



CARTA DE AUTORIZACIÓN

CÓDIGO

AP-BIB-FO-06

VERSIÓN

1

VIGENCIA

2014

PÁGINA

1 de 1

Neiva, 25 de enero de 2021.

Señores

CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN

UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA

Ciudad

El suscrito:

Edward Pascuas Rengifo, con C.C. No. 16 186 127.

Autor de la tesis titulada Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia presentado y aprobado en el año 2020 como requisito para optar al título de doctor en educación y cultura ambiental;

Autorizo (amos) al CENTRO DE INFORMACIÓN Y DOCUMENTACIÓN de la Universidad Surcolombiana para que, con fines académicos, muestre al país y el exterior la producción intelectual de la Universidad Surcolombiana, a través de la visibilidad de su contenido de la siguiente manera:

- Los usuarios puedan consultar el contenido de este trabajo de grado en los sitios web que administra la Universidad, en bases de datos, repositorio digital, catálogos y en otros sitios web, redes y sistemas de información nacionales e internacionales “open access” y en las redes de información con las cuales tenga convenio la Institución.
- Permita la consulta, la reproducción y préstamo a los usuarios interesados en el contenido de este trabajo, para todos los usos que tengan finalidad académica, ya sea en formato Cd-Rom o digital desde internet, intranet, etc., y en general para cualquier formato conocido o por conocer, dentro de los términos establecidos en la Ley 23 de 1982, Ley 44 de 1993, Decisión Andina 351 de 1993, Decreto 460 de 1995 y demás normas generales sobre la materia.
- Continúo conservando los correspondientes derechos sin modificación o restricción alguna; puesto que, de acuerdo con la legislación colombiana aplicable, el presente es un acuerdo jurídico que en ningún caso conlleva la enajenación del derecho de autor y sus conexos.

De conformidad con lo establecido en el artículo 30 de la Ley 23 de 1982 y el artículo 11 de la Decisión Andina 351 de 1993, “Los derechos morales sobre el trabajo son propiedad de los autores” , los cuales son irrenunciables, imprescriptibles, inembargables e inalienables.

EL AUTOR/ESTUDIANTE:

Firma: 

Vigilada Mineducación



**TÍTULO COMPLETO DEL TRABAJO: MODELO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA.**

**AUTOR O AUTORES:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
PASCUAS RENGIFO	EDWARD

**DIRECTOR Y CODIRECTOR TESIS:**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre
VIVES HURTADO	MARTHA PATRICIA

**ASESOR (ES):**

Primero y Segundo Apellido	Primero y Segundo Nombre

**PARA OPTAR AL TÍTULO DE:** Doctor en educación y cultura ambiental.

**FACULTAD:** Educación.

**PROGRAMA O POSGRADO:** Doctorado en educación y cultura ambiental.

**CIUDAD:** Neiva **AÑO DE PRESENTACIÓN:** 2020 **NÚMERO DE PÁGINAS:** 233

**TIPO DE ILUSTRACIONES (Marcar con una X):**

Diagramas\_\_\_ Fotografías\_\_\_ Grabaciones en discos\_\_\_ Ilustraciones en general **X** Grabados\_\_\_ Láminas\_\_\_ Litografías\_\_\_ Mapas\_\_\_ Música impresa\_\_\_ Planos\_\_\_ Retratos\_\_\_ Sin ilustraciones\_\_\_ Tablas o Cuadros **X**

**SOFTWARE** requerido y/o especializado para la lectura del documento:

**MATERIAL ANEXO:**

Vigilada Mineducación

La versión vigente y controlada de este documento, solo podrá ser consultada a través del sitio web Institucional [www.usco.edu.co](http://www.usco.edu.co), link Sistema Gestión de Calidad. La copia o impresión diferente a la publicada, será considerada como documento no controlado y su uso indebido no es de responsabilidad de la Universidad Surcolombiana.



**PREMIO O DISTINCIÓN** (En caso de ser LAUREADAS o Meritoria):

**PALABRAS CLAVES EN ESPAÑOL E INGLÉS:**

<u>Español</u>	<u>Inglés</u>	<u>Español</u>	<u>Inglés</u>
1. Política pública	<i>Public politics</i>	5. Gobernanza	<i>Governance</i>
2. Hidrocarburos	<i>Hydrocarbons</i>	6. Educación	<i>Education</i>
3. Participación ciudadana	<i>Citizen participation</i>	7. Sujeto político	<i>Political subject</i>
4. Democracia	<i>Democracy</i>		

**RESUMEN DEL CONTENIDO:** (Máximo 250 palabras)

La investigación “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, se presenta como trabajo de tesis en el programa de Doctorado en Educación y Cultura Ambiental de la Universidad Surcolombiana y surge, como respuesta a la necesidad de repensar una nueva manera de abordar las políticas públicas en Colombia, en particular, la del sector de hidrocarburos, donde se incluya a la ciudadanía en su construcción y, así garantizar, que dicha política emerja como un proceso social, integral, incluyente, participativo y articulado entre los diversos actores estatales, políticos y de la sociedad civil que conforman el sector.

En razón de lo anterior, se considera importante realizar un aporte al sector, desde la concreción de un modelo conceptual y metodológico que permita trazar las directrices y los lineamientos para asegurar la participación efectiva de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas de hidrocarburos y, de esta forma, lograr transformaciones culturales que contribuyan a legitimar las decisiones de política y, a su vez, hacia la revalorización de la democracia.

Por consiguiente, se planteó la necesidad de investigar: ¿Qué lineamientos debe integrar un modelo conceptual y metodológico que incluya la participación ciudadana, como proceso educativo y de transformación cultural en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?



**ABSTRACT:** (Máximo 250 palabras)

*The research "Conceptual and methodological model of citizen participation in the construction of public policies of the hydrocarbon sector in Colombia", is presented as a thesis work in the Doctorate program in Environmental Education and Culture of the Surcolombiana university and arises, as a response to the need to rethink a new way of approaching public policies in Colombia, in particular, that of the hydrocarbon sector, where citizens are included in its construction and, thus, guarantee that said policy emerges as a social, comprehensive process, inclusive, participatory and articulated among the various state, political and civil society actors that make up the sector.*

*Due to the foregoing, it is considered important to make a contribution to the sector, from the concretion of a conceptual and methodological model that allows to draw up the guidelines and guidelines to ensure the effective participation of citizens in the construction of public policies on hydrocarbons and, in this way, achieve cultural transformations that contribute to legitimizing policy decisions and, in turn, towards the revaluation of democracy.*

*Consequently, the need to investigate was raised: What guidelines should integrate a conceptual and methodological model that includes citizen participation, as an educational process and cultural transformation in the construction of public policies for the hydrocarbon sector in Colombia?*

**APROBACION DE LA TESIS**

Nombre Presidente Jurado: **María de los Ángeles Chamorro Zarate**

Firma:

Nombre Jurado:

Firma:

**Carlos Valerio Echavarría Grajales**

Nombre Jurado:

Firma:

**NELSON ERNESTO LÓPEZ JIMÉNEZ**

Vigilada Mineducación

**MODELO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA  
CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS  
EN COLOMBIA**

**EDWARD PASCUAS RENGIFO**

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN  
DOCTORADO EN EDUCACIÓN Y CULTURA AMBIENTAL  
NEIVA, HUILA, COLOMBIA  
2020**

**MODELO CONCEPTUAL Y METODOLÓGICO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA  
CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS  
EN COLOMBIA**

**EDWARD PASCUAS RENGIFO**

**Tesis presentada como requisito parcial para  
optar al título de Doctor en Educación y Cultura  
Ambiental**

**Directora  
MARTHA PATRICIA VIVES HURTADO  
Doctora en Sociología Jurídica e Instituciones Políticas**

**UNIVERSIDAD SURCOLOMBIANA  
FACULTAD DE EDUCACIÓN  
DOCTORADO EN EDUCACIÓN Y CULTURA AMBIENTAL  
NEIVA, HUILA, COLOMBIA  
2020**

NOTA DE ACEPTACIÓN

---

---

---

---

---

---

---

---

Jurado

---

Jurado

---

Jurado

---

Doctora Martha Patricia Vives Hurtado  
Directora

Neiva, 12 noviembre de 2020

## **AGRADECIMIENTOS**

Doy gracias a Dios, por iluminar mi mente y por haber puesto en mi camino a personas con grandes valores que han sido mi apoyo y compañía durante todo el periodo de formación.

Agradecer hoy y siempre a mi padre Gustavo Pascuas y mi madre Melba Rengifo de Pascuas.

A Mary Brigen Basto, por ser la persona que ha compartido tiempo importante a mi lado y por su contribución en la revisión, asesoría y disponibilidad para compartir conmigo el desarrollo de la presente investigación.

Debo agradecer de manera especial y sincera a la Dra. Martha Patricia Vives Hurtado por aceptarme para realizar esta tesis doctoral bajo su dirección.

Quiero expresar también mi agradecimiento a la Dra María de los Ángeles Chamorro Zárate, por su importante aporte y participación activa en el desarrollo de la presente tesis y a la Universidad Veracruzana de Xalapa México, por permitirme compartir importantes momentos que fortalecieron y orientaron procesos que aportaron a la presente tesis.

De igual manera, mi agradecimiento al Dr. Nelson Ernesto López Jiménez Director del Doctorado en Educación y Cultura Ambiental (DECA) de la Universidad Surcolombiana de la ciudad de Neiva Huila, por darme la oportunidad, la motivación y su gran sabiduría para adelantar con éxito el doctorado.

Así mismo, a todo el personal administrativo del DECA y, en general, a la Universidad Surcolombiana, por el apoyo incondicional brindado.

Un agradecimiento especial al Dr. Alfredo Olaya Amaya, por el apoyo brindado desde siempre y sobre todo por la amistad.

Igualmente agradecer al Dr. Juan José Burgos Acosta, Dra. Lucelly Correa Cruz, Dr. Alexander Molina Cabrera y al Magister Vicente Hormizda Mosquera, por contribuir con su análisis, aportes y validación del modelo metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia.

En general, quiero agradecer a todas y cada una de las personas que me acompañaron y realizaron sus aportes para el desarrollo de la presente investigación.

## TABLA DE CONTENIDO

Pág.

<b>ABSTRACT .....</b>	<b>2</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>3</b>
1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN .....	6
1.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN .....	11
1.2.1 Objetivo general.....	11
1.2.2 Objetivos específicos .....	11
1.3 JUSTIFICACIÓN.....	12
1.4 REFERENTES DE INVESTIGACIÓN.....	14
1.5 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN .....	21
1.5.1 Línea de investigación .....	21
1.5.2 Perspectiva epistemológica.....	21
1.5.3 Enfoque metodológico .....	22
1.5.4 Unidad de análisis.....	23
1.5.5 Procedimiento metodológico de la investigación .....	24
<b>2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA.....</b>	<b>31</b>
2.1 LA HISTORIA DEL PETROLERO EN EL MUNDO .....	31
2.2 EL PETRÓLEO EN LA AMÉRICA DESCUBIERTA.....	33
2.3 EL PETRÓLEO EN COLOMBIA.....	35
2.3.1 Consideraciones finales del análisis del ordenamiento jurídico del sector de hidrocarburos en Colombia.....	53
2.3.2 Marco institucional del sector de hidrocarburos en Colombia .....	55
<b>3. ANTECEDENTES Y DESARROLLOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA..</b>	<b>60</b>
3.1. La participación ciudadana en el marco internacional y nacional .....	60
3.2 Mecanismos nacionales e internacionales para la participación ciudadana.....	66
3.2.1 Mecanismos de participación ciudadana en Colombia .....	66
3.2.2 Mecanismos internacionales de participación ciudadana .....	67
<b>4. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y SUS CATEGORÍAS .....</b>	<b>70</b>
4.1 Perspectivas teóricas de la política pública.....	70
4.1.1 La democracia en las políticas públicas.....	73
4.1.2 La gobernanza en las políticas públicas .....	74
4.1.3 La participación ciudadana en las políticas públicas .....	76
4.1.4 La educación ciudadana en las políticas públicas.....	79
4.1.5 El rol del sujeto político en las políticas públicas .....	82

4.1.6 La educación ambiental desde la perspectiva de la política pública del sector de hidrocarburos .....	83
<b>5. ACTORES QUE INTERVIENEN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS .....</b>	<b>88</b>
5.1 Actores estatales .....	91
5.2 Actores políticos .....	93
5.3 Actores de la sociedad civil: .....	93
<b>6. ANÁLISIS DE LAS PERCEPCIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....</b>	<b>98</b>
<b>7. MODELO METODOLÓGICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DELIBERATIVA, CONCERTADA Y DE PLANEACIÓN COLECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA .....</b>	<b>127</b>
7.1 PROPÓSITO .....	131
7.2 PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORIENTADOS A LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HIDROCARBUROS .....	131
7.3 DEFINICIONES CONCEPTUALES QUE INTEGRAN EL MODELO PROPUESTO .....	133
7.4 NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA .....	135
7.5 FASES METODOLÓGICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA .....	137
7.5.1 Fase formativa y de fortalecimiento de escenarios participativos .....	141
7.5.2 Fase de gestación y preparatoria .....	142
7.5.3 Fase Diagnóstica .....	147
7.5.4 Formulación de las políticas públicas .....	152
7.5.5 Implementación y seguimiento de las políticas públicas .....	155
7.5.6 Evaluación .....	157
<b>8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES .....</b>	<b>159</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>	<b>163</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>173</b>

## INDICE DE FIGURAS

	<b>Pág.</b>
<b>Figura 1.</b> Principales tipos de conflictividad en el sector de hidrocarburos, periodo 2015-2020. .....	7
<b>Figura 2.</b> Vías de hecho por dpto con actividad de hidrocarburos, periodo 2015-2020.....	7
<b>Figura 3.</b> Vías de hecho y su tipología, periodo 2015-2020.....	8
<b>Figura 4.</b> Esquema histórico del marco legal de la propiedad del petróleo y sus protagonistas en Colombia.....	47
<b>Figura 5.</b> Actores que intervienen en las políticas públicas .....	91
<b>Figura 6.</b> Categorías conceptuales de las políticas públicas.....	98
<b>Figura 7.</b> Percepciones de las entrevistas y las categorías de las políticas públicas.....	99
<b>Figura 8.</b> Percepciones de los grupos focales y las categorías de las políticas públicas....	101
<b>Figura 9.</b> Mapa de relaciones de las categorías conceptuales de la política pública .....	104
<b>Figura 10.</b> Elementos representativos de la categoría de estudio de Democracia.....	105
<b>Figura 11.</b> Elementos representativos de la categoría de gobernanza.....	110
<b>Figura 12.</b> Elementos representativos de la categoría participación ciudadana .....	113
<b>Figura 13.</b> Elementos representativos abordados en la categoría de educación ciudadana.	119
<b>Figura 14.</b> Elementos representativos de la categoría de sujeto político.....	124
<b>Figura 15.</b> Modelo metodológico de la participación ciudadana en las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia .....	130
<b>Figura 16.</b> Principios rectores de la participación ciudadana en las políticas públicas .....	131
<b>Figura 17.</b> Niveles de incidencia de la participación ciudadana.....	137
<b>Figura 18.</b> Fases de la política pública del sector de hidrocarburos y sus mecanismos de participación.....	139

## INDICE DE TABLAS

	<b>Pág.</b>
<b>Tabla 1.</b> Unidad de análisis priorizados en la investigación .....	24
<b>Tabla 2.</b> Participantes de las entrevistas en profundidad .....	26
<b>Tabla 3.</b> Fases, etapas y técnicas de la investigación .....	29
<b>Tabla 4.</b> Antecedentes legislativos del recurso hidrocarburífero en Colombia y sus protagonistas .....	50
<b>Tabla 5.</b> Mecanismos y espacios de intervención de la participación ciudadana en las políticas públicas del sector de hidrocarburos .....	140
<b>Tabla 6.</b> Análisis de actores clave de la política pública .....	144

## RESUMEN

La investigación “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, se presenta como trabajo de tesis en el programa de Doctorado en Educación y Cultura Ambiental de la Universidad Surcolombiana y surge, como respuesta a la necesidad de repensar una nueva manera de abordar las políticas públicas en Colombia, en particular, la del sector de hidrocarburos, donde se incluya a la ciudadanía en su construcción y, así garantizar, que dicha política emerja como un proceso social, integral, incluyente, participativo y articulado entre los diversos actores estatales, políticos y de la sociedad civil que conforman el sector.

En razón de lo anterior, se considera importante realizar un aporte al sector, desde la concreción de un modelo conceptual y metodológico que permita trazar las directrices y los lineamientos para asegurar la participación efectiva de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas de hidrocarburos y, de esta forma, lograr transformaciones culturales que contribuyan a legitimar las decisiones de política y, a su vez, hacia la revalorización de la democracia.

Por consiguiente, se planteó la necesidad de investigar: ¿Qué lineamientos debe integrar un modelo conceptual y metodológico que incluya la participación ciudadana, como proceso educativo y de transformación cultural en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?

Para responder este interrogante, se analizó la evolución de la legislación del sector de hidrocarburos y los desarrollos normativos de la participación ciudadana en Colombia; las perspectivas teóricas y las categorías conceptuales y articuladoras de las políticas públicas, como también, las percepciones que tienen los actores acerca de los elementos participativos para la definición y la armonización de las políticas del sector.

Para ello, la investigación adoptó el paradigma epistemológico constructivista y la aplicación de métodos cualitativos, integrando técnicas de análisis, de interpretación y de comprensión de significados, para la reflexión y la construcción de acuerdos colectivos. Se espera que el modelo propuesto sirva como sustento referencial para orientar al gobierno y a la ciudadanía en general, en la configuración de una política pública construida desde escenarios de discusión y diálogo, para generar visiones conjuntas y articuladas entre actores estatales, políticos y de la sociedad civil, en dirección a las transformaciones culturales que necesita el país en materia de legitimación de la democracia participativa.

**Palabras clave:** Política pública, hidrocarburos, participación ciudadana, democracia, gobernanza, educación, sujeto político.

## ABSTRACT

*The research "Conceptual and methodological model of citizen participation in the construction of public policies of the hydrocarbon sector in Colombia", is presented as a thesis work in the Doctorate program in Environmental Education and Culture of the Surcolombiana university and arises, as a response to the need to rethink a new way of approaching public policies in Colombia, in particular, that of the hydrocarbon sector, where citizens are included in its construction and, thus, guarantee that said policy emerges as a social, comprehensive process, inclusive, participatory and articulated among the various state, political and civil society actors that make up the sector.*

*Due to the foregoing, it is considered important to make a contribution to the sector, from the concretion of a conceptual and methodological model that allows to draw up the guidelines and guidelines to ensure the effective participation of citizens in the construction of public policies on hydrocarbons and, in this way, achieve cultural transformations that contribute to legitimizing policy decisions and, in turn, towards the reevaluation of democracy.*

*Consequently, the need to investigate was raised: What guidelines should integrate a conceptual and methodological model that includes citizen participation, as an educational process and cultural transformation in the construction of public policies for the hydrocarbon sector in Colombia?*

*To answer this question, the evolution of the legislation of the hydrocarbons sector and the regulatory developments of citizen participation in Colombia were analyzed; the theoretical perspectives and the conceptual and articulating categories of public policies, as well as the perceptions that the actors have about the participatory elements for the definition and harmonization of sector policies.*

*For this, the research adopted the constructivist epistemological paradigm and the application of qualitative methods, integrating techniques of analysis, interpretation and understanding of meanings, for reflection and construction of collective agreements. It is expected that the proposed model will serve as a referential support to guide the government and citizens in general, in the configuration of a public policy built from discussion and dialogue scenarios, to generate joint and articulated visions between state, political and society actors civil, in the direction of the cultural transformations that the country needs in terms of legitimizing participatory democracy.*

**Keywords:** *Public politics, hydrocarbons, citizen participation, democracy, governance, education. political subject.*

## 1. INTRODUCCIÓN

Con la promulgación de la Constitución Política de 1991, Colombia se consagra como un Estado Social de Derecho y, reconoce un nuevo marco legal en materia de mayor participación ciudadana en la democracia. De esta manera, el país avanzó significativamente a posibilitar la participación de todos los ciudadanos en las decisiones que involucren intereses colectivos.

