada autonomía a lo largo de su historia (desde este punto de vista, la reforma introducida por el régimen militar se inscribiría más como una continuidad que como una ruptura en la trayectoria de la educación superior) y que ello ha generado transformaciones que en su balance general son positivas, esa misma autonomía ha dificultado un debate público y político sobre el sentido de la educación superior enmarcado en un espacio más amplio que lo articule con el proceso de desarrollo del país.

En este ámbito, empiezan a evidenciarse las bases ideológicas que se encuentran al centro de la discusión, en el fondo, se expresan posturas encontradas respecto del rol que le cabe a las universidades y al Estado, y de qué manera debe regularse la interacción entre ambos actores.



### *Competencia vs. colaboración*

El sistema de educación superior es un sistema marcado por fuertes intereses corporativos: el Consejo de Rectores, los grupos empresariales, las inmobiliarias propietarias de algunas universidades, congregaciones religiosas, etcétera. En un país pequeño como el nuestro y con pocos recursos, es fundamental generar instancias que promuevan el trabajo colaborativo y la integración entre las organizaciones, no tanto la competencia.

Hay falsabilidad absoluta en términos de acceso a los recursos, las universidades que pertenecen al CRUCH se han llevado, dentro de las reglas del juego, los honorarios del sistema. Pero yo creo que las reglas del juego son las incorrectas: hay un tema de falta de integridad importante, hay un tema de falta de valoración social respecto de los títulos que no sean universitarios y de las universidades que no sean de determinadas características. Se ha hecho mucho ruido con “otras agrupaciones”, nuevamente ahí hay una mirada muy miope, donde los que están afuera (del CRUCH) dicen que los que están adentro son un feudo; y los que están adentro dicen que los otros están afuera porque no aportan...

Es un sistema difícil de administrar, carece de objetivos unívocos y medibles. La definición de éxito está muy asociada a la existencia de prestigio o reputación. Dado que son conceptos que tienen múltiples acepciones y la falta de información, adquieren una importancia inusitada los *rankings* elaborados por la prensa, con información de dudoso origen y difícilmente validable.

### *Educación universitaria, profesional y técnica*

La educación universitaria sigue gozando de un prestigio mayor que la técnica profesional. Independiente de la calidad objetiva (hay IPs y CFTs que ofrecen carreras de mejor calidad y perspectiva laboral que algunas universidades o carreras específicas) la educación técnico profesional es mirada con cierto “desprecio” por el conjunto de los actores. Los entrevistados destacan la importancia de reivindicar la formación técnica:

Hay un prejuicio que a algunos les interesa mantener: que por definición todo lo que no es universitario es de mala calidad, ese es un prejuicio que yo lo veo muy fuerte y muy poderoso... Para ellos es una afirmación verdadera que si usted estudia en un instituto profesional está estudiando pero no una carrera de peso, no está aprendiendo lo que tiene que aprender. Yo creo que ese es el camino de la destrucción del sistema de educación superior. La universidad no es EL camino, es uno más, y es el menos requerido porque no a mucha gente le atrae estudiar cinco o siete años. En Europa hay buenos ebanistas, buenos electricistas, buenos informáticos... la variedad de la oferta no va por las licenciaturas universitarias sino por los mandos medios, un mando medio digno y orgulloso.

El desarrollo de la formación técnica como una oportunidad real. Es absolutamente improductivo que Chile tenga más universitarios que los que necesita. Si alguien quiere ser técnico, que tenga la oportunidad de ser un técnico exitoso y feliz...

Hasta el momento el rol de los IPs y CFTs es bastante invisible, lo que en la práctica se demuestra en la omisión de este segmento tanto en la formulación de políticas, discusión pública, estudios, análisis, etcétera. Esta tendencia debiera revertirse, pues en los últimos años han surgido nuevas regulaciones que han impulsado el desarrollo de las instituciones, de la mano de un aumento de matrícula.

Yo creo que los CFT van a tener un rol un poco más importante en la medida que el país ha ido entendiendo la importancia de formar técnicos; que no solo es importante tener ingenieros sino que también hay que tener personas que le hagan el equipo al ingeniero, porque en definitiva no todos están destinados a ser mentes estratégicas. Hoy los técnicos están siendo mejor remunerados, hay información que señala por ejemplo que, en el caso de un técnico en prevención de riesgos, están ganando sobre 500, 600 mil pesos mensuales, cosa que hace seis años atrás era impensable para un técnico.

Nuevamente, aquí, se hace presente la ausencia de un debate que articule la autonomía del sistema de educación superior con las necesidades del país que pudiera asignarle una mayor importancia a la educación técnico profesional por la vía de regular cupos y fortalecer el rol del Estado en la asignación de permisos para impartir ciertas carreras (por ejemplo, aquellas que están saturadas y que no aseguran un mínimo de posibilidades de inserción laboral). En todo caso, para que se genere dicho debate, y pudiera avanzarse en un sentido como el señalado, debiera relativizarse la importancia de la libertad de los individuos y de los actores del sistema en la definición de sus objetivos, lo cual atenta contra uno de los componentes fundamentales de nuestro sistema constitucional.

Por otra parte, esta discusión tiene un profundo componente sociocultural, en la medida que, en Chile, la educación técnica goza de un menor prestigio social que la formación universitaria. Este elemento hace que las decisiones que los jóvenes toman no sean del todo racionales desde el punto de vista económico (en la educación técnica con una menor inversión es posible conseguir una mejor remuneración, rentabilizando la inversión) dado que socialmente tiene costos importantes en términos de estatus y posición social.

### *Acreditación*

La acreditación ha sido un avance de gran relevancia para la regulación y aseguramiento de la calidad pues ha conseguido, en la práctica, formular algunos estándares mínimos

que deben ser asegurados por la organización. Esto contribuye a cierta mejora de la calidad.

Sin embargo, los procesos de acreditación, no han resuelto la escasez de información objetiva y validada sigue siendo una de las principales debilidades del sistema en general.

El trabajo que hace esta comisión, es un rol bien importante no solo en certificación de la calidad y la responsabilidad de las instituciones, sino también de información pública de una serie de mecanismos de interrelación que tenemos con otras instituciones de disponer de la mayor cantidad de información de manera transparente, que permita a las personas tomar la mejor decisión frente a un sistema de educación superior completamente abierto y que tiene la autonomía para decidir su oferta de carreras, sus grados y títulos.  
[...] el Estado debería tener la atribución de poder supervisar y generar toda la información que necesitase... (para garantizar) el derecho del ciudadano a una educación de calidad.

La acreditación está limitada por la autonomía de las universidades. El sistema de acreditación carece de un modelo en contraste con el cual evaluar el desempeño de las instituciones de educación superior y se limita a revisar la consistencia entre el proyecto educativo de cada institución y los avances por ella declarados en relación a dicho proyecto. Desde el punto de vista de algunos entrevistados, este esquema es insuficiente para cumplir adecuadamente el rol “regulador” del Estado en un “mercado imperfecto” y carente de información accesible.

La acreditación tiene varios problemas. El primero es que pide coherencia interna, entonces si mi institución dice “yo quiero hacer tal cosa” y lo hace, está bien, pero no cuestiona los objetivos; entonces yo puedo estar formando agrónomos para quemar los bosques de Chile. Mide coherencia interna más que el objetivo en sí mismo, eso es una falencia.

Por otra parte, la acreditación no ha incorporado parámetros que digan relación con equidad, integración social, etcétera. Lo que ciertamente contribuiría a que ello esté más presente en la toma de decisiones de los directivos de las organizaciones del sistema de educación superior.

Otra dificultad es el alto grado de complejidad que tiene medir algunas de las definiciones y opciones estratégicas que hacen las instituciones de educación superior; ¿qué significa por ejemplo, impactar y contribuir a la construcción de una sociedad más justa?; ¿facilitar la modernización y desarrollo del país y de sus habitantes? La dificultad para medir este tipo de opciones estratégicas hace muy difícil su gestión.

A futuro se pondrá mayor acento en la medición de impacto que en las declaraciones. Esto obligará a la construcción de indicadores duros para ámbitos de difícil dimensiona-

miento. Por otra parte, intencionará que las organizaciones formulen misiones medibles y observables, por tanto menos declarativas.

### *El rol docente y directivo*

El rol de los docentes ha mutado de manera importante. En algunas universidades se han apoderado del gobierno universitario y en otras son meros empleados que hacen clases ahí o en otra universidad. En algunos casos la docencia es valorada como la función principal y en otras es el “peaje” que debe pagarse para poder dedicarse a la investigación.

Se anticipa cierta escasez de directivos profesionales. Actualmente no en todos los casos se logra contar con gestores académicos de calidad y que articulen tanto la actividad académica como la gestión eficiente.

Por otra parte, la articulación con el mercado laboral valora a los profesionales que contribuyen a la formación técnica y de especialidad.

Los docentes se manifiestan resentidos por dos grandes cambios, por una parte, cierta disminución en la formación de base con que ingresan los alumnos (ya que se han bajado las barreras de entrada) y por otra, el aumento de las tareas administrativas y burocráticas, muchas de ellas asociadas a los procesos de acreditación.

### *Articulación: disciplina-mercado laboral y educación superior-educación secundaria*

Los planes de estudio se encuentran más orientados por el mundo del trabajo que por la disciplina que está a la base. Es fundamental producir un mejor diálogo entre el mercado laboral y la consolidación y avances en ciertas disciplinas. Ninguno de los polos (disciplinar o mercado) son suficientes por si solos, precisamente el desafío es buscar el equilibrio entre ambas opciones y equilibrar un proceso que tenga una fuerte base y desarrollo disciplinar con alto impacto en la integración y aporte al mundo del trabajo.

Un paso adicional lo constituye el reconocimiento del aprendizaje de la vida laboral:

Estamos iniciando camino para la creación del marco nacional de cualificaciones, que creo que hay consenso hoy día en el país que el año pasado no había. Tenemos unas experiencias piloto exitosas respecto del reconocimiento de aprendizajes previos que permiten que personas del mundo del trabajo que no han estudiado nada después de salir del colegio pero que han trabajado, rindan un examen y completen una carrera técnica. Tenemos esa experiencia en dos o tres rubros y es promisorio.

Esto requiere de formas novedosas de conexión de mundos que hasta ahora han estado desconectados completamente.

Por otra parte, el sistema de educación superior está débilmente integrado con la educación media, tanto en contenidos, sistemas de acceso, continuo educativo, etcétera. La primera constatación de los entrevistados es la baja calidad de la educación escolar:

La desigualdad de oportunidades es anterior a la Universidad. En cinco años no se pueden revertir las desigualdades de la educación escolar, y del capital cultural de los estudiantes. Equidad es inclusión social. Como tenemos una educación básica y media que es desigual, se necesitan políticas activas que puedan revertir esta desigualdad.

Cómo incentivar la conversación en educación superior y la media es una conversación pendiente, porque hay evidentemente una brecha bien fuerte y que uno observa que cada día se acrecienta más.

Se reconoce los beneficios en retención que tendría una mejor coordinación entre los sistemas de educación:

En la educación media hay que empezar a prepararse para la educación superior: ¿para qué sirvo? ¿Qué me gustaría hacer? Y eso debería estar ligado a un comité de coordinación de educación superior - educación escolar, de manera tal de ir alineando el camino... hacer todo lo posible para que los niños tengan autoconfianza, autoestima, aprendan a confiar en el otro, en fin. Todas esas cosas que son muy precarias debido al origen de esos niños... Tiene que desarrollarse un proceso, un camino que empiecen a recorrer los niños y vayan probando todo lo que se pueda probar, entonces cuando salen, salen más orientados respecto de esa búsqueda... Eso ahorraría mucha plata. A mi juicio, en el colegio hay jornadas completas que no se utilizan en nada útil, redireccionar significaría que la plata que hay que gastar en remediales sería muchísimo menor y por lo tanto el beneficio social sería muchísimo mayor tanto en bienestar como en plata.

Esta baja integración se manifiesta en el desajuste existente entre las prácticas pedagógicas utilizadas en educación superior y la precaria realidad de algunos de los estudiantes que ingresan a la educación superior, lo que puede ser resuelto con innovaciones pedagógicas que están demostrando resultados.

Otro aspecto de coordinación entre ambos sistemas está dado por incluir nuevos sistemas de selección<sup>2</sup>:

Al ampliar los sistemas de selección no solo entran los mejores estudiantes, que hoy se están perdiendo, sino que también está comprobado que, en una sala de clase donde se sabe

---

<sup>2</sup> Este tema será abordado más adelante, como parte del análisis de "Equidad".

que uno de ellos va a ir a la universidad o va a tener oportunidades en el futuro, cambia la cultura de esa sala de clase, sube el promedio de rendimiento de todos. Es abrir un callejón sin salida...

Por otra parte, está comprobado que la integración de diversas realidades hace más efectivo el proceso de enseñanza-aprendizaje, por lo que deben capitalizarse los beneficios de un sistema que ha abierto las puertas a un público masivo. Evidentemente es condición modificar las prácticas y herramientas pedagógicas utilizadas actualmente.

## Equidad y calidad

### *Conceptualización*

En primer lugar, es importante hacer ver la gran dificultad encontrada para acotar y clarificar ambos conceptos. Si bien son intensamente utilizados, su acepción toma distintos sentidos dependiendo del actor, del contexto y del tipo de cuestión que se consulta:

Cuando hablamos de equidad, hablamos de varias cosas, el derecho del estudiante a una educación de calidad, hablamos de acceso, de retención, de titulación oportuna, hablamos de empleabilidad...

La equidad no es solamente económica, la equidad también es religiosa y [...] no puede ser que un profesor divorciado no pueda hacer clases o que no se acepten a alumnos y yo creo que ese es un tema de equidad muy fuerte, sobre todo si uno considera y mira que entre las tradicionales y no tradicionales nosotros tenemos un 80% de educación superior con orientación religiosa. A mi me parece terriblemente peligroso eso también para un estado libre, del respeto a la diversidad, del respeto a la privacidad, del respeto al pensamiento crítico y eso, respeto.

La calidad tiene que ver con cuantos alumnos por profesor, que nivel de solvencia tiene la institución, cual es el modelo educativo...

Nosotros creemos que este sistema es lo suficientemente complejo como para tener instrumentos complejos o diversidad de instrumentos para lo mismo, la diversidad a mi juicio es fuente de equidad porque el joven va a estar acá con sus condiciones y si es rígido el modelo de prohibición, que no haya educación a distancia o que no pueda articularse para estudiar otra cosa... Todas esas cosas son parte de la equidad.

Los significados asignados a cada uno de los conceptos y el balance que de ambos hacen los distintos entrevistados son directamente proporcionales a la diversidad de perfiles de institución de educación superior que se pueden identificar en el sistema. En

este sentido, una de las principales conclusiones es la necesidad imperiosa de destinar recursos a estudiar este tema, conocer experiencias exitosas, clarificar los conceptos y generar herramientas que permitan gestionar la equidad y la calidad.

Sin claridad y acuerdo respecto de tan importantes conceptos es muy difícil avanzar en la construcción de acuerdos de mejora o modificación estructural del sistema.

### *¿Tensión calidad-equidad?*

Pese a la diversidad de posiciones existentes, es posible identificar ciertas posiciones comunes. Algunos piensan que calidad y equidad son elementos integrados y no en competencia o tensión. El sistema de educación superior no será de calidad si mantiene niveles de inequidad como los existentes y, por lo tanto, avanzar en equidad implica mejorar la calidad.

[La acreditación] tiene que ver con la calidad y no es posible separarlo, a mi juicio, de la equidad, porque la cantidad de alumnos por jornadas completas que se tiene, la cantidad de profesores, va a incidir en que si hay más profesores el alumno aprenda más... la cantidad de profesores con posgrados, la solvencia económica... es muy difícil separar la calidad de la equidad porque la equidad no es una cosa chica, está en función de bastantes variables. No hay tensión. Debe haber voluntad de desarrollar calidad y equidad, juntos. Requiere más plata, generar las condiciones para que así sea.

Los procesos de selección tienen impacto en la equidad en la medida que impactan en el acceso al sistema. En este sentido, la mayoría de los actores entrevistados están a favor de revisar integralmente los incentivos de las políticas de educación superior, el sistema de financiamiento y los mecanismos de selección desde el punto de vista del impacto que tienen en la selección equitativa de estudiantes. Al parecer ideas como la utilización del *ranking* de ubicación en el curso, más que la PSU, son herramientas que permiten favorecer la equidad.

La PAA permitía una mayor equidad en el acceso que la actual PSU. Esto preocupa, pero no se sabe qué hacer, la mecánica del sistema nos ha llevado a eso.

Que no haya un sistema único e igual para todos sino que esté sujeto al sistema del que vienen los estudiantes. Por ejemplo, el sistema propedéutico de la Usach, que se puede aplicar perfectamente de manera masiva a todos los colegios más pobres de Chile.

Yo creo que sería más equitativo lo que se hace en otros países y es un examen de término de escolaridad, yo haría una combinación de ranking más resultados del examen de término y no de selección, el examen de selección debería ser de cada institución.

También, hay cuestionamientos y propuestas para el Aporte Fiscal Indirecto, AFI:

El AFI no premia la calidad de los estudiantes porque está absolutamente correlacionado con el capital social de los estudiantes. Se farrean talentos con este sistema.

[Hicimos una propuesta de modificar la asignación del] AFI considerando un 50% ranking en relación con los pares. Las simulaciones que hicimos muestran un dramático cambio de descenso en los colegios particulares y aumento sobre todo en los colegios particulares subvencionados y también bastante aumento de los municipalizados y también una leve mejoría regional. Nosotros pensamos en el tema regional que es un elemento de discurso y que si las universidades captan buenos alumnos de sus regiones van a ir a los colegios, por que les va a interesar captar esos estudiantes para ellos y esa es la manera en que van a poder retener a los alumnos, empezar a generar un círculo virtuoso que hoy en día es vicioso. Todos los estudiantes buenos se vienen a Santiago o a las cabeceras de regiones, ese es el efecto que esperábamos, que tuvieran una mayor gravitación regional que después se pueda construir más a medida que uno fuera viendo el beneficio y después se cambia definitivamente la configuración del origen de los estudiantes que generan AFI. En términos de colegios particular pagado, los que más suben son los particulares subvencionados... Las resistencias son corporativas y políticas.

La excesiva concentración de propiedad de algunas organizaciones de educación superior debe ser revisada. Eso también es un elemento relevante al momento de promover mayor equidad en el acceso. No puede haber barreras económicas, religiosas, ideológicas o territoriales que impidan el acceso de un estudiante a una determinada organización sea universidad, IP o CFT. Cualquier restricción de este tipo atenta contra principios básicos de cualquier sistema de educación superior maduro y desarrollado (autonomía, libertad, acceso igualitario, aporte al desarrollo del país, etcétera).

### *Metodologías diversas*

Dadas las deficiencias de la educación escolar, las instituciones de educación superior deben hacerse cargo de un conjunto de “brechas” de tal manera de poder asegurar ciertos mínimos de calidad en la formación que desarrollan.

Desde este punto de vista, la equidad debe traducirse en metodologías que reconozcan las diferencias de formación de los estudiantes, buscando establecer remediales, propedéuticos, ayudantías, tutorías, etcétera, que faciliten el desarrollo del proceso educativo. También deben revisarse las cargas académicas (creditajes).

Dado al ingreso masivo de estudiantes de los quintiles de más bajos ingresos, efectivamente, hay un interés particular por generar cursos remediales, de tal manera de ir asumiendo estas responsabilidades sociales y lograr cumplir con estas metas.



Aquellas instituciones que voluntariamente han apuntado a estudiantes con más problemas de entradas, tienen que hacerse cargo. Lo que no puede ser, es que existan instituciones que apunten a este segmento de estudiantes y que los tengan uno, o dos años y se queden en tercer año con un tercio o la mitad de los alumnos que ingresaron.

Estamos desarrollando la prueba CODICE, para tener información para elaborar remediales. Es un espacio que la U. Chile está desarrollando para ofrecer al sistema.

Otros aspectos a considerar son los procesos de titulación y duración de las carreras. Actualmente, los requisitos de titulación son muy largos y en algunos casos de dudoso aporte formativo.

A nivel organizacional la equidad debe traducirse en un serio estudio del tipo de estudiante que se tiene y una adecuación de las metodologías utilizadas a esa realidad. Lo mismo con las razones de deserción y demora en la titulación, con el objetivo de modificar los incentivos, apoyos y requisitos (sin sacrificar calidad). Deben conocerse muy bien los estudiantes con que se trabaja. Probablemente es importante generar medidas que castiguen organizaciones que tienen bajas tasas de titulación, de manera que se obliguen a revisar la utilidad, factibilidad y pertinencia de los actuales procesos.

Es muy importante privilegiar sistemas de titulación que permitan conocer el grado de integración que el estudiante ha hecho de los contenidos entregados y su experiencia de educación superior.

Adicionalmente, facilitar que los estudiantes puedan complementar los estudios con trabajo ya que la vulnerabilidad socioeconómica es otro elemento muy gravitante como explicación de las tasas de deserción y abandono. Los beneficios otorgados deben ser suficientes para resolver los problemas de ingreso y mantención de manera integral, becas parciales, aranceles de referencia más bajos que el real no son ayudas óptimas para los segmentos socioeconómicos más vulnerables.

En general, los estudiantes requieren trabajar para financiar su educación superior. Deben desarrollarse mecanismos que aseguren un ordenamiento de la carga de trabajo y horarios que facilite la integración al mundo del trabajo, capitalizando el beneficio formativo que tiene una permanente conexión con el mundo productivo.

### *Educación continua*

La flexibilidad de mallas, el fácil paso de una carrera técnica a una profesional o universitaria, las salidas intermedias, la mirada integrada del sistema son tareas urgentes para contribuir a la calidad y equidad. Existen buenas experiencias, las que hay que perfeccionar y multiplicar.

Nosotros tenemos un sistema de articulación: los estudiantes estudian con nosotros dos años y obtienen el título de contador general. Después, si lo desean, pasan al quinto semes-

tre de la carrera profesional de auditoría. Llevamos cuatro años con ese sistema, hemos hecho hartos estudios y les ha ido excelente. El mensaje es: estudia contador general para ser contador general y, si quieres seguir desarrollándote, después estudias otra carrera. Lograr transmitir que la formación técnica es una formación terminal, no tiene que ver con decir una cosa es mejor que la otra. Decirles mira, una vez que tu terminaste con contador general y seguiste con auditoría, que no olvides que tú eres contador general también, no se oculta ahora que me cambié de barrio y estoy en un barrio mejor, y eso es difícil, y ojalá eso pueda pasar.

Esto tiende a que haya una educación continua de pregrado, posgrado, post posgrado. Eso es bueno siempre que no se vuelva necesario para poder ser alguien. Como en Chile somos buenos para discriminar eso es un peligro real, especialmente por las tendencias mundiales.

Hoy, para cualquier estudiante es muy costoso cambiarse de carrera o institución. No existen salidas o reconocimientos intermedios que le permitan al estudiante interrumpir los estudios o cambiarse sin grandes costos económicos y de retraso en la formación.

### *Incentivos*

Si bien los actores están disponibles para asumir los problemas derivados de las deficiencias de la educación escolar, también plantean que ello debe hacerse por la vía de establecer nuevos incentivos. Dicho de otra manera: si hay que diseñar y aplicar nuevas herramientas para garantizar mejores resultados, ello debe ser reconocido por el sistema en el plano del financiamiento; si hay que hacer más apoyos a los estudiantes, eso debe ser pagado. ¿Quién lo paga? Esa es la discusión de fondo.

Todos los incentivos son para calidad (AFI). Para avanzar en equidad habría que crear incentivos. Si no, ¿por qué recibir alumnos cuya formación es más cara?

Las universidades deben hacerse cargo de las estrategias de desarrollo regional de los lugares en que están emplazadas, eso asegura mejores resultados de empleabilidad y contribución a la equidad en sus respectivas regiones.

Las instituciones del Estado no pueden seguir siendo 16, no deben elegirse en función de la actual gestión, deben elegirse en función de la conformación de macro zonas, más la Universidad de Chile que tiene que ser una universidad de clase mundial y no deberían haber más de unas siete de las cuales dos no serían universidades sino que fantásticos institutos profesionales...

También deben generarse mecanismos que hagan más atractivo el trabajo de académicos de calidad en universidades regionales. Asegurar una oferta de calidad similar en

todas las universidades del país es parte central de la equidad. Las políticas de formación de capital humano avanzado deben considerar este punto.

En regiones tenemos otro fenómeno, que es que no se encuentra una masa crítica preparada, como en Santiago. Entonces, ¿cómo hacemos equivalente una formación en Magallanes o en Arica con profesionales de primer nivel y que formen a futuros profesionales? Ahí también hay un tema de cómo la universidad se instala y genera los recursos para ir atrayendo docentes. Ahí también se nota una preocupación por parte de las instituciones y uno observa ahí comportamientos bien visibles. Universidades públicas que no tienen un mayor preocupación por el tema de las sedes y que ha sido expuestas en la prensa, así que no es ningún misterio, versus, universidades privadas que operan con una gran responsabilidad frente a este tema. Entonces es bien heterogéneo el sistema.

El gobierno universitario, la estructura y la toma de decisiones deben considerar la equidad como un elemento relevante de la gestión. Podría incluirse, a través de indicadores indirectos, como parte de los procesos de acreditación institucional. Especialmente dado que actualmente se está completando un primer ciclo de acreditación de casi todas las universidades. Habría que ver cómo puede hacerse con los CFT e IPs que van más lento en acreditación.

## Rol público-privado

### *Conceptualización*

Al igual que en el caso de calidad y equidad, los conceptos de público y privado, no están adecuadamente definidos y consensuados, lo que hace mucho más compleja la discusión y análisis. Por otra parte, a diferencia de la discusión entre equidad y calidad, en este caso las posturas tienen un componente mucho más ideológico, lo que obliga a un análisis más político que técnico.

Esa distinción entre universidades tradicionales o no tradicionales, estatales, públicas, habría que preguntarse si va de la mano con lo que efectivamente pasa en el sistema. Porque tal vez puede haber muchas otras instituciones con vocación pública, que ven la educación como un rol social, que están fuera del Consejo de Rectores, entonces el Estado... Hay otros países donde el Estado dice nosotros les entregamos esto, a las instituciones que tengan este sello particular, independiente de su propiedad y aquellos que quieran orientarse a otro grupo de formación u otro tipo de sello o tengan otro tipo de prioridades, tienen toda la libertad de hacerlo, pero no tienen fondos de Estado. Y aquí estamos frente a una disyuntiva más gremial, por ejemplo en las relaciones entre las instituciones y el Estado, más

gremial, en el sentido que el consejo de rectores, las universidades del Estado, de alguna manera buscan que los recursos del Estado sean para ellos, por otro lado las universidades privadas, también dicen que por qué se les discrimina si ellos también tienen derechos y los recursos de Estado son limitados. El Estado debiese priorizar, por lo tanto, que si hay instituciones que se alinean con las políticas del país, podrían perfectamente acceder a esos fondos. Lo que quiero decir es que falta una definición de educación pública y del rol público que dan las instituciones, que hasta ahora no se ha dado, y es lo que genera estas tensiones. Estamos convencidos que el Estado necesita una educación estatal de calidad, responsable e igualitaria. Y esos tres aspectos son los que fundan el sentimiento laico que hay en esta universidad.

El Estado tiene que generar una plataforma educativa que sea capaz de darle sustento y garantía a una estrategia de desarrollo del país de largo plazo... una red de universidades estatales a lo largo de todo el país que sean de excelencia y que sean acordes a las necesidades de la región donde están ubicadas. Una red articulada, coordinada, que le de piso al desarrollo de profesionales, al desarrollo del país...

La configuración del sistema de educación superior no contribuye a distinguir claramente los distintos tipos de instituciones que componen el sistema. La distinción entre, por ejemplo, universidades públicas (estatales) y privadas no es suficiente. El Consejo de Rectores integra universidades estatales y privadas, acreditadas y no acreditadas.

La gran pregunta que está detrás es ¿qué define el rol de la universidad: la propiedad o las temáticas de estudio e intervención?

### *Negocio y lucro*

La distinción puede clarificarse si se agrega el componente del lucro. En tal sentido, las universidades privadas que integran el Consejo de Rectores no tienen fines de lucro. Si bien el sistema de educación superior no permite la existencia de universidades privadas con fines de lucro, en la práctica es de público conocimiento que existen universidades privadas que operan con dichos fines por medio de mecanismos opacos (a través de inmobiliarias y otras figuras jurídicas) que les permiten a los propietarios de algunas organizaciones de educación superior rentabilizar su inversión.

Es perentorio transparentar el fin de lucro, convertirse en industria y plegarse a las normas que Chile tiene para el tratamiento de sus industrias, vale decir, impuestos, balances públicos.

Las preguntas que deben ser respondidas apuntan a definir si el Estado está dispuesto a dejar que una institución de educación superior lucre si hace bien su trabajo

de formación profesional, investigación, innovación o extensión. La discusión se ve muy teñida por la defensa corporativa del Consejo de Rectores preocupado de no distribuir los recursos disponibles entre más organizaciones.

Esperamos que el Consejo de Rectores avance en una línea de tratamiento del rol público y privado, sabemos que es un tema que les preocupa a los rectores, pero también sabemos que las tensiones les han impedido avanzar con mayor rapidez respecto a cómo enfrentar estos temas y dar señales concretas al país. Los temas claves, por ejemplo, han sido el tema de la investigación, qué rol cumple en una investigación, si una universidad pública en la cual el Estado invierte, ¿investiga?, ¿Qué hace, cómo investiga, para qué investiga, cuáles son los productos que tienen?, ¿benefician a toda la población?, ¿No beneficia? Esa es una investigación pendiente.

Una universidad (privada) que no cumple con estándares de calidad y de orientación país no puede recibir platas públicas, no puede tener lucro, no puede tener ciertas características que no sean coherentes con el desarrollo del país. Si no cumple con eso, tiene que haber un castigo... Con las estatales la lógica es al revés: tienen que cumplir con las reglas para mantenerse. Predicar y practicar.

Otros países, como Brasil, han hecho opciones inteligentes invirtiendo mucho en investigación, hoy la U. de Sao Paulo es top diez del mundo. Son lugares donde se han dedicado a decir que el desarrollo es clave para el país. Nosotros no nos hemos dado cuenta de eso... Las tendencias debieran ser fortalecimiento de ciertas áreas de investigación, ser esperaríamos que hacia mayor equidad.

Por otra parte, si un privado realiza adecuadamente su tarea formativa, ¿por qué debiese dejar de recibir una adecuada ganancia y rentabilidad del capital invertido? En este caso, al componente ideológico, se suman importantes intereses económicos.

### *El rol público de las universidades*

El sistema entiende la educación superior como un bien social, por lo que, cualquier organización que esté en este ámbito podría definirse como de “rol público”. La ambigüedad del concepto hace que universidades claramente privadas se autodefinan como de interés o rol público. El límite es muy difuso, hay universidades privadas en temas públicos y universidades públicas en temas privados.

Hay instituciones públicas y privadas, operando en ámbitos públicos y privados, vale decir, universidades estatales que han incorporado dentro de sus quehaceres actividades más privadas y por otro lado, universidades privadas que han iniciado líneas de investigación, líneas de responsabilidad social, que hacen gran aporte al país.

Los lineamientos para la definición del rol público debieran incluir, de lo general a lo particular, el desarrollo del país, el desarrollo de las regiones y de las personas. Definir objetivos que sean públicos y nacionales. Definir estándares de calidad de excelencia. Definir áreas productivas que son importantes de desarrollar. Todo esto tiene que ver con el desarrollo de las oportunidades. Se espera que el sistema de educación superior sea una caja negra de donde salga una sociedad mejor.

Nuestra definición de lo público es la impronta de que el mundo es nuestra responsabilidad.

Lo público es más que la propiedad, también importa el deseo de formar estudiantes que impacten en lo público/la sociedad, en el proyecto de país.

Hemos encontrado en instituciones privadas una gran concepción y alto valor respecto a la función pública y social de educar. Universidades que se declaran con una vocación docente, que orientan todo su quehacer, todos sus recursos, físicos, profesores, infraestructuras, para lograr aquello y que lo hace bastante bien; lo hacen cautelando que alumnos que ingresan, siendo universidades de admisión abierta, puedan superar las deficiencias de la formación escolar y puedan efectivamente transformarse en futuros profesionales que sirvan al país. En ese sentido, lo que hemos observado, es que se ha ido masificando y dando una prioridad en esa línea. Ellos están muy conscientes, ya sean públicos o privados, del rol que cumplen, y eso es algo bien transversal en el sistema.

La mirada de la universidad es formar ciudadanos, y como tal están aportando a lo público...

Público en el sentido de aportar a la sociedad desde lo que hacemos.

### *El rol de Estado*

La educación superior debe ser una política de Estado de largo plazo, la construcción de un proyecto de desarrollo de educación superior para el futuro es tarea del Estado. El sistema de educación superior está íntimamente ligado al desarrollo del país.

Sin embargo, esa tarea no lo exime de la gestión y control de lo que ocurre en la gestión y funcionamiento cotidiano del sistema.

Las organizaciones públicas y privadas deben someterse a controles de calidad y regulación, ese rol, ciertamente es del Estado.

[...] Que la autonomía no sea sinónimo del permiso para hacer cualquier cosa sin tener fiscalización o auditoría... La educación superior requiere una institucionalidad diferente y se habla de una subsecretaría o cualquier cosa que junte la educación superior, la ciencia, la tecnología y la innovación... Empoderar a ese cuerpo como para poder realmente dictar política y supervisar la labor de las agencias.

En estos momentos, estamos llenos de gente que no sabe si lo que está estudiando su hijo le va a servir o no, pero “suena bien” que estudie eso. Eso es lo que hay que regular... El Rector es de la idea de apoyar cualquier línea que permita regular, eso no significa estatizar o no estatizar, discutir, respecto al rol social de la educación. El rol social de la educación superior está vinculado directamente a empleabilidad, y empleabilidad es lo que la gente necesita.

La política pública debiera decir cómo se educa gente de 400 puntos.

El rol de garante, en una educación que tenga ciertos contenidos, ciertas premisas, esta aguada... El Estado no está siendo garante que el sistema de educación superior sea de equidad, que sea de calidad, de oportunidades, de condiciones dignas de formación educativa... Que tenga una visión país.

### **A modo de conclusión**

El sistema de educación superior chileno ha experimentado ciertas transformaciones a lo largo de las últimas décadas y con especial énfasis tras la modificación de ley de educación superior a inicios de la década de los ochenta. Ello permitió la creación de universidades privadas así como de universidades regionales, institutos profesionales y centros de formación técnica configurando un sistema altamente diverso y complejo.

Una de las principales características del sistema es que, hasta ahora, ha mostrado importantes niveles de gobernabilidad y orden, lo que explica el escaso interés de los actores por introducir cambios radicales en la forma de pensar y hacer educación superior.

Por un lado, se observa un proceso de institucionalización que reconoce la creación de diversos organismos y normas que han redundado en la constitución de parámetros para evaluar la calidad de las instituciones que integran el sistema. Especial importancia ha tenido en este esfuerzo la conformación de un sistema nacional de aseguramiento de la calidad. El sistema de aseguramiento de la calidad, a través de la acreditación, ha regulado la calidad de ciertos parámetros de la docencia de pregrado, generando un marco transversal para todo el sistema. La variable equidad está menos presente en el discurso, y para algunas instituciones no presenta ningún desafío real.

Por otro lado, el Estado ha diversificado las formas de financiamiento de la educación superior e introducido nuevos mecanismos que, como el crédito con aval del Estado, han facilitado el ingreso masivo de estudiantes al sistema a partir de 2006.

Resultado de estas múltiples innovaciones, contamos con un sistema de educación superior que, a juicio de los principales actores involucrados, es diverso, complejo, dinámico y que ha funcionado adecuadamente dando respuesta a la demanda de un acceso más amplio a la educación superior que ha dejando atrás el elitismo imperante hasta 1990. Los actores se sienten cómodos en las posiciones desde donde están jugando. Desde esta perspectiva, si se desea impulsar cambios importantes el Estado debe promover un cambio en las reglas establecidas, con el consiguiente costo en gobernabilidad.

Desde otra perspectiva, hay un grupo de actores que preferiría un marco de referencia para el sistema de educación superior que respondiera a un proyecto de desarrollo para el país, definiendo líneas de desarrollo, de investigación, de formación de profesionales y técnicos. Y que estas grandes orientaciones fueran el parámetro para el sistema de aseguramiento de la calidad.

El reconocimiento de estas tensiones no se traduce necesariamente en incentivos para introducir innovaciones en el sistema. Más bien, parece prevalecer la defensa de la autonomía de un sistema de educación superior en el cual los diversos tipos de instituciones han logrado obtener beneficios que, en promedio, son mayores que las restricciones que el sistema impone. Desde este punto de vista, los incentivos de los actores a modificar el sistema son mínimos o están condicionados a que las reformas no afecten su actual ecuación de los beneficios que obtienen del sistema.

Si a ello se suma un Estado que históricamente ha tenido poca injerencia en la configuración del sistema y que esa escasa capacidad se ha visto profundizada con las reformas neoliberales impulsadas desde finales de los setenta, el escenario se torna adverso para la pretensión de introducir reformas de fondo al sistema.

En lo que se refiere específicamente a las tensiones derivadas del eje calidad-equidad, quedan circunscritas a un espacio definido por el débil rol rector del Estado, los intereses de los distintos actores involucrados y el deseo de los jóvenes de ingresar a la educación superior.

La equidad se asocia mayormente a dar igualdad de oportunidades a jóvenes con bajas competencias de entrada. En este sentido se presentan dos grupos: aquellas instituciones que trabajan permanentemente en esta realidad y aquellas que captan estudiantes de mejor nivel y por lo tanto tienen que intencionar acciones para crecer en equidad, ampliando el espectro de jóvenes que accede. Mientras para el primer grupo promover la equidad es sinónimo de trabajar por la calidad, para el segundo la equidad representa un desafío independiente.

Reconociendo la deficitaria educación secundaria de un amplio sector de la sociedad, los procesos de selección aparecen como una de las principales barreras a sortear en pro de una mayor equidad. Es aquí donde aparecen experiencias interesantes, pero que en ningún caso dan respuesta a la dimensión del problema.

No hay que desmerecer las realidades individuales de las instituciones, pues cada una ha captado un nicho y desarrolla estrategias específicas. Es así como los CFTs, los IPs, las universidades privadas con más o menos prestigio, las grandes universidades, en regiones, etcétera, han desarrollado modelo educativo exitosos y adecuados a su realidad y desafíos.

La educación técnica representa un importante porcentaje de los estudiantes y no ha sido suficientemente reconocida. Ha habido avances en la oferta de educación en



este ámbito, pero carece de un marco regulatorio y de incentivos. Falta incorporar la variable del costo de impartir carreras con importante aplicación de tecnología. Asimismo, se debe avanzar en la articulación entre programas e instituciones, permitiendo así la progresión de estudios y generando más alternativas para los estudiantes que comienzan desde abajo.