Sobre la base del marco jurídico del Estado Social de Derecho, la Carta Política del 91 dispuso en su artículo 2° los fines esenciales del Estado, en los que se encuentran, la de garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución, como también, la de facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (Art. 2 C.P). Así mismo, fijó el sistema de derechos y deberes que goza todo ciudadano colombiano, cuya garantía de efectividad se consagra en el artículo 95°, el cual reza: "(...) El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades". Esto significa que el amparo constitucional de la nación se rige sobre la ideología plena que todo derecho en Colombia, implica también un deber, por ende, se traduce de manera innegable al principio de reciprocidad. Frente a este principio, la Corte Constitucional ratificó su postura en la Sentencia C-657/97, al referirse acerca del equilibrio entre derechos y deberes, estableciendo que "La Constitución no solo reconoce derechos en cabeza de las personas sino que contempla obligaciones, deberes y cargas, correlativos a aquéllos, cuyo cumplimiento se exige a los asociados como factor insustituible para la efectiva vigencia de los postulados y mandatos constitucionales y para la realización de un orden jurídico, económico y social justo, como lo preconiza la Carta desde su mismo Preámbulo". En suma, la Corte concluye tras la declaratoria de la resolución, que el "El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución Política implica responsabilidades". Pues bien, con este postulado se recalca que, tanto los derechos como los deberes serán protegidos y reconocidos por el Estado colombiano, a fin de garantizar su efectividad y realización (Corte Constitucional, 1997).

En relación con lo anterior, se trae a colación que la participación ciudadana en Colombia se reconoce como un derecho, pero también, un deber. En consecuencia, la institucionalidad debe garantizar su concreción, para así dar cumplimiento al ordenamiento legal y normativo, por la cual se ampara la participación ciudadana en el Estado Democrático y Social de Derecho. En efecto, la entrada en vigencia de la Carta Política del 91, le otorgó valor constitucional a la participación ciudadana, reconociéndola como un principio fundamental en el ejercicio democrático, siendo indispensable no solo en el plano político, sino público, de allí que resulte imperioso vincularla en las decisiones de la política pública. En dicho sentido, así lo contempla la pretensión constitucional del artículo 95° y su numeral 5, al referirse: "La calidad de colombiano enaltece a todos los miembros de la comunidad nacional. Todos están en el deber de engrandecerla y dignificarla. El ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en esta Constitución implica responsabilidades (...). Son deberes de la

persona y del ciudadano: Participar en la vida política, cívica y comunitaria del país” (Constitución Política de Colombia, 1991).

Al respecto, este mandato se apoya en la interpretación emanada por la Corte, a través de la Sentencia C-1338/00 del 4 de octubre de 2000, donde sostuvo que “La participación ciudadana es un principio fundamental que ilumina todo el actuar social y colectivo en el Estado social de derecho, y que, persigue un incremento histórico cuantitativo y cualitativo de las oportunidades de los ciudadanos de tomar parte en los asuntos que comprometen los intereses generales. Por ello, la participación democrática es un derecho-deber, toda vez que le concede la facultad y a la vez la responsabilidad de hacerse presente en la dinámica social que involucra intereses colectivos” (Corte Constitucional, 2000).

Se considera, entonces, que la naturaleza participativa debe abarcar amplios espacios de debate público, y en gran medida, debe contribuir al progreso de una democracia participativa. De allí que el papel de la participación ciudadana en los procesos de política pública resulte crucial para materializar los ideales democráticos que busca el pueblo, entre ellos, la asunción del bien común, sin embargo, su papel va más allá, en el sentido de valorar la participación ciudadana como una condición fundamental para legitimar la toma de decisiones públicas. Al respecto, Torres & Santander (2013) señalan que “Las políticas públicas es un derecho y un deber de todos. La estabilidad de la democracia participativa depende tanto de instituciones que garanticen su libre cumplimiento y ejercicio como de la identidad, conducta y participación de los individuos” (p. 165).

La evolución de la participación ciudadana ha sido sucedida por desarrollos normativos, que se ilustran en disposiciones legislativas como la Ley 134 de 1994 donde se dictan normas sobre los mecanismos de participación ciudadana en Colombia, la Ley 152 de 1994 que reglamenta todo lo relativo a la participación ciudadana en la planificación y gestión de los planes de desarrollo, la Ley 850 de 2003 que define los lineamientos para las veedurías ciudadanas, Ley 1757 del 2015 por la cual se define los parámetros para la promoción y garantía del derecho a la participación democrática en las decisiones del interés colectivo y en el seguimiento al poder político.

En virtud de los anteriores preceptos, a continuación, se plantea una propuesta de modelo conceptual y metodológico para la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia, desde la perspectiva de la participación ciudadana, como una nueva manera de abordar las discusiones de las dinámicas sociopolíticas de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, que permita una interacción más democrática y una apropiación social en torno a las decisiones que necesita el país con relación al sector.

El desarrollo de la propuesta contempla inicialmente los aspectos preliminares de la investigación, que integra el problema abordado, la necesidad y pertinencia del proyecto, como también, los objetivos propuestos, de manera que se comprendan las

razones que motivaron al autor a plantear el tema de estudio, como aporte en el campo del conocimiento de la educación y la cultura ambiental.

Se continúa con la descripción de los antecedentes legislativos y el marco institucional del sector de hidrocarburos en América y, particularmente, en Colombia, donde se presenta un breve recuento del ordenamiento y las principales disposiciones normativas que han marcado el devenir histórico del petróleo, desde el periodo precolombino, pasando por la época republicana y finalizando con los recientes desarrollos jurídicos establecidos en el país. Este proceso histórico se aborda con el propósito de indagar la manera en que ha evolucionado la legislación del sector, al tiempo que, pretender evidenciar cómo ha sido la participación ciudadana en el transcurso de la historia del país, como también, poner en perspectiva la acción del Estado frente a su función administrativa y reguladora del recurso en el territorio colombiano.

Seguidamente, se introduce el marco legal de la participación ciudadana, abordando sus principales desarrollos jurídicos, mecanismos e instancias de carácter nacional e internacional, que faculta al pueblo colombiano para intervenir en las decisiones que los afecta por las dinámicas del sistema político y socioeconómico. Este recorrido histórico de la participación ciudadana aporta elementos de análisis para determinar el avance o retroceso del país, en materia de garantía de los derechos ciudadanos, en especial, en las decisiones que se presentan en el sector de hidrocarburos, en sus fases de exploración y explotación.

Posteriormente, se presentan los resultados obtenidos de la aplicación de las técnicas de recolección de información cualitativa, que refleja la percepción que tienen los actores participantes con respecto a la noción de las políticas públicas y las asociaciones a las categorías conceptuales: Democracia, participación, gobernanza, sujeto político y educación ciudadana.

Finalmente, se plantea la propuesta metodológica de la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos que abarca aproximaciones teóricas y conceptuales de la definición de política pública, sus categorías conceptuales, actores y etapas que la componen, para así profundizar en las diversas perspectivas que giran alrededor del ejercicio de las políticas públicas y que influyen de manera significativa en la comprensión del proceso de las políticas en su integralidad. Así mismo, la propuesta incluye los mecanismos participativos propuestos para la configuración de los ideales democráticos, que se espera se produzcan en los distintos espacios y escenarios, para que se puedan lograr puntos de encuentro colectivo y, de esta manera, sean las fuentes para la legitimación de las decisiones que hagan parte de la política pública del sector hidrocarburífero.

Para la formulación de la propuesta metodológica, se tomó como base la confluencia de los diversos elementos señalados por los actores que hicieron parte de los instrumentos aplicados, y que posibilitaron la estructuración del análisis en torno a la manera en que sus distintas percepciones coinciden en la necesidad de construir una política pública en el sector de hidrocarburos, que incluya la participación efectiva de

la ciudadanía y la concurrencia los actores que deben integrar el sector, con la cual se pueda avanzar verdaderamente hacia la senda de una política de hidrocarburos asociada al interés público, es decir, donde se refleje la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones del sector extractivo en Colombia.

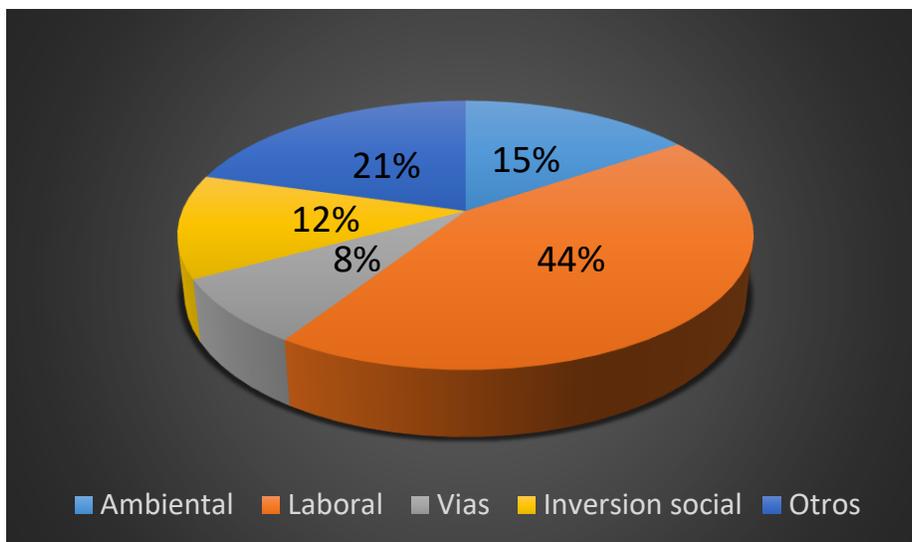
## **1.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN**

Los hidrocarburos en Colombia se han posicionado como uno de los sectores de mayor relevancia en la economía del país. Se constituye como una fuente importante de ingresos fiscales para la financiación de proyectos de inversión, sin embargo, el crecimiento de las actividades del sector ha generado una fuerte oposición en las regiones donde se explora y explota este recurso natural, por consiguiente, se han presentado aumento de diversos conflictos entre las comunidades, las empresas petroleras y los entes gubernamentales locales y nacionales.

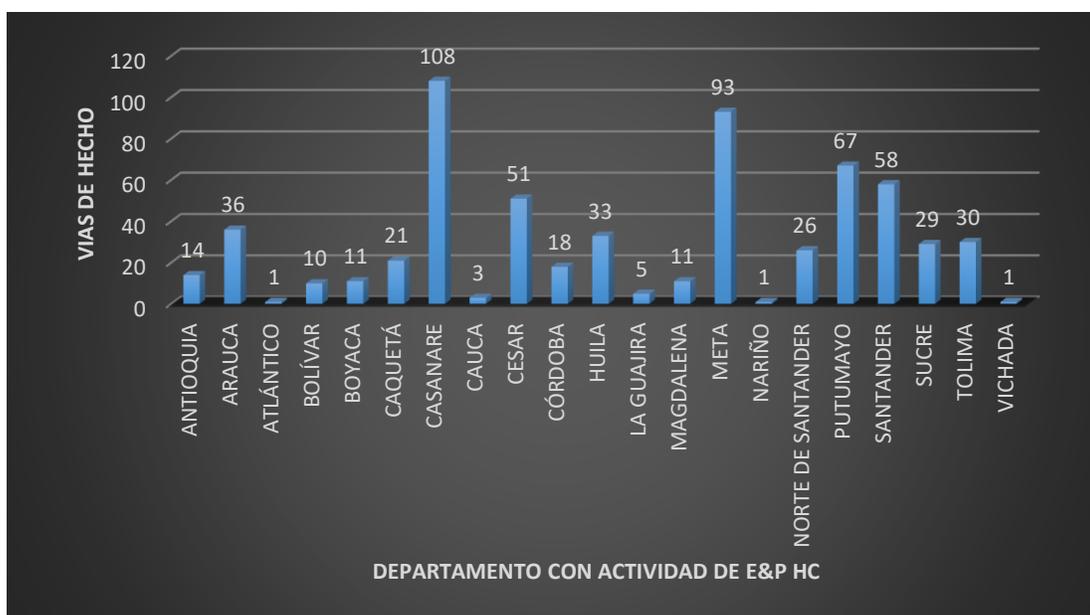
A través del sistema de monitoreo de incidentes sociales, la Asociación Colombiana de Petróleo (ACP) advirtió que desde el 2010 al 2015 se incrementó en un 519% la conflictividad social en Colombia, principalmente, por causas relacionadas con temas ambientales, laborales, contratación de bienes y servicios, tierras, inversión social y garantía de derechos, vías, regalías, consulta previa (PNUD, 2016).

El análisis de conflictividad social en el sector de hidrocarburos realizado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el marco del acuerdo de cooperación con la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), las variables más comunes que están asociadas a esta problemática, son las relacionadas con protestas, bloqueos y daños a la infraestructura por parte de la ciudadanía, que se muestra inconforme con las decisiones tomadas por el gobierno nacional, y la forma como las empresas del sector de hidrocarburos operan los proyectos otorgados en sus territorios. Adicional a esto, la situación empeora para algunas regiones que padecen el conflicto armado y para otras que vienen siendo afectadas por el nuevo marco legal de regalías, que les sustrajo recursos a las zonas mayores productoras de petróleo, lo que hace que se presenten factores de inequidad en las inversiones, por ende, se incrementan las disputas y se incentiva el desarrollo de vías de hecho por parte de las comunidades afectadas (Núñez, 2016).

Según el Sistema de Información Geográfico de la ANH (SIGETH), durante el periodo 2015 a marzo 2020 se registraron 626 vías de hecho en las zonas donde se adelantan actividades de exploración y producción de hidrocarburos en Colombia, teniendo como principales causalidades de la conflictividad de tipo laboral, ambiental, inversión social, vías y otros (Ver figuras 1, 2 y 3).

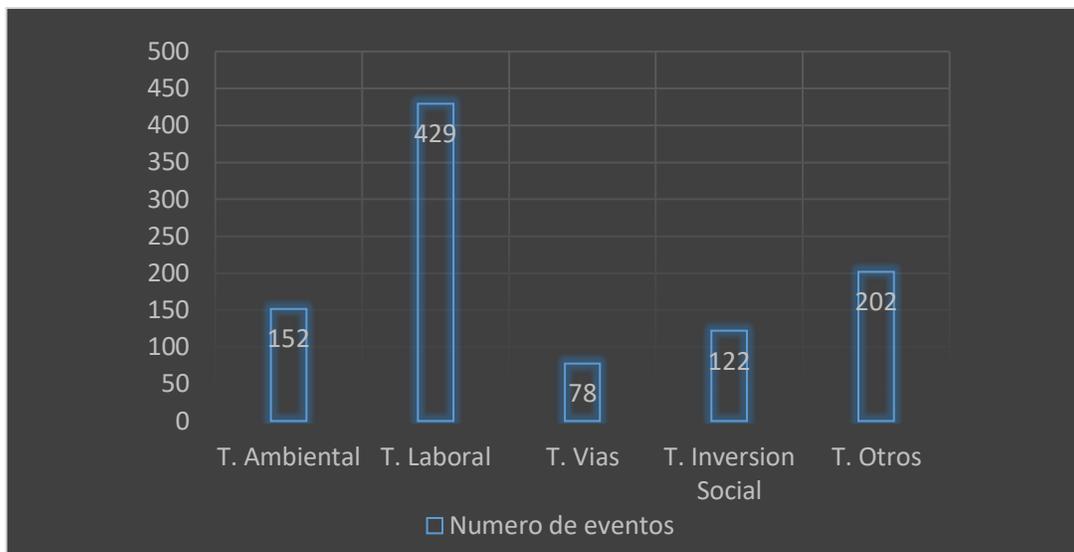


**Figura 1.** Principales tipos de conflictividad en el sector de hidrocarburos, periodo 2015-2020. (Fuente: Sistema de Información Geográfico de la ANH (SIGETH), 2020. Disponible en <http://sigeth.anh.gov.co/por/convive-visor.html>)



**Figura 2.** Vías de hecho por departamento con actividad de hidrocarburos, periodo 2015-2020. (Fuente: Sistema de Información Geográfico de la ANH (SIGETH), 2020. Disponible en <http://sigeth.anh.gov.co/por/convive-visor.html>)

De igual forma, los diez departamentos con mayor producción de hidrocarburos en Colombia son: Meta, Casanare, Santander, Arauca, Boyacá, Putumayo, Huila, Cesar, Antioquia y Tolima (SIGETH-ANH,2020)



**Figura 3.** Vías de hecho y su tipología, periodo 2015-2020.

(Fuente: Sistema de Información Geográfico de la ANH (SIGETH), 2020. Disponible en <http://sigeth.anh.gov.co/por/convive-visor.html>)

Adicional a esto, la conflictividad también empeora, debido a que las comunidades sienten temor frente a los impactos y consecuencias ambientales que generan las prácticas de exploración y explotación de hidrocarburos en los ecosistemas y procesos sociales. Otros motivos que las comunidades perciben y que causan aumento en la conflictividad social están relacionadas con la falta de acompañamiento y seguimiento de las entidades de control y del gobierno nacional a los proyectos donde se están llevando a cabo la exploración y explotación del crudo (Fundación Picachos, 2015).

La ciudadanía expresa que a pesar que Colombia cuenta con una amplia legislación ambiental para la protección y la conservación de los ecosistemas y los bienes sociales y culturales, es innegable que el abordaje legal está muy generalizado para todo el país, no obstante, las comunidades estiman necesario generar puntos de encuentro con el gobierno nacional, para trazar una metodología que permita la construcción de las políticas públicas de hidrocarburos con lineamientos diferenciados, para las distintas regiones donde se llevan a cabo actividades de exploración y explotación, y en donde se garantice la participación ciudadana en dicha construcción.

Así mismo, las comunidades expresan que se sienten excluidas en la toma de decisiones de los proyectos hidrocarburíferos que llegan a las regiones, y en consecuencia, se generan tensiones ante las expectativas de nuevas operaciones de la industria, que dejan de lado las necesidades y los intereses ciudadanos por la falta de espacios de diálogos entre el gobierno, las empresas petroleras y las comunidades, para la socialización de los planes y las políticas públicas que apunten a la construcción de un marco jurídico acorde a los contextos y potencialidades de las regiones (Fundación Picachos, 2015).

Por lo anterior, la percepción de los pobladores que habitan en zonas de actividad petrolera es que a los territorios llegan políticas impuestas y contrarias a las que necesitan las regiones, en contravía con los planes de desarrollo y ordenamiento que buscan promover el desarrollo sostenible acorde a los intereses de todos (Fundación Picachos, 2015).

Aunque existen entidades gubernamentales y normatividad vigente para el seguimiento de la operatividad de los proyectos hidrocarburíferos en Colombia, esto no significa que la ciudadanía tenga plena garantía de sus derechos para participar en la formulación de los planes, programas y políticas que le conciernen a este sector.

Aunado a lo anterior, la ciudadanía expresa desinterés y apatía hacia la acción pública. Esto significa que la ciudadanía tiene poco interés por involucrarse en los procesos de planeación de las políticas públicas, lo que resta receptividad y legitimidad a las mismas, en desmedro de la democracia.

Para Salazar *et al.* (2015) existen algunos problemas en el ejercicio participativo de construcción de política pública, en el sentido en que quien ejerce el poder político es renuente a abrir el debate, la consulta y sobre todo la decisión a la participación ciudadana; y gran parte la ciudadanía tiene apatía y falta de motivación para implicarse en las decisiones públicas.

En consecuencia, la participación ciudadana en los asuntos públicos es muy reducida, limitándose en algunos casos a ejercer la clásica participación ciudadana de tipo electoral y dejando de lado otras formas de participación que requieren una ciudadanía más activa hacia la deliberación, la interacción, el diálogo constructivo y la toma de decisiones con respecto a problemas de interés público.

La falta de interés de la ciudadanía en la construcción de las políticas públicas está asociada a que la población tiene la percepción que las políticas es un tema que le concierne sólo al gobierno y a los expertos, lo que se deriva en el rechazo y la indiferencia de la sociedad hacia la temática. Algunos estudios concluyen que la participación ciudadana únicamente llega a los niveles tradicionales de tipo informativo y consultivo, dejando de lado otros niveles importantes como el decisorio, el control social y la ejecución. En suma, lo anterior se refiere a que la participación ciudadana se restringe más a un carácter simbólico o pseudo-participativo (Eguía & Ortale, 2007).

Este escenario refleja la existencia de una ciudadanía pasiva, que ejerce poca influencia sobre la política y la gestión institucional, de manera que, no incide integralmente en las decisiones de interés común, lo que representa no sólo un problema educativo, sino también cultural.