Es posible avanzar en calidad en la medida que se fortalezca el proceso de acreditación pero sin forzar a las instituciones a ajustarse a un modelo predefinido y que el Estado esté dispuesto a aportar fondos para lograr una formación de calidad que supere las restricciones derivadas de la mala calidad de la educación escolar al tiempo que mantenga en la opacidad el fin de lucro de algunas instituciones de educación superior.

Por otro lado, se crecerá en equidad en la medida que el sistema no altere el acceso privilegiado que las universidades del Consejo de Rectores tiene a los fondos derivados del aporte fiscal directo, las becas y el crédito universitario y, en el marco de la autonomía de que goza el sistema, se permita a las instituciones interesadas, innovar en materias tales como procesos de selección complementarios a la PSU que permitan detectar estudiantes de calidad o herramientas de nivelación.

Finalmente, un aspecto fundamental que el Estado debe promover en el sistema es mayor y mejor información, generando transparencia en el sistema. La disponibilidad de información es una condición de base para un sistema de mayor calidad y equidad.

En resumen y si bien la mirada predominante de los actores es positiva, también se reconocen tensiones. Entre ellas, se destacan cuatro como las más relevantes:

- a) La tensión entre los resultados que genera la educación escolar y las expectativas del sistema de educación superior y ello desde la perspectiva de la equidad (en el sentido que el acceso a la educación superior excluye a un porcentaje significativo de postulantes que no logran el puntaje mínimo en la prueba de selección universitaria) pero también desde la perspectiva de la calidad en el sentido que las deficiencias de la educación escolar dificultan la formación de profesionales de calidad a su vez que generan inequidad por la vía de la deserción temprana.
- b) Otra tensión se refiere a la institucionalidad. Se reconoce que el sistema es diverso y complejo pero, sin embargo, está todavía anclado en una institucionalidad que tiene en su centro a un organismo como el Consejo de Rectores que solo representa un tercio del total de universidades chilenas.
- c) Hay una tensión derivada de la restricción que genera la imposibilidad formal del lucro por parte de las instituciones de educación superior y el lucro que en realidad persiguen numerosas instituciones privadas.
- d) Finalmente, se observa una tensión entre la autonomía del sistema de educación superior y los objetivos del país en esta materia, detectándose una desarticulación entre las

prioridades del desarrollo nacional y los intereses de las instituciones de educación superior, especialmente las universidades.

### Referencias Bibliográficas

- Banco Mundial. (1995). *La enseñanza superior: las lecciones derivadas de la experiencia*. Washington.
- Bernasconi, A. y Rojas, F. (2004). *Informe sobre la educación superior en Chile 1980-2003*. Santiago: Universitaria.
- Brunner, J. J. y otros. (2005). *Guiar el mercado*. Santiago: Universidad Adolfo Ibáñez.
- Cáceres Sandoval, C. (2008). El financiamiento de las instituciones de educación superior. En Brunner, J. J. y Peña C. (ed.). *Reforma de la educación superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Comisión Nacional de Acreditación. (2007). *El modelo chileno de acreditación de la educación superior: CNAP 1999-2007*. Santiago: Ministerio de Educación.
- Espinoza, O. y González, L. (2008). Equidad y acceso a la educación superior en Chile (1990-2003). En Brunner, J. J. y Peña C. (ed.). *Reforma de la educación superior*. Santiago: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Lemaitre, M. J. y Lavado, I. (ed.) (1986). *La educación superior en Chile: riesgos y oportunidades en los 80'*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- OCDE/Banco Mundial. (2009). *La educación superior en Chile*. OCDE/Banco Mundial.
- Pérsico, P. (coord.) (1998). *Informe sobre la educación superior en Chile*. Santiago: Corporación de Promoción Universitaria.
- Samaniego, A. (coord.) (2001). *Las universidades públicas: ¿equidad en la educación superior chilena?*. Santiago: LOM.

Relaciones  
**Internacionales**



# La Convención Ramsar a lo largo del eje local-global: protección de humedales en el Valle del Cauca\*

## The Ramsar Convention Along the Local-Global Axis: Protection of Wetlands in the Valle del Cauca

Eduardo Pastrana-Buelvas\*\*

Yilly Vanessa Pacheco-Restrepo\*\*\*

Recibido: 29/07/10

Aprobado evaluador interno: 30/08/10

Aprobado evaluador externo: 28/08/10

### Resumen

El artículo analiza la problemática de la degradación ambiental a la luz del fenómeno de la globalización, estableciendo que la afectación de bienes globales ambientales como el sistema hidrológico, en el que se encuentran los ecosistemas de humedales, guarda directa relación con problemas ambientales locales. En primer lugar, se aborda el debate teórico sobre la globalización a partir de las tres grandes escuelas: la hiperglobista, la escéptica y la transformacionista. Además, se identifican las estructuras de gobernanza global y el fortalecimiento de los regímenes internacionales como una alternativa para la solución de problemas globales. En ese

### Abstract

The article analyses the problems of environmental degradation through the phenomenon of globalization, establishing that the allocation of global environmental goods such as water systems, which are wetland ecosystems, are directly related to local environmental problems. First, it addresses all the theoretical debate on globalization from the three major schools: hyperglobalistic, skeptical and transformationalist. The latter considers the structures of global governance and the strengthening of international regimes as an alternative to solve global problems. In this sense, the wetland protection established in the Ramsar Convention allows evaluating the func-

---

\* Este artículo es producto de la culminación del proyecto de investigación de igual nombre.

\*\* Profesor y Director del Departamento de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Pontificia Universidad Javeriana de Bogotá. Editor de la revista *Papel Político*. Es Doctor en Derecho de la Universidad de Leipzig, Alemania. Correo electrónico: epastrana@javeriana.edu.co.

\*\*\* Abogada de la Facultad de Derecho de la Universidad Santiago de Cali. Integrante del Grupo de Investigación en Ciencia Política, Derecho y Relaciones Internacionales –GICPODERI–, categoría A en Colciencias. Asistente de investigación de Eduardo Pastrana Buelvas y estudiante de la Maestría en Derecho de la USC. Joven investigadora de Colciencias 2010-2011. Correo electrónico: yilly.pacheco@gmail.com.

sentido, la protección de los humedales consagrada en la Convención Ramsar permite evaluar el funcionamiento del sistema de gobernanza ambiental a nivel global, nacional y local, especialmente en la referente a la aplicación de las normas expedidas de conformidad con el régimen internacional para la protección de dichos ecosistemas. En ese contexto, se evidencian en el Valle del Cauca una serie de dificultades para la preservación efectiva de los humedales, lo que conlleva a un sistemático incumplimiento del régimen internacional por parte de Colombia y, en consecuencia, a la desprotección de estos ecosistemas, amenazando con su desaparición, la extinción de su biodiversidad y el incremento del calentamiento global.

**Palabras clave autor:** Globalización, gobernanza global, régimen internacional, degradación ambiental, Convención Ramsar, humedales.

**Palabras clave descriptor:** Convención Ramsar, conservación de humedales, Valle del Cauca (Colombia), degradación ambiental.

tionality of environmental governance, at global, national and local levels, especially in relation to the application of the rules issued in accordance with the international regime for protection of these ecosystems. In this context, it is evident that in Valle del Cauca a range of difficulties for the effective preservation of wetlands exist, leading to a systematic failure of the international regime in Colombia and, consequently, the vulnerability of these ecosystems, threatening with its disappearance, the extinction of biodiversity and increased global warming.

**Key words author:** Globalisation, Global Governance, International Regime, Environment Degradation, Ramsar Convention, Wetlands.

**Key words plus:** Ramsar Convention, Wetland conservation, Valle del Cauca (Colombia), Environmental, Degradation.

## Lista de siglas

AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
ASEAN	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
ASOCAÑA	Asociación de Cañicultores de Colombia
BINGO	Business International Non Governmental Organisation
CAM	Corporación Autónoma Regional del Alto Magdalena CAM
CAR	Corporación Autónoma Regional de Cundinamarca
CARs	Corporaciones Autónomas Regionales
CFC	<b>Cloro-Fluoro-Carbonos</b>
CIJ	Corte Internacional de Justicia
CMN	Corporaciones Multinacionales
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social
COP	Conferencia de las Partes Contratantes
CRA	Corporación Autónoma Regional del Atlántico
CTN	Corporaciones Transnacionales
CVC	Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca
DAGMA	Departamento Administrativo de Gestión del Medio Ambiente
DIP	Derecho Internacional Público
ELCI	Centro Internacional de Enlace Ambiental
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FNUMA	Fondo de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
GECT	Grupo de Examen Científico y Técnico
GG	Gobernanza Global
GIECC	Grupo de Expertos Intergubernamental sobre el Cambio Climático
IaVH	Instituto Alexander von Humboldt
IFEJ	Federación Internacional de Periodistas Ambientales
INCODER	Instituto Colombiano para el Desarrollo Rural
INCORA	Instituto Colombiano de la Reforma Agraria (en liquidación)
IPCC	Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático
JNE	Journalistes-ecrivains pour la nature et l'ecologie
MA	Medio Ambiente
MAVDT	Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial
MIZC	Manejo Integrado de las Zonas Costeras
NAFTA	North American Free Trade Agreement
NATO	North Atlantic Treaty Organization

NU	Naciones Unidas
OEA	Organización de Estados Americanos
OI	Organizaciones Internacionales
OIG	Organizaciones Intergubernamentales
OIEA	Organismo Internacional de Energía Atómica
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMI	Organización Marítima Internacional
OMM	Organización Meteorológica Mundial
ONG	Organización No Gubernamental
ONGI	Organización No Gubernamental Internacional
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
OSCE	Organización para la Seguridad y Cooperación en Europa
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico del Norte
PAT	Plan de Acción Trienal, Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca –CVC–
PGAR	Plan de Gestión Ambiental Regional 2002-2012
PNH	Política Nacional de Humedales Interiores en Colombia
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
SEJ	Society of Environmental Journalists
SINA	Sistema Nacional Ambiental
TICs	Tecnologías de la Información y la Comunicación
UE	Unión Europea
UNAL	Universidad Nacional de Colombia (Sede Palmira)
UNAT	Unidad Nacional de Tierras
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Agricultura.
UNIVALLE	Universidad del Valle
WWF	World Wide Fund for Nature



## Introducción

Frente al hecho de la existencia de problemas globales, cuya solución desborda su capacidad individual, el Estado nación se ha visto en la necesidad de cooperar con nuevos actores en el escenario internacional para enfrentar tales desafíos. En este orden de ideas, la degradación ambiental global, producida principalmente por la acción humana, evidencia claramente la relación local-global de dicho fenómeno, puesto que los acontecimientos que ocurran en un lugar determinado del planeta, pueden tener repercusiones al otro lado del mundo. En ese contexto de interdependencia creciente, se han constituido los sistemas de gobernanza global, a través de la creación de redes, la interacción de los actores estatales y no estatales, la cooperación internacional y, el fortalecimiento de los regímenes internacionales, como una alternativa para la protección de bienes globales, tales como la biosfera, el sistema hidrológico y la biodiversidad, entre otros.

Desde esta perspectiva, la Convención Ramsar de 1972, sobre la protección de humedales de importancia internacional como hábitat de aves acuáticas, constituye un componente importante del *régimen internacional del medio ambiente*. Hacen parte actualmente de esta Convención 159 Estados, los cuales han designado una superficie total de 181.365.679 de hectáreas de humedales como de importancia internacional alrededor del mundo.

Colombia, que cuenta con un poderoso sistema hidrológico, en el que se encuentran más de 20.252.500 hectáreas de humedales, aprobó la *Convención Ramsar* en 1997 mediante la Ley 357. A partir de allí, el MAVDT (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial) ha expedido la *Política Nacional para Humedales Interiores*, la *Resolución 157/04* y la *Resolución 196/06*, y en cumplimiento de las obligaciones de la Convención, ha designado cinco sitios como de importancia internacional. No obstante, el Valle del Cauca, que hasta 1950 alcanzaba una extensión de 15.286 hectáreas de humedales, y tiempo atrás había sido considerado como un gran humedal, hoy día cuenta con poco más de 1879 hectáreas, reducción significativa (81.7%) que ha obedecido a la agricultura intensiva, la urbanización, la contaminación y la desecación, a las dificultades para realizar su deslinde, el difícil acceso a los humedales en predios privados para su conservación, la destrucción ocasionada por los ingenios azucareros; así como también al serio problema de falta de toma de conciencia por parte de la sociedad en su conjunto en torno a la importancia de la protección de estos ecosistemas.

De ello se desprende que, a pesar de existir una normatividad interna para la protección de humedales, emanada del régimen internacional, se presentan dificultades serias que comprometen su aplicabilidad y efectividad, por lo cual se hace necesario evaluar el desarrollo local del régimen internacional del medio ambiente en el proceso de construcción de un sistema de gobernanza ambiental en el Valle del Cauca, en el caso

concreto de la adopción y aplicación de la *Convención Ramsar* de 1971 sobre la Protección de Humedales.

### Conceptualización y debate teórico sobre la globalización

Todos los sustantivos que poseen el sufijo “ización” infieren un cambio. Dicha afirmación encuentra su expresión en las ciencias sociales a través de conceptos, tales como democratización, urbanización, industrialización, modernización, etcétera (compare: Albrow, 2007, pp.144-145). Por tanto, con el concepto globalización se intenta comprender los cambios vertiginosos que se han llevado a cabo en las últimas dos décadas en las relaciones internacionales contemporáneas y el surgimiento de problemas con efectos transfronterizos. Dicho fenómeno toma forma, especialmente, a través de la ampliación espaciotemporal de las prácticas sociales más allá de las fronteras del Estado-nación, del nacimiento de instituciones transnacionales y de la difusión de patrones culturales. En suma, la globalización ha sido definida “como la ampliación, profundización y aceleración de una interconexión mundial en todos los aspectos de la vida social contemporánea, desde lo cultural hasta lo criminal, desde lo financiero hasta lo espiritual” (Held, McGrew, Goldblatt y Perraton, 2002, p. xxx).

La globalización se hizo más evidente a partir de los años noventa en los ámbitos de lo económico, de lo político, de lo social, de lo ambiental y de lo cultural (compare: García, 2000, pp. 10-25 y Baylis-Smith, 2002, pp. 14-19). Así mismo, no posee una lógica unitaria universal, sino que tiene un carácter multicéntrico, multitemporal, multiforme y multicausal (Jessop, 2003, p. 32). En consecuencia, la globalización presenta un rasgo multidimensional<sup>1</sup>, el cual se originó, especialmente, en cambios de orden tecnológico y económico, cuyo resultado ha implicado que las nuevas formas de producción requieran hoy en día más información y menos contenido de energía, materiales y mano de obra. Uno de sus impulsores más importantes ha sido la nueva revolución tecnológica en la informática y su impacto en el desarrollo de las telecomunicaciones<sup>2</sup>. En su dimensión

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, Flint, Colin y Peter Taylor, Peter (2002), quienes identifican ocho dimensiones principales en la globalización: la financiera, la tecnológica, la económica, la cultural, la política, la ecológica, la geográfica y la sociológica (pp. 1-2). Por su parte, J. S. Nye Jr., (2003), señala cuatro: la económica, la social, militar y la medioambiental (p. 139).

<sup>2</sup> Véase, detalladamente, M. Castells, (1999, pp. 93 y ss.). Ahora bien, es necesario destacar que el proceso de globalización está estrechamente vinculado, con el surgimiento y aplicación de las nuevas tecnologías informáticas, basadas en las telecomunicaciones y los computadores que ha proporcionado el fundamento tecnológico real para la constitución de una economía mundial globalizada. Por eso se percibe la estrecha relación que existe entre globalización y conocimiento en la perspectiva de la llamada sociedad del conocimiento. En consecuencia, el fundamento tecnocientífico del nuevo paradigma tecnológico que sirve de base a la globalización lo constituye la microelectrónica y su aplicación a la informática y a la telemática.

económica se manifiesta, especialmente, a través de la apertura de los sistemas económicos nacionales, la expansión de los mercados financieros, la búsqueda permanente de ventajas comparativas, la reorganización espacial de la producción y el aumento del comercio internacional.

Pero la globalización no solo toma forma en los mercados globales y en las redes computacionales, sino que también se materializa en el narcotráfico, en la nueva polarización y estratificación de la población mundial en ricos globalizados y pobres localizados, en los flujos migratorios y en los problemas globales del medio ambiente, cuya posible solución supera las fronteras territoriales del Estado-nación. En lo que concierne a la cuestión medioambiental, vale la pena resaltar que se ha ido incorporado paulatinamente a la conciencia global, es decir, se ha convertido en un universal de la reivindicación política. Desde esta óptica, la sociedad actual se entiende como la sociedad del riesgo mundial, por lo que el proceso de modernización se vuelve reflexivo, es decir, se toma así mismo como tema y problema (Beck, 1998a, pp. 65-71; 1998b, p. 30; 2004, p. 123; Grande, 2004, p. 32).

En la literatura especializada, se ha llevado a cabo una clasificación de la producción teórica que intentar dar cuenta del fenómeno, identificando tres grandes escuelas de pensamiento: los globalistas o hiperglobalizadores, los escépticos y los transformacionistas o postescépticos (Held y otros, 2002, p. xxxi y ss.; Martell, 2007, p. 173). Para los Hiperglobalizadores, la globalización define una nueva era en la cual los pueblos en todo el mundo están cada vez más sujetos a las disciplinas del mercado global; de hecho, la movilidad del capital, las corporaciones transnacionales y la interdependencia económica sugieren que las economías nacionales son ahora mucho menos significantes (Martell, 2007). Simultáneamente, la globalización económica produce una “desnacionalización” de las economías mediante el establecimiento de redes transnacionales de producción, comercio y finanzas, donde los gobiernos nacionales quedan relegados a simples instituciones intermedias insertadas entre mecanismos de gobierno local, regional y global cada vez más poderosos (Held y otros, 2002, p. xxxii; Ohmae, 2008, pp. 223-227; Strange, 2008, pp. 228-234 ).

Desde la perspectiva globalista, los Estados-naciones se han convertido en unidades de negocios no viables y han perdido su poder e influencia, ya que su gestión es determinada desde las políticas económicas mundiales. De hecho, los hiperglobalizadores consideran que políticamente los Estados-naciones están supeditados a las organizaciones internacionales como las Naciones Unidas y el Fondo Monetario Internacional, así como a los movimientos sociales y a la sociedad civil global (Martell, 2007, p.174). En consecuencia, la construcción de nuevas formas de organización social, la irrupción de la economía global y el surgimiento y fortalecimiento de instituciones de gobernabilidad global,

erosionan cada vez más la soberanía y la autonomía del Estado, por lo que se predice su desaparición (Held y otros 2002, p. xxiv).

En palabras de Guerra Borges (2002), los Hiperglobalistas, quienes pasan a denominarse Fundamentalistas de la globalización, la profetizan como un fin de la historia, como la consumación de una nueva época en que se entroniza el mercado absoluto. En el mejor de los casos hacen la concesión de que este estado de cosas todavía no se ha alcanzado, pero que en parte ya existe y hacia allí se va inexorablemente (pp. 41-43).

Por su parte, los Escépticos plantean a la globalización como un mito que oculta la realidad de una economía internacional cada vez más segmentada en bloques regionales importantes, en los que los gobiernos nacionales siguen siendo muy poderosos (Wallerstein, 2007, pp. 65-102). Ellos conciben la regionalización y la internacionalización en vez de la globalización, ya que esta representa un estado “ideal” inexistente, toda vez que la actividad económica mundial evoluciona en función de los tres principales bloques financieros y económicos: Europa, Asia-Pacífico y Norteamérica, la triada, por lo que la economía mundial está cada vez menos integrada (Held y otros, 2002, pp. xxxvi-xxxvii).

Para ellos, la internacionalización de los mercados no es un fenómeno sin precedentes en años recientes; de hecho, plantean que el mundo puede haber estado más internacionalizado hace cien años que ahora (Martell, 2007, p.175). De otra parte, los escépticos sostienen que en el actual modelo económico multilateral, a medida que se intensifican los flujos de comercio dentro del Norte más rico, se excluye gran parte del resto del globo, evidenciando así una creciente marginalización de muchos países del Tercer Mundo (Held y otros, 2002, pp. xxxvi-xxxvii; Callinicos, 2007, 62-78), lo que supone el incremento de problemas de pobreza e inequidad realmente globales por el aumento de la brecha entre ricos y pobres (Martell, 2007).

A diferencia de los hiperglobistas, los escépticos consideran que políticamente los efectos de la globalización no conllevan a la extinción del Estado-nación, sino que, por el contrario, sugieren que los Estados-nación conservan su autonomía y soberanía en muchas formas, aunque irregularmente. En efecto, críticos de esta corriente plantean que organizaciones como las Naciones Unidas parecen ser más “internacionales” que transnacionales, en la medida en que están compuestas y manejadas por los más poderosos Estados, que desde el Consejo de Seguridad se eximen de aplicar a sí mismos políticas que les perjudican, pero sí imponen a otros aquellas normas que repercuten en su propio beneficio (p. 175).

Por último, bajo la visión de la escuela transformacionista, la globalización debe entenderse como un proceso histórico más abierto que no se ajusta con los modelos lineales ortodoxos del cambio social (Held y otros, 2002, p. xliii) y el cual está cambiando el mundo (Martell, 2007, p.176), toda vez que afecta áreas específicas del desarrollo social, y que no se puede interpretar como un proceso unívoco, sino más bien como una

multiplicidad de procesos que se entrecruzan y se contradicen (Held y McGrew, 2004, pp. 6-8)

Los transformacionistas reconocen que el Estado-nación no pierde su protagonismo en el escenario globalizado, pero se transforma frente a las nuevas realidades. En efecto, la aparición de instituciones globales para encarar los problemas igualmente globales –asociados con medio ambiente, drogas, crimen organizado, comunicaciones, transporte y demás– y otros entes de carácter regional, obligan al Estado-nación a compartir su soberanía, lo cual no significa que la pierda (Martell, 2007, p. 177). En ese orden de ideas, los transformacionistas conciben la estructuración de sistemas de gobernanza global fundamentalmente por la aparición de nuevos actores en el escenario internacional para afrontar problemas globales y por la constitución de regímenes internacionales (Held y McGrew, 2004, pp. 11-14).

Igualmente, para los transformacionistas la globalización es una fuerza impulsora decisiva en los rápidos cambios sociales, políticos y económicos que están reformando las sociedades modernas y el orden mundial, y que además, diluyen sistemáticamente las fronteras de los asuntos externos e internos de los Estados (Held y McGrew, 2004, pp. 28-32). Así mismo, plantean también que la globalización está asociada con nuevas pautas de estratificación, puesto que ha redefinido las pautas tradicionales de inclusión y exclusión entre los países, al forjar nuevas jerarquías que atraviesan y penetran todas las sociedades y regiones del mundo: algunos Estados, sociedades y comunidades se interconectan cada vez más en el orden global, mientras que otros se vuelven cada vez más marginados (Held y otros, 2002, p. xxi).

Por último, la naturaleza del fenómeno global debe analizarse desde una perspectiva histórica, ya que tanto su formación como su espacio de actuación responden a ámbitos específicos en los cuales se desenvuelve el fenómeno, es decir, que los Transformacionistas conciben la globalización como un proceso que se ha manifestado a través de diferentes formas históricas, caracterizadas por distintos atributos espaciotemporales y organizacionales (Held y McGrew, 2007, pp.1-2)<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Según David Held existe la posibilidad de que la forma particular adoptada por la globalización pueda diferir entre una época histórica y otra. Por ello, plantea un enfoque que condensa las *Formas históricas de la Globalización*, a través de un análisis comparativo y sistemático del fenómeno en el transcurso del tiempo, basado en cuatro dimensiones espaciotemporales y cuatro organizacionales de la interconexión global en épocas históricas distintas: 1) el alcance de las redes globales, 2) la intensidad de la interconexión global, 3) la velocidad de los flujos globales, 4) la tendencia de la repercusión de la interconexión global, 5) la infraestructura de la Globalización, 6) la institucionalización de las redes globales y el ejercicio del poder, 7) la pauta de la estratificación global, y, 8) los modos dominantes de la interacción global (Held y otros, 2002, pp. L-LVI, Held-McGrew, 2007, p.2).

## La gobernanza global: una alternativa frente los problemas globales

Los procesos de globalización han conducido a la intensificación y concentración de las interacciones transfronterizas, que envuelven a todos los Estados en una red de interdependencias, en la cual los someten con distintos grados de vulnerabilidad a las nuevas tendencias internacionales de desarrollo (Pastrana, 2005, p. 270). En consecuencia, el mundo se está moldeando rápidamente hasta convertirse en un espacio social compartido por fuerzas económicas y tecnológicas, al punto que los desarrollos en una región del mundo pueden tener profundas consecuencias para las oportunidades de vida de los individuos o las comunidades en el otro extremo del planeta (Held y otros, 2002, p. xxix), es decir que todo lo que ocurra en cualquier lugar del planeta, independientemente de las distancias geográficas, tiene repercusiones, directas o indirectas, buscadas o no, sobre otros continentes, regiones o países (Beck, 1998b, pp. 29-31).

Precisamente, las consecuencias de la globalización colocan al Estado-nación frente a espinosos desafíos, puesto que las redes mundiales en expansión, en donde se mueven el capital, las mercancías, las informaciones, las ideas, los conocimientos, los individuos o incluso cuestiones ecológicamente relevantes (como la lluvia ácida o el CO<sub>2</sub>), se traducen en un tejido cada vez más tupido de interdependencias globales, y a su vez, las diferentes estructuras y redes universales influyen unas en otras, se compenetran, y surgen efectos en cadena que también pueden desembocar en riesgos sistémicos globales (Messner, 2001, p.49). Así, la globalización no solo toma forma en los mercados globales y en las redes computacionales, sino que también se materializa en el narcotráfico, en la nueva polarización y estratificación de la población mundial en ricos globalizados y pobres localizados, en los flujos migratorios y en los problemas globales del medio ambiente (Pastrana, 2005, p. 268).

Ahora bien, los problemas relacionados con el medio ambiente se enmarcan dentro de los bienes y males globales<sup>4</sup>, y por tanto, son problemas de dimensión mundial (por ejemplo, los cambios climáticos, el agujero en la capa de ozono, la desertización creciente, la amenaza a la biodiversidad, etcétera) que tienen que ver con la protección de bienes globales (Messner, 1999, p. 83).

En la sociedad del riesgo global, caracterizada por el proceso de globalización y los riesgos globales, las sociedades no occidentales comparten con occidente no solo el mismo espacio y tiempo, sino los mismos retos básicos (Beck, 2002, p. 7), que obede-

---

<sup>4</sup> En palabras de Ulrich Beck (2002), estos problemas constituyen la primera categoría de las amenazas globales: sobre los males globales, es decir, destrucción ecológica y peligros tecnológico-industriales motivados por la riqueza, tales como el agujero en la capa de ozono, el efecto invernadero o las carestías regionales de agua, así como los riesgos impredecibles que implica la manipulación genética de plantas y seres humanos (p. 54).

cen a la necesidad de contrarrestar diversos tipos de problemas de carácter global, que requieren un altísimo grado de cooperación internacional y el desarrollo de estrategias y programas específicos y conjuntos por parte de los actores que intervienen en ellos.

Simultáneamente con la aparición de nuevas problemáticas y retos globales, ha surgido en el escenario internacional una serie de actores –institucionales y no institucionales– que comparten con las tradicionales unidades de poder del sistema internacional, los Estados-nación. Estos, han venido sufriendo transformaciones tanto internas como externas para asumir los retos de la globalización. Acertadamente Daniel Bell (1987) ya lo había dicho: el Estado-nación se ha vuelto “demasiado pequeño para abordar los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños problemas de la vida” (p. 68).

Los Estados ya no están solos en la política internacional. A pesar de que se mantienen como los actores más importantes de esta, ya no son los *global players* omnipotentes (Terz –Pastrana, 2007, p. 555). Lo anterior se manifiesta en primer lugar, porque ahora tienen que compartir el escenario global con un número creciente de actores globales en una economía mundial en dinámico crecimiento y un incipiente mundo social globalmente activo: empresas multinacionales, organizaciones inter y suprarregionales, organizaciones no gubernamentales y particulares se inmiscuyen cada vez más en la política global. En segundo lugar, las líneas divisorias entre la política interior y exterior se están difuminando cada vez más (Held, 1997, p.118). A través de relaciones transnacionales los actores externos se inmiscuyen crecientemente en los asuntos «internos» de los Estados; a causa de las interrelaciones económicas, las crisis ya no se circunscriben a un país; la densificación de las comunicaciones y el transporte enlaza cada vez más íntimamente a las economías y las sociedades; sociedades nacionales, regiones y municipalidades sienten cada vez más el impacto de decisiones tomadas con frecuencia en lugares muy distantes; un sinnúmero de problemas ambientales son a priori de naturaleza global y por lo tanto solo pueden resolverse mediante la acción conjunta por encima de las fronteras nacionales (Messner, 1999, p. 73).

En ese contexto, la gobernanza global surge como un sistema, basado en la cooperación internacional, que en el sistema internacional articula actores estatales y no estatales, como organizaciones internacionales, la sociedad civil global, empresas transnacionales, medios de comunicación y comunidades epistémicas, con la finalidad de dar solución a determinados problemas globales a través del fortalecimiento de los regímenes internacionales y de la ejecución de programas y estrategias específicas que los desarrollen. En efecto, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) –utilizando el término *governance*, en francés *gouvernance*– se refiere al concepto de gobernanza local, nacional y global como el marco de reglas, instituciones y prácticas que establecen límites y dan incentivos para el comportamiento de individuos, organizaciones y empresas (PNUD, 1999, p. 8).

Es claro que la globalización ha acarreado un creciente reconocimiento de campos donde los impactos son globales, en los cuales se requiere una acción colectiva global, y los sistemas de gobernanza global son esenciales (Stiglitz, 2002, p. 279), lo que quiere decir que ante los crecientes retos de la globalización la GG resulta absolutamente necesaria para contrarrestar escenarios que afecten a la humanidad (Nuscheler, citado por Dussel, 2001, p. 118). En efecto, la gobernanza global se concibe como una necesidad imperiosa y una visión realista basada en la cooperación entre actores privados y públicos para la regulación política de los incontrolables efectos de la globalización (Dussel, 2001, p. 118).

Según James Rosenau (2007), existen ocho tipos de grupos de actores que intervienen en el sistema de gobernanza global: En primer lugar, 1) los gobiernos nacionales y locales que se encuentran en la estructura jerárquica formalmente adoptada en sus Constituciones; 2) las Corporaciones Transnacionales (CTN) en beneficio del sector privado, jerárquica y formalmente estructuradas a través de sus documentos de creación; 3) Organizaciones Internacionales Gubernamentales (OIG) creadas a partir de Tratados y Acuerdos Internacionales; 4) Organizaciones no Gubernamentales (ONG) nacionales y locales; 5) Organizaciones no Gubernamentales Internacionales o Transnacionales (ONGI), estructuradas formalmente como organizaciones, o de manera informal como movimientos sociales; 6) mercados, con estructuras, formales e informales, entre compradores y vendedores, productores y consumidores; 7) los grupos élite y; 8) los medios masivos de comunicación, que forman brevemente respuestas específicas estables a temas que disuelven (p. 80).

En conclusión, la gobernabilidad global supone un sistema de actores mixto (Leis – Viola, 2003, p. 40), es decir actores estatales (o institucionales), y actores no estatales (no institucionales), quienes están llamados a cooperar entre sí en todos los ámbitos de gestión y en los diferentes niveles (Nuscheler, Krotz, Nusser y Rottländer, 1997, pp. 8-9). A nivel local, la gobernanza representa una nueva filosofía de la acción de gobierno por la cual la gobernabilidad se asegura a través de una mayor participación de la sociedad civil en una relación horizontal entre instituciones del gobierno y organizaciones como sindicatos, grupos vecinales, asociaciones civiles, organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, asociaciones profesionales, empresas privadas, etcétera (Piñeiro, 2004, p.11).

### **Regímenes internacionales y gobernanza global ambiental**

Las relaciones de interdependencia ocurren dentro de redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos. Por ello, al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales. A estos



acuerdos intergubernamentales se denominan regímenes internacionales (Keohane-Nye, 1988, p. 18).

Sin embargo, un amplio sector de la doctrina (Hasenclever, Mayer y Rittberger, 1997, p. 9; y Porter y Welsh Brown, 1996, p. 16) considera que el concepto de régimen internacional ha estado definido en dos muy diferentes sentidos. De acuerdo con la primera definición, los regímenes son el conjunto de principios implícitos o explícitos, normas, reglas, y procedimientos de toma de decisiones en torno a las expectativas de los actores que convergen en una determinada área de las relaciones internacionales.

Esta definición es demasiado amplia y ha sido fuertemente criticada en razón a que puede ser aplicada a un extenso rango de acontecimientos internacionales –desde la coordinación de las relaciones monetarias, hasta las cuestiones de seguridad de las superpotencias–, incluyendo situaciones que no necesariamente afecten la estabilidad en las relaciones de la comunidad internacional (Porter y Welsh Brown, 1996, p. 16). De otro lado, si bien pueden existir normas o reglas internacionales de comportamiento de los gobiernos internacionales por fuera de tratados internacionales, en materia ambiental global es muy difícil identificarlas.

En cuanto a la segunda definición de Régimen, se entiende como un sistema de normas y reglas que están especificadas en acuerdos multilaterales celebrados entre varios Estados para regular acciones nacionales sobre un tema específico o sobre un conjunto de asuntos interrelacionados. Muchos regímenes adquieren carácter vinculante o toman la forma de instrumentos normativos que contienen normas políticas y morales (pp. 16-17).

Los regímenes internacionales se han convertido en importantes instrumentos de regulación de problemas transfronterizos, y en un nuevo centro de gravedad en la teoría de las relaciones internacionales. En estos, los Estados se ponen de acuerdo sobre reglamentaciones obligatorias y duraderas en virtud de intereses o de metas comunes, pero sobre todo a causa de la presión de los problemas que no es posible superar mediante la acción estatal individual (Messner 2001, p. 60). En consecuencia, los regímenes internacionales se erigen como uno de los componentes esenciales del sistema de gobernanza global, bien, porque traduce –convierte– la voluntad de cooperar en disposiciones normativas obligatorias (p.63), o bien, porque ni las corporaciones económicas, ni los Estados o las ONG pueden excluirse del funcionamiento de los sistemas de reglas acordados o de regímenes existentes (Leis-Viola, 2003, p. 40).

Uno de los desafíos globales contemporáneos es el Medio Ambiente, asunto en el cual, conjuntamente con los debates en el escenario internacional, ha ocurrido un enorme crecimiento en el número y el alcance de instituciones, leyes y tratados que regulan el ambiente junto con el desarrollo de complejas alianzas internacionales de movimientos y organizaciones ambientales (Held, 2002, p. 465). Así, en el Régimen ambiental, pueden

identificarse las distintas clases de normas que componen los regímenes internacionales, tanto las jurídicas como las políticas y morales.

Al respecto, conviene señalar que el proceso internacional de formación de la norma, basado en la coordinación de los intereses de los Estados, y en el que juegan un papel decisivo dos elementos: la *intetio iuris* y la *voluntas iuris* de los Estados, conduce a la elaboración de instrumentos internacionales con forma jurídica (como los tratados) y no jurídica (como las Resoluciones de la AGNU), dependiendo de los términos de la negociación y el carácter de la norma que decidan adoptar. En efecto, la clase de instrumento jurídico más común del régimen internacional es el Tratado, el cual desde el punto de vista teórico de la formación de las normas del derecho internacional, constituye la fuente del DIP por excelencia junto con el derecho internacional consuetudinario (Terz, 2001, p. 140)<sup>5</sup>. Por ello, en materia de DIP el consenso de los Estados es la condición necesaria para el cumplimiento de los tratados o acuerdos, expresado en la intención concordante (*intetio*) o bien en la voluntad jurídica (*voluntas iuris*).

En ese contexto, en el régimen ambiental existen códigos y directrices de conducta que influyen y orientan el comportamiento de los Estados, los cuales son considerados parte del régimen, a pesar de que carecen de la misma efectividad y coercitividad de los instrumentos jurídicos vinculantes (Porter y Welsh Brown, 1996, p. 17). En efecto, los acuerdos políticos contienen normas políticas y morales que reflejan el *consensus opinionis politicae generalis* y el *consensus opinionis moralis generalis*. Las normas políticas y morales se crean cuando aún no ha madurado el tiempo para la formación de normas de derecho internacional, por ello se dice que ellas pueden ser precursoras de las normas de derecho, o bien sobre la base de documentos políticos pueden surgir tratados de derecho internacional. Al ser normas creadas por voluntariedad y reciprocidad, sustentadas en el principio de buena fe –y no en el *pacta sunt servanda*– los Estados deben orientar su conducta de acuerdo a estas, pues su obligatoriedad es de carácter político moral, no jurídico. En ese sentido, se derivan responsabilidades políticas que de incumplirse darían lugar a sanciones de carácter político (congelamiento de relaciones

---

<sup>5</sup> Terz (2001) sostiene que los juristas del derecho internacional, tanto europeos occidentales como europeos orientales, diferencian entre fuentes materiales y fuentes formales del Derecho Internacional, siendo estas últimas las verdaderas fuentes jurídicas del Derecho Internacional. En esa medida, entre los juristas y estudiosos del DIP hay divergencias frente al número de fuentes del derecho internacional. Hay quienes plantean 5: el tratado de derecho internacional, el DIP consuetudinario, y los principios jurídicos fundamentales (G. Kaplan, Ch. Rosseau, M. Ganim). Otros, como Tunkin, agregan a las anteriores las resoluciones de organizaciones internacionales, especialmente referentes a problemas de presupuesto interno, que tienen carácter obligatorio. Por último, asegura Terz, los juristas de países en desarrollo (M. Boss, H. Zalmi, Garreau, Juillard, Flory) han adicionado las resoluciones o recomendaciones como fuente del Derecho Internacional, una especie de *soft law* (pp. 138-140).

políticas y económicas, no celebración de tratados previstos, entre otras) que son más bien discrecionales puesto que en el sistema internacional no hay una instancia a la que se pueda acudir para hacer cumplir dichas sanciones (Terz, 2001, pp. 111-128).

Por otra parte, otro sector de la doctrina ha querido encasillar las normas políticas y morales del Derecho Internacional bajo el concepto de *Soft Law* –que incorpora también los códigos de conducta (como los de las empresas transnacionales), algunas declaraciones de la UNESCO, tratados internacionales que aún no entran en vigor, la jurisprudencia de la CIJ, y las decisiones de los tribunales de arbitraje internacional– en una especie de zona gris o estadio intermedio de la formación del derecho, desde el cual surgen determinadas obligaciones jurídicas para los Estados. (Schreuer, 1983, p. 80). Esta tesis, sin embargo, ha tenido un gran rechazo, y en ese sentido, tratadistas como el francés P. Weil, (1982, pp. 5-47) y Seidl-Hohenveldern (1986), han salido en defensa de la normatividad del DIP, manifestando que el derecho es obligatorio, de lo contrario no sería derecho (p. 67).