Ante esta realidad, el sistema escolar no es ajeno a esta lectura, debido a que en los contextos educativos no se está abordando integral y responsablemente las prácticas democráticas, que le permitan a los estudiantes interpretar y comprender las problemáticas cotidianas. En consecuencia, siguen funcionando contenidos tradicionales, que no reflejan la formación de ciudadanos críticos y reflexivos y, donde

el alumnado se acostumbra a resolver los problemas de forma mecánica, sin explicitar ni movilizar sus propias ideas, ni cruzar e intercambiar argumentos y sin negociar los significados (García & Alba, 2008, p. 4). En este sentido, es probable que el entorno escolar está dejando de lado el papel social de la escuela en la formación de una ciudadanía democrática, que poco se interesa por participar en las discusiones de las problemáticas que subyacen en los escenarios locales y globales. Además, existe una idea generalizada en la sociedad como en el estudiantado acerca del concepto de participación ciudadana, que lo relaciona más desde una perspectiva electoral y de carácter partidista, donde el ciudadano es considerado como un elector que debe asumir su compromiso a sufragar. En todo caso, en los procesos formales en la escuela o informales en la vida cotidiana, cada día se hace más visible la falta de interés de la ciudadanía por participar en el ejercicio deliberativo y de concertación colectiva, como en efecto, las políticas públicas.

Por otro lado, esto permite evidenciar que en los contextos de educación formal poca atención se da a los currículos de enseñanza relacionados con la educación ambiental y los sectores productivos, en particular, con el energético y los hidrocarburos, el cual no posibilitan escenarios de discusión y análisis, para que el estudiante pueda establecer la influencia del petróleo y sus derivados en la vida cotidiana y sus efectos en los sistemas naturales y sociales. En los contextos educativos formales es común el estudio y el análisis de algunos recursos naturales, como por ejemplo, el agua, el suelo, los bosques, sin embargo, poca importancia se da al conocimiento de otros recursos, como los no renovables, entre ellos, el petróleo y los minerales. Por consiguiente, se forma a un estudiante que no se interesa por comprender su realidad, ni por indagar en las problemáticas de los hidrocarburos (o recursos no renovables), siendo necesario que se genere la reflexión acerca del papel que deben cumplir las instituciones escolares en su compromiso por formar ciudadanos que se interesen por los asuntos públicos y sean partícipes de prácticas democráticas en procura de orientar al estudiante para actúe como un sujeto con sentido social, ético y participativo, aportando en la construcción de políticas públicas y en los procesos de veeduría ciudadana.

Aunque Colombia ha logrado avances importantes en la legislación de los hidrocarburos, todavía queda mucho por trabajar con respecto a la construcción de políticas que apunten a generar un mayor interés de la ciudadanía en la formulación de las mismas, desde la perspectiva incluyente, sostenible y diferenciada, si se tiene en cuenta que en el país no existen ejercicios, ni estudios disponibles que evidencien la inclusión de la ciudadanía en la formulación de las políticas, y menos aún en las relacionadas con el sector de hidrocarburos.

Al respecto, es necesario avanzar hacia el fortalecimiento de una política pública del sector de hidrocarburos, que esté integrada por escenarios de discusión y diálogo, que son determinantes en la eficiencia de su adopción; y para ello se requiere que la normatividad vigente que regula los hidrocarburos en Colombia, incluya una metodología que promueva la participación ciudadana como eje central en la construcción de las políticas públicas y que, además, contribuya hacia la revalorización de la democracia.

Frente a lo anterior, se consideró necesario realizar una investigación que genere respuestas satisfactorias a la siguiente pregunta de investigación: ¿Qué lineamientos debe integrar un modelo conceptual y metodológico que incluya la participación ciudadana, como proceso educativo y de transformación cultural en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?

## **1.2 OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN**

En concordancia con la pregunta anterior, se consideró pertinente plantear los siguientes objetivos de investigación:

### **1.2.1 Objetivo general**

Proponer un modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana como estrategia educativa y de transformación cultural en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia.

### **1.2.2 Objetivos específicos**

- 1) Describir el proceso histórico y los desarrollos recientes de la legislación del sector de hidrocarburos en Colombia, en sus fases de exploración y explotación.
- 2) Identificar los antecedentes y desarrollos normativos de la participación ciudadana, así como sus instancias y mecanismos empleados en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia, en sus fases de exploración y explotación.
- 3) Conceptualizar las diversas perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas y sus categorías.
- 4) Analizar las percepciones que subyacen en la discursividad de los distintos actores, en referencia con la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos, desde la perspectiva de la participación ciudadana.
- 5) Proponer los componentes metodológicos que revalorizan la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia.

### 1.3 JUSTIFICACIÓN

El sistema institucional de Colombia basado en la Constitución Política de 1991, en sus Art. 1 y 2 estableció el modelo de Estado social de derecho, que integra como principios fundamentales ser una Nación democrática, participativa y pluralista. En este sentido, el Estado colombiano por principio constitucional, garantizará la participación de todos en las decisiones que los afecten y en la vida económica, política, administrativa y cultural. Esto significa un avance importante para Colombia, porque privilegia el ejercicio de la participación ciudadana como una forma de construir democracia. Así mismo, la Carta Magna del 91 en sus artículos 40, 79, 90, 103, 152, 270, también reconoce que todos los colombianos, como poseedores de derechos y deberes, pueden participar e intervenir en las decisiones de los asuntos públicos que les afecta y que son de su interés. Estos preceptos fueron reglamentados inicialmente por la Ley 134 de 1994 “por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana” y, posteriormente, complementados y modificados a través de la nueva Ley estatutaria de participación ciudadana 1757 de 2015 “Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática”. Igualmente, otro desarrollo normativo en materia de participación ciudadana lo constituye la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo", en lo que respecta a las garantías que debe promover el gobierno colombiano para facilitar la discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, con el fin de que la ciudadanía pueda participar eficazmente en este proceso. Además de los anteriores aspectos legales, se destaca que en el punto 2 “Participación política: apertura democrática para construir la paz” del Acuerdo Final<sup>1</sup>, se establece como compromiso entre la Delegación del Gobierno de Colombia y la Delegación de las FARC-EP “asegurar la participación ciudadana en la discusión de los planes de desarrollo, de las políticas públicas y, en general, de los asuntos que atañen a la comunidad y que inciden efectivamente en las decisiones de las autoridades y corporaciones públicas correspondientes” (Delegación del Gobierno Nacional y Delegación de las FARC-EP, 2016).

Así mismo, la participación ciudadana en el contexto mundial ha sido reconocida a través de la promulgación de diversos instrumentos y tratados internacionales suscritos por Colombia, entre ellos, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Agenda 21 de la ONU de 1992, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y su objetivo 16 “Garantizar la adopción en todos los niveles de decisiones inclusivas, participativas y representativas que respondan a las necesidades”, como también, la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública y adoptada por Colombia en el 2009 en el marco de la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.

En línea con lo expuesto, es importante acotar que la presente investigación se enmarca en los anteriores lineamientos normativos, esperando entregarle al país un modelo conceptual y metodológico que promueva la participación ciudadana como

---

<sup>1</sup> “Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera”, suscrito entre el Gobierno de Colombia y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC- EP) el 24 de noviembre de 2016, y refrendado por el Congreso de la República mediante Acto Legislativo 01 de 2016.

estrategia educativa y de transformación cultural que se necesita en Colombia, para reorientar la construcción de las políticas públicas, en especial, la del sector de hidrocarburos.

Para que lo anterior se cumpla, es importante que las instituciones educativas de básica, media y superior establezcan contenidos que faciliten la formación de estudiantes como ciudadanos que se interesan por ser sujetos activos y partícipes de los asuntos públicos que les afectan, y al tiempo, desarrollen prácticas curriculares para que los estudiantes adquieran competencias argumentativas y habilidades críticas, que les permita participar en ejercicios democráticos como, por ejemplo, la construcción de planes de gobierno, políticas públicas, y también, participen en las discusiones de problemáticas relacionadas con la educación ambiental y la explotación de los recursos naturales no renovables, como el petróleo.

En este sentido, la educación para la formación de ciudadanía en los ámbitos escolares debe convertirse en un escenario propicio para el análisis de las problemáticas socioambientales, de manera que los alumnos se aproximen a estas realidades y construyan posiciones frente a las mismas. Así, el papel de la escuela como educadora para la ciudadanía debe estar comprometida en la formación de un sujeto activo, pensante, crítico y sensible por las realidades sociales, que lo llevan a generar cambios culturales en su comportamiento y, por ende, lo motive a intervenir en el ejercicio público, cuyo elemento integrador sea la práctica participativa, con el cual se podrán lograr transformaciones culturales que contribuyan a legitimar la democracia y a su vez, la construcción de las políticas públicas .

Aunque existen reglamentaciones que propician la participación de la sociedad en los asuntos públicos, se requiere proponer una metodología que integre el conjunto de principios y disposiciones establecidas en la legislación colombiana y sus acuerdos internacionales en materia de participación ciudadana, de manera que, el modelo propuesto se constituye en una apuesta integradora y transitable hacia escenarios más democráticos que fortalezcan la construcción de las políticas públicas, desde una perspectiva incluyente, donde la ciudadanía sea la protagonista del proceso. Del mismo modo, se espera que, el modelo metodológico planteado, pueda contribuir a regular la conflictividad que se presenta en el sector de hidrocarburos, debido a que se plantea un enfoque donde la ciudadanía interactúe en su construcción y se sientan parte fundamental del cambio transformador que deben tener las políticas públicas, en especial, la del sector de hidrocarburos.

De igual forma, el modelo metodológico servirá como fuente de consulta y a la vez, aportará lineamientos para fortalecer programas e iniciativas gubernamentales, como la Estrategia Territorial de Gestión Sostenible y Equitativa del Sector Hidrocarburos (ETH), que busca generar espacios de diálogo entre los diferentes actores del sector, como mecanismo de prevención y transformación de la conflictividad que se genera en los territorios donde opera la industria petrolera en Colombia, para que a través de escenarios participativos se construyan propuestas conjuntas y se busquen soluciones a las problemáticas que se generan en la actividad hidrocarburífera.

Finalmente, se espera que los resultados del estudio se constituyan en un referente para orientar la construcción de las políticas públicas, como una apuesta de gobernanza inclusiva para fortalecer la participación ciudadana y su incidencia en la toma de decisiones de política pública, en especial, para el sector de hidrocarburos. Por ello se espera que el estudio de gran interés para los diferentes actores gubernamentales, académicos y privados, entre ellos, corporaciones públicas como el Congreso de la República, Asambleas Departamentales y Concejos Municipales; el Gobierno Nacional y los Ministerios de Minas y Energía, Interior, Ambiente y Desarrollo Sostenible; la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), las Corporaciones Autónomas Regionales; Gobernaciones y Alcaldías de los municipios donde operan proyectos de hidrocarburos. De igual forma para los entes de control como la Contraloría General, Procuraduría General, Defensoría del Pueblo y Personerías Municipales; las empresas mixtas y privadas que están a cargo de la operación de los proyectos de exploración y explotación, como también, para las empresas contratistas que ofrecen servicios especializados y logísticos a los operadores. Así mismo, para las instituciones académicas y científicas, organizaciones civiles, comunitarias, sindicales, gremio periodístico y sociedad en general interesado en el sector.

#### **1.4 REFERENTES DE INVESTIGACIÓN**

La información contenida en este apartado, establece algunas referencias investigativas relacionadas con el tema abordado, para ello, se definieron categorías de análisis que permitieron la indagación de fuentes, a partir, de la consulta en las bases de datos *Redalyc*, *Scielo*, *Dialnet* y *Scopus*. También se revisaron investigaciones directas en bibliotecas, artículos científicos, foros, ponencias, tesis de grado doctoral y de maestría. De esta revisión, se encontraron siete investigaciones internacionales que se relacionan con el propósito central de la presente investigación doctoral. La búsqueda se realizó a partir de la relación entre las siguientes categorías de análisis: Participación ciudadana, políticas públicas, gobernanza, democracia y sector de hidrocarburos. Recientemente, se abordaron dos investigaciones en Colombia que están asociadas a los mecanismos de participación ciudadana en relación con las actividades extractivas y otra vinculada a los conflictos socio-ambientales en la exploración petrolera y sus representaciones sociales.

Los referentes investigativos que se presentan a continuación, representan avances importantes relacionados con las categorías de análisis planteadas, la cual aportaron elementos para el análisis, la reflexión y el desarrollo de la investigación:

De la Maza (2010), en su tesis doctoral “Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile”, analizó los vínculos entre sociedad civil y el Estado como factores de la construcción de la gobernabilidad democrática en Chile, en los años ochenta, a los desafíos del escenario democrático latinoamericano del siglo XXI. Se estudiaron tres factores que revelan los alcances y límites de las políticas públicas desde el punto de vista de la democratización: la diversidad y grado de articulación de las agendas de la política social; las redes de políticas públicas y la incidencia de la sociedad civil a través de la participación; y la constitución de una

nueva élite política proveniente en gran medida de la sociedad civil, pero que se transforma en su tránsito a la política y a la administración. Estos elementos permitieron correlacionar los efectos de la democracia participativa, la participación ciudadana y las políticas públicas en el proceso político nacional de los últimos 20 años del siglo XX. El estudio concluye que la participación ocupa un espacio institucional reducido y con baja articulación al ciclo de las políticas públicas. También estableció que la participación ciudadana es dependiente de factores políticos, institucionales y de características de los actores sociales implicados. Para el caso chileno, permite establecer que a partir de su “modelo exitoso” de dictadura militar hacia una institucionalidad democrática estable (considerado como modelo para otros países y como excepción en relación con el resto de la región, aunque con un balance contradictorio acerca de la calidad de su democracia), la sociedad civil no recuperó su rol anterior al golpe militar, ni conquistó un estatuto de autonomía y fortaleza para la profundización democrática. El nuevo cambio político en la conducción del poder ejecutivo dio paso a la coalición de derecha, para la cual los temas de participación en las políticas públicas siguen ocupando un lugar aún mucho más restringido.

Otra investigación realizada por Morales (2014) analizó el proceso de la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas locales y las interrelaciones de la ciudadanía con el Distrito VI del municipio de Managua en Nicaragua, en el periodo 2007-2013, en el marco del nuevo modelo de participación ciudadana (Gabinetes de la familia, la comunidad y la vida) implementado por Decreto presidencial 112 de 2007, abordando el tema desde dos ejes fundamentales: La participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas y el protagonismo e incidencia de la ciudadanía en el desarrollo de los programas y servicios estatales. Los resultados determinaron que la participación que se construye desde las bases territoriales con una organización relativamente joven y en evolución, funcionan más como un mecanismos de articulación y gestión institucional para adecuar la oferta pública a las necesidades de las comunidades, cuyos alcances están orientados a apoyar la autogestión de las comunidades, en la búsqueda de un ciudadano cada vez más propositivo y no demandante y de un gabinete que coordina y articule con la comuna los temas que atribuyen al desarrollo de su comunidad. Se reconoce el aporte de la participación ciudadana y la idea de un gobierno relacional, que incluye a la ciudadanía en las decisiones y en la concertación de propuestas de solución a los problemas. Otro elemento importante en el análisis efectuado es que, aunque existe participación ciudadana en los temas sociales, ésta se reduce atender dos niveles de la participación que son la información y la consultiva o el debate, dejando de lado otros niveles importantes como la decisión, el control y la gestión compartida. Se estableció que los procesos participativos están fuertemente concentrados en la fase de información de la política pública, donde la ciudadanía es informada de los planes, programas y proyectos, sin embargo, se reduce la posibilidad de objetar las propuestas o de intervenir cuando el proceso está muy avanzado. En el nivel consultivo, los ciudadanos pueden entregar sus opiniones, sugerencias y perspectivas a las contrapartes, donde se pretende legitimar la política en este nivel. Se evidenció que la ciudadanía no participa en el nivel decisorio, según el referente de la escalera de Arstein, porque los gabinetes funcionan como facilitadores de información e insumos para que la alcaldía tome su mejor decisión. Las evidencias muestran que la participación ciudadana en el

distrito VI es de tipo instrumental, donde los habitantes contribuyen al diseño de la política pública desde los niveles informativo y consultivo, dejando por fuera el nivel decisorio, por cuanto la ciudadanía no hace efectivo los derechos que le otorga la normatividad de seleccionar alternativas en función de sus propios intereses. Este nivel queda supeditado a la decisión del gobierno local.

Bonilla (2015) analizó “La política extraccionista de hidrocarburos en Colombia y Ecuador: crítica desde el análisis del posdesarrollo”. El documento de carácter comparativo, haciendo énfasis en las características particulares que se presentan en estos dos países, bajo la necesidad de estimar la política extractivista como la única alternativa para el crecimiento y el desarrollo económico; esto en contravía de los marcos normativos y constitucional de los propios Estados, con referencia a factores de protección ambiental o de respeto a las comunidades originarias de las regiones. El autor concluye que, en ambos países, la política extractivista se antepone a los principios establecidos en el ordenamiento constitucional y normativos, que garantiza como fundamento esencial la protección del medio ambiente. Lo anterior se deriva por las posturas de corte neoliberal adoptadas por ambos países, y que les ha permitido redefinir sus políticas hacia la búsqueda del desarrollo económico sostenible, sin tomar en consideración los grandes costos medioambientales y la agudización del conflicto social que aumenta cada día.

Salazar *et al.* (2015) realizaron el estudio “Participación ciudadana en la construcción de políticas públicas. Entre la realidad y la utopía”. La investigación tuvo como propósito analizar desde una perspectiva psicosocial el papel que ha jugado el marco institucional ecuatoriano para limitar o impulsar la participación ciudadana en las políticas públicas, desentrañando los vínculos entre actores sociales, sus motivaciones, prejuicios y estereotipos, así como la carga emocional, cultural y social que el ciudadano trae consigo al involucrarse en el proceso participativo (p. 94). Los autores establecieron que la motivación es importante y está vinculada a la carencia de alguna necesidad humana, lo que hace que la población confíe en la posibilidad de enfrentar esa necesidad y buscar soluciones, pero si la estrategia escogida para resolver el problema no funciona, la motivación desaparece y eso fue precisamente lo que se encontró en esta investigación. La gente asistió con mucho entusiasmo, pero al ver que sus propuestas no fueron tenidas en cuenta, se desencantaron. Cuando la población pierde interés en los procesos de diálogo constructivo, se genera el escepticismo y la frustración; lo cual profundiza la apatía y la inanición social en la que muchos analistas consideran, se encuentra la población (Salazar *et al.*, 2015, p. 106).

El trabajo de Ramírez (2015) titulada “Modelos de participación ciudadana. Una propuesta integradora” desarrollada en Madrid-España, donde la investigación contribuye a entender los factores que inciden para que un ciudadano participe en el quehacer del gobierno local, como también, estuvo dirigida a establecer las variables que influyen para que un ciudadano se involucre en políticas participativas. El objetivo del estudio estuvo dirigido a proponer y evaluar un modelo explicativo de la participación ciudadana a partir de un conjunto de variables derivadas de las teorías de la elección y de las teorías estructurales. El autor pone en consideración el modelo como apoyo teórico a técnicos y políticos de gobiernos locales que decidan incorporar en sus

agendas normativas, políticas públicas de tipo participativo, para involucrar más al ciudadano en la elaboración de políticas, descartando aquellas variables que resulten estadísticamente menos significativas y resaltando las variables que resulten de mayor impacto. El enfoque de la investigación fue de tipo empírico con método cuantitativo, utilizando modelos de ecuaciones estructurales para encontrar variables explicativas de la participación ciudadana. La investigación contrastó las teorías de la elección y las teorías estructurales. Las primeras explican que la participación de los individuos depende de tres elementos: el costo de participación, el beneficio que se pueda obtener y la capacidad de influir en la consecución de resultados a través de la propia participación (Anduiza y Bosch, 2004 citado en Ramírez 2015). En las teorías estructurales, la participación ciudadana es producto de fuerzas de macro nivel social y no de elección individual, de acuerdo a estas teorías, las estructuras sociales y políticas importan y juegan un papel trascendental para la participación ciudadana (Ramírez, 2015, p. 36). Se concluyó que un ciudadano se involucra en las políticas participativas cuando existe una disposición de recursos individuales para la educación, un interés por la política, unos bajos niveles de desafección política, mayor predisposición a participar en actividades políticas no electorales y normas sociales positivas que generan eficacia y orgullo comunitario. Esto se debe a que las actividades políticas no electorales requieren de mayor cantidad de recursos y esfuerzos personales, a diferencia de la participación convencional a través del voto, que no implica mayores costos para el ciudadano. Con relación a las teorías estructurales, se evidenció la relevancia para la participación ciudadana estuvo relacionada con variables como la eficacia, recursos, movilización, pertenencia a grupos marginados, situación económica, confianza interpersonal, miembro de asociaciones, lazos comunitarios y miembro de redes informales.