Así, toda una multiplicidad de tratados y demás instrumentos jurídicos y políticos que han sido suscritos de manera multilateral por diversos Estados en torno a la protección del medio ambiente integran el régimen internacional ambiental. Desde la protección de las especies marinas hasta el calentamiento global, que incluye además la protección a la biodiversidad, hidrocarburos, sustancias peligrosas, contaminación atmosférica, protección de la capa de ozono, y por supuesto, los humedales, han sido objeto de regulación, entre otros temas, a lo largo de la historia en la comunidad internacional (Ariffin, 2007, pp. 205-207).

Por último, vale señalar que desde Estocolmo 1972, pasando por Río 1992 hasta el presente, la agenda de los problemas ambientales siempre ha sido colocada en un contexto de gobernabilidad global. En las últimas décadas hubo cambios significativos con relación al papel de los diferentes actores, y a las características de los regímenes asociados a los diversos problemas ambientales, pues lo que realmente interesa es que un determinado régimen pueda atender a la resolución del problema ambiental al cual está vinculado, para lo cual es determinante establecer la alternativa más viable, que contribuya mejor a una participación positiva de los diversos actores (Leis-Viola, 2003, pp. 39-40).

Así pues, en un régimen ambiental interesa es el establecimiento de reglas de acción realistas que permitan una negociación progresiva y un accionar conjunto entre los diversos actores en la búsqueda del objetivo común (pp. 39-40). Su funcionamiento depende de su cumplimiento a nivel interno en los Estados que hacen parte de ellos, puesto que se requiere respuestas políticas en diferentes esferas de acción, toda vez que las medidas de protección del medio ambiente que son convenidas internacionalmente, deben ser trasladadas al plano nacional y ejecutarse localmente (Messner, 2001, p.63).

### **La degradación ambiental contemporánea: relación local-global**

La dimensión ambiental de la globalización se manifiesta a través de la denominada degradación ambiental, concebida como un proceso histórico y entendida como la transformación de ecosistemas completos o de componentes de esos ecosistemas cuyas consecuencias, no importa si los actores humanos las reconocen o no, tienen repercusiones adversas sobre las condiciones económicas o demográficas de la vida, sobre la salud de los seres humanos, o ambas (Held y otros, 2002, p. 466).

Los seres humanos siempre son la causa activa de la existencia de la degradación ambiental y sus consecuencias (Hannigan, 1995, citado por Held y otros, 2002, p. 466). El ser humano a lo largo de la historia ha sacrificado la naturaleza y ha intensificado el daño ambiental para lograr desarrollar los procesos sociales y económicos que han determinado su evolución. Por ello, la degradación ambiental no es nada nuevo, por el contrario, se ha producido a la par con el desarrollo del hombre y ha existido desde siempre. Aunque inicialmente pudo haber tenido la condición de local, o a lo mucho regional, ya a finales del Siglo xx trasciende plenamente a la esfera global.

En materia de degradación ambiental se destacan aquellos problemas relacionados con la afectación de bienes públicos globales, que por su naturaleza son de uso común. A esta clase pertenecen por ejemplo, el sistema climático y la atmósfera, recursos esenciales para la vida que abarcan y exceden a todos y cada uno de los Estados y sociedades (Held y otros, 2002, p. 468). También podrían considerarse aquí los sistemas hidrológicos globales, todo el ambiente marino, y la biodiversidad, y en general, los espacios y especies más vulnerables (Brotóns, 1997, p. 1134). Por tratarse de bienes compartidos por todos, su afectación acarrea consecuencias para toda la comunidad internacional.

Así, el hecho de que en una determinada zona del planeta se esté produciendo altísimos niveles de contaminación a causa de las industrias del lugar, no quiere decir que vaya a generar un problema exclusivamente local, puesto que esta situación destruye directamente la capa de ozono, alterando la situación de la atmósfera en su totalidad, puesto ya que, por su carácter global, no se pueden fragmentar las consecuencias ambientales a la parte que produce el daño, lo cual implica que un problema de degradación local repercute en un problema ambiental global.

Por otra parte, los problemas ambientales tienen una dimensión demográfica, debido a que si todo lo demás es igual, un mayor número de personas significan una contaminación y un consumo de recursos mayores (Held y otros, 2002, p. 469). La explosión demográfica, que se da generalmente en los países en vía de desarrollo, trae consigo la desertización y deterioro del suelo, escasez de agua potable, problemas de migración y extinción de la biodiversidad. En efecto, el gasto desmedido de fuentes renovables (alimentos, tierras, suelo, agua, bosques, especies y servicios del ecosistema), el agotamiento de materiales no renovables (combustibles fósiles: petróleo, gas natural y carbón; y materiales) y la saturación de los sumideros, está relacionado con la satisfacción de

las necesidades físicas, ambientales y sociales de la población en el mundo (Meadows, Randers, Meadows, 2004, pp. 111-212).

Ahora bien, los problemas relacionados con la extinción de especies en flora y fauna (biodiversidad), confinadas a un área específica y determinada ya sea en un país o en varios, podrían ser pensados inicialmente como locales. La cuestión es que según el Preámbulo del Convenio de Diversidad Biológica y la Unesco, la biodiversidad misma es reconocida como patrimonio común de la humanidad, y los niveles de utilización de los recursos y las amenazas para la biodiversidad parecen estar llegando a una intensidad única, y adquieren por tanto una mayor dimensión global (Held y otros 2002, pp. 477-478). De hecho, la extinción de biodiversidad está asociada a la destrucción del hábitat de las especies, principalmente los bosques tropicales, los arrecifes coralinos y los humedales. Ciertamente, los humedales son lugares de intensa actividad biológica, incluida la cría de muchas especies de peces y, pese a que tan solo un 6% de la superficie de la tierra está –o estaba– cubierto por humedales, alrededor de la mitad se han perdido por causa de la actividad del hombre: dragado, terraplenado, drenaje, canalización y contaminación (Meadows y otros 2004, pp. 160-161).

El consumo excesivo de recursos a nivel mundial se combina con la primera categoría estudiada, toda vez que cuando se trata de los recursos de los bienes globales, su renovabilidad es bastante limitada (Messner, 2001, p.55). Así, por ejemplo, el calentamiento global es producido por la exagerada emisión de gases con efecto invernadero (GEI) que se acumulan en la atmósfera terrestre, impidiendo la salida de calor y luz solar; a su vez, el uso del automóvil y el empleo desmedido de la energía han contribuido a la magnificación del problema.

En conclusión, el fenómeno de la globalización hace concebir al mundo como una aldea global, donde se llevan a cabo complejas relaciones de interdependencia ecológica que van desde lo local a lo global. Aunque no cualquier acción implica los mismos efectos a escala global, la globalización permite, precisamente, que un hecho pueda tener grandes o pequeños efectos, independientemente de sus limitaciones de origen (Leis-Viola, 2003, p. 37). Así, al plantear que todo el sistema se puede considerar un solo ecosistema correlacionado y recordando la hipótesis Gaia, la degradación ambiental puede desarrollarse en recursos y ecosistemas muy localizados, acarrear efectos en cadena y generar repercusiones ambientales al otro lado del mundo.

## **Gobernanza global ambiental (GGA) y régimen internacional ambiental**

### **Organizaciones internacionales**

En el entramado de las organizaciones internacionales interestatales que conforman la gobernanza global ambiental, se destacan como elementos del sistema de la ONU el

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Organización Marítima Internacional (OMI), Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Agricultura (Unesco), el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) y la Comisión Marco de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático, las cuales han venido trabajando en cada uno de sus campos.

No obstante, el papel que desempeña la ONU y sus organismos especializados parece ser cada vez más irrelevante para enfrentar los mayores desafíos de estos tiempos, dentro de los que se encuentran la degradación ambiental, los recurrentes desastres naturales, el incremento de migraciones internacionales, el desempleo, estados fallidos, guerras civiles y el terrorismo internacional. Si bien sus organismos aún participan del orden internacional promoviendo principios y valores universales, el apego al DIP y a la luz de los problemas socioeconómicos mundiales, su contribución es mínima respecto a las necesidades urgentes del mundo actual. Por ello, la mayoría de los gobiernos han tenido que buscar en otras organizaciones los recursos para asumir las tareas originalmente asignadas a la ONU, lo que termina por acrecentar su crisis (De Senarclens, 2007, pp. 25-26).

En efecto, lamentablemente el gran problema de la estructura del sistema de GGA son las OI. Al parecer, se han convertido en comunidades epistémicas: científicos –como el IPCC– que realizan importantes informes sobre el medio ambiente instando a su protección. Sin embargo, y como ha podido observarse en las reuniones de la COP de la Convención de Cambio Climático, la labor de las agencias de la ONU no ha sido del todo exitosa, toda vez que se han logrado acuerdos políticos más no jurídicos o vinculantes, lo que deja prácticamente a la buena voluntad de los Estados su cumplimiento.

Si bien las normas políticas y morales deben ser respetadas en el sentido de que los Estados deben orientar su conducta de conformidad con ellas, y su incumplimiento generaría sanciones de carácter político (Terz, 2001, pp.115-128), a falta de una autoridad ambiental a nivel global –o en su defecto de países industrializados dispuestos a liderar este tipo de procedimientos– su cumplimiento seguirá dependiendo de la buena voluntad de los Estados. Además, el problema más grave radica en que la conservación del ambiente aún no ha sido asumida como un reto o desafío global para muchos de los Gobiernos actuales, a diferencia del terrorismo o el narcotráfico, y en esa medida resulta muy poco probable que la protección al medio ambiente prevalezca sobre el “desarrollo económico” de los Estados, ya que asumir compromisos mayores de protección ambiental implicaría necesariamente limitar el crecimiento industrial a través de regulaciones más severas y el establecimiento de sanciones.

## Actores no estatales

El movimiento ambientalista –que hace parte de los denominados por Mary Kaldor “nuevos movimientos sociales” – surge hacia la década de los cincuenta, cuando a nivel global se empezó a adquirir una mayor conciencia sobre la necesidad de preservar el planeta. Inicialmente, se centraba fuertemente en la reducción de la contaminación y en la protección de las reservas de recursos naturales tales como agua y aire, pero las preocupaciones medio ambientales se fueron ampliando, incluyendo conceptos como la sostenibilidad, el agujero de la capa de ozono, el cambio climático, la lluvia ácida, entre otros.

El Club de Roma, un grupo internacional informal de destacados empresarios, políticos, científicos, artistas y en general, personalidades reconocidas a nivel mundial, que aparecieron en la época de los setenta, promovió y patrocinó la publicación en 1972 de un informe científico llamado “*Los límites del Crecimiento*”, publicación que fue actualizada treinta años después, en el 2002, en la cual los científicos ratifican la gran huella ecológica que se está generando por el crecimiento exponencial tanto de la población como el industrial, lo que de no corregirse en tiempo, traería consecuencias nefastas e irreversibles para la humanidad (Meadows y otros, 2004).

Los movimientos ambientales han alcanzado ciertos logros y han tenido impactos más o menos significativos en los últimos años en América Latina. Cabe destacar la gestión del movimiento indígena de Chiapas, México, los “Sin Tierra” en Brasil, y las Ecofeministas –que aparecieron en los años noventa como un sector del movimiento feminista–, los ambientales urbanos, orientados a la mejoría de los servicios públicos, y en general de la calidad de vida de las comunidades (Santana, 2005, pp. 10-13).

En razón a que estos nuevos movimientos sociales basan su accionar en uso de las TIC (tecnologías de la información y la comunicación) y los medios masivos de comunicación, se les facilita la conformación de redes, trascendiendo fronteras locales y nacionales, lo que ha permitido integrar la sociedad civil y elevarla al nivel global a través de su participación alrededor del mundo en campañas y eventos promovidos por diferentes ONGI, lo que ha sido determinante para lograr acaparar la atención de otros sectores en relación con temas ambientales específicos.

De otra parte, la emergencia global ambiental ha propiciado el surgimiento de organizaciones no gubernamentales (ONG) como la mayor de las nuevas fuerzas en la formulación de políticas ambientales (Porter y Welsh Brown, 1996, p. 50). En efecto, las ONG ambientalistas actuales están capacitadas para proveer recursos humanos y técnicos altamente calificados para estudiar las problemáticas ambientales y ofrecer alternativas de solución (De Senarclens, 2007, p. 30). Así, en la escena internacional se destacan WWF, Greenpeace, el Centro Internacional de Enlace Ambiental y Earthaction,

esta última creada en la Cumbre de Río en 1992, siendo la red de acción mundial más extensa del planeta.

Por tanto, los movimientos sociales ambientalistas y de las ONG y ONGI han sido actores clave de las grandes conquistas ambientales que se han dado en la historia reciente. Es en este sector en el que se puede establecer indirectamente la gobernanza multinivel, puesto que las ONG y fundaciones locales y nacionales se integran a las redes sociales y de ahí surge una relación de apoyo entre estas y las de carácter internacional: interactúan, coordinan misiones internacionales, participan de eventos locales y de trabajo social con las comunidades, recogen firmas para presionar a los gobiernos y hacen denuncias públicas, especialmente a través de la Internet.

Finalmente, los nuevos movimientos sociales se han preocupado, a diferencia de los antiguos, por capacitarse y prepararse desde la academia y la investigación, de tal forma que pueden trabajar articuladamente con organizaciones internacionales, con entidades nacionales y locales (multinivel) con trabajos de investigación cualificados que integran estudios multidisciplinarios –no solo ambientales, sino también sociales, culturales y económicos–.

### El sector privado

Históricamente el progreso económico y el desarrollo industrial se han producido a costa de la degradación del medio ambiente, situación que ha sido intensificada por la globalización. Desde el punto de vista económico, el mercado se ha vuelto transnacional y por ello, en el marco del nuevo paradigma de producción transnacional, las empresas terminan cayendo bajo el influjo de las posibilidades globales y de la competencia global (Beck, 2005, p. 150). Lo que en otras palabras significa, que desde una perspectiva ambiental, la explotación de los recursos naturales renovables como no renovables se ha incrementado también para permitir una producción industrial en crecimiento y ajustada a las exigencias globales de competitividad.

En consecuencia, tanto las economías preindustriales (agrarias e industriales) como posindustriales (de servicios) requieren una base agrícola e industrial, en la que se aprovechan las fuentes de la tierra y se retornan los residuos a los sumideros, haciendo tanto daño a la naturaleza al inicio del ciclo como al final, lo que implica el aumento de la huella ecológica de la humanidad, referida esta a la relación entre las demandas de la humanidad con respecto al planeta y la capacidad del globo para satisfacerlas (Meadows y otros, 2004, pp. 45, 91-97).

Finalmente, pese a que recientemente se ha venido hablando de responsabilidad ambiental de las empresas y algunas industrias han empezado a hacer su contribución al medio ambiente, como la industria automotriz, los esfuerzos individuales no bastan para menguar la crisis ambiental que se avecina. Es necesario que el sector privado se



involucre más en el proceso de gobernanza, generando respuestas positivas en todos los niveles e interactuando con los demás actores.

### Medios de comunicación

Los medios masivos de comunicación juegan un papel estratégico en la arquitectura de la GGA, ya que son ellos quienes precisamente tienen la tarea de proporcionar información a toda la comunidad internacional sobre los diferentes eventos relacionados con el medio ambiente.

Las nuevas tecnologías de información, apuntan hacia una gobernanza urbana electrónica que amplía las posibilidades de participación de los ciudadanos en la toma de decisiones política (Frey, 2005, p. 109). En efecto, el uso de estas nuevas tecnologías de información y principalmente de Internet ha sido fundamental, toda vez que este medio permite establecer vínculos con los procesos globales, interconectando conflictos y adversarios locales. Múltiples causas y conflictos locales se interconectan, se coordinan y se potencian en escenarios globales. Además, Internet es considerada una herramienta para la acción colectiva, que aumenta las capacidades operativas de individuos, grupos, redes y movimientos sociales, puesto que las plataformas electrónicas configuran hoy día nuevas formas de organización y asociatividad, y favorecen el reclutamiento de apoyos y la difusión de las ideas (Araya, 2001, p. 154).

A partir de la década de los noventa, Internet y el correo electrónico se han convertido en herramientas esenciales para la organización. A través del correo electrónico circulan peticiones, las redes se sostienen mediante listas de correo y las páginas web movilizan las manifestaciones globales. Son herramientas consideradas relevantes para todas las categorías de actores (Kaldor, 2005, p. 140). Actualmente habría que agregar aquí a las redes sociales virtuales.

De otra parte, a nivel internacional desde hace aproximadamente treinta años, se ha venido desarrollando una corriente del periodismo denominada periodismo ambiental, encargada del tratamiento a través de los medios masivos de comunicación de los temas relacionados con el medio ambiente. Por ello, los periodistas ambientalistas consideran los efectos de la actividad humana, desde la ciencia y la tecnología en particular, sobre el planeta y la humanidad (Redcalc, 2009).

Así mismo, se han creado diversas organizaciones de periodistas ambientales, que no solo han buscado la agrupación como gremio, algo tradicional entre colegas de una misma rama laboral, sino defenderse ante los desafíos específicos de esta actividad. Ejemplos de ellas son: la *Journalistes-écrivains pour la nature et l'écologie* (JNE), surgida en Francia en 1969; y la *Society of Environmental Journalists* (SEJ) de Estados Unidos, creada en 1990, que en la actualidad, cuenta con más de mil miembros, siendo la mayor asociación de este género (Redcalc, 2009), y en 1993 en Dresden, Alemania,

se creó la Federación Internacional de Periodistas ambientales (IFEJ, por su sigla en inglés), cuya misión es mejorar la comprensión pública acerca del medio ambiente y los temas mundiales de desarrollo sostenible, mediante el apoyo a periodistas ambientales a través de la creación de redes, proporcionando a los periodistas el libre acceso a la información (Ifej.org).

### **Instrumentos normativos del Régimen internacional del medio ambiente**

El régimen internacional del medio ambiente cumple una función esencial en la arquitectura de la gobernanza global, puesto que constituye el entramado normativo que permite sean entrelazadas las relaciones entre los diferentes actores del sistema internacional y regula sus conductas con miras a solucionar los problemas ambientales globales contemporáneos o a mitigar sus efectos. Así, el régimen internacional del medio ambiente está integrado no solo por los instrumentos jurídicos propios del DIP –como tratados, acuerdos, convenios, protocolos– sino también por instrumentos políticos –declaraciones que, en la práctica, son resoluciones de la AGNU y demás– que regulan cada una de las áreas del medio ambiente que históricamente han requerido atención por parte de la comunidad internacional.

La década de los setenta, influenciada por las denuncias hechas por los movimientos ecologistas de la época y la presión internacional, marcó el surgimiento del nuevo DIP del medio ambiente, el cual inspirado en los principios de prevención, reducción y control de la contaminación, tiene como objeto preservar la biosfera y sus ecosistemas del deterioro y desequilibrios causados por la acción del hombre, utilizando como herramienta la cooperación internacional (Brotóns, 1997, pp. 1125-1129).

Como principales instrumentos normativos vinculantes y no vinculantes se destacan: la *Convención Relativa a los Humedales de Importancia Internacional especialmente como Hábitat de Aves Acuáticas*, más conocida como *Convención Ramsar*, firmada en Ramsar, Irán, el 02 de Febrero de 1972; la *Declaración de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente Humano*, resultado de la Conferencia sobre Medio Ambiente, celebrada en Estocolmo en 1972; la *Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo, la Agenda 21, el Convenio sobre Diversidad Biológica y la Convención Marco de las NU sobre Cambio Climático*, que posteriormente generó en el *Protocolo de Kyoto* en 1997, que se gestaron en la Cumbre de la Tierra, llevada a cabo en Río de Janeiro en 1992; y el Acuerdo de Copenhague de 2009. Los tres últimos encarnan la lucha contra el calentamiento global, un problema ambiental que representa con gran claridad la magnitud de los problemas contemporáneos por la afectación a bienes comunes globales, y que además ha generado todo un proceso caracterizado por las presiones de los diferentes actores, especialmente de la sociedad civil.