El foro de políticas públicas para el desarrollo sustentable: horizontes en el siglo XXI, realizado en el 2017 y liderado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico de México, tuvo como propósito la discusión, el análisis y la reflexión de las políticas públicas para el desarrollo sustentable, examinando el papel del gobierno y de la sociedad civil en las problemáticas ambientales y la aplicación de las políticas para el manejo adecuado de los recursos naturales. A continuación, se relacionan algunas ponencias de interés enmarcadas en la participación ciudadana en las políticas públicas:

La ponencia “Hacia un nuevo enfoque de políticas públicas para la sustentabilidad en el desarrollo metropolitano, los retos de la educación y la participación ciudadana” analizó el problema de la habitabilidad de las ciudades para tomar acciones que permitan la construcción de políticas públicas que incidan en la sostenibilidad y sustentabilidad urbana, dirigidas a la competitividad y la adecuada atención a los problemas sociales a partir del fortalecimiento de la participación ciudadana, que logre en sí misma una mayor gobernanza y gobernabilidad de las grandes urbes (Vásquez & Carrillo, 2017, p. 98). La ponencia concluye que los acuerdos entre sociedad y gobierno representan los ejes para la construcción de políticas públicas, con visión metropolitana, políticas que cuenten con un enfoque integral para lograr sustentabilidad. Así mismo, la educación debe constituirse como el principal motor para la socialización de los grandes retos que enfrenta el planeta en materia de sustentabilidad, que permitan la

construcción de políticas públicas enfocada hacia un mejor desarrollo metropolitano. Por otra parte, la participación ciudadana debe permitir la articulación de los distintos intereses para resolver los problemas metropolitanos, y aportar los elementos necesarios para el desarrollo de las grandes ciudades, mejorando con ello la calidad de vida de sus habitantes (Vásquez & Carrillo, 2017, p. 105).

La ponencia “Transversalidad de los problemas complejos y su impacto en la formulación de políticas públicas” se sustenta en la decisión común que experimentan los sistemas de gobierno en diversas partes del mundo, donde las posibilidades de enfrentar eficazmente los grandes problemas que afectan el bienestar y prosperidad de la sociedad, dependerán no solo de una mayor coordinación, sino de un tipo de coordinación con una visión integral, donde todas las partes y las diferentes unidades de gobierno convergen e intervienen para decidir en materias de interés común la formulación de políticas desde una visión de país (Vásquez & Carrillo, 2017, p. 243-251).

Así mismo, el trabajo “Diagnóstico situacional de las políticas públicas en desarrollo sustentable en la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala y propuesta de modelo para su implantación” incluyó la generación de un diagnóstico de la percepción social en la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala (ZMPT) en México, en relación con las políticas públicas en materia de sustentabilidad en los gobiernos municipal y estatal. Se diseñaron estrategias para la elaboración de un modelo de implementación de políticas públicas para el desarrollo sustentable. Los resultados concluyen que, a partir del diagnóstico situacional de la percepción de la política pública en materia de desarrollo sustentable, se percibe una separación entre las expectativas de la sociedad con respecto al cumplimiento de las funciones del sector gobierno, por lo tanto, la población no identifica un impacto significativo de las políticas públicas en materia de sustentabilidad y el mejoramiento en su calidad de vida (Vásquez & Carrillo, 2017, p. 503-515).

La investigación de Pinochet Cifuentes (2017) titulada “Participación ciudadana en la gestión pública local: El caso de la comuna de Pudahuel”. El estudio determinó que la participación ciudadana se fomenta más en el contexto local, debido a que existe una relación más directa entre la comunidad y el Estado, debido a que se ejerce mayor control social y hay mayor evidencia de los impactos de la gestión pública. Para el caso de la comuna de Pudahuel, se encontró una baja participación comunitaria que está asociada a la desinformación ciudadana, la toma de decisiones unilaterales por parte del Municipio, la escasez de proyectos municipales y el desperdicio de recursos públicos (administrados por la municipalidad). Para el autor, esta situación genera impactos negativos relacionados con una disminución de la legitimidad, dado el alto poder y discrecionalidad del municipio, que no cuenta con una contraparte ciudadana que sea vigilante, colaboradora y co-creadora; un estancamiento del desarrollo de la comuna, generado por la escasez de propuestas ciudadanas y de iniciativas municipales; y un deterioro de la calidad de la democracia comunal, como consecuencia de la conducción de los asuntos públicos llevada a cabo por una minoría local (p. 80).

Por su parte, Mejía & Ramírez (2017) presentan el artículo “El control social en las políticas de hidrocarburos: Un análisis comparado de la participación indígena en Perú

y Ecuador”. El trabajo se estructura sobre la base de un análisis de congruencia que se realizó en torno a la consulta previa, para medir el estado actual del control social en Ecuador y Perú, como casos de fortalecimiento o déficit y su incidencia en las políticas públicas del sector extractivo. El análisis concluye que en Ecuador y Perú existe una fuerte relación entre el régimen político y el control social en el sector hidrocarburífero. En Perú se evidencia el fortalecimiento de la consulta previa como mecanismo participativo y de control social de la población en defensa de sus territorios y de sus derechos fundamentales, con la introducción de reformas institucionales que han evidenciado importantes avances sobre la participación indígena y, con ello, la obtención del consentimiento para llevar a cabo proyectos extractivos. El control social efectivo en Perú se materializó con la Ley de Consulta Previa y el Reglamento, cuyos instrumentos fueron incorporados en la política hidrocarburífera y que determinan el incremento de los procesos de consulta previa y la participación de las organizaciones indígenas, bajo el liderazgo de PeruPetro S.A. y la asesoría técnica del Ministerio de Cultura, a través de la Dirección de Consulta Previa. Por el contrario, en Ecuador, el déficit de control social se debe a la manera en que está diseñada la política petrolera y al excesivo de control político que implementó el gobierno en el país. En consecuencia, la consulta previa no garantiza que los derechos de los pueblos indígenas sean respetados, pues no acoge integralmente el consentimiento de las comunidades sobre explotar o no los territorios; por el contrario, funciona como un mecanismo informativo sobre el proyecto a ejecutarse. Por consiguiente, no es un mecanismo inclusivo en ninguna de sus etapas, lo cual revela un verdadero vacío normativo, pues actúa más como un requisito previo a la explotación del recurso que como un proceso participativo y efectivo para garantizar y precautelar derechos fundamentales (Mejía & Ramírez, p. 108).

El estudio de Mojica (2019) “Mecanismos de participación ciudadana en relación con las actividades extractivas. Caso extracción de hidrocarburos en el municipio de San Bernardo” se dirigió a la comprensión y el análisis de los mecanismos y las instancias de participación que tienen los ciudadanos del municipio de San Bernardo, Cundinamarca, Colombia, en el marco de las actividades para la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables. La metodología utilizada fue de carácter cualitativa con enfoque hermenéutico, que se basó en la revisión, el análisis documental y la aplicación de entrevistas a actores claves del sector de hidrocarburos. Tuvo como propósito caracterizar las instancias de participación ciudadana que tienen los habitantes de este municipio, con ocasión a lo dispuesto en la Constitución de 1991 y las Leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015, para así determinar la incidencia real de estos mecanismos en la toma de decisiones de las actividades extractivas en el territorio de San Bernardo, y la identificación de estrategias para fortalecer dichos mecanismos. La investigación concluye que los mecanismos de participación establecidos en el ordenamiento legal colombiano tienen un alcance exclusivamente informativo y consultivo, por lo tanto, no existe una participación incidente de las comunidades en los procesos de toma de decisiones debido a que no son suficientes para garantizar el derecho constitucionalmente amparado a la participación. No obstante, los mecanismos implementados en San Bernardo como la consulta popular y la movilización social en defensa al derecho a la participación, les ha permitido a los habitantes generar un aprendizaje social con respecto a la defensa de sus derechos políticos, lo que fortalece

el proceso de democratización que surge de abajo hacia arriba, a través de la movilización y la organización de la sociedad civil. La investigación también determina que no hay claridad jurídica sobre los alcances e implicaciones de los mecanismos de participación dispuestos en Colombia, debido a Interpretaciones ambiguas, el cual limitan el derecho a la participación política y a la autonomía de los territorios, lo que agrava la situación de incertidumbre, conflictividad social y el sentido de desprotección al derecho a participar. Finalmente, la investigación recomienda al Congreso de la República, elaborar un proyecto de Ley que acoja lo dispuesto en la Sentencia de Unificación SU-095/18 de la Corte Constitucional de Colombia, con referencia a que los mecanismos de participación ciudadana deben armonizar los principios de descentralización y autonomía territorial con los de coordinación y concurrencia.

La investigación doctoral de Rojas (2019) giró en torno a la comprensión de las representaciones sociales sobre el conflicto socio ambiental por exploración petrolera en el discurso de pobladores y campesinos, el Estado y otros actores sociales en el municipio de Valparaíso, departamento del Caquetá. Para ello, se analizó la postura de la política colombiana de hidrocarburos, con especial referencia en la exploración petrolera, así mismo, el estudio muestra la manera en que dialogan las representaciones sociales de los diversos actores y cómo se entrelazan en el conflicto socio ambiental por la exploración petrolera. Los resultados indican choques entre los diversos tipos de discurso de los actores, con respecto a conceptos de desarrollo, las relaciones entre el ser humano y la naturaleza, la confianza y el territorio. Así mismo, se establece que la política pública relacionada con los procesos de exploración petrolera en Colombia responde directamente a los estímulos de la economía internacional, cuyo balance se genera en términos de reservas y producción. Así mismo, la investigación concluyó que la normatividad colombiana referente al sector de hidrocarburos, no considera la participación social de las comunidades como parte del sistema de decisión política. De igual forma, la investigación señala que el conflicto socio ambiental en el sector de hidrocarburos se produce por la divergencia de conceptos, interpretaciones y tipos de discursos que tienen los diferentes actores que integran el sector, en aspectos relacionados con la concepción de desarrollo, las relaciones entre el ser humano y la naturaleza, la confianza y el territorio. Todo lo anterior contribuye a que se agudice el conflicto social entre las comunidades, el Estado y la industria petrolera (p. 141-142).

De esta manera, el ejercicio de la indagación acerca de los referentes de investigación relacionados con las categorías de análisis “participación ciudadana, políticas públicas, gobernanza y democracia participativa” comprende una amplia literatura en el mundo académico, siendo bastante compleja y multidisciplinaria, debido a que ha sido discutida desde distintas visiones ideológicas, de ahí la importancia de establecer un punto de referencia más concreto que permita analizarla desde un sector más específico. De modo se pudo determinar que, desde la perspectiva particular de la participación ciudadana en las políticas públicas del sector de hidrocarburos, la búsqueda de información fue muy reducida y, más aún, en Colombia es mucho más incipiente, por lo tanto, se espera que los estudios planteados anteriormente sirvan de sustento para la discusión de los resultados que se generen en el marco de la presente investigación.

## **1.5 METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN**

### **1.5.1 Línea de investigación**

La línea investigativa enfoques educativos para la construcción de una cultura ambiental, cuenta con los diferentes grupos de investigación que en el campo de la educación participan en el proyecto doctoral, los cuales tienen desarrollos investigativos inherentes a la problemática relacionada con los enfoques educativos y su aporte e impacto en la consolidación de la cultura ambiental. En esta línea se concentrarán como insumo determinante investigaciones relacionadas con las problemáticas que subyacen en contextos escolares y no escolares en relación con los modelos, enfoques, prácticas y acciones formativas muy en consonancia con la problemática ambiental expresada en sus diferentes manifestaciones (López *et al.* 2012).

La relación de la presente tesis doctoral con la línea de investigación, se sustenta en los procesos educativos y de transformación cultural ciudadana y ambiental que propiciará el desarrollo de un modelo conceptual y metodológico para la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas en el sector de hidrocarburos. La formación democrática tiene como base la consolidación del sujeto político, lo que significa que los ciudadanos tomen consciencia de lo público como asunto de todos, de manera que, la participación se convierta en el mecanismo de realización de la democracia. La industria de los hidrocarburos representa un sector económico importante en la producción nacional, que la convierten en una actividad estratégica para el desarrollo del país, por lo tanto, se constituye en un asunto de interés general la participación ciudadana en la toma de decisiones que permitan organizar y reglamentar este sector en Colombia.

### **1.5.2 Perspectiva epistemológica**

El enfoque propuesto en la investigación corresponde a un paradigma investigativo de tipo constructivista.

En el paradigma constructivista según Roth (2008), la realidad es una construcción social y, por lo tanto, la realidad objetiva no es asequible a los investigadores, incluso no existe, porque cada individuo puede ver la realidad de forma diferente, es decir, la realidad es relativa.

Para Hernández Sampieri *et al.* (2010), el constructivismo es interactivo, producto del vínculo entre el investigador y los participantes o fenómenos indagados.

Para estos autores, el constructivismo es el paradigma que más influencia ha tenido en la investigación cualitativa y se caracteriza por:

- La realidad no es objetiva, es edificada socialmente y se comprende desde diversas maneras.

- El conocimiento es construido socialmente por las personas que participan en la investigación.
- La investigación es en parte producto de los valores del investigador y no puede ser independiente de ellos.
- El investigador y los individuos estudiados se involucran en un proceso interactivo, por lo tanto, el conocimiento resulta de tal interacción social y de la influencia de la cultura.
- La investigación debe ser útil para mejorar la forma en que viven los individuos.

Por su parte, Ramos (2015) afirma que, en el constructivismo la realidad se construye interactuando con los sujetos que conforman el grupo social de estudio y que permite construir la teoría sustantiva resultante en la investigación.

De acuerdo con Vives (2011), en la epistemología constructivista es imposible separar al “conocedor” (sujeto de conocimiento) de lo conocido (objeto de conocimiento). Para Pérez (2005) la observación del investigador no es una actividad pasiva, en donde las acciones del investigador no se limitan a mirar el objeto de estudio, sino que entra en interacción con él, observando las prácticas, las conductas, las conversaciones, las narrativas de dichos observadores y los contextos en los que ellas se producen; en otras palabras, observar la interacción de los individuos y los ambientes en que ocurre, con el fin de recrear comprensivamente los significados y sentidos que el mundo vivido tiene para los actores indagados.

En suma, el razonamiento constructivista es pertinente para la tesis doctoral, porque implica un proceso creativo en el desarrollo de un modelo conceptual y metodológico que garantiza la participación de la comunidad en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos.

### **1.5.3 Enfoque metodológico**

La presente investigación se sustenta en el método cualitativo y el razonamiento abductivo, donde la perspectiva constructivista adopta, principalmente, el uso de técnicas de análisis, interpretación y comprensión del objeto estudiado.

El estudio cualitativo es definido por Hernández Sampieri *et al.* (2006) como:

Un método de recolección de datos sin medición numérica, que se utiliza para descubrir o afinar preguntas de investigación en el proceso de interpretación. Se desarrollan preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis de los datos, por ende, sirven para descubrir cuáles son las preguntas de investigación más importantes, y después, para refinarlas y responderlas. Así, la acción indagatoria se mueve de manera dinámica en ambos sentidos: entre los hechos y su interpretación, y resulta un proceso más bien “circular” y no siempre la secuencia es la misma, varía de acuerdo con cada estudio en particular (p. 8)

Así mismo, la lógica abductiva cuestiona las teorías existentes y las experiencias cotidianas, y realiza inferencias, capaz de generar nuevas hipótesis (Vives, 2011).

Para Aliseda (1998), el razonamiento abductivo es una forma de cambio epistémico por medio del cual puede modelarse la incorporación de nuevas creencias, con la cual se busca una explicación a la teoría.

De acuerdo con Pía (2015), la lógica abductiva como forma de inferencia, va hacia la búsqueda explicativa y ampliativa, capaz de gestar nuevas ideas y teorías, a tal punto que constituye el modo de razonamiento creativo por excelencia. Vives (2011) señala que este método tiene en cuenta la experiencia y la teoría, las cuestiona y realiza nuevas inferencias sobre el fenómeno.

Pérez (2005) explica la lógica del método cualitativo en la investigación constructiva de la siguiente manera:

El investigador se asume como un observador que observa observadores. Lo que observa son las prácticas, las conductas, las conversaciones, las narrativas de los actores estudiados y los contextos en los que ellas se producen; en otras palabras, observar la interacción de los individuos y los ambientes en que ocurre, con el fin de recrear comprensivamente los significados y sentidos que el mundo vivido tiene para los actores indagados (p. 44).

De esta manera, la investigación incluyó el desarrollo de técnicas cualitativas para la obtención de una visión analítica acerca de los elementos conceptuales y metodológicos que integran la formulación y el desarrollo de políticas públicas desde la perspectiva de la participación ciudadana.

#### **1.5.4 Unidad de análisis**

La selección representativa de la unidad de análisis se realizó a través de muestreo de juicio, también conocido como selectivo o intencional (López, 2015; Scharager & Reyes, 2001). Los informantes fueron escogidos a partir del conocimiento y juicio del investigador, con la intención de seleccionar participantes consultados dentro del universo de actores relevantes que inciden en la formulación de las políticas públicas del sector de hidrocarburos, entre ellos, funcionarios de gobierno nacional, departamental y municipal; representantes políticos del Congreso de la República, de la Asamblea Departamental y los Concejos Municipales, delegados de corporaciones públicas de control político; representantes de la academia, de organizaciones no gubernamentales y comunidad rural y urbana asentada en los territorios donde opera el sector. En la tabla 1 se realiza la descripción de las unidades que integraron la muestra. Cabe resaltar que las unidades de análisis fueron clasificadas a criterio del investigador de la tesis, a partir de la integración y el análisis de propuestas teóricas que plantean diversos autores destacados en la materia.

**Tabla 1.** Unidad de análisis priorizados en la investigación

No.	Unidad de análisis	Descripción
1.	Actores estatales	Por mandato constitucional tiene la facultad de aprobar o derogar leyes, dirigir y planificar la política pública del país.
2.	Actores políticos	Está integrado por actores que lideran partidos políticos y representantes electos por voto popular.
3.	Actores de la sociedad civil	Actores privados que integran el poder empresarial y productivo, representantes de organizaciones sin ánimo de lucro, medios de comunicación, líderes de asociaciones comunitarias y movimientos sociales, expertos y académicos que inciden de manera directa o indirecta en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

### 1.5.5 Procedimiento metodológico de la investigación

Este procedimiento incluyó el desarrollo de cinco fases, así:

- Fase elaboración del anteproyecto
- Fase de campo
- Fase de análisis
- Fase de validación del modelo
- Fase de elaboración, estructura y presentación del documento final.

**1.5.5.1 Fase de elaboración del anteproyecto.** Incluyó reuniones y asesorías entre el Investigador y la Directora de Tesis para la planificación del anteproyecto y el desarrollo de la investigación doctoral. También contempló la definición de categorías de análisis para la clasificación y el procesamiento de información, búsqueda y revisión de información bibliográfica en documentos físicos y electrónicos, diseño de instrumentos para la recolección de información, análisis y procesamiento documental y el diseño del anteproyecto.

**1.5.5.2 Fase de campo.** Correspondió a la aplicación de las técnicas de recolección de información, teniendo en cuenta las unidades de análisis definidas. También se abordó la revisión y el análisis documental. Las técnicas utilizadas en la investigación, se describen a continuación:

#### **Análisis documental**

Se efectuó la revisión y el análisis de estudios disponibles y publicaciones académicas relacionados con las categorías políticas públicas, participación ciudadana, gobernanza, sujeto político y educación ciudadana. Dicho proceso se realizó mediante la consulta de fuentes bibliográficas y electrónicas en las bases de datos especializadas y centros de documentación.

También se revisó información referente al marco normativo nacional e internacional del sector de hidrocarburos, como también, la legislación de la participación ciudadana en Colombia.

## Entrevista en profundidad

A través de esta técnica se obtuvo información de primera mano en el proceso investigativo; es decir, de manera directa con los actores que influyen en las políticas públicas, en especial, en el sector de hidrocarburos. La presente investigación abordó la entrevista en profundidad individual, siendo definida por Canales (2006) como una técnica social que posibilita una interacción de auténtica comunicación interpersonal, “cara a cara”, entre entrevistador y entrevistado, con el cual se establece una relación peculiar de conocimiento que es dialógica, espontánea, concentrada y de intensidad variable (p. 220).