## La Convención Ramsar: protección de humedales de importancia internacional

La Convención de Ramsar (1971) se adoptó con la finalidad de proteger y conservar los ecosistemas de humedales en todo el mundo, en especial aquellos esenciales para las aves acuáticas en sus procesos de migración. Dicha convención puede considerarse históricamente como el primer tratado ambiental con mayor acogida en la comunidad internacional, puesto que, hasta ese entonces, la mayoría de los tratados en función de proteger el medio ambiente, eran más bilaterales –atendiendo a cuestiones fronterizas– o en algunos casos regionales. No se había producido incluso la Declaración de Estocolmo, de 1972.

La Convención entraña una serie de obligaciones para los Estados Parte, enfocadas a la conservación y preservación de los humedales existentes en sus territorios –sean o no de importancia internacional–, bajo la aplicación del principio de Uso Racional, puesto que la filosofía de Ramsar gira en torno a dicho principio, definido como el mantenimiento de las características ecológicas de los humedales, logrado mediante la implementación de enfoques por ecosistemas, dentro del contexto del desarrollo sostenible. Por consiguiente, la conservación de los humedales, así como su uso sostenible y el de sus recursos, se hallan en el centro del “uso racional” en beneficio de la humanidad” (Ramsar, 2010a).

Para su funcionamiento la Convención Ramsar cuenta con un sistema integrado por la Conferencia de las Partes, el Comité Permanente, la Secretaría, y el Grupo de Examen Científico y Técnico. Así mismo, Ramsar cuenta con un grupo de organizaciones internacionales asociadas para trabajar en la consecución de sus fines, tales como: *BirdLife International* (antes CIPA), UICN, -Unión Mundial para la Naturaleza, IWMI- Instituto Internacional para el Manejo del Agua, *Wetlands International* (antes IWRB, la *Asian Wetlands Bureau* y Humedales para las Américas), y WWF (Fondo Mundial para la Naturaleza), quienes participan regularmente como observadoras en todas las reuniones de la Conferencia de las Partes (en la COP10, estuvieron presentes como observadores 25 ONG internacionales y 130 ONG nacionales) y del Comité Permanente, y como miembros plenos del Grupo de Examen Científico y Técnico (Ramsar, 2010b).

Actualmente, 159 Estados hacen parte de Ramsar, con un total de 1886 humedales inscritos en la Lista Ramsar, que cubren una superficie de 185.156.612 hectáreas (Ramsar, 2010b). Colombia, que según con la Política Nacional de Humedales Interiores en Colombia cuenta con 20.252.500 hectáreas de estos ecosistemas, representados en lagos, pantanos y turberas, ciénagas, llanuras y bosques inundados, aprobó la Convención Ramsar en 1997, mediante la Ley 357/97, la cual entró en vigencia el 18 de octubre de 1998 (Cancillería, 2009). A partir de allí, ha incluido en la lista de humedales de importancia internacional a cinco sitios: el Sistema Delta Estuarino del Río Magdalena-Ciénaga

grande de Santa Marta, la Laguna de la Cocha, el Delta del Río San Juan y el Delta del Río Baudó, el complejo de humedales Laguna del Otún, y el Sistema Lacustre de Chingaza.

### **Gobernanza ambiental en Colombia y protección de humedales**

El sistema de gobernanza ambiental nacional enfocado en la protección de humedales, se estructura a partir de la interacción en los niveles nacional, regional y local de los diferentes actores estatales y no estatales, enmarcados en la normatividad nacional y regional, tales como la Constitución Política, el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, la Ley 357/97, las Resoluciones del MAVDT y los Acuerdos de las CAR, derivados a su vez del régimen internacional ambiental.

#### **Marco normativo**

Para empezar, la Constitución Política consagra la protección al medio ambiente, fundamentalmente en los artículos 79 y 80, bajo la denominación “*De los Derechos Colectivos y del ambiente*”. Estos preceptos constitucionales establecidos desde 1991 por la Asamblea Nacional Constituyente, entrañan de un lado, el derecho que ostentan todos los asociados a habitar y disfrutar de un ambiente sano, que procure una adecuada calidad de vida; y de otro, los deberes y obligaciones del Estado en el sentido de proteger la diversidad e integridad ambiental, conservar las áreas de especial importancia, preservar los recursos naturales, a través de una adecuada planificación en su manejo y aprovechamiento –garantizando un desarrollo sostenible–, prevenir y controlar las causas de degradación ambiental, al igual que imponer sanciones y exigir la reparación de los daños ocasionados al entorno.

En esa medida, la relación de la Constitución con la protección a los humedales es total, puesto que el Estado, a través de sus instituciones y de las autoridades ambientales, es el encargado de conservar estos ecosistemas, así como de proteger la diversidad de las especies de fauna y flora existentes en los humedales nacionales, promoviendo un adecuado aprovechamiento de los recursos por parte de la comunidad en general, en el marco del desarrollo sostenible.

De igual forma, el Código de Recursos Naturales y del Medio Ambiente, integrado por el Decreto 2811/74 y la Ley 99/93, contienen un gran número de disposiciones relacionadas indirectamente con los humedales, puesto que el primero, regula todo lo concerniente a las aguas no marítimas (clases de aguas; el dominio de las aguas y sus cauces; concesiones; explotación y ocupación de cauces, playas y lechos; servidumbres; obras hidráulicas; uso, conservación y preservación de las aguas; recursos hidrobiológicos de flora y fauna, entre otros.); y el segundo, los actores del sistema: MAVDT, CAR, Grandes Centros Urbanos, Instituto Alexander von Humboldt, e incluso las asociaciones de defensa ambiental.

La Ley 357 de 1997, expedida por el Congreso de la República el 21 de enero de ese mismo año, corresponde a la ley aprobatoria de la Convención Ramsar. Mediante ella se reconoce la protección al medio ambiente como uno de los principios fundamentales recogidos en la Constitución Política, y por ende, señala que tareas como: el control al deterioro ambiental, la reparación de los daños causados al entorno, la salvaguardia de la diversidad e integridad del ambiente, el desarrollo sostenible de los recursos naturales, la conservación de las áreas de especial importancia ecológica y el impulso a programas educativos para el logro de estos fines, son del resorte del Estado colombiano.

Establece además que la Convención representa un elemento esencial dentro de las políticas ambientales adoptadas por Colombia, en aras de impulsar una gestión ambiental sostenible, lo cual implica el cuidado, mantenimiento y recuperación de los sistemas hídricos nacionales y la preservación de ecosistemas estratégicos, como los humedales. Así mismo señala que es el Ministerio del Medio Ambiente quien tiene la función de promover las relaciones con otros países en asuntos ambientales y la cooperación multilateral para la protección de los recursos naturales, además de representar al Gobierno Nacional en la ejecución de Tratados y Convenios Internacionales sobre medio ambiente y recursos naturales renovables.

Otro instrumento normativo lo constituye la Política Nacional para Humedales Interiores en Colombia, expedida por el MAVDT en 2001, cuyos objetivos y acciones planteadas están encaminadas a promover el uso racional, la conservación y la recuperación de los humedales del país en los ámbitos nacional, regional y local (Minambiente, 2001), principios que coinciden con lo establecido en la Convención Ramsar y en posteriores reuniones de la COP.

En ese contexto, aparece la Resolución 157 de 2004, a través de la cual se reglamentan el uso sostenible, la conservación y el manejo de los humedales, y se desarrollan aspectos referidos a los mismos en aplicación de la Convención Ramsar. Esta Resolución, que regula cuestiones relacionadas con la delimitación, autoridades ambientales, cuidado y uso tanto de los humedales interiores y los de importancia internacional, se enmarca en normas ambientales propias del régimen internacional (tanto jurídicas como políticas) y en disposiciones legales internas preexistentes, como las contenidas en el Decreto 2811/74. Así mismo, establece como autoridades ambientales en la protección de los ecosistemas de humedales a la Unidad Administrativa Especial del Sistema Nacional de Parques Naturales, las Corporaciones Autónomas Regionales, Corporaciones de Desarrollo Sostenible, los Grandes Centros Urbanos y las Autoridades ambientales Distritales, según su jurisdicción. Adiciona además que la autoridad facultada para la designación de sitios Ramsar ante la Convención es el Ministerio de Ambiente.

De igual forma, establece que para la delimitación de los ecosistemas de humedales se requiere determinar la línea de marea máxima y la del cauce permanente de estos, así

como las dimensiones y el acotamiento de su faja paralela, a que se refiere los artículos 83 literal d) del Decreto Ley 2811 de 1974 y 14 del Decreto 1541 de 1978, es decir 30 metros siguientes a la zona del humedal.

Finalmente, en virtud de la Resolución 157/04 –que establecía la expedición a los seis meses siguientes de una guía para la formulación de los planes de manejo– fue expedida por el MAVDT la Resolución 196/06 (Minambiente, 2006), cuyo objetivo fundamental es planificar las acciones encaminadas a la conservación y uso racional de los humedales del país. En efecto, esta Guía fue elaborada a partir de las Guías de Ramsar 1994; la Guía de Inventario de Ramsar VIII 6 del 2002; los lineamientos para integrar la conservación y el uso racional de los humedales en el manejo de las cuencas hidrográficas (Manual núm. 4 de Ramsar); y los principios y lineamientos para incorporar las cuestiones concernientes a los humedales en el manejo integrado de las zonas costeras (Resolución VIII.4).

### Actores estatales y no estatales en la protección de humedales en Colombia

Con relación al MAVDT, es necesario señalar que ha diseñado y expedido la normatividad nacional sobre Humedales, integrada por la Política Nacional de Humedales Interiores en Colombia (2001), la Resolución 157/04 y la Resolución 196/06, y también ha realizado la designación de los cinco sitios Ramsar con que cuenta Colombia en el listado de importancia internacional. No obstante, desde el punto de vista formal, la gestión del MAVDT ha sido más bien lenta y deficiente. Al parecer la protección y conservación de los ecosistemas de humedales no ha sido una prioridad para la máxima autoridad ambiental, que pese a que su creación se produce en 1993, solo hasta el año 1997 consiguió que Colombia aprobara la Convención Ramsar (4 años después); a partir de allí se demoró cuatro años más en expedir la Política Nacional de Humedales; tres años después la Resolución 157, y dos años más en lo que debió haber expedido en seis meses: la Guía Técnica de los Planes de Manejo, es decir la Resolución 196/06.

Según el *Informe Nacional sobre la Aplicación de la Convención de Ramsar* presentado por Colombia en la última reunión de la Conferencia de las Partes, el MAVDT (2008, p. 8) señala que las principales dificultades en la aplicación de la Convención están relacionadas con la insuficiencia de recursos económicos y humanos para adelantar acciones de conservación, manejo y uso sostenible de los humedales en algunas regiones del país, así como para la definición y delimitación de zonas de protección de humedales. Igualmente, ha dificultado la gestión las situaciones de orden público en diferentes zonas del país y la insuficiente articulación con otras políticas de gobierno y desarrollos normativos con los sectores de agricultura, minas y energía, transporte, entre otros.

El MAVDT no cuenta con un inventario nacional de humedales completo; la limitada información que existe sobre humedales en Colombia no es accesible para cualquier

persona, pues no hay un sistema de información virtual que lo permita; ni siquiera los sitios Ramsar tienen elaborado y en ejecución sus respectivos Planes de Manejo, faltan el Complejo de Humedales Laguna del Otún y el Sistema Lacustre de Chingaza; no se ha evaluado la efectividad del manejo de los sitios Ramsar; el MAVDT no gestiona recursos a través de cooperación internacional para la aplicación de la Convención; no ha elaborado un plan nacional de comunicación, educación y concienciación del público; no supervisa el cumplimiento de la Convención; ha organizado solo tres cursos de capacitación y formación a los funcionarios de las autoridades ambientales regionales y locales, en 13 años; no promueve la aplicación del principio de uso racional con la empresa privada, entre otros (MAVDT, 2008).

De otra parte, el *Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010* consagró en su capítulo V la revisión, actualización y adopción por parte del CONPES, de la Política Nacional de Humedales Interiores en Colombia, en aras de conservar y restaurar los humedales del país, lo cual no se llevó a cabo por parte del Gobierno Nacional anterior (DNP, 2006, p. 343). Así mismo, el MAVDT ha incumplido en la designación como sitio Ramsar de la “Estrella Fluvial del Inírida”, prevista para el año 2008 (MAVDT, 2008).

Continuando con la evaluación de otra autoridad, en respuesta al derecho de petición la Unidad Administrativa Especial de Parques Nacionales manifiesta que de las 55 Áreas Protegidas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales de Colombia, se identificó algún tipo de cobertura equivalente a humedales en 34 de ellas, de las cuales 33 tienen formulado el plan de manejo y en implementación y 30 están formalizados mediante resolución de adopción.

Por su parte, el Instituto Alexander von Humboldt (IAvH) representa lo que James Rosenau cataloga dentro de los procesos de gobernanza como la comunidad epistémica. Este Instituto tiene como misión promover, coordinar y realizar investigación que contribuya al conocimiento, la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad como un factor de desarrollo y bienestar de la población colombiana (IAvH, 2009a). En esa medida, los principales aportes investigativos del IAvH con relación a los humedales, han redundado en la elaboración de las políticas ambientales del MAVDT, y en especial, sus intensivos estudios sobre los humedales del país, culminaron con la expedición de la *Política para Humedales Interiores de Colombia* en el 2001.

Actualmente, el Instituto Alexander von Humboldt se encuentra adelantando tres proyectos sobre humedales: 1) Ambientes acuáticos en la ecorregión del Orinoco: una estrategia para su conservación; 2) Caracterización biofísica, ecológica y sociocultural del complejo de humedales del Valle de Ubaté: Fúquene, Cucunubá y Palacio; y 3) Diagnóstico de la actividad artesanal en la Laguna de Fúquene con miras a un plan de manejo concertado y participativo (2009b), que incluyen a la comunidad de la zona y un

trabajo conjunto con la Fundación Humedales, lo que demuestra la interacción entre los actores en los procesos de gobernanza.

Por último, con relación a la sociedad civil, vale destacar a la Fundación Humedales, la cual se ha dedicado a la planificación y gestión del manejo de áreas protegidas de diferente tipo. Así por ejemplo, en los últimos años, esta Fundación ha llevado a cabo proyectos en las zonas de humedales de Fúquene y Chingaza especialmente, con miras a fortalecer procesos de desarrollo local (artesanías y producción de compost) y contribución a la conservación de las lagunas; conservación aves migratorias; ejecución y actualización de planes de manejo, conservación de la avifauna de la Laguna de Fúquene, definir áreas prioritarias de conservación, dar lineamientos para planes de manejo; apoyar a los procesos de ordenación pesquera, etcétera (2009b).

Por su parte, WWF Colombia mediante alianzas estratégicas con organizaciones gubernamentales, no gubernamentales locales y de base, e instituciones mixtas –lo que representa ejemplos de procesos de gobernanza ambiental–, ha logrado importantes avances en favor de la riqueza natural del país. Tal es el caso de la declaración de la laguna de La Cocha (Nariño) como sitio Ramsar en el año 2001, iniciativa que surge de las comunidades de la zona con el apoyo de la organización de base Asociación para el Desarrollo Campesino (ADC), proceso al que posteriormente se incorporó WWF para apoyar con los estudios técnicos y científicos de rigor, asumiendo un rol de comunidad científica (WWF, 2009b). Así mismo, WWF estuvo apoyando la designación de la Laguna del Otún, y ha hecho estudios sobre la designación de sitios Ramsar en territorios de grupos étnicos en Colombia.

### **La Convención Ramsar y su aplicación en el Valle del Cauca**

De conformidad con la Resolución 157/04 (art. 4), es la Corporación Autónoma Regional del Valle del Cauca (CVC) la autoridad ambiental regional encargada de garantizar la protección, conservación y uso racional de los humedales del Valle del Cauca que se encuentran en su jurisdicción<sup>6</sup>.

En efecto, en aras de procurar la protección de los ecosistemas de humedales en la región, la CVC emitió el 25 de septiembre de 2007, el *Acuerdo No. 038*, mediante el cual se declararon los humedales naturales del valle geográfico del Río Cauca como reservas de recursos naturales renovables, y se adoptaron otras determinaciones con relación

<sup>6</sup> Paradójicamente, a esta entidad se le atribuye un daño irreparable a los humedales de la región, ya que la construcción de la represa de la Salvajina a finales de la década de los setenta, bajo el propósito de generar energía eléctrica en la región, ocasionó la primera gran catástrofe en la historia de los humedales en el Valle del Cauca, toda vez que con el rompimiento del sistema río-humedal se secaron miles de hectáreas de humedales naturales del departamento, ya que los ríos tuvieron que ser desviados de su cauce.



a la participación de distintos actores en la elaboración y/o ejecución de los Planes de Manejo Ambiental. Así, haciendo uso de la figura de protección especial consagrada en el artículo 47 del Código de Recursos Naturales (2009, p. 38), el Acuerdo 038 arroja como resultado la declaración de un total de 46 humedales ubicados en el Valle Geográfico del Río Cauca como reservas de recursos naturales renovables, con el fin de adelantar en ellos programas tendientes a lograr su restauración, conservación y preservación.

Por otra parte, anterior a la expedición del Acuerdo 038, la Dirección Técnica ambiental de la CVC había elaborado 14 planes de manejo en el año 2003 y 13 en el 2007, que en virtud de la Resolución 196/06 MAVDT deben ser actualizados. Lo anterior quiere decir que la CVC como autoridad ambiental competente está obligada a actualizar 27 planes de manejo correspondientes a los humedales de Guarinó, Guinea, Avispal, Higuerón, Platanares, Navarro, El Estero, Marañón, Timbique, Carambola, La Trozada, El Burro, La Marina, El Cocal, La Bolsa, Bocas de Tuluá, Madrigal, Videles, Chiquique, La Herradura, Remolino, Gota e' Leche, Cementerio, Laguna Alfa, Laguna de Sonso, Ciénaga San Antonio y Ciénaga Tiacuante. Sin embargo, dicha actualización no se ha podido llevar a cabo, puesto que la Corporación se encuentra sujeta a su Plan de Gestión Ambiental Regional 2002-2012 (PGAR), así como al Plan de Acción Trienal (PAT), y la actualización de estos planes implica la disposición de recursos económicos, técnicos y humanos que están por fuera de los Planes vigentes. A la fecha, según lo manifestado por Maria Isabel Salazar (entrevista 5 de marzo de 2010), de la Dirección Técnica ambiental de la CVC, solamente se ha actualizado el correspondiente al Humedal Remolino, en Roldanillo.

Los planes de manejo ambiental correspondientes a los humedales de Laguna de Sonso (Buga), Madre Vieja Cedral (San Pedro), Yocambo (Yotoco), Pital y Mateo (Bugalagrande), Cabezón (Jamundí) y el Conchal (Buga), han sido formulados de conformidad con los requerimientos consagrados en la Guía Técnica, es decir, en la Resolución 196/06 MAVDT.

Sin embargo, la elaboración de los Planes de Manejo no implica persé su ejecución. En consecuencia, a nivel del Valle del Cauca son aún menos los humedales cuyos planes de manejo se encuentran en ejecución: Badeal (Cartago), Herradura (La Unión), Timbique (Palmira); Bocas de Tuluá, Madrigal, Cementerio (Tuluá); Cocal, Maizena, Gota e' Leche, Laguna de Sonso (Buga); Navarro, Estero (Cali), Alfa (Dagua) y algunos de los humedales de Buenaventura (Martínez, J. Entrevista agosto de 2009). Esta situación contrasta con los preceptos establecidos en la Convención de Ramsar, ya que la conservación de los ecosistemas de humedales depende en gran medida del cumplimiento del principio de uso racional –derivado del principio de desarrollo sostenible–, y la forma de conseguirlo es bajo la implementación y ejecución de los planes de manejo formulados.