Para la captura de la información cualitativa se diseñó previamente diferentes tipos de guías de entrevistas en profundidad, agrupadas en cinco áreas (Política, económica, social, ambiental y educativo), que caracteriza los roles en que se desempeñan los participantes de las técnicas cualitativas aplicadas. En total, se aplicaron 38 entrevistas (Ver tabla 2) a servidores públicos, funcionarios de entidades gubernamentales, estudiantes, investigadores y académicos, representantes del sector privado (empresas y gremios petroleros, organizaciones cívicas, periodistas). Otras fueron dirigidas a líderes de movimientos y asociaciones comunitarias del ámbito rural y urbano en el departamento de Caquetá. Los entrevistados tienen edades entre los 25 y 60 años. En cuanto al nivel educativo de estas personas, dos de ellos tienen estudios técnicos y catorce son profesionales con estudios de posgrados.

Las entrevistas fueron realizadas por el autor de la tesis, entre los meses de julio de 2019 y febrero de 2020, efectuándose de dos maneras: 1) presencial, que incluyó la aplicación de entrevistas a los actores seleccionados 2) virtual, a través de video entrevista vía skype y en el aplicativo google forms. Todas las entrevistas fueron grabadas en formato digital con el consentimiento de los entrevistados para el uso de la información en el proceso de análisis. El formato de preguntas abiertas permitió conocer los diversos discursos en torno a la participación ciudadana en las políticas públicas del sector de hidrocarburos.

Luego de la aplicación de las entrevistas, se realizó la transcripción de los audios y la organización de la información, a través del análisis de contenidos por categorías y relacionándola entre sí, el cual facilitó la recolección de los datos y la clasificación de contenido. Las categorías escogidas para el ordenamiento de la información correspondieron a participación ciudadana, política pública, democracia, gobernanza, sujeto político y educación ciudadana. El ordenamiento de los datos a través de las categorías permitió la identificación de información relevante para la construcción del modelo conceptual y metodológico abordado en el ámbito de la investigación.

**Tabla 2.** Participantes de las entrevistas en profundidad

No.	Área	Cargo y/o Institución	Tipo de actor	No. Entrevistas	Código
1.	Política	Concejal Municipio de Florencia, Caquetá.	Político	1	E1
		Alcaldesa de Milán, Caquetá del periodo 2014-2018.	Político	1	E2
		Presidente Federación de Personeros de Colombia.	Estatal	1	E3
		Administrativo Corporación Autónoma Regional de Santander.	Estatal	1	E4
		Delegada de la Ministra de Minas y Energía.	Estatal	1	E5
		Atención al ciudadano del Ministerio de Minas y Energía.	Estatal	1	E6
		Agencia Nacional de Hidrocarburos.	Estatal	1	E7
2.	Económica	Coordinadora Social Caquetá Empresa Frontera Energy.	Sociedad civil	1	E8
		Coordinadora Social Junior Empresa Emerald Energy.	Sociedad civil	1	E9
		Directivo Asociación de Trabajadores del Sector Petrolero de Caquetá.	Sociedad civil	1	E10
		Coordinadora en Gestión social Hocol.	Sociedad civil	1	E11
		Profesional Universitario.	Sociedad civil	6	E12, E15, E17, E18, E20, E21
		Directora Proyectos.	Sociedad civil	1	E13
		Enlace Territorial de Hidrocarburos.	Estatal	1	E14
		Obrero líder de planta y campo.	Sociedad civil	1	E16
		Profesional Health, Safety & Environment (HSW).	Sociedad civil	1	E19
		Líder administrativa, AMTOS Engineering Group.	Sociedad civil	1	E22
3.	Social	Coordinadora Salud, Seguridad, Medio Ambiente y Calidad (HSEQ).	Sociedad civil	1	E23
		Directivo Unión Sindical Obrera de Puerto Gaitán Meta.	Sociedad civil	1	E24
		Directivo ONG Colombia Libre de Fracking.	Sociedad civil	1	E25
		Líder Comunitario.	Sociedad civil	1	E26

		Presidente Acacias.	ASOJUNTAS	Sociedad civil	1	E27
		Periodista.		Sociedad civil	1	E28
		Profesional Universitario.		Sociedad civil	1	E29
4.	Ambiental	Directivo ONG Picachos.	Fundación	Sociedad civil	1	E30
		Coordinador Nacional Empresa Energy.	Ambiental Emerald	Sociedad civil	1	E31
		Director Educativa Arango, Florencia,	Institución Rural Municipio de Puerto Arango, Caquetá.	Sociedad civil	1	E32
		Instructor SENA.		Sociedad civil	1	E33
5.	Educativo	Docente Surcolombiana.	Universidad	Sociedad civil	1	E34
		Rector Rural Vicente del Caguán, Caquetá.	Institución Educativa Los Pozos, San del Caguán,	Sociedad civil	1	E35
		Estudiante		Sociedad civil	1	E36
		Profesional Universitario.		Sociedad civil	2	E37, E38
<b>Total entrevistas</b>					<b>38</b>	

## Grupos de discusión

Para Porto & Ruíz (2014), los grupos de discusión son reuniones programadas que se producen en torno a una cantidad estipulada de personas entre cuatro y doce participantes, en las que se conversa sobre determinados temas que son objetos de una investigación, mientras ese discurso libre y abierto es guiado por un moderador experto (p. 256).

Para Canales & Penados (2007), el grupo de discusión opera en el terreno del consenso, por cuanto el sentido es el lugar mismo de la convergencia de los individuos particulares en una topología imaginaria de carácter colectivo (Canales y Peinados, 2007, p. 291). De esta manera, lo que el investigador recupera mediante la técnica, no es un simple dato, sino un proceso de comprensión e interpretación (p. 291).

El número mínimo de participantes en un grupo de discusión será siempre de dos y el tamaño se sitúa entre los cinco y los diez actuantes, siendo éstos los límites mínimo y máximo para que un grupo de discusión funcione correctamente. Se trata de una característica espacial que afecta a la dinámica del grupo (Canales y Peinados, 2007, p. 300). La duración normal de un grupo de discusión oscilará entre los sesenta minutos y las dos horas, sin embargo, si se justificara, podría llegar a durar cuatro

horas. El encuentro termina cuando el prescriptor decide que han sido suficientemente cubiertos los temas para cuya discusión había sido constituida (Canales y Peinados, 2007, p. 305-306).

Para la presente tesis doctoral se realizaron diez grupos de discusión, donde los participantes fueron convocados a través de una comunicación escrita enviada a los correos y otros entregados de manera personal. La heterogeneidad de los grupos estuvo conformada atendiendo las unidades de análisis establecidas en la tabla 1. Se realizaron 10 grupos mixtos conformados por hombres y mujeres, con edades entre los 20 y 40 años.

El moderador de los grupos fue el investigador de la presente tesis, actuando también como observador del proceso. A los grupos se les pidió que expusieran sus puntos de vista acerca de los lineamientos que debe integrar un modelo conceptual y metodológico para la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia. Para ello, se estableció previamente un guion con preguntas abiertas, permitiendo al moderador orientar el proceso de forma secuencial y dirigida, iniciando con preguntas generales y pasando a lo más específico, dejando la opción de surgir preguntas imprevistas relacionadas con el tema de interés.

Los discursos de los grupos fueron grabados y la transcripción se realizó en el programa Adobe Premier Pro CS6 de libre acceso en la red.

**1.5.5.3 Fase de análisis.** Se realizó el análisis de la información recolectada en la fase de campo y el procesamiento de los instrumentos normativos indagados, como también, la articulación con otros instrumentos de planificación para la concreción del modelo conceptual y metodológico propuesto.

Para el análisis de la información cualitativa recolectada en la fase de campo se empleó el programa NVivo versión 12, como también, se acudió a la revisión de los aspectos relevantes extraídos de las opiniones y las recomendaciones planteadas por los actores en las técnicas aplicadas. Así mismo, se efectuó el procesamiento de los aspectos normativos relacionados con la investigación y la revisión de los contenidos de los principales instrumentos de planificación participativa que se ejerce en el país.

El procesamiento de la información a través del programa Nvivo generó la categorización del contenido de los instrumentos aplicados, produciendo gráficos que reflejaron el análisis de frecuencia de palabras y la sistematización de los datos relacionando su contenido. Posteriormente, se reunieron las percepciones de los actores en referencia con las políticas públicas del sector de hidrocarburos y su relación con las categorías definidas.

La segunda parte de esta fase se orientó a debatir y generar puntos de encuentro y acuerdos colectivos en la definición del modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en las políticas públicas de hidrocarburos en Colombia, a partir de la información procesada en el software Nvivo.

Lo anterior, en conjunto, permitió plantear un modelo, desde una connotación abierta y deliberativa, donde múltiples actores interactuaron en el planteamiento de lineamientos conceptuales y metodológicos para el modelo planteado.

**1.5.5.4 Fase validación del modelo.** Se realizó por expertos investigadores, que se encargaron de emitir un juicio del modelo propuesto y su respectiva validación (Ver Anexos 1, 2, 3, 4 y 5).

La validación estuvo a cargo de los investigadores:

Juan José Burgos Acosta (Posdoctor en Educación, Ciencias Sociales e Interculturalidad. Doctor en Educación).

Lucelly Correa Cruz (Doctora en Educación y Cultura Ambiental).

Alexander Molina Cabrera (Doctor Ingeniería).

Vicente Hormizda Mosquera (Ingeniero de Petróleos con Maestría en Ingeniería de Petróleos y Gas, con Especialización en Gerencia de Hidrocarburos).

Los criterios que se tuvieron en cuenta para la selección de expertos fueron:

- Conocimiento del tema investigativo, alta capacidad argumentativa y deliberativa.
- Experiencia comprobada en el campo de conocimiento evaluado y su práctica en el tema es calificada.
- Reconocimiento público por su contribución científica e investigativa en el tema.
- No tener conflicto de intereses en el tema de conocimiento o área de interés.

**1.5.5.5 Fase de elaboración, estructura y presentación del documento final.** Correspondió a la redacción del manuscrito final de la tesis para la entrega de resultados, además de la estructuración de las normas de presentación del documento y la consolidación de las conclusiones.

El siguiente cuadro se presenta de manera resumida, las etapas que hacen parte de cada fase, con sus respectivas técnicas y métodos.

**Tabla 3.** Fases, etapas y técnicas de la investigación

<b>FASES</b>	<b>ETAPAS</b>	<b>MÉTODO</b>
<b>Fase 1. Elaboración del Anteproyecto</b>	Planificación y asesoría para el trabajo	Reunión de trabajo entre el Investigador, Director de tesis y especialistas en el área de trabajo.
	Selección de referencias bibliográficas	Análisis documental: Búsqueda de artículos y otras publicaciones académicas en bases de datos especializadas y centros de documentación.

	Selección de técnicas de recolección de información.	Diseño de instrumentos de investigación social (guías de entrevistas y grupos de discusión).
	Diseño del anteproyecto	Formulación del problema, objetivos, justificación, marco referencial, metodología y resultados esperados.
<b>Fase 2. Trabajo de campo</b>	Preparación de instrumentos para el trabajo de campo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Contacto con actores, entrega de formatos de consentimiento y guías de entrevistas y grupos de discusión.</li> </ul>
	Aplicación de las técnicas de recolección de información	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión y análisis documental</li> <li>• Aplicación de entrevistas</li> <li>• Desarrollo de grupos de discusión</li> </ul>
<b>Fase 3. Analítica</b>	Procesamiento de los instrumentos aplicados.	Transcripción de los audios de las entrevistas y de los discursos de los grupos de discusión, posteriormente, se organizó la información cualitativa para el análisis y discusión a través de software Nvivo.
	Definición del modelo conceptual y metodológico	Estructuración del modelo conceptual y metodológico a partir del análisis de los instrumentos aplicados y la revisión de marcos normativos.
<b>Fase 4. Validación del modelo</b>	Validación del modelo por juicio de expertos.	Revisión por pares expertos.
<b>Fase 5. Elaboración, estructura y presentación del documento final.</b>	Redacción y organización del documento final.	Consolidación de resultados, organización y estructuración de documento, según normas de presentación.
	Defensa de la Tesis Doctoral	Presentación de resultados ante los jurados.
	Entrega de la Tesis Doctoral	Entrega del documento final en medio físico y digital.

## **2. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS Y MARCO INSTITUCIONAL DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA**

En este capítulo se establece el proceso evolutivo del petróleo en el mundo y en América, con especial énfasis en Colombia, el cual detalla los sucesos más importantes de la historia del petróleo, desde la antigüedad hasta el siglo XXI. Así mismo, se describe los principales desarrollos legislativos y el marco institucional del sector de hidrocarburos en Colombia.

### **2.1 LA HISTORIA DEL PETROLERO EN EL MUNDO**

El petróleo en la humanidad ha estado presente hace miles de años. Los textos de historia mencionan su uso desde la antigüedad, donde cazadores del paleolítico utilizaban una sustancia conocida como betulina o brea para fijar las puntas de sílex a las flechas (Dorling Kindersley, 2013). En la Edad Antigua, las primeras civilizaciones empleaban la brea para conservar a sus muertos en la momificación. En la Edad Media, los pescadores griegos aplican esta mezcla a los tabloneros para calafatear sus embarcaciones. En otros lugares del Oriente Medio lo emplearon para impermeabilizar los ladrillos de las casas y así protegerlas de las crecidas de los ríos (Jaimes, 2012). La Biblia también ha reconocido su uso, encontrándose el concepto de betún o asfalto en algunos de sus libros. En la historia de Noé, por ejemplo, la Sagrada Escritura narra que el arca de madera fue recubierta con betún por dentro y por fuera para crear una capa impermeable y así protegerla del agua (Gn. 9:14). Otros pasajes de Génesis también mencionan que los Reyes de Sodoma y Gomorra cayeron en un pozo de asfalto, mientras huían (Gn. 14:10). De igual forma, el texto bíblico describe que Moisés fue puesto en una canasta embadurnada con asfalto y brea para que flotara sobre el río (Ex. 2:3).

Así se inicia el recorrido histórico del petróleo, que data desde la edad de piedra, y luego, se encuentra presente en diferentes épocas de la humanidad. La dependencia de este elemento en las actividades de supervivencia de muchas culturas se refleja a lo largo de la historia del petróleo. Las civilizaciones más antiguas exploraron sus primeros usos, debido a que dependían en gran medida de este compuesto orgánico. Así mismo, durante la Edad Antigua, en el Medio Oriente, los babilonios desarrollaron un importante sistema de intercambio comercial, conocido como trueque. Esta práctica les permitió canjear bienes por oro negro, como se conocía el petróleo en la antigüedad, el cual requerían para las construcciones de la época y la impermeabilización de canteras y embarcaciones. También lo aprovecharon para embrear antorchas y flechas incendiarias que mantenían encendidas como fuentes lumínicas y para la guerra. Más tarde sería usado como combustible con fines bélicos. Para esa época, el material provenía naturalmente de rocas, lagos y ríos de la región, que luego era utilizado en oficios y actividades de albañilería, carpintería, metalurgia, medicina y elaboración de armas para la cacería y la guerra. Más adelante, se construyeron templos y carreteras con materiales asfálticos, el cual ayudó al desarrollo

de grandes centros urbanísticos en ciudades ubicadas en Mesopotamia, Egipto, India y China.

De igual forma, en la Edad Antigua, en el suroriente de China se iniciaron las primeras perforaciones del suelo en la búsqueda del petróleo, que sería utilizado para la cocción de alimentos y la producción de sal (Dorling Kindersley, 2013).

En la época de la América precolombina también fue empleado por los indígenas para embrear botes, la cacería, la elaboración de artesanías y de esculturas (Badii *et al.*, 2016).

Después se extendió su uso como combustible en la Edad Media para la calefacción y la iluminación de pueblos de Asia y Europa. Jaimes (2012) menciona que la primera destilación del petróleo se dio en el siglo IX, con la producción del querosén y otros destilados para usos médicos y militares. En los siguientes siglos, se continuó su aprovechamiento durante la Edad Media, empleándose únicamente con fines curativos (Jaimes, 2012).

Posteriormente, en la Edad Moderna, a mediados del siglo XIX nació la industria del petróleo con la perforación de pozos en Estados Unidos (EEUU). Se iniciaron las primeras investigaciones del crudo, el cual permitió la obtención de derivados que dieron origen a las lámparas de queroseno o lámparas de petróleo, generando así una alta demanda del producto para la Iluminación de pueblos de EEUU, Reino Unido y Europa (González, 2015).

González (2015) menciona que en 1870 se comenzó a utilizar los residuos de la refinación del kerosene para mover barcos en el Mar Caspio (p. 2). Sin embargo, la producción del queroseno fue reemplazado más adelante por otro producto derivado del petróleo: La gasolina. Además, la invención del primer automóvil fue desarrollado para funcionar con un motor a gasolina, el cual permitió abrir nuevas perspectivas en la utilización del petróleo en el mundo, con la llegada de la industria automotriz que, desde entonces, ha sido la principal fuente de energía en la masificación de los medios de transporte. Fitzsimons (2017) explica que el petróleo comenzó a ser usado también como combustible naval e industrial, como lubricante y como materia prima de otras industrias.

Michael Klare, en su libro “Guerra por los recursos”, señala que a finales del siglo XIX el descubrimiento del petróleo desató un panorama de violencia, debido a que las grandes potencias extranjeras establecieron sus intereses en regiones promisorias y productoras del crudo, recurriendo a la fuerza militar para proteger esos nuevos capitales (2003, p. 12).

Con los años se siguió ampliando su uso para la industria automotriz que requería mayor consumo de este combustible fósil, y así mantener la demanda de los motores de combustión interna. El espeso y negro líquido tuvo su auge en los inicios del siglo XX con el incremento de la explotación petrolífera, principalmente, en Asia y Oriente Medio. Con la primera guerra mundial generada durante los primeros años del siglo

XX, se aumentó la demanda de gasolina para abastecer tanques, camiones y barcos de guerra. El petróleo se tornó en una prioridad estratégica para el control político y económico de los países productores y consumidores. Esto generó que se crearan importantes y sólidas empresas de capitales individuales, que tendrían la tarea de explorar yacimientos y producir el hidrocarburo (Jaimes, 2012).

De esta forma, a mediados del siglo XX, el petróleo líquido fue acaparado por manos de compañías petroleras pertenecientes a países con poderío mundial, que se adueñaron del recurso para masificarlo (Orellana, 2016). La producción del petróleo creció para época con el inicio de la segunda guerra mundial, que requirió una alta demanda de gasolina para los aviones de combate que dirigían las operaciones de militares.

De acuerdo con Klare (2003), a finales del siglo XX, la salvaguardia del flujo de crudo desde el golfo Pérsico era una de las funciones más importantes de la maquinaria militar de Estados Unidos (p. 12). Lo anterior se debe a que el golfo Pérsico representa un núcleo estratégico de alta producción de petróleo, el cual constituye un centro de disputa de intereses geopolíticos entre las naciones que lo conforman y los otros países que lo consumen. La historia evidencia que, en otras partes del mundo, también se han generado conflictos y enfrentamientos por este recurso, sobre todo, en regiones donde se han identificado las principales reservas mundiales.

En las siguientes décadas, este recurso fue ampliamente investigado. Su valor de uso se ha multiplicado en sectores productivos como la agricultura, la química farmacéutica; la industria cosmética, manufacturera, metal mecánico y de aseo; la construcción; calefacción e iluminación; la ingeniería; entre otros.

De esta manera, en el proceso de la historia evolutiva, el petróleo y la humanidad han estado unidos desde la antigüedad, el cual domina en numerosos aspectos de la vida del ser humano, constituyéndose hasta ahora en la principal fuente de energía que mueve la economía mundial y genera el bienestar de muchas sociedades. El petróleo y sus derivados se han convertido en un recurso esencial en el modelo de producción capitalista que impera desde el siglo XX hasta el presente.

## **2.2 EL PETRÓLEO EN LA AMÉRICA DESCUBIERTA**

Desde la época de la América precolombina, los indígenas ya conocían el petróleo y lo empleaban con fines medicinales y para embrear sus botes. Los nativos utilizaban el bitumen de manera muy similar como lo hacían las antiguas civilizaciones en el Medio Oriente. Así lo relata Agustín de Zárate en su obra "Historia del descubrimiento y conquista del Perú" escrita en 1555, al referirse que en el Cabo de Santa Elena<sup>2</sup> existían veneros que emanaban una mezcla de color negro "betún que parece pez o alquitrán", que les servía a los españoles para arreglar sus barcos. De igual forma, las obras "Historia medicinal de las cosas que se traen de nuestras Indias Occidentales" y "La Historia verdadera de la conquista de la Nueva España", escritas por Nicolás Monardes

---

<sup>2</sup> Provincia que conforma la República del Ecuador, localizada en la región litoral o costa.

en 1565 y Bernal Díaz del Castillo en 1568, narran la manera en que el bitumen era usado por los indígenas en la medicina y por los españoles en tareas de calafateado de las embarcaciones, en las islas de Cuba, península de Yucatán y ciudad de Veracruz. Por su parte, José de Acosta, en su libro “Historia natural y moral de las indias” escrito en 1586, indica que en Cabo de Santa Elena se encontró un manantial o fuente de betún, al que le llaman “Copey” en el Perú que, por sus virtudes, servía para brear las jarcias y aparejos de los veleros. Más adelante, en el siglo XVIII, se divulgan otras obras que referencian la manera en que las distintas culturas del “Nuevo Mundo”<sup>3</sup> cavaban pozos para buscar la brea, que luego sería utilizada en la elaboración de emplastos y en el cubrimiento de ollas y otros objetos para hacerlos más impermeables. Estas obras corresponden a “La Historia del Reino de Quito” escrita en 1767 por el Padre Juan de Velasco y “*Natural history of the island of Barbados*” escrita por Griffith Hughes en 1748. En un capítulo de su libro, Hughes comenta que en la Isla Barbados se presenta una “Exudación bituminosa y aceitosa que emana de algunas Colinas en las parroquias de San Andrés y San José, de color negro sucio tendente hacia un verde. El método para conseguirlo es cavar un hoyo o una trinchera en un lugar muy cerca donde sale. Este líquido betún que nada sobre la superficie se conserva en recipientes de barro u otros recipientes. La temporada más conveniente para recolectarla es en los meses de febrero y marzo. Es de una naturaleza tan inflamable que sirve para arder en lámparas (...). Esta sustancia bituminosa, por sus cualidades medicinales, la empleaban en trastornos paralíticos y nerviosos, así como en la curación de erupciones cutáneas”.

Otros historiadores del siglo XIX también relatan el uso del bitumen en las culturas de la América precolombina, entre ellos, Alejandro De Humboldt (2012) en su obra “Vistas de las cordilleras y monumentos de los pueblos indígenas de América” escrita originalmente en 1810. El texto describe el origen y los primeros pasos de progreso de las artes de los pueblos indígenas de América, señalando que, en la construcción de los edificios de *Pacaritambo*<sup>4</sup>, utilizaban un cemento de asfalto, algo muy parecido a lo que usaban en la antigüedad más remota.

Posteriormente, en 1851 se publica la obra “Historia general y natural de las indias, islas y tierra firme del mar” del cronista Gonzalo Fernández de Oviedo y Valdez, el cual narra en varios de sus capítulos la existencia de pozos o nacimientos de betún en diversos lugares de América, visitados por él, tras su estancia de veintidós años en el nuevo continente. El autor hace referencia a lugares como la isla de Cubagua<sup>5</sup>, también conocida como la isla de las Perlas; la isla de Cuba, alias Fernandina; la provincia de Venezuela; la gobernación del Nuevo Reino de Granada<sup>6</sup>, entre otros. Fernández de Oviedo cita: “hasta el presente se sabe en estas nuestras Indias, la existencia de siete fuentes o manantiales de betún, de los cuales todos nuestros españoles, o de la mayor parte de ellos, se han aprovechado para brear navíos, no obstante, de los indios se ha podido saber que tales licores son apropiados para muchas pasiones y usos medicinales”.

---

<sup>3</sup> Nombre con el que los españoles denominaban al continente americano.

<sup>4</sup> Nombre quechua de los antiguos Incas que significa “posada de la producción”, “casa de origen”, “posada del amanecer”, entre otros.

<sup>5</sup> Isla del mar Caribe ubicada al noreste de Venezuela.

<sup>6</sup> Se refería a la actual República de Colombia.

## 2.3 EL PETRÓLEO EN COLOMBIA

La primera evidencia del petróleo en Colombia se referencia en la obra de Gonzalo Fernández de Oviedo y Valdez “Historia general y natural de las indias, islas y tierra firme del mar” al relatar los distintos acontecimientos generados en su expedición al nuevo continente en el siglo XVI. Como se estableció anteriormente, su obra narró observaciones realizadas a especies vegetales, animales y otros recursos presentes en el suelo, entre ellos, el petróleo. Para la época, Fernández de Oviedo relató en uno de sus capítulos, la presencia de fuentes de betún o de cierto licor que era muy notable y maravilloso en tierras de la Nueva Granada. Probablemente, “el licor” al que se refería el autor se relacionan con las sustancias petrolíferas que rezumaban de algún pozo encontrado en suelo patrio.

La Novísima Recopilación de las leyes de España decretada por Carlos IV en 1805, contenía las ordenanzas, resoluciones y demás disposiciones que por encargo del Rey debían cumplir en España y en el nuevo continente americano. Esta ley atribuía el dominio de la corona española sobre todos los recursos mineros encontrados en la Nueva Granada, por consiguiente, la propiedad del subsuelo antes del periodo de la independencia le pertenecía al Monarca. De esta manera, se establece claramente que el sistema legal que prevaleció en el periodo de la colonia (1550 - 1810) fue de tipo regalista, amparada bajo el principio de accesión<sup>7</sup>. Así se estableció en el libro noveno de la citada jurisprudencia, por mandato del Rey:

*Todas las mineras de plata y oro y plomo, y de otro cualquier metal, de cualquier cosa que sea, en nuestro Señorío Real pertenecen á Nos; por ende, ninguno sea osado de las labrar sin nuestra especial licencia y mandado: y asimismo las fuentes y pilas y pozos salados, que son para hacer sal, nos pertenecen: por ende mandamos, que recudan á Nos con las rentas de todo ello; y que ninguno sea osado de entremeter en ellas (...)*<sup>8</sup>

Con la independencia de la Nueva Granada en 1810 se derogaron los mandatos del Rey Carlos IV y comenzó un nuevo ordenamiento jurídico que declaró que las minas y cualquier otra riqueza del subsuelo pertenecían a la República. De esta manera, durante la época republicana, el Congreso de la Gran Colombia le confirió facultades al presidente para otorgar concesiones mineras (Lieuwen, 2016).

---

<sup>7</sup> Sistema de dominio minero denominado desde la antigua civilización romana, como derecho fundiario (fundus-tierra), que más tarde y a partir del Siglo XVIII, sería también llamado, aunque impropia, de la “accesión” (Vildósola, 1999, p. 3). Según la Ley Minera de 1810 de Napoleón, el sistema fundiario o de la ocupación como fuente originaria, consistía en atribuirle la propiedad de los recursos minerales al dueño del terreno superficial donde estaban ubicados, sea suelo o subsuelo, pero con la obligación de trabajarla en caso de que un tercero lo solicite y no desee llevarlo a efecto el propietario de la superficie. En este sistema se excluía la acción del Estado y su calidad de titular del dominio minero, haciéndolo intervenir sólo como tutor y administrador de dichos recursos mineros, a objeto de concederlos y otorgarlos para su aprovechamiento y explotación a los particulares que lo “descubrieran”, otorgándoles a aquéllos el derecho a explotar, con preferencia al dueño del suelo, pero si éste se rehúsa, el tercero que los descubrió y puso en evidencia tiene el derecho a ejecutarlo (Vildósola, 1999, p. 133).

<sup>8</sup> Libro IX - TITULO XVIII “De las minas de oro, plata y demás metales” Ley I: Derecho de los Reyes en las minas de oro, plata y otros metales, aguas y pozos de sal; y prohibición de labrarlas sin Real licencia, p. 366.

Duarte (2012) menciona que, a comienzos del periodo republicano en octubre de 1821, se expidió la Ley sobre enajenación de tierras baldías, donde el Estado adjudicó tierras baldías a poseedores, reconociendo así la propiedad privada del suelo, sin separarlo del subsuelo, manteniendo así el principio de accesión (p. 7).

Años después, en 1829, el presidente de la República Simón Bolívar expidió el Decreto o Ley Minera, el cual formó parte del primer marco legal para la explotación de la minería en los países libertados por Bolívar (Colombia, Venezuela, Panamá, Ecuador, Perú y Bolivia).

A través de esta Ley, el libertador declaró que todas las minas del territorio eran propiedad de la República, así quedó condensado en el artículo 1°:

“Conforme a las leyes, las minas de cualquier clase corresponden a la República, cuyo gobierno las concede en propiedad y posesión a los ciudadanos que las pidan, bajo las condiciones expresadas en las leyes y ordenanzas de minas, y con las demás que contiene este decreto”.

Así, durante los primeros años del periodo republicano, la anterior normativa dispuso que la propiedad del subsuelo no recaería más en la corona española, sino sobre la República. No obstante, como se evidencia en el artículo 1° de la Ley Minera, la explotación de las minas continuó siendo regulada a través del derecho fundiario o de accesión, por lo tanto, el gobierno podía ceder la propiedad del subsuelo a un particular para su aprovechamiento.

Duarte (2012) señala que tanto el Reglamento de Minas como la Ley de minas de 1823 nacionalizaron las riquezas minerales, utilizando el principio español del “Dominio Eminent del Estado” sobre todas las sustancias orgánicas (p. 7)

Al respecto, Aboasi (2016) agrega que, aunque la Ley Minera de 1829 no fue categórica en referirse al petróleo, se comprende que este recurso quedó implícito en la clasificación hispánica de minas no metálicas, que integra todas las sustancias inorgánicas metálicas o combustibles. Lo anterior quedó evidenciado en el capítulo II “De los jueces y juicios de mina”, artículo 25° de la mencionada Ley, al referirse “De lo relativo a avíos de minas, rescates de maderas en piedra, o de plata y oro, cobre, hierro, plomo y otras sustancias de minerales, maquilas y demás cosas de la naturaleza”. Es probable que estos últimos elementos hicieran alusión al asfalto, bitumen, petróleo y cualquier otro elemento líquido presente en el subsuelo (Aboasi, 2016, p. 122).

Por otra parte, cabe aclarar que, aunque la Ley Minera de 1829 reconoció la propiedad de todas las minas a la Nación, también dejó en evidencia que cedió la propiedad y la posesión de éstas a todos los ciudadanos que tuvieran capacidades para explotarlas, siempre y cuando cumplieran con los impuestos y los tributos concebidos para ello.

Con la consolidación del régimen federal en las Constituciones de 1858 y de 1863, quedó despejado el camino para que los Estados Confederados en virtud de su

autonomía dispusieran el dominio sobre sus minas. La Constitución de la Confederación Granadina de 1858 dispuso lo siguiente:

Artículo 6°. Son bienes de la Confederación: Todos los muebles e inmuebles que hoy pertenecen a la República, las tierras baldías no cedidas y las adjudicadas y cuya adjudicación caduque, las vertientes saladas que hoy pertenecen a la República, las minas de esmeraldas y de sal gemma, estén o no en tierras baldías (...)

Artículo 8°. Todos los objetos que no sean atribuidos por esta Constitución a los poderes de la Confederación, son de la competencia de los Estados.

Como se aprecia, este marco constitucional reservó exclusivamente a favor de la Confederación las minas de esmeraldas y de sal gemma, permitiendo que cada Estado Soberano estableciera las medidas legislativas para determinar la propiedad sobre las demás minas existentes en el territorio colombiano. Para aquella época se continuaría adoptando la figura de *accesión*<sup>9</sup> como modo de titularidad del derecho adquirido para el dominio del suelo. Este derecho rigió para las minas que la Nación excluyó de su propiedad, conforme a lo estipulado en los artículos 6° y 8° de la Constitución de 1858. Así las cosas, la Constitución de 1858 no fue muy precisa en hacer una reserva de la propiedad del subsuelo a favor del gobierno central (Botero, 2004, p. 10). Esta ambigüedad presentada en la Constitución de 1858 generaría más adelante incertidumbres jurídicas en lo que respecta a la propiedad del subsuelo.

Así mismo, la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863 les confirió autonomía a los Estados Confederados para legislar la propiedad de las minas, reconociendo al dueño del terreno los derechos sobre el subsuelo, en virtud del principio de la *accesión* (Cuervo, 2001, p. 77). Para clarificar el asunto, el artículo 30° de la Constitución de 1863 declaró:

Los bienes, derechos y acciones, las rentas y contribuciones que pertenecieron por cualquier título al Gobierno de la extinguida Confederación Granadina y, últimamente, al de los Estados Unidos de Nueva Granada, corresponden al Gobierno de los Estados Unidos de Colombia, con las alteraciones hechas o que se hagan por actos legislativos especiales.

Con lo establece el mencionado artículo, la Constitución facultó a cada Estado para establecer su propio régimen de minas (Cuervo, 2001, p. 78), sin embargo, es pertinente aclarar que tanto la Constitución de 1863 como su antecesora, no adjudicaron las minas a los Estados, sino que otorgaron a éstos jurisdicción que les permitía legislar sobre la materia (Holguín *et al.*, 2001, p. 39). Como representación de lo anterior, Sarria (1950) lo describió de la siguiente manera:

---

<sup>9</sup> Holguín *et al.* (2001) profundiza en esta noción y explica que el fundamento de este sistema de *accesión* consistía en afirmar que la mina o el yacimiento eran parte integral del suelo y como no existía una división física entre ambos, era imposible pretender que el dominio del uno estuviera separado del dominio del otro; por tanto, quien fuera el propietario del terreno, bien principal, lo era también del subsuelo (p. 39).

Los Estados Soberanos, en desarrollo de la facultad absoluta de legislar sobre las minas (...) dictaron sobre la materia las disposiciones que a bien tuvieron, y hubo, en consecuencia, tantas legislaciones mineras cuantos eran los Estados (p. 13).

Adicionalmente, Sarria (1950) mencionó en su misma obra “Todos, a excepción de Boyacá, otorgaron, en mayor o menor grado, algunos derechos sobre el subsuelo a los dueños de la respectiva extensión superficial” (p.14).

En otras palabras, los Estados Soberanos adquirieron el dominio sobre el subsuelo, prevaleciendo así la figura de accesión, de manera que, a partir de los diferentes regímenes que fueron expedidos para el aprovechamiento de las minas, Estados Federados concedieron a los propietarios del suelo el derecho sobre aquellas minas diferentes a las de oro, plata, platino, cobre y piedras preciosas, exceptuando también, por supuesto, las de esmeraldas y de sal gema que se encontraran en terrenos baldíos cedidos y/o adjudicados, por pertenecer a la Nación (Botero 2004; Duarte 2012; Rettberg *et al.*, 2014). Según Holguín *et al.* (2001), en la noción de accesión se establece que, al dueño del terreno se le atribuye, también, el dominio sobre las minas por considerarlas como accesorias al suelo. (p. 12).

Más adelante, se presentarían cambios sustanciales en los instrumentos jurídicos para la explotación del subsuelo, con la aprobación de Ley 106 de 1873 o Código Fiscal. Es importante anotar que el código fue una disposición del orden inferior a la Constitución de 1863, por esta razón, es evidente que las imprecisiones vertidas en este código generarían controversias más adelante, en lo que respecta a los derechos de propiedad del subsuelo, toda vez que el artículo 1102° decretara:

Pertencen a la nación las minas de metales preciosos, descubiertas o que descubran en tierras baldías u otras que le correspondan por cualquier título y que no hayan sido adjudicadas.

Del mismo modo, el artículo 1103 del citado código sancionó:

Siempre que dichas minas no sean necesarias para algún uso de la nación, podrá el poder ejecutivo adjudicarlas a los descubridores que las pidan concediéndolas en posesión y propiedad.

Considerando los preceptos anteriores, Botero (2004) señala que al entrar a regir el Código Fiscal o la ley 106 de 1873, el tema de propiedad del subsuelo no fue del todo claro, si se tiene en cuenta que dicha Ley no se sujetó a lo dispuesto por la Constitución de 1863, en lo referente a que el artículo 1102 contempló aquellas tierras baldías o a cualesquiera otras que le correspondieran bajo cualquier título a la nación, no obstante, al decidirse ampliar la reserva a favor del Estado de todas las minas de metales preciosos, se aduce que el código de minas ignoró lo que la Constitución de 1863 había promulgado, en referencia a que la reserva de la propiedad del Estado se le atribuía exclusivamente sobre las minas de esmeraldas y de sal gema (p. 12).

Por otra parte, esta legislación en su artículo 1126° estableció:

Las minas de cobre, de hierro y otros metales no preciosos, las de azufre y demás no expresadas en este título, que se descubran en terrenos baldíos o de propiedad nacional, son también de la Unión (...).

Se presume que el término “demás no expresadas” utilizado en el artículo anterior, se estaría refiriendo, posiblemente, a otras minas o bienes como, por ejemplo, los yacimientos o depósito de petróleo. Por otra parte, algunos autores coinciden en que este mandato dejaría un vacío jurídico al señalar “que se descubran en terrenos baldíos o de propiedad nacional” el cual dejó sin efecto la reserva nacional a las demás minas o depósitos que se descubrieran en terrenos privados o de los particulares (Holguín *et al.*, 2001; Botero 2004; Rettberg *et al.*, 2014).

Así mismo, Botero (2004) sostiene que el Código Fiscal no hizo una reserva general para todo el subsuelo, sino que se hizo para ciertos minerales, además la reserva en favor del Estado para la riqueza del subsuelo se reconoció sólo para terrenos baldíos o para aquellos que ya pertenecieran al Estado (p. 16).

Más adelante, la Constitución de 1886 declaró que pertenecían a la República de Colombia:

Artículo 202º: Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización. También, las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.

Con la promulgación de este acto constitucional se recobró los bienes que, por leyes anteriores habían pertenecido a los Estados Federados. Además, legitimó el dominio y la posesión de todas las minas descubiertas en terrenos baldíos o de su propiedad, sin embargo, siguió preservando el derecho a la propiedad privada sobre algunas de ellas.

Posteriormente, se sancionó la Ley 38 de 1887, por la cual se acogió el Código de Minas del Estado Soberano de Antioquia, confirmando nuevamente, el derecho de los particulares como poseedores del subsuelo. En tal sentido, dicha Ley facultó el dominio de las minas a los particulares, así pues, el legislador cedió el aprovechamiento de las mismas a privados. Según lo comenta Rettberg *et al.* (2014), la Ley 38 de 1887 definió que las minas existentes en el territorio nacional pertenecían:

1) a la Nación, las de esmeraldas y sal gema; 2) a los departamentos, las de oro, plata, platino y cobre; y 3) al dueño del terreno, todas las demás, de cualquier clase que fueran (p. 16).

Así mismo, es importante destacar que el Código Civil decretado con ocasión a la Ley 57 de 1887, precisó en su artículo 673º los modos de adquirir la posesión, uso y goce de los bienes, siendo éstos, la ocupación, la accesión, la tradición, la sucesión por causa

de muerte y la prescripción. Estas formas para acceder al dominio y la propiedad de los bienes fueron proclamadas en el código civil a través de los artículos 685, 713, 740 y 2512.

Artículo 685. Por la ocupación se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie, y cuya adquisición no es prohibida por las leyes o por el derecho internacional.

Artículo 713. La accesión es un modo de adquirir por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce o de lo que se junta a ella.

Artículo 740. La tradición es un modo de adquirir el dominio de las cosas, y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo. Lo que se dice del dominio se extiende a todos los otros derechos reales.

Artículo 2512. La prescripción es un modo de adquirir las cosas ajenas, o de extinguir las acciones o derechos ajenos, por haberse poseído las cosas y no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso de tiempo, y concurriendo los demás requisitos legales.

En este orden de ideas, se regresaría a la accesión y a otros medios legales de adquirir la posesión de subsuelo que habían sido reconocidos en el pasado. Un elemento importante de resaltar dentro de ese devenir histórico, lo explican Rettberg *et al.* (2014) al señalar que, los desarrollos normativos que gobernaron desde finales del siglo XIX y mediados del XX, generaron tensiones políticas, debido a que la Nación podía tanto conceder el derecho a explotar el subsuelo como ceder su posesión y propiedad, por medio del antiguo sistema de la adjudicación (p. 17).

Por otra parte, para finales del siglo XIX se generaron otros acontecimientos relevantes en la historia del petróleo en Colombia, cuando el ingeniero de minas y escritor Jorge Isaac realizó las primeras exploraciones de afloramientos del crudo en la Costa Atlántica, sin obtener mayores logros (Lara 1998; Vásquez, 2012). Aunque este hecho fue un gran avance en los trabajos de exploración, más no en la producción.