Ahora bien, en virtud de la declaratoria de inexequibilidad de la Ley 1152/07 por parte de la Corte Constitucional a través de la sentencia C-175 de 2009 –por conside-

rar que se pretermitió el requisito de la consulta previa a las comunidades indígenas y afrodescendientes—, la competencia para llevar a cabo los procesos de deslinde de los humedales del país es reasumida por el INCODER, por lo que la CVC devolvió todos los expedientes a esta entidad para la realización de esta importante tarea; así mismo, la CVC está apoyando al INCODER con el suministro de toda la información requerida sobre humedales, puesto que esta última por su naturaleza, no conoce adecuadamente del tema. Aunque la CVC manifiesta que la cuestión del deslinde es eminentemente para definir propiedad, situación que no constituye impedimento alguno para la ejecución de los planes de manejo en los humedales del departamento (Palta, M. Entrevista agosto de 2009), a la fecha no se ha realizado el deslinde de ningún humedal del Valle del Cauca.

De otra parte, una de las metas que aparece consignada en el Acuerdo 038 es la designación como sitio Ramsar del Complejo de Humedales del Centro del Valle, para lo cual la CVC contaba con parte de los 1565,1 millones de pesos destinados en el presupuesto del PAT 2007-2009 para la conservación de los humedales lénticos priorizados del Valle del Cauca.

Esta iniciativa de presentar ante el Ministerio de Ambiente el complejo de la Laguna de Sonso para que fuera postulado ante la Convención para ser designado como humedal de importancia internacional, fue impulsada a raíz de las características ecológicas de este humedal, y por la gran cantidad de especies en flora y fauna que alberga. Pese a que el proceso estuvo suspendido durante el año pasado, toda vez que la Junta Directiva de la Corporación decidió no adoptar el Plan de Manejo de este humedal y se abstuvo de continuar con el trámite para la postulación de este ecosistema vallecaucano (2009), se reanudó y a finales de enero de 2010 se presentó ante el MAVDT toda la documentación (Salazar, M. Entrevista marzo de 2010).

Finalmente, otra problemática reciente que padecen los humedales de la región, y que ha merecido la atención de la CVC, está representada en la asignación de tierras que ha venido haciendo el Incoder a los desplazados, cuando estos terrenos incluyen humedales, que precisamente por su naturaleza son considerados bienes de uso público, por lo que son inalienables e imprescriptibles, por mandato del artículo 63 de la Constitución Política y demás disposiciones concordantes tal como lo reitera el Consejo de Estado-Sala de Consulta y Servicio Civil (Radicación 642/94).

Ciertamente el Incoder ha estado asignando lotes de tierra a los desplazados por la violencia, dentro de los cuales se hallan humedales, cual es el caso del humedal El Cocal, por lo que la CVC ha venido fortaleciendo su relación con esta entidad y ha estado colaborando con la facilitación de toda la información sobre la ubicación de estos ecosistemas para que sean excluidos las zonas de estos humedales (Palta, M. Entrevista agosto/2009).

### Ingenios azucareros: desarrollo económico vs. protección al medio ambiente

Los actores del sector privado en el Valle del Cauca vinculados a la problemática de los humedales de la región están representados fundamentalmente por los ingenios, ya que el monocultivo de caña de azúcar se extiende en todo el departamento, especialmente a lo largo del valle geográfico del río Cauca, donde también se encuentran ubicados la mayoría de los humedales de la región. Los ingenios han estado dedicados tradicionalmente a la producción de azúcar y en los últimos tiempos, con el respaldo y el impulso del Gobierno Nacional, se han enfocado también en la producción de alcohol carburante<sup>7</sup>.

En la región comprendida entre Cauca, Valle y Risaralda, existen aproximadamente cuarenta humedales en predios de ingenios azucareros, de los cuales 22 están en ingenios del Valle del Cauca (Loaiza-Rodríguez, entrevista enero de 2010), cuyo perímetro está rodeado total o parcialmente por caña de azúcar. Así mismo, la mayoría de los humedales del departamento se encuentran a lo largo del complejo geográfico del río Cauca, donde también se encuentran los ingenios de la región.

En términos de cooperación entre los actores del sector privado y el sector estatal, la CVC y Asocaña firmaron en el año 2003 un Convenio para la determinación y enriquecimiento de las Franjas Forestales Protectoras o Rondas Hidráulicas, con miras a establecer a futuro los Bosques Protectores y Bosques Productores Protectores de los

---

<sup>7</sup> Según el Documento Conpes 3510, estudios han determinado que la producción mundial de etanol se obtiene principalmente de maíz y de caña de azúcar, en una proporción de 47,3% y 44,6%, respectivamente. En términos de los rendimientos de conversión a etanol, la caña de azúcar presenta la mayor producción por unidad de área, en relación con otras biomásas empleadas para su producción. Así mismo, se ha logrado establecer que el valle geográfico del río Cauca ofrece condiciones excepcionales para este cultivo (condiciones del suelo y climatológicas permitiendo tener cosecha a lo largo de todo el año; adicionalmente, la cercanía a un puerto y la disponibilidad de mano de obra no calificada para corte y alce y la cosecha todo el año), siendo posiblemente la región más productiva del mundo.

En aras de explotar ese potencial, el Gobierno Nacional ha venido implementado un conjunto de instrumentos de política orientados a la promoción de los biocombustibles a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), del establecimiento de un marco normativo y del desarrollo de incentivos tributarios y financieros. Así, el marco legal para el uso de biocombustibles está definido por la Ley 693 de 2001 y la Ley 939 de 2004. Las exenciones tributarias con el propósito de fomentar la producción y el consumo de biocombustibles, están consagradas en las leyes 788 de 2002 y 939 de 2004. Adicionalmente, el Decreto 383 de 2007, modificado parcialmente por el Decreto 4051 de 2007, establece estímulos para la implementación de zonas francas para proyectos agroindustriales en materia de biocombustibles. Como complemento de lo anterior, la Ley 1111 de 2006 establece una deducción del impuesto de renta del 40% de las inversiones en activos fijos reales productivos en proyectos agroindustriales, incluyendo leasing financiero. Véase: <http://www.minminas.gov.co/minminas/downloads/UserFiles/File/hidrocarburos/Biocombustible/Conpes203510.pdf>

Humedales, según consta en el Informe de la Dirección de Gestión ambiental de la CVC sobre Manejo Integral de Humedales 2000-2009 (Muñoz, entrevista marzo de 2009). Al respecto, el Asistente de Gestión Social y ambiental de Asocaña, David Loaiza, señala que con el Convenio se logró la recuperación de algunos humedales ubicados en predios de ingenios, con recursos compartidos aportados tanto por Asocaña como por la CVC.

No obstante, ha sido un solo Convenio entre la CVC y Asocaña, hace siete años, lo cual no ha garantizado la protección efectiva de los humedales que están en los ingenios, incluidos los reservorios de caña, en especial porque no cuentan con Planes de Manejo formulados y en ejecución. Esta situación evidencia que no solo está faltando la CVC a sus funciones como autoridad ambiental, sino que también está fallando la aplicación del régimen internacional y de la normatividad nacional expedida, toda vez que sin la formulación y ejecución de los planes de manejo no es posible garantizar el uso racional, un principio consagrado en la Convención Ramsar y en otros instrumentos del Régimen, como los manuales y declaraciones de la COP, así como en las normas nacionales expedidas por el MAVDT. Prácticamente, estos humedales están en el abandono y expuestos a la buena voluntad de los ingenios azucareros de la región.

Finalmente, valga decir que las prácticas repetitivas de la agricultura tradicional –en especial la quema de los cultivos de caña–, la utilización de maquinarias pesadas, y el uso de agroquímicos, que contaminan el agua y eliminan directamente muchas especies de flora y fauna, así como los casos extremos de drenaje de lagunas y su posterior relleno para la siembra de más caña, han sido algunas de las actividades realizadas por los ingenios de la región (Saavedra-Mora, 2006, pp. 1-5).

### Sociedad civil y la protección de humedales del Valle del Cauca

El interés de las comunidades que viven en zonas aledañas a los humedales y que en algunos casos se procuran a sí mismos y a sus familias los medios de subsistencia gracias a los recursos que los humedales les proveen, las ha llevado en algunos casos a constituirse en ONG, Fundaciones y Consejos Comunitarios para trabajar no solo a nivel ambiental por los ecosistemas de humedales de sus zonas, sino también para enfrentar las problemáticas laborales, económicas y sociales que se presentan. En el Valle del Cauca, entre las muchas ONG ambientalistas que existen, vale la pena rescatar la gestión de Fundalimento y Censat Agua Viva.

Fundalimento es una fundación del corregimiento El Bolo (Palmira, Valle), que inició como un grupo comunitario a mediados del año 2000 constituido por 15 familias del sector con la misión de salvar el humedal de Timbique (Saavedra-Mora, 2006, p.2), las cuales han logrado que la comunidad reconozca su entorno y la importancia del humedal Timbique. Por ello, desde la Fundación se organizan campañas de siembra de árboles

(algunas con recursos de la CVC), y limpieza del espejo lagunar del humedal<sup>8</sup>. Así mismo, se instruye y educa a los niños de la comunidad mediante jornadas de sensibilización y concientización en la escuela del sector (Saavedra, entrevista enero de 2010).

En el marco de un sistema de gobernanza que involucra también la participación de la comunidad científica, la Universidad Nacional, Sede Palmira, y la Universidad del Valle han venido trabajando mancomunadamente con Fundalimento en el Humedal Timbique. En efecto, mientras la Universidad del Valle realiza monitoreos de aves migratorias en el humedal, la UNAL practica anualmente muestreos de agua, que han arrojado como resultado que la calidad del agua cada vez empeora y la contaminación creciente en las lagunas madres que forman el humedal lo afectan considerablemente<sup>9</sup>.

De otra parte, la ONG Censat-Aguaviva ha venido realizando un trabajo social con la comunidad afrodescendiente del humedal El Hormiguero, apoyándolos en su constitución como Consejo Comunitario, ya que su principal problema consiste en que el Hormiguero está literalmente cercado por cultivos de caña, lo que ha generado una grave crisis ambiental, social y económica. Efectivamente, la comunidad sobrevivía anteriormente de los recursos proporcionados por el humedal y su actividad económica estaba basada en la pesca y el turismo que generaba el ecosistema. Pero con la irrupción de los ingenios azucareros, el humedal –que carece de franja protectora– ha venido siendo disecado sistemáticamente y la comunidad se encuentra ahora desempleada y enfrentando problemas de salud como consecuencia de las quemadas de caña de azúcar (Cuellar, entrevista enero de 2010).

Como muestra de la interacción de la sociedad civil en diferentes niveles, Censat-Aguaviva, que hace parte de la Federación Internacional de Amigos de la Tierra, Global Forest (movimientos de bosques forestales), Red Coma contra los monocultivos forestales, entre otros (Censat, 2009), coordinó la visita al Valle del Cauca de la Misión

<sup>8</sup> Pese a las intensas labores de la fundación y de la comunidad por rescatar al humedal, la ingeniera Rosa Saavedra considera que lamentablemente no se ha avanzado en estos diez años en la protección de Timbique, debido principalmente a la negligencia, pasividad y permisividad de la autoridad ambiental con relación a los propietarios de los predios por donde pasa Timbique –que se extiende a lo largo de 6 km–, en cuanto que la CVC ha permitido dragar el nacimiento del humedal a los ingenios, la siembra de caña en lo que debería ser franjas forestales protectoras –tanto en el humedal como a lo largo del Río Bolo– e incluso depositar escombros en una laguna artificial que hace parte de Timbique.

<sup>9</sup> Puede citarse en este punto algunos trabajos de grado realizados por estudiantes de la UNAL: "Evaluación de la Calidad Hídrica del Humedal Timbique corregimiento El Bolo-Palmira" elaborada en el año 2006 por Diana Marcela Valencia y Mayerli Melisa Martínez; y, "Seguimiento y Análisis de la Calidad Hídrica del humedal Timbique en el conjunto El Bolo-Municipio de Palmira", realizada en el 2008 por Luz Stella Cadavid. Actualmente se desarrolla un trabajo de investigación sobre Bioremediación en Timbique.

Internacional de Verificación de los conflictos ambientales y sociales de los agrocombustibles: palma y caña de azúcar en cinco zonas del país<sup>10</sup>.

Los delegados de la Misión al finalizar su visita concluyeron que la caña de azúcar y la palma aceitera son los principales cultivos dirigidos a agrocombustibles en Colombia y los que más alteran el libre desarrollo y el buen vivir de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes; la soberanía alimentaria se ve profundamente afectada por la expansión de cultivos para agrocombustibles; se evidencia el apoyo de las instituciones del Estado en procesos de este tipo sin consulta previa, violando normas nacionales e internacionales (Convenio 169 OIT); deterioro y destrucción –tala– de bosques de galería, bosques de reservas forestales, fuentes de agua, fauna y flora; la biodiversidad es menoscabada por la extensión de los cultivos; problemas de salud debido a los fungicidas para las plantaciones y los residuos de los cultivos, que también han generado contaminación del agua y del ambiente, entre otras situaciones que fueron denunciadas públicamente (Censat, 2010)<sup>11</sup>.

Finalmente, otras ONG de la región han venido trabajando en la formulación y ejecución de los Planes de Manejo ambiental de los humedales, puesto que han sido contratadas por la CVC. Algunas de ellas son: Fundación Natura, Fundación Cetec, Fundación Entorno, Fundación Fipal, Asoyotoco, Fundación Mundo Ambiental, Fundación Funecorrobles, Fundalimento, Corfopal, entre otras.

### Implementación de la Convención Ramsar en el Valle del Cauca

El desarrollo de la Convención Ramsar permite estructurar un sistema de gobernanza ambiental a nivel regional en el Valle del Cauca, enfocado a la protección de los ecosistemas de humedales en la región, identificando actores estatales (CVC), no estatales (las ONG y movimientos sociales) y del sector privado (ingenios azucareros), bajo la normatividad expedida a nivel nacional (Ley 357/97, PNH 2001, Res. 157/04 y 196/06 MAVDT) y regional (Acuerdo 038 CVC), emanada del régimen internacional ambiental.

<sup>10</sup> El departamento del Valle del Cauca, y el humedal Timbique, fueron visitados en julio de 2009 por una comisión de representantes de organizaciones de la sociedad civil y cuerpos legislativos de Austria, Alemania, Bélgica, Brasil, Francia, España, Estados Unidos, Italia, Inglaterra, Indonesia, México, Paraguay y Uruguay, con el fin de evaluar los conflictos territoriales, sociales y ambientales que se han intensificado a partir de la expansión de los monocultivos destinados a la producción de agrocombustibles (Censat, 2010).

<sup>11</sup> Según la ingeniera agrónoma Sandra Viviana Cuellar, coordinadora de la Misión Internacional en el Valle del Cauca, la Misión sirve para mostrar la otra cara del “progreso de la región” y que los delegados visitantes difundan en la comunidad internacional las problemáticas ambientales y sociales existentes a nivel nacional, y específicamente en las regiones visitadas, a raíz de la producción de agrocombustibles. En esa medida, el informe presentado por la Misión contiene recomendaciones para Colombia, y además constituye una herramienta de presión al gobierno nacional y a las autoridades ambientales (Cuéllar, entrevista enero de 2010).

A la luz del régimen internacional ambiental, la normatividad nacional está acorde con los preceptos y principios desarrollados a partir de la Convención Ramsar. Ciertamente, el uso racional, la conservación de humedales y los procesos de sensibilización y concienciación son retomados ampliamente en la legislación nacional. Sin embargo, la crítica se centra en la deficiencia en la aplicabilidad de la norma, situación imputable esencialmente a las autoridades ambientales competentes, y en especial al MAVDT. En efecto, nueve años después de la expedición de la PNH, las estrategias trazadas no han sido ejecutadas a cabalidad, por lo que el Gobierno Nacional debió incluir en su PND 2006-2010 la necesidad de revisarla y actualizarla, cosa que tampoco se ha hecho, lo que evidencia el desinterés del Gobierno Nacional en los ecosistemas de humedales, y ratifica que en Colombia la protección al medio ambiente es más bien un mero discurso que se refleja muy poco en la práctica.

Por otro lado, pareciera que la pasividad de los actores estatales es también multinivel. La CVC ha incumplido con la formulación de los planes de manejo de los humedales de la región, ya que solo tienen 27 de ellos; en ese mismo sentido, los planes ya expedidos en su mayoría no están de conformidad con los términos establecidos en la retrasada Guía Técnica expedida por el Ministerio en 2006, y peor aún, la mayoría de los formulados no se están implementando, por falta de recursos económicos y humanos. Esta situación es lamentable para los ecosistemas de humedales de la región, ya que su protección ha sido parcial; si bien desde el punto de vista formal existe la norma de conformidad con las disposiciones y los fines de Ramsar, en la práctica no es tan efectiva su aplicación, lo que sí es contrario a la Convención y genera por ende su incumplimiento por parte de Colombia.

De otra parte, el discurso de protección ambiental ha venido siendo utilizado a nivel mundial para impulsar la producción de biocombustibles, de lo cual no ha estado aislada Colombia, puesto que los biocombustibles tienden a desplazar del mercado a los combustibles fósiles y, las tierras fértiles del Valle del Cauca sembradas con el monocultivo de caña de azúcar, cuentan con las características esenciales para potenciar estas prácticas. En consecuencia, el Gobierno Nacional ha impulsado y promovido la producción de “biocombustibles”, generando un amplio marco normativo en favor de estos procesos, que va desde exenciones de impuestos hasta subsidios.

En ese sentido, a nivel del Valle del Cauca, los ingenios están representando una gran amenaza para los ecosistemas de humedales, puesto que se han convertido en actores prácticamente “intocables”, y aquellos humedales en sus territorios están por fuera de la planificación de la CVC como autoridad ambiental, por lo cual carecen de Planes de Manejo y por ende su uso racional no ha sido definido. Esto genera un incumplimiento del régimen internacional por parte de Colombia, ya que el principio de uso racional es la base de la conservación de los humedales. Los ingenios fácilmente podrían disecarlos

y sembrarlos con más caña, además de continuar infringiendo la norma en cuanto al establecimiento de las franjas protectoras, que se entienden hacen parte del humedal y, por tanto, son un bien de uso público, que no debería estar sembrado en caña ni en ningún otro cultivo, puesto que los bienes de uso público pertenecen a la Nación y no deben ser explotados económicamente por particulares bajo ninguna circunstancia. Sin embargo, pese a tener conocimiento de toda esta situación, la autoridad ambiental guarda silencio al respecto y permite la destrucción impune del medio ambiente. No impone multas, no aplica sanciones y no genera ni siquiera estrategias permanentes con los ingenios para garantizar la protección de los humedales.

En efecto, el problema de la desprotección de los humedales y los monocultivos de caña han fomentado la aparición de movimientos sociales y diversas ONG que hacen resistencia y optan por denunciar ante la comunidad internacional la crisis ambiental en Colombia. Ellas han venido trabajando también con las comunidades científicas –e incluso ellas mismas se vuelven científicas– y en red con otras ONG y ONGI, tal como ocurrió con CENSAT-Aguaviva y la Misión Internacional que visitó el país en julio de 2009. En consecuencia, poner en conocimiento de la comunidad internacional la otra cara del desarrollo económico y de la seguridad democrática del país sirve para ejercer presión desde afuera, fortalecer las organizaciones nacionales y de base, y avanzar en la construcción de una sociedad civil global participativa e influyente.