La evolución del sector petrolero adquirió importancia en los albores del siglo XX con la llegada de Rafael Reyes a la presidencia de Colombia. En dicho gobierno se dictaron las primeras disposiciones en materia petrolera. De esta manera, se expidió la Ley 30 de 1903 referente a asuntos fiscales y de minas, donde el congreso le otorgó facultades al gobierno para celebrar contratos de exploración y explotación petrolera.

En los siguientes años, el presidente Rafael Reyes reglamentó el Decreto 34 de 1905 “sobre autorizaciones al Poder Ejecutivo”, el cual permitió la regulación en la celebración de contratos de concesión para la exploración y explotación de yacimientos hidrocarbúricos, como también, la promoción de la inversión privada nacional y

extranjera, con el propósito de favorecer el desarrollo económico, ante la crisis fiscal del país.

El Decreto 34 de 1905 fue acogido por el poder legislativo y lo consagró con la expedición de la Ley 6 de 1905, donde el citado decreto adquirió el carácter de decreto con fuerza de ley para su legislación permanente. Esta ratificación permitió que el presidente Reyes otorgara en ese mismo año, las concesiones petroleras a Roberto de Mares y a Virgilio Barco para la explotación de yacimientos de petróleo en el departamento de Santander y Norte de Santander, respectivamente (Lara, 1998; Duarte, 2012).

Posterior a la ley de 1905 se presentaron otras modificaciones en el tema, proclamándose la Ley 110 de 1912 “Por el cual se sustituyen el Código Fiscal y las leyes que lo adicionan y reforman”. Esta legislación en su artículo 4° definió que son bienes del Estado: “Las minas distintas de las mencionadas en la Constitución de 1886, como las de carbón, cobre, hierro, azufre, petróleo, asfalto, etc., descubiertas o que se descubran en terrenos baldíos y en los que con tal carácter hayan sido adjudicados con posterioridad al 28 de octubre de 1874, sin perjuicio asimismo de los derechos adquiridos por personas naturales o jurídicas”.

Holguín *et al.* (2001) comenta que a partir de la Ley 110 de 1912, la legislación del petróleo adquirió independencia, toda vez que desde la Ley 38 de 1887 y hasta la expedición de la Ley 30 de 1903, se les daba el mismo tratamiento a las minas de carbón y a los yacimientos de petróleo (p. 52).

Un año después se expide la Ley 75 de 1913 “Sobre explotación de yacimientos y fuentes de petróleo” establece en su artículo 1°:

La Nación se reserva la propiedad de los depósitos y fuentes de petróleos y de hidrocarburos en general, situados en terrenos baldíos, o en los que por cualquier otro título le pertenezcan.

Durante los primeros años del siglo XX la concesión De Mares inició trabajos de exploración, sin embargo, ante la falta de recursos financieros por parte del empresario Roberto de Mares, se inició la búsqueda de capital extranjero para continuar con los trabajos de perforación. En 1916, el empresario De Mares logró asociarse con inversionistas americanos y conformó la empresa Tropical Oil Company (TROCO). Esta unión permitió el fortalecimiento de la actividad, y en 1917 se descubrió crudo en el pozo Infantas, ubicado en Barrancabermeja, en el actual departamento de Santander. Este acontecimiento marcó el desarrollo del sector petrolero en el país, iniciándose las exportaciones y posicionando a Colombia como el tercer más grande productor de crudo en América Latina.

Por su parte, la concesión Barco inició trabajos en 1920, explorando en la región del Catatumbo en el pozo Oro 1, en el departamento de Norte de Santander. Ante el incumplimiento en los trabajos de exploración, en 1926 el gobierno cancela la concesión

Barco, sin embargo, se establecieron negociaciones y dos años más tarde, el gobierno accedió al restablecimiento de la concesión (Vásquez, 2012).

En el gobierno del presidente Marco Fidel Suárez se aprobó la Ley 120 de 1919 “Sobre yacimientos o depósitos de hidrocarburos”. Esta fue la primera Ley en materia de petróleo en Colombia, estableciendo en su artículo 3:

Por todo contrato de arrendamiento de yacimientos o de depósitos de hidrocarburos situados en los terrenos baldíos, en los recuperados o que recupere la Nación por nulidad, caducidad o resolución de las adjudicaciones (...) se pagara un impuesto territorial (...).

(...) El impuesto territorial no da al concesionario el uso de la superficie del suelo, sino el derecho para explorar y explotar su subsuelo en busca de hidrocarburos.

Lo relevante de esta Ley es que se definió concretamente el término de hidrocarburo, se creó el impuesto de explotación del recurso, se declaró de utilidad pública la industria de explotación de hidrocarburos y se estableció el derecho de explotar los yacimientos o depósitos situados en los terrenos de la nación de que habla el artículo 3°, por medio de la concesión de arrendamiento (Ley 20 de 1919 artículos 1°, 3°, 7° y 9°).

Durante la presidencia de Enrique Olaya Herrera fue aprobada la Ley 37 de 1931, también llamada ‘Ley del Petróleo’, reafirmando la utilidad pública de la industria del petróleo como se había reflejado en la ley 120 de 1919. También facultó al gobierno a realizar las expropiaciones necesarias para el ejercicio y desarrollo del sector. Esta disposición normativa generó la reorganización del sector en aspectos técnicos, científicos, económicos, fiscales, laborales y comerciales. A la luz de esta nueva Ley, el congreso le dio facultades al gobierno para la celebración de nuevos contratos con compañías extranjeras.

Cabe resaltar que esta medida legislativa también fijó, entre otras cosas, que la exploración superficial sería libre en todo el territorio colombiano, cuando se haga en busca del petróleo de propiedad nacional y, en caso de presentarse en superficie de propiedad particular, éste no podría oponerse y el explotador pagaría el valor de los perjuicios que se le ocasionen. Así mismo, se aprobó un plazo de 30 años para la explotación de los yacimientos, siendo prorrogable hasta por diez (10) años más, siempre y cuando el contratista se sometiera a pagar las regalías y los impuestos pactados. Finalmente, se estableció el régimen de regalías que los contratistas de concesiones de hidrocarburos deberían pagar al país (Ley 37 de 1931, artículos 13°, 15°, 17°, 18°, 19° y 31°).

De esta manera, durante la primera mitad del siglo XX, las exploraciones petroleras cautivaron la inversión extranjera, el cual generó que el gobierno otorgara concesiones a compañías inglesas, americanas y holandesas para iniciar la búsqueda de nuevos yacimientos y la explotación de los mismos.

En 1948, el congreso aprobó la Ley 165 del mismo año, autorizando al gobierno la promoción y organización de una empresa colombiana de petróleos con participación de la Nación y de capital privado nacional y extranjero. La creación de esta empresa mixta se originó previendo la necesidad del país de tener una empresa encargada de administrar el recurso hidrocarburífero de la nación.

Para mediados del siglo XX se aprobaron otras leyes que dieron origen al Ministerio de Minas y Petróleo en 1940, el cual sería el encargado de dirigir la política nacional de minería e hidrocarburos en el país. Posteriores desarrollos legislativos como la Ley 31 de 1946 “Por la cual se crea el Consejo Nacional de Petróleos” permitió que el gobierno tuviera un organismo técnico y consultivo, para la mejor orientación, desarrollo y realización de los planes y actividades relativos a la industria del petróleo. Este organismo sería clave más adelante en la conformación de una empresa estatal (Lara, 1998).

Años más tarde, en 1951 se cumpliría el plazo máximo de la explotación de la concesión De Mares, según la Ley 37 de 1931. El siguiente paso sería la reversión de la concesión al Estado colombiano, lo que originó la creación de la Empresa Colombiana de Petróleos, más conocida como Ecopetrol.

Esta empresa industrial y comercial del Estado lideró la actividad petrolera en el país, realizando la exploración de nuevos pozos y la operación de los yacimientos en producción que fueron revertidos a la nación, entre ellas, las concesiones de Mares y Barco en el Magdalena Medio. Así mismo adquirió el dominio y manejo de las refinerías de Barrancabermeja y de Cartagena.

En los siguientes años, el Presidente Gustavo Rojas Pinilla expidió el Decreto 1053 de 1953 que dio origen al código de petróleos. Este código acogió parte de las disposiciones que fueron reglamentadas en la Ley 120 de 1919 y la Ley 37 de 1931. Esta nueva disposición aclaró que “El petróleo de propiedad de la Nación sólo podrá explotarse en virtud de los contratos vigentes celebrados con anterioridad a este Código, y de contratos que se inicien y perfeccionen de conformidad con él”. Con esto, el código aseguró la prevalencia de los trabajos de exploración y explotación a la naciente empresa colombiana de petróleos.

Durante el mandato de Carlos Lleras Restrepo se promulgó la Ley 20 de 1969 “Por la cual se dictan algunas disposiciones sobre minas e hidrocarburos”. Esta Ley declaró que todas las minas pertenecen a la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros, teniendo en cuenta el régimen normativo anterior. Con la proclamación de esta Ley, se reafirmaría el principio del subsuelo en poder de la Nación. Su naturaleza obedecería a nacionalizar el subsuelo en todo el territorio colombiano, eliminado así la tensión entre la Constitución de 1886 y las normas legales que gobernaron la propiedad de los recursos mineros e hidrocarburíferos durante la primera mitad del siglo XX (Rettberg *et al.*, 2014, p. 20).

Por otra parte, lo más destacado de esta Ley sería lo establecido en su artículo 8°: “Todas las minas de cualquier clase y ubicación (...), quedan sujetas al sistema de la

concesión, del aporte o del permiso (...). El reconocimiento de estas disposiciones fue fundamental para la consagración normativa de la Constitución de 1991.

Otro acontecimiento previo a la Constitución de 1991 y que sería relevante para el marco normativo del sector de hidrocarburos lo constituye la dimensión ambiental. Este aspecto surge en un momento de la historia en que las naciones empezaron su preocupación por el ambiente y su relación con la humanidad. La crisis ambiental de la segunda mitad del siglo XX generó inquietud en diversas partes del mundo que proclamaban la atención en el tema y alentaban a los gobiernos acerca de sus impactos. Este contexto originó la necesidad de establecer compromisos gubernamentales para la protección de los recursos naturales renovables y el ambiente. La realización de la Conferencia de Estocolmo de 1972 marcó el punto de referencia para que los países adoptaran políticas en la materia, surgiendo así el Decreto-Ley 2811 de 1974 o Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente proferido en el marco de la Ley 23 de 1973. Por primera vez en Colombia se establecieron principios y disposiciones para la regulación, uso y manejo de los recursos naturales y de la responsabilidad del Estado en el cuidado y la protección del ambiente. Este código contempló condiciones y requisitos para prevenir y controlar los efectos nocivos que puedan producir en el ambiente, el uso y la explotación de los recursos naturales no renovables (D.L 2811/1974 artículos 39 y 40). Esta disposición legislativa marcaría el derrotero para la promulgación de las siguientes normas en materia ambiental.

Cabe anotar que, previo al Código Nacional de los Recursos Naturales Renovables, en gobierno no regulaba el impacto ambiental, ni efectuaba el seguimiento en la explotación de los recursos naturales. Esta tarea se le delegaba al concesionario o al beneficiario de la adjudicación del contrato, quien asumía la responsabilidad de realizar las medidas de prevención, restauración y compensación de los impactos negativos al ambiente.

Siguiendo con la década de los setenta, el gobierno le otorgaría mayor autonomía a Ecopetrol para liderar las actividades de exploración y explotación en el país. Mediante el Decreto 2310 de 1974 se dictaron normas de abolición del régimen de concesiones en materia de hidrocarburos, asignando dichas actividades de manera exclusiva a Ecopetrol, para realizarlas directamente o por medio de contratos de asociación, operación, de servicios o de cualquier otra naturaleza, distintos de los de concesión celebrados con personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras. Con la iniciativa presentada, el gobierno le entregó la responsabilidad a Ecopetrol para administrar los recursos hidrocarburíferos a nombre de la Nación. Con el Decreto 743 de 1975 se reglamentó parcialmente el Decreto 2310 de 1974, el cual estipuló entre otras cosas, el derecho de Ecopetrol para asignar áreas de exploración y explotación con contratos de asociación sujetos al derecho privado. Además, facultó a la Junta Directiva de Ecopetrol la selección y escogencia de los contratistas, como la adjudicación de las áreas en los términos referidos por la empresa (Artículos 3 y 4).

En línea cronológica, el sector de hidrocarburos en 1983 tuvo como protagonista a la Empresa Colombiana de Petróleos, el cual descubrió los yacimientos de Caño Limón-

Coveñas y Cupiagua en la Región del Piedemonte Llanero. De esta manera, la industria del sector siguió en ascenso en el país, con la explotación de nuevos yacimientos, lo que le permitió ganar estatus de internacionalización y competitividad en América Latina.

Es importante destacar que en la década de los ochenta, el Decreto 1594 de 1984 incorporó la exigencia de un estudio de efecto ambiental o impacto ambiental en actividades que, por su magnitud, pudieran causar efectos nocivos para la salud o fueran susceptibles de producir deterioro ambiental. Una de las actividades que contempló esta exigencia fue la de exploración y explotación de los recursos naturales no renovables (D. 1594/1984, artículos 150 y 151). El estudio de impacto ambiental sería más adelante de obligatorio cumplimiento en la Ley 99 de 1993.

Para esta misma época entró en vigencia la Constitución Política de 1991, reconociendo en su artículo 332°: “El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes”. De la misma manera, en su artículo 360° estableció que “La ley determinará las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como los derechos de las entidades territoriales sobre los mismos. La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía, sin perjuicio de cualquier otro derecho o compensación que se pacte”. También determinó que “Los departamentos y municipios en cuyo territorio se adelanten explotaciones de recursos naturales no renovables, así como los puertos marítimos y fluviales por donde se transporten dichos recursos o productos derivados de los mismos, tendrán derecho a participar en las regalías y compensaciones”. Este articulado constitucional hace referencia a que las regalías son propiedad del Estado, concepto que refiere tanto a la Nación como a las entidades territoriales y, por ende, la titularidad de dichas regalías está a favor del Estado, en tanto, su fuente, porcentaje, distribución, finalidad y su inversión estaría regulada más adelante por la Ley 1530 de 2012.

Con lo anterior, queda en evidencia que la Constitución Política de 1991 ratificó la propiedad estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, en contraste con los desarrollos normativos proclamados durante el periodo comprendido entre 1886 y 1991, debido a que, en principio, se le atribuían la propiedad de estos recursos a la Nación, no obstante, a partir de 1991 adquirió valor constitucional a favor del Estado. Así mismo, esta Carta Constitucional en su Artículo 80° estableció la responsabilidad del Estado en la planificación del manejo y aprovechamiento de los recursos naturales, para garantizar su desarrollo sostenible, su conservación, restauración o sustitución. Además, deberá prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, imponer las sanciones legales y exigir la reparación de los daños causados. Estos fundamentos serían retomados posteriormente en la Ley 99 de 1993. Finalmente, en la Constitución del 91 se congregaron los principales actos legislativos que habían sido dictados en materia de hidrocarburos, como la Ley 37 de 1931, el Decreto 1056 de 1953, la Ley 20 de 1969, entre otros.

Poco tiempo después se aprobó la Ley 99 de 1993 con la cual se creó el Ministerio de Ambiente y formularon disposiciones en materia de política ambiental. Por primera vez la legislación colombiana reconoció la necesidad de regular la actividad antrópica y su interacción con el medio. En el marco de esta Ley surgió la licencia ambiental, como un instrumento para evaluar el impacto de las actividades que afectan al medio ambiente. Posterior a la Ley 99 de 1993, se introdujeron nuevas modificaciones legislativas para la reglamentación de las licencias ambientales, entre ellos, el Decreto 1753 de 1994, 2150 de 1995, 1728 de 2002, 1180 de 2003, 1220 de 2005, 2820 de 2010 y, el más vigente, el 2041 de 2014. Las modificaciones de estos actos administrativos obedecieron a la definición de requerimientos y la regulación en los procedimientos para la obtención de la licencia. Estos desarrollos legislativos establecieron la obligatoriedad de la licencia ambiental para el sector de hidrocarburos, en las actividades de exploración, perforación, explotación, transporte, almacenamiento, construcción y operación de refinerías. El desarrollo de esta Ley también planteó la responsabilidad del Ministerio de Ambiente y de sus entidades adscritas, a realizar la supervisión y el seguimiento ambiental a las actividades de exploración, explotación, beneficio, transporte, uso y depósito de los recursos naturales no renovables, así como de otras actividades, proyectos o factores que generen o puedan generar deterioro ambiental.

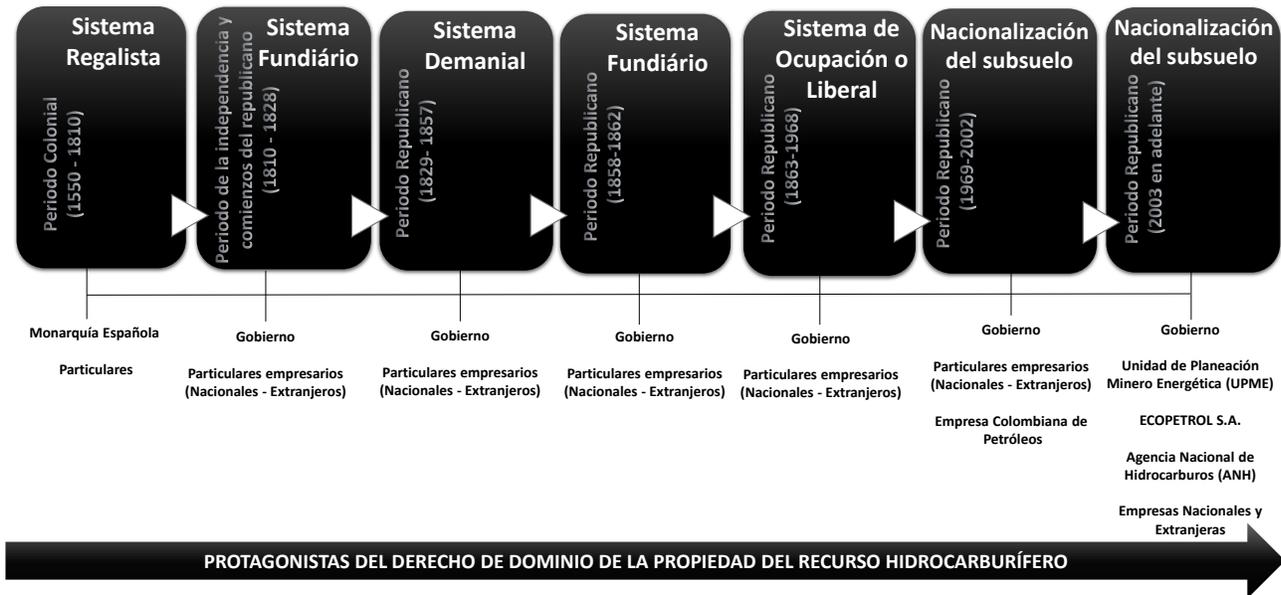
Así mismo, con la promulgación de la Ley 99 de 1993, el país asumió el nuevo reto de buscar el equilibrio armónico entre las actividades productivas, el ambiente y la sociedad, surgiendo un nuevo elemento conceptual “el desarrollo sostenible”. La introducción de este término marcó una nueva perspectiva en el desarrollo de las actividades de exploración y explotación petrolera, en su compromiso con la gestión ambiental.

A través de la Ley 141 de 1994, se creó el Fondo Nacional de Regalías (FNR), la Comisión Nacional de Regalías y se reguló el derecho del Estado a percibir regalías por la explotación de recursos naturales no renovables, estableciendo las reglas para su liquidación y distribución. Esta Ley estableció que los recursos del FNR serían destinados de conformidad con el artículo 361 de la Constitución Nacional, a la promoción de la minería, la preservación del medio ambiente y la financiación de proyectos regionales de inversión definidos como prioritarios en los planes de desarrollo de las respectivas entidades territoriales.

Dos años después, con la Ley 257 de 1996 se aprobó el "Convenio Internacional de Constitución de un Fondo Internacional de Indemnización de Daños Causados por la Contaminación de Hidrocarburos", suscrito en Bruselas el 18 de diciembre de 1971 y su Protocolo Modificadorio del 19 de noviembre de 1976, sin embargo, el Decreto 622 de 2006 lo declaró sin vigencia para Colombia.

Para inicios del siglo XXI se proclamó la Ley 756 de 2002 que modificó la Ley 141 de 1994 y se establecieron criterios de distribución de las regalías. Posteriormente, el Decreto 3176 de 2002 reglamentó los párrafos 3º y 10º de los artículos 16 y 39 de la Ley 756 de 2002, referente a la distribución de regalías de hidrocarburos.