Sobre el papel, la normatividad existente es garantista y proteccionista de estos ecosistemas, pero la realidad muestra otra cosa: no todos los humedales tienen plan de manejo formulado; no hay ningún humedal deslindado; el Incoder asigna a los desplazados los humedales de la región, aún cuando son bienes de uso público; solo un plan actualizado de conformidad con la Resolución del Ministerio; pocos de los planes de manejo de los humedales están siendo implementados; los ingenios cultivan en las franjas forestales protectoras; los humedales en predios de ingenios son desconocidos por la autoridad ambiental; las políticas públicas –como el fomento de la producción de biocombustibles– favorecen e impulsan proyectos económicos con serios impactos al medio ambiente y a la seguridad alimentaria; las autoridades ambientales son incompetentes.

Las situaciones descritas anteriormente ilustran el incumplimiento sistemático de la Convención Ramsar por parte de Colombia, al menos en lo que respecta al Departamento del Valle del Cauca, y dan cuenta de las falencias en el desarrollo de la Convención a nivel local para la efectiva protección de los ecosistemas de humedales.

## Conclusiones

La degradación ambiental tiene dimensiones globales. Principalmente, por la intensificación de la relación local-global, y la degradación y afectación de bienes públicos globales, como la capa de ozono, la atmósfera y el sistema climático mundial. En esa



medida, los retos actuales dirigidos a la protección y conservación del medio ambiente exigen potenciar la gestión de los diferentes actores globales y el fortalecimiento del régimen internacional ambiental en el marco de un sistema de gobernanza global eficiente.

Como principal problema del sistema de gobernanza global ambiental, se identificó la ineffectividad de las OI, asociadas a la ONU para promover una lucha eficaz contra la degradación ambiental. En consecuencia, otros espacios han venido suplantando a la ONU, como las Convenciones creadas a partir de Tratados y Convenios ambientales. En esa medida, la Convención Ramsar a través de su sistema de operatividad ha posibilitado el fortalecimiento del régimen internacional, estableciendo toda una normatividad tendiente a garantizar la protección de los ecosistemas de humedales, bajo la observancia del principio del uso racional. No obstante, al parecer no existe una relación permanente y fluida entre la Convención y los Estados miembros, salvo en las reuniones de las COP, o por lo menos en lo que a Colombia respecta, toda vez que los organismos de la Convención no han servido de apoyo al Estado Colombiano en la implementación de Ramsar.

En el nivel nacional se puede estructurar un sistema de gobernanza ambiental enfocado a la protección de humedales, aunque aún en un estado incipiente, pues si bien existe la normatividad y los actores (estatales, no estatales, medios de comunicación, empresa privada), no es clara la interacción entre ellos, o al menos no es permanente sino coyuntural (por ejemplo, cuando la comunidad científica IAvH interactuó con el actor estatal por excelencia, el MAVDT, en la formulación de la PNH; o como cuando se promovió la designación de la Laguna de la Cocha, iniciativa de organizaciones de base, apoyada por una ONG y luego respaldada por el Ministerio). Por ello, más bien no se pueda hablar de un sistema, porque como tal no se ha estructurado aún, sino de un conjunto de elementos idóneos que potencialmente puedan conformar un sistema estable de gobernanza multinivel.

En ese sentido, el papel de las autoridades ambientales competentes para la protección de los humedales ha sido bastante deficiente, especialmente el MAVDT quien como Autoridad Administrativa Ramsar designada ante la Convención, y como máxima autoridad ambiental a nivel nacional ha sido negligente en el cumplimiento de metas y estrategias para aplicar la Convención. Prueba de ello, es que la actual PNH debe ser reformada y ajustada, puesto que nueve años después se ha avanzado muy poco en las estrategias previstas. Hacia afuera, al MAVDT le ha faltado capacidad de gestión y cooperación internacional no solo ante la misma Convención, sino ante organizaciones internacionales que pudieran facilitar la aplicación de la Convención. A nivel interno, le ha faltado priorizar la conservación de los humedales del país: no cuenta con un inventario general de los humedales, no ha establecido una estrategia de sensibilización y concienciación en la protección de estos ecosistemas, no ha respetado el derecho de consulta previa a las comunidades indígenas y afro, no ha creado un sistema de infor-

mación sobre los humedales –ni siquiera un link en su web–, al parecer no supervisa la gestión de las demás autoridades ambientales, etcétera.

En razón a lo anterior, en Colombia no se está garantizando una adecuada protección a los humedales del país, tal como debería ser según lo consagrado en la Convención Ramsar, atendiendo a la importancia de las funciones ecológicas, sociales, económicas y culturales que prestan estos ecosistemas, con lo cual se está incumpliendo las obligaciones de la Convención y del régimen internacional ambiental en general. Por el contrario, la protección al medio ambiente y a los humedales en especial, no resulta ser una prioridad para el Gobierno Nacional. Las políticas de desarrollo económico del país continúan prevaleciendo sobre la protección al medio ambiente, lo que se puede verificar con la normatividad expedida para fomentar la producción de biocombustibles en Colombia, aún a costa del medio ambiente y de la seguridad alimentaria.

En lo concerniente a los humedales de la región del Valle del Cauca, de nuevo, se encuentra que el actor estatal, la CVC, ha tenido una gestión bastante deficiente, principalmente porque no presta una protección efectiva a los ecosistemas de la región. Su permisividad y pasividad frente a los poderosos ingenios azucareros ha posibilitado que estos hagan un libre uso de los humedales sin la observancia del principio de uso racional, situación que se evidencia en el desconocimiento de las franjas forestales protectoras de los cuerpos hídricos. Así mismo, la declaración de algunos humedales como reservas naturales por parte de la CVC no garantiza su conservación. Prueba de ello es que ni siquiera la totalidad de esos humedales cuentan con plan de manejo formulado y solo algunos pocos de los que lo tienen, están siendo implementados. En su gran mayoría los planes de manejo de los humedales de la región no corresponden a la Resolución 196/06 del MAVDT.

Dada la incompetencia de la autoridad ambiental, la sociedad civil ha optado por organizarse y luchar por la conservación de los humedales, fundamentalmente trabajando con las comunidades y haciendo trabajo de base. En vez de hacer uso de los ineficaces mecanismos institucionales, prefieren hacer visibles las problemáticas ambientales de la región en el exterior, para ejercer presión a las instituciones del Estado colombiano. En esa medida, las redes internacionales les ha posibilitado involucrar a la comunidad internacional con las problemáticas del Valle, tal como ocurrió con la misión internacional y la delegación de franceses traídos por la ONG Censat-Aguaviva.

Finalmente, el panorama para los ecosistemas del Valle del Cauca es lamentable. El incumplimiento de las condiciones mínimas para su protección establecida desde el régimen internacional, aunado a una deficiente y criticable gestión de las autoridades ambientales del país, representa la posible extinción de estos ecosistemas, que cumplen importantes funciones ecológicas, sociales y económicas. En consecuencia, la degradación ambiental y la destrucción de los humedales de la región, amenaza no

solo con la afectación del bien público global del sistema hidrológico, sino también con la biodiversidad, porque acabar con el hábitat es condenar a su vez a las especies, y de paso, incrementar el problema del calentamiento global, ya que los humedales absorben CO<sub>2</sub> y en general los GEI que contribuirían a la disminución del calentamiento global. Lo que finalmente se traduce en el incumplimiento de otros instrumentos y normas del régimen internacional ambiental por parte de Colombia.

## Referencias bibliográficas

- Albrow, M. (2007). *Das Globale Zeitalter*. Frankfurt: Suhrkamp Frankfurt (M).
- Araya Dujisin, R. (2001). La globalización de los ciudadanos. El caso Attac. *Revista Nueva Sociedad*, 176.
- Ariffin, Y. (2007). Developmental and environmental policies: Past trends, present issues, future prospects. En Senarclens, Pierre and Karzacigil, Ali (ed.). *Regulating Globalization* (pp. 205-248). India: United Nations University Press.
- Baylis, J. y Smith, S. (2002). *The Globalization of World Politics*. Oxford: University Press.
- Bell, D. (1987). The World and the United States in 2013. *Daedalus*, 116. Citado en Giddens, A. *Consecuencias de la modernidad*. Madrid: Alianza Editorial.
- Beck, U. (1998a). *¿Qué es la globalización?* Barcelona: Paidós
- Beck, U. (1998b). *La Sociedad del Riesgo*. Barcelona: Paidós.
- Beck, U. (2002). *La Sociedad del Riesgo Global*. Madrid: Siglo Veintiuno de España Editores.
- Beck, U. (2004). *Der Kosmopolitische Blick oder: Krieg ist Frieden*. Frankfurt: Suhrkamp (M).
- Beck, U. (2005). *La mirada cosmopolita o la guerra es la paz*. Barcelona: Paidós.
- Brotóns, A. (1997). *Derecho internacional*. (1era ed. en español). Madrid: Editorial McGraw-Hill.
- Calame, P. (30 de junio de 2010) Los actores no estatales y la gobernanza mundial. Recuperado de: <http://www.worldgovernance.org/spip.php?article289&lang=es>
- Callinicos, A. (2007). *Globalization, Imperialism and the Capitalist World System*. En Held, David y McGrew, Anthony (ed.). *Governing Globalization*, (pp. 62-78). Cambridge: Polity Press.

- Castells, M. (1999). *La era de la información* (vol. I). Madrid: Siglo Veintiuno Editores.
- Censat (2010). (2 de julio de 2010). Conclusiones de la Misión Internacional de Verificación de los conflictos ambientales y sociales de los agrocombustibles: palma y caña de azúcar en 5 zonas del país: los llanos orientales, Chocó, Nariño y Valle Geográfico del Cauca y Magdalena Medio. Recuperado de: <http://www.censat.org/dadamail/mail.cgi/archive/prensa/20090710123242/>
- CVC (2007). (31 de mayo de 2010). “Acuerdo 038”. Recuperado de: <http://www.andi.com.co/dependencias/ambiental/Normatividad/Normas2007/normas%20regionales/ACUERDO038CVC.pdf>
- De Senarclens P. y Kazancigil A. (ed.) (2007). *Regulating globalization: Critical approaches to global governance*. India: United Nations University Press.
- De Sousa Santos, B. (2002). *La Globalización del Derecho*. Bogotá: ILSA.
- DNP (2006). (22 de junio de 2010). Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. Recuperado de: <http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/LinkClick.aspx?fileticket=LNQRfw1bAXo%3d&tabid=65>
- Dowbor, L. (2005). Información para la ciudadanía y el desarrollo sustentable. *Revista Nueva Sociedad*, 196.
- Drezner, D. (2007). *All Politics Is Global: Explaining International Regulatory Regimes*. Princeton: University Press.
- Dussel, E. (2001). ¿Una gobernanza global ante la creciente polarización internacional?. *Revista Nueva Sociedad*.
- Flint, C. y Peter Taylor, P. (2002): *Geografía política*. Madrid: Trama.
- Frey, K. (2005). Gobernanza electrónica urbana e inclusión digital: experiencias en ciudades europeas y brasileñas. *Revista Nueva Sociedad*, 196.
- García, D. (2000). *Estado Nación y Globalización*. Buenos Aires: Ariel.
- Grande, E. (2004). *Das Kosmopolitische Europa*. Frankfurt am Main: Shurkamp.
- Guerra, A. (2002). Globalización: Ordenar el debate y asignarle un imperativo ético. *Revista Nueva Sociedad*, 178.
- Hasenclever, A., Mayer, M. y Rittberger, V. (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge: University Press.

- Held, D; McGrew, Goldblatt y Perraton (2002). *Transformaciones globales: política, economía y cultura*. México: Oxford University Press.
- Held, D. y McGrew, A. (ed.). (2007). *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Held, D. (1997). *La democracia y el orden global*. Barcelona: Paidós. <http://www.ifej.org/>
- IavH (2009). Recuperado de: [http://www.humboldt.org.co/chmcolombia/servicios/jsp/proyectos/proyectos\\_iavh/proyectos\\_iavh.jsp?desde=0&hasta=10&textobuscar=humedales&conector=AND&textobuscar2=instituto+humboldt](http://www.humboldt.org.co/chmcolombia/servicios/jsp/proyectos/proyectos_iavh/proyectos_iavh.jsp?desde=0&hasta=10&textobuscar=humedales&conector=AND&textobuscar2=instituto+humboldt)
- Jessop, B. (2003). The Future of the State in an Era of Globalization. *Internationale Politik und Gesellschaft*, 3/2003. Bonn: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Kaldor, M. (2005). *La Sociedad Civil Global: una respuesta a la guerra*. (1era ed.). Barcelona: Tusquets Editores.
- Keohane, R. (2007). Governance in a Partially Globalized World. En D. Held y A. McGrew (ed.). *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia*. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Klimaforum (2009). Declaración de los pueblos Klimaforum09. Recuperado de: [http://www.klimaforum09.org/IMG/pdf/Declaracion\\_de\\_los\\_pueblos\\_en\\_Klimaforum09.pdf](http://www.klimaforum09.org/IMG/pdf/Declaracion_de_los_pueblos_en_Klimaforum09.pdf)
- Lambert, A. (2003). Valoración económica de los humedales: un componente importante de las estrategias de gestión de los humedales a nivel de las cuencas fluviales. Recuperado de: [http://www.ramsar.org/features/features\\_econ\\_val1\\_s.htm](http://www.ramsar.org/features/features_econ_val1_s.htm)
- Leis, H. y Viola, E. (2003). Gobernabilidad Global Posutópica, medio ambiente y cambio climático. *Revista Nueva Sociedad*, 185.
- Martell, L. (2007). The Third Wave in Globalization Theory. *International Studies Review*.
- MAVDT (2001). Política Nacional para Humedales Interiores en Colombia. Recuperado de: [http://www.minambiente.gov.co/documentos/1639\\_politica\\_de\\_humedales.pdf](http://www.minambiente.gov.co/documentos/1639_politica_de_humedales.pdf)
- MAVDT (2004). Resolución 157/04. Recuperado de: [http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/pdf/ecosistemas/areas\\_protegidas/pm157\\_04.pdf](http://www.secretariadeambiente.gov.co/sda/libreria/pdf/ecosistemas/areas_protegidas/pm157_04.pdf)
- MAVDT (2006). Resolución 196/06. Recuperado de: [http://www1.minambiente.gov.co/juridica\\_normatividad/normatividad/viceministerio\\_ambiente/norm\\_humedales.htm](http://www1.minambiente.gov.co/juridica_normatividad/normatividad/viceministerio_ambiente/norm_humedales.htm)

- MAVDT (2008). Informe Nacional sobre la Aplicación de la Convención de Ramsar presentado por Colombia en la COP10, Changwow 2008. Recuperado de: [http://www.ramsar.org/pdf/cop10/cop10\\_nr\\_colombia.pdf](http://www.ramsar.org/pdf/cop10/cop10_nr_colombia.pdf)
- Meadows, D.; Randers, J. y Meadows, D. (2004). *Los límites del crecimiento. 30 años después*. (Trad. Sergio Pawlowsky). Galaxia Gutenberg, Círculo de Lectores.
- Messner, D. (1999). La transformación del Estado y la política en el proceso de globalización. *Revista Nueva Sociedad*, 163. Recuperado de: [www.nuso.org](http://www.nuso.org)
- Messner, D. (2001). Globalización y gobernabilidad global. *Revista Nueva Sociedad* 176.
- Mondragón, H. (2007). Los negocios del biocombustible y de la caña de nuestros empresarios y el gobierno nacional. Recuperado de: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=w--1--&x=20154967>
- Nuscheler, F.; Krotz, S.; Nusser, K.H. y Rottländer, P. (1997). *Globale Solidarität*. Stuttgart: Köln y Berlin, Kohlhamer.
- Nye, Jr. J (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Taurus.
- Ohmae, K. (2008). The End of the Nation State. En Lechner, Frank J. y Boli J. (ed.). *Globalization Reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Pacheco, Y. (2006). La armonización tributaria en la CAN. *Papel Político Estudiantil*, 2 (1).
- Pastrana, E. (2002). *Institucionalización de las relaciones económicas internacionales*. Cali: Editorial Universidad Santiago de Cali.
- Pastrana, E. (2005). El principio de la no reciprocidad: entre el deber ser y su regulación jurídica en el marco de las relaciones económicas internacionales y de cooperación. *Papel Político*, 17.
- Pastrana, E. (2005). Extinción o Reinención del Estado-Nación frente a los desafíos globales. En *Desafíos*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Peña Peña, E. (2008). *El desarrollo de la gobernanza global como instrumento para la búsqueda de una solución frente al desafío del problema del calentamiento global* (Tesis de maestría no publicada). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Pérez, M. y Álvarez, P. (2009). *Deuda social y ambiental del negocio de la caña de azúcar en Colombia*. (1era ed.). Bogotá: Arfo Editores.

- Piñeiro, D. (2004). Movimientos sociales, gobernanza ambiental y desarrollo territorial rural. Recuperado de: <http://www.rimisp.org/FCKeditor/UserFiles/File/documentos/docs/pdf/0545-005226-documento3rimisp.pdf>
- Porter, G. y Welsh, J. (1996). *Global Environmental Politics*. (2nd ed.). USA: Westview Press.
- Ramsar (2010a). Recuperado de: [http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-home/main/ramsar/1%5e7715\\_4000\\_2\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/en/ramsar-home/main/ramsar/1%5e7715_4000_2__)
- Ramsar (2010b). Recuperado de : [http://www.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.jsp?zn=ramsar&cp=1-36-37^24080\\_4000\\_2\\_\\_](http://www.ramsar.org/cda/ramsar/display/main/main.jsp?zn=ramsar&cp=1-36-37^24080_4000_2__)
- Rosenau, J. (2006). *The Study of World Politics. Globalization and Governance*. (1<sup>st</sup> published). New York: Routledge Print.
- Rosenau, J. (2007). Governance in a New Global Order. En: D. Held y A. McGrew (ed.). *Governing Globalization*. Cambridge: Polity Press.
- Saavedra, R. y Mora, M. (2006). Manejo comunitario del agua y la resistencia civil frente a la privatización. Timbique, un humedal con historia. Recuperado de: <http://www.semillas.org.co/sitio.shtml?apc=d1a-20154548-20154548&volver=1>
- Santana, N. (2005). Los movimientos ambientales en América Latina como respuesta socio-política al desarrollo global. *Revista Espacio Abierto*. Recuperado de: [http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1315-00062005000400003&lng=es&nrm=iso](http://www2.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1315-00062005000400003&lng=es&nrm=iso)
- Schreuer, C. (1984). *Die Beschlüsse internationaler Organisationen im heutigen Völkerrecht*. AdV 4/1984.
- Seidl-Hohenveldern, I. (1986). *International economic law, General course on public international law*. Rdc 1986 (III) 198.
- Stiglitz, J. (2002). *El malestar en la globalización*. Bogotá: Editorial Taurus.
- Strange, S. (2008). The Declining Authority of States. Lechner, Frank J. y Boli John (ed.). *Globalization Reader*. Oxford: Blackwell Publishing.
- Terz, P. (2001). *Cuestiones teóricas del proceso de formación de las normas internacionales*. Ed. FAID, Colección Notitia Criminis. Cali: Ed. Universidad Santiago de Cali.
- Terz, P. y Pastrana, E. (2007). El DIP al despuntar el siglo XXI, un punto de vista sociológico del DI. Ad defensionem Iuris inter gentes. *Revista de Investigaciones Papel Político*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.

Vargas Valente, Virginia (1999, Septiembre-octubre). Ciudadanías Globales y Sociedades Civiles: Pistas para el análisis. *Revista Nueva Sociedad*, 163.

Wallerstein, I. (1999). *La crisis estructural del capitalismo*. Bogotá: Ediciones desde Abajo.

Weil, P. (1982). *Vers une normativité relative en droit international?* RGDIP 1/1982.

Wilkinson, P. (2007). *International Relations. A very short introduction*. Oxford: University Press.