Para la misma época el Ministerio de Minas y Energía expidió el Decreto 1760 de 2003, por el cual se escinde de la Empresa Colombiana de Petróleos (Ecopetrol) la administración integral de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación y la administración de los activos no estratégicos representados en acciones y participaciones en sociedades, modifica la estructura orgánica de Ecopetrol y se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos (Ver figura 4).



**Figura 4.** Esquema histórico del marco legal de la propiedad del petróleo y sus protagonistas en Colombia (Fuente: Elaboración propia a partir de la legislación colombiana de la propiedad del subsuelo).

La creación de un ente regulador que controlara lo que sucedía en Colombia en materia petrolera era inminente, se trataba de crear una institución que lograra que Ecopetrol dejara de ser una empresa petrolera y reguladora a la vez. Se requería urgentemente de una reestructuración para que Colombia dejara de importar grandes cantidades de crudo, pues el costo para el Estado era realmente alto. Es por esto que en el año 2003 se modificó la estructura del “sector hidrocarburiífero colombiano con la creación de la ANH como respuesta a la situación crítica que atravesaba Colombia debido a la disminución de las reservas de petróleo, lo cual eventualmente llevaría al país a convertirse en importador de crudo” (Henao, 2013).

Con este nuevo marco regulatorio, Colombia se iría convirtiendo en poco tiempo en un país atractivo para aquellos que desearan invertir en el sector petrolero del país. Con la creación de la ANH llegaron nuevas normas y se adoptaron nuevos contratos de regalías, impuestos y derechos, donde se reemplazó el antiguo contrato de asociación, permitiendo que empresas extranjeras llegaran a Colombia a explotar petróleo. A grandes rasgos este marco regulatorio implicó una limitación a Ecopetrol en su papel de monopolio de los hidrocarburos en el país, determinando que no sería necesario la asociación de la empresa extranjera con la estatal ECOPETROL para explorar y operar campos de petróleo y gas (Henao, 2013).

En referencia con lo anterior, se evidencia que la primera década del siglo XXI fue protagonista de la transformación del sector de hidrocarburos en Colombia, generándose desarrollos legislativos para la reorganización del sector y la operatividad de las actividades de exploración y explotación. Algunas de las medidas legislativas más representativas fue el proyecto de Acto Legislativo No. 13 de 2010 que presentó el gobierno nacional para la creación del Sistema General de Regalías y la modificación de los artículos 360 y 361 de la Constitución Política de 1991, que definió las condiciones para la explotación de los recursos naturales no renovables, así como la distribución de los ingresos provenientes de las regalías y las compensaciones, su administración, ejecución, control, uso eficiente, destinación y funcionamiento del Sistema General de Regalía. Así mismo, cabe resaltar que durante el periodo de gobierno 2011-2014, se presentó el Acto Legislativo No. 5 de 2011 donde se liquidó el FNR. Estas disposiciones entraron en vigencia a través de la Ley 1530 de 2012, el cual determinó la distribución, objetivos, administración y uso eficiente de la destinación de los ingresos provenientes de la explotación de los recursos naturales no renovables precisando las condiciones de participación de sus beneficiarios.

Con la reforma al sistema de regalías, desaparecieron las asignaciones directas que se hacían a los departamentos y municipios productores, pasando los recursos a un Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera (FAEP). La justificación del gobierno ante el nuevo sistema de regalías garantizaría la distribución equitativa de los recursos para todos los departamentos, pasando los dineros a una bolsa común que sería redistribuida en grandes proyectos de desarrollo regional. Recientemente, el gobierno nacional presentó el acto legislativo No. 5 del 26 de diciembre de 2019, para modificar de nuevo el artículo 361° de la Constitución de 1991 y otras disposiciones sobre el régimen de regalías y las compensaciones del sector de hidrocarburos. Esta reforma busca incrementar más la participación de las regalías para inversión social directa en los municipios y departamentos productores, sin afectar los proyectos de inversión regional de los departamentos no productores, los municipios pobres y la compensación ambiental. Esta reforma destina el 5% de regalías para proyectos relacionados con la conservación de áreas ambientales estratégicas y la lucha nacional contra la deforestación (Vanguardia, 2020).

Por su parte, en el pasado cuatrienio, el Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018 “Todos por un nuevo país: Paz, Equidad, Educación” estableció que el sector minero energético jugaría un papel transversal en el aparato productivo del País, por un lado, como eje articulador del crecimiento económico y, por otra parte, en la reducción de la pobreza. El sector aportó importantes recursos en el financiamiento de los acuerdos de paz, la educación, la continuidad de programas sociales, la lucha contra la desigualdad, principalmente, en la disminución de la pobreza extrema. Según cifras oficiales del Ministerio de Minas, entre el 2010 y 2017, Colombia recibió más de 153 billones de pesos entre dividendos impuestos y regalías que se recaudaron para beneficiar a las familias más vulnerables del país. Para el Ministerio de Minas, esa cifra fue el nivel más alto que ha recibido el país en las últimas décadas. Dichos recursos fueron dirigidos al financiamiento de programas sociales, principalmente, a la superación de la pobreza extrema.

Ahora, el sector de hidrocarburos en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la equidad" constituye una apuesta estratégica del gobierno colombiano para impulsar el crecimiento económico del país, y a la vez es un importante aliado para el progreso social de la nación. Algunas de las grandes metas que persigue el PND están dirigidas a sacar a 1,5 millones de personas de la pobreza extrema y a otros 2,9 millones de la pobreza. Para ello, el gobierno ha establecido que el país contará con un sector minero energético que seguirá generando impuestos, regalías y contraprestaciones económicas a favor de la Nación, para el financiamiento de la inversión social, la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo territorial (PND 2018-2022, p. 117).

La lucha contra la pobreza extrema y el hambre sigue siendo una prioridad para el gobierno colombiano, por eso, se ha generado un marco de consenso entre las metas del PND 2018-2022 con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), para avanzar en el cumplimiento de los 17 ODS plasmados en la agenda 2030, sobre todo, en lo que tiene que ver con la erradicación de la pobreza y la reducción de las desigualdades. En este contexto, el gobierno ha reconocido al sector de hidrocarburos como un actor clave para dar cumplimiento a las metas del PND y destaca el aporte de este sector como principal fuente de recursos para enfrentar la pobreza extrema en el país, al contribuir en la implementación de los planes de desarrollo regional y municipal, como también, al cumplimiento de los ODS.

**Tabla 4.** Antecedentes legislativos del recurso hidrocarburífero en Colombia y sus protagonistas

Periodo	Sistema doctrinal del derecho de dominio de la propiedad del subsuelo	Fundamento del sistema doctrinal de la propiedad del subsuelo	Disposiciones que fundamentan los sistemas doctrinales de la propiedad del subsuelo	Instrumentos de titularidad del derecho de dominio del subsuelo	Actores involucrados
<b>Periodo Colonial (1550 - 1810)</b>	Sistema Regalista	Los recursos del subsuelo tenían el dominio de la Corona Española. El Rey concedía el derecho a los particulares de explotar el subsuelo a cambio de una contribución o regalía a la Monarquía.	En la época de la colonia el derecho del subsuelo adquirió un régimen dual, donde su propiedad pertenecía a la Corona y después al Estado, pero podría ser explotada por particulares, siempre y cuando se garantizara el pago del impuesto y las regalías al patrimonio real. <sup>10</sup>	Licencia real	Monarquía Española  Mineros particulares
<b>Periodo de la independencia y comienzos del republicano (1810 - 1828)</b>	Sistema Fundiario	Vildósola (1999) explica que el sistema fundiario atribuye la propiedad de los recursos minerales al dueño del terreno superficial donde están ubicados, sea suelo o subsuelo (...). El sistema se basó en concederlos y otorgarlos para su aprovechamiento y explotación a los particulares que lo “descubrieran”, otorgándoles a aquéllos el derecho a explotar, con preferencia al dueño del suelo, pero si éste se rehúsa, el tercero que los descubrió y puso en evidencia tiene el derecho a ejecutarlo (p. 133). Así mismo, a través de la Sentencia del 3 de febrero de 2010 y bajo el radicado 33187, el Consejo de Estado declaró: “En el sistema fundiario, el propietario del suelo lo es también del subsuelo, por lo tanto, no existe limitación alguna respecto de sus posibilidades de explotación (...).”	En el periodo de la independencia, la propiedad del subsuelo pasó a la República, sin embargo, las leyes dictadas por la Corona Española continuaron. La República otorgó a los particulares los derechos de dominio sobre las minas y yacimientos.  A través de la Ley sobre enajenación de tierras baldías en 1821, el Estado reconoció la propiedad privada del suelo, sin separarlo del subsuelo, dando origen al principio de accesión o fundiario (Duarte, 2012).  Cabe señalar que, durante los primeros años del periodo republicano, se mantuvo el ordenamiento jurídico establecido por la Monarquía Española, cediendo el derecho a los particulares para explotar las minas. Este concepto fue confirmado tras la expedición del Reglamento de Minas en 1829 (Holguín <i>et al.</i> , 2001; Botero, 2004; Duarte, 2012; Rettberg <i>et al.</i> , 2014). A pesar del cambio del régimen político, la promulgación de algunas leyes mineras permitió seguir la dependencia de las normas españolas.	Arrendamiento  Adjudicación  Accesión	Gobierno  Particulares Nacionales y Extranjeros
<b>Periodo Republicano (1829- 1857)</b>	Sistema Demanial	Zúñiga (2005) define el sistema demanial o domanial como aquel en donde se le atribuye al Estado el dominio patrimonial, absoluto, exclusivo e inalienable de la riqueza minera. El dominio pleno del subsuelo lo tiene el Estado, por lo tanto, le permite reservar para sí la explotación	Aunque se declaró la independencia de la República y se nacionalizaron las riquezas minerales, el legislador continúa concediendo la propiedad y posesión del subsuelo a los particulares.	Adjudicación  Concesión	Gobierno  Particulares Nacionales y Extranjeros

<sup>10</sup> Rettberg *et al.* (2014) precisa que la Corona no excluía de su patrimonio las minas que estaban siendo explotadas por particulares, es decir, no cedía a estos ni la posesión ni la propiedad del recurso minero, solo concedía el derecho a explotarlo (p. 13).

		de determinadas sustancias o explotar esa riqueza por medio de terceros a través de concesiones y, en suma, celebrar cualquier acto o contrato acerca de la explotación de la riqueza del subsuelo (p. 73).			
<b>Periodo Republicano (1858-1862)</b>	Sistema Fundiario	Se regresó al sistema fundiario proclamado durante la época de la independencia y principios del periodo republicano.	<p>Duarte (2012) menciona que la Constitución de 1858 dejó al dominio de los Estados confederados la propiedad de las minas, excepto las reservadas por la confederación. De esta manera, bajo la gobernanza federal atribuida a cada Estado soberano, se desarrollaron reglamentaciones particulares en torno a la posesión de los yacimientos, en este caso, al dueño del terreno.</p> <p>Así mismo, Botero (2004) establece que la Ley 106 de 1873, por la cual se adoptó el código fiscal, decretó en su artículo 1102:</p> <p>“Pertencen a la nación las minas de metales preciosos, descubiertas o que descubran en tierras baldías u otras que le correspondan por cualquier título y que no hayan sido adjudicadas”.</p> <p>Así mismo en su artículo 1103 añadió:</p> <p>“Siempre que dichas minas no sean necesarias para algún uso de la nación, podrá el poder ejecutivo adjudicarlas a los descubridores que las pidan concediéndolas en posesión y propiedad”.</p> <p>Así las cosas, para la definición de la propiedad de los yacimientos mineros se volvió de nuevo al sistema de dominio que imperó a comienzos del periodo republicano con la expedición de la Ley Minera de 1829, regresando así al principio de accesión, es decir, al sistema fundiario (Botero, 2004, p. 14; Rettberg <i>et al.</i>, 2014; p. 14).</p>	Accesión	Gobierno Particulares Nacionales y Extranjeros
<b>Periodo Republicano (1863-1968)</b>	Sistema de Ocupación o Liberal	<p>El Consejo de Estado, en sala de lo Contencioso Administrativo, mediante Sentencia del 3 de febrero de 2010 y con ponencia de Enrique G. Botero, manifestó: (...) el sistema liberal, en el que las minas y los minerales se consideran <i>res nullius</i>, que significa "cosa de nadie", de manera tal que su propiedad es de aquel que las descubre y ocupa.</p> <p>Por su parte, Franciskovic (2016) sostiene:</p> <p>En este sistema, el yacimiento no pertenece originariamente a nadie, ni al dominio del Estado. Así, el derecho sobre el yacimiento corresponde al primer ocupante, el descubridor, el primer solicitante o aquel que ofrezca mejores condiciones para su explotación (p. 145).</p>	<p>Con la constitución de 1863 los Estados federados adquirieron la soberanía para legislar la propiedad del subsuelo, en consecuencia, se extendieron los derechos sobre el subsuelo a quienes las descubran y ocupen (Botero, 2004, Duarte, 2012; Rettberg <i>et al.</i>, 2014).</p> <p>Con la entrada en vigencia del código fiscal en 1873, se reservó a la República el dominio de las minas y depósitos de carbón o cualquier otro metal o abono que se encuentren en los baldíos de la nación o en los terrenos que por otro título diferente le pertenezcan (Duarte, 2012). A partir de allí, la adjudicación de baldíos que otorgó el gobierno a los particulares no incluyó más el derecho al subsuelo, por ende, se abolió el sistema fundiario o principio de accesión (Duarte, 2012).</p> <p>Más adelante, con la promulgación de la Constitución de 1886 se reanudó la propiedad del subsuelo como un derecho exclusivo del Estado, aboliendo el principio de accesión y dando origen al sistema liberal o <i>res nullius</i>. No obstante, la disposición legislativa de 1886 reconoció la propiedad de subsuelo de aquellos que hubieran accedido a ella bajo las constituciones de 1858 y de 1863 (Botero, 2004, p. 17). Así lo reflejó la Constitución de 1886 en su numerales 2 y 3 del artículo 202°. Pertencen a la República de Colombia:</p> <p>2. Los baldíos, minas y salinas que pertenecían a los Estados, cuyo dominio recobra la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros por dichos Estados, o a favor de éstos por la Nación a título de indemnización;</p>	Arrendamiento Adjudicación Ocupación Accesión Contrato de concesión Contrato de asociación	Gobierno Particulares Nacionales y Extranjeros Empresa Colombiana de Petróleos

			<p>3. Las minas de oro, de plata, de platino y de piedras preciosas que existan en el territorio nacional, sin perjuicio de los derechos que por leyes anteriores hayan adquirido los descubridores y explotadores sobre algunas de ellas.</p> <p>Así mismo, la Ley 38 de 1887 y la Ley 57 de 1887 ratificaron el dominio de las minas a los particulares, debido a que proclamaron que los demás recursos mineros y yacimientos del subsuelo que se encontraran fuera del dominio de la Nación y de los Estados federados, seguirían siendo reconocidos a la propiedad privada mediante el principio de accesión (Botero, 2004, Duarte, 2012; Rettberg <i>et al.</i>, 2014).</p>		
<b>Periodo Republicano (1969 -2002)</b>	Nacionalización del subsuelo	La nacionalización hace referencia a una modalidad del sistema demanial que representa la propiedad del subsuelo en poder del Estado. Franciskovic (2016) explica que este sistema sustrae a la iniciativa o propiedad privada, bienes, empresas o una actividad, medios de producción o de cambio para asignarlos al Estado u organismos creados por él apoyado en razones de utilidad pública o de interés social (p. 148).	<p>Con la expedición de la Ley 20 de 1969 se reafirmó el principio del subsuelo en poder de la Nación, sin perjuicio de los derechos constituidos a favor de terceros anterior a la Ley 20 de 1969.</p> <p>Con la proclamación de la Constitución Política de 1991 se ratificó la propiedad Estatal del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, en contraste con los desarrollos normativos proclamados durante el periodo comprendido entre 1886 y 1991, debido a que, en principio, se le atribuían la propiedad de estos recursos a la Nación, no obstante, a partir de 1991 adquirió valor constitucional a favor del Estado. Así quedó establecido en su Art. 332°: El Estado es propietario del subsuelo y de los recursos naturales no renovables, sin perjuicio de los derechos adquiridos y perfeccionados con arreglo a las leyes preexistentes. Así mismo, estableció en su Art. 360° La explotación de un recurso natural no renovable causará a favor del Estado, una contraprestación económica a título de regalía (...).</p> <p>Como resultado de las nuevas disposiciones legales, se concluye que la Constitución del 91 reunió los principales actos legislativos que habían sido dictados en materia de hidrocarburos, como la Ley 37 de 1931, el Decreto 1056 de 1953, la Ley 20 de 1969, entre otros.</p>	<p>Contrato de concesión</p> <p>Contrato de asociación</p>	<p>Gobierno</p> <p>Empresa Colombiana de Petróleos</p> <p>Particulares Nacionales y Extranjeros</p>
<b>Periodo actual (2003 en adelante)</b>			<p>A través del Decreto 1760 de 2003 se escinde de ECOPETROL la administración de los hidrocarburos y se crea la Agencia Nacional de Hidrocarburos como autoridad encargada de administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación</p> <p>La primera década del siglo XXI fue protagonista de la transformación del sector de hidrocarburos en Colombia en materia de actividades de exploración y explotación, como también, en lo referente a la administración y uso eficiente de la destinación de los ingresos provenientes de la explotación del petróleo.</p>	<p>Contrato de Exploración &amp; Producción</p> <p>Contrato de Evaluación Técnica (TEA)</p> <p>Contratos Especiales</p> <p>Convenios de Exploración &amp; Producción</p>	<p>Gobierno</p> <p>Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)</p> <p>ECOPETROL S.A.</p> <p>Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)</p> <p>Empresas Nacionales y Extranjeras</p>

**Fuente:** Elaboración propia a partir de la normatividad del sector de hidrocarburos y de información consultada en Botero, 2004; Duarte, 2012; Rettberg *et al.*, 2014.

### **2.3.1 Consideraciones finales del análisis del ordenamiento jurídico del sector de hidrocarburos en Colombia.**

Tras el recorrido histórico de la naturaleza del petróleo, es innegable que este recurso no renovable se constituye en la principal fuente de energía de la industria mundial y de la vida diaria, por ende, su consumo y aprovechamiento representa una actividad esencial para las finanzas públicas de las naciones, al aportar al sostenimiento de los programas sociales y elevar la calidad de vida de las comunidades. De ahí que, los hidrocarburos sea un sector que genera un clima de tensión y de alta conflictividad política, social y económica, con efectos que trascienden en la inestabilidad de sus marcos legales y las relaciones del Estado con la sociedad civil.

Frente a este panorama, Colombia y muchos otros países latinoamericanos dependen de la economía del petróleo para dar respuesta a las necesidades propias, por tal razón, las perspectivas del sector han presentado fortalezas y desaciertos que repercuten en la calidad de vida de los territorios donde se explota este recurso, principalmente, porque no se han consagrado derechos participativos en las decisiones que se derivan de las actividades del sector. Por ello, se considera primordial que Colombia avance paulatinamente en reformas y en las transformaciones de sus políticas hidrocarburíferas, permitiendo que la ciudadanía participe en el control de la gestión pública del sector.

Como es posible apreciar en la tabla 4, el análisis que se deriva de los antecedentes legislativos del sector de hidrocarburos en Colombia, permite concluir la existencia de vacíos jurídicos en materia de participación ciudadana en las decisiones que se toman en el sector, debido a que el gobierno ha mantenido históricamente el dominio administrativo y el control político de los hidrocarburos, lo cual refleja que la ciudadanía ha sido relegada del derecho fundamental que le otorga la Constitución del 91, en lo respecta a la participación de la sociedad en la vida política, cívica y comunitaria del país. Así, se concluye que, desde tiempo inmemorial, las leyes han sido orientadas para regir las actividades extractivistas en el territorio, centradas en la relación entre el gobierno y los particulares colombianos y extranjeros, sin que intervenga la participación de la ciudadanía, ni las garantías suficientes para que el gobierno facilite los espacios públicos de discusión y consensos, que permitan trazar políticas que respondan a los intereses de los diversos sectores de la sociedad. Este planteamiento se corrobora con lo encontrado en la investigación de Rojas (2019), la cual estableció que en las relaciones de los componentes de la política pública analizados para los períodos de tiempo 1829-1919 y 1919-1969, no contempló la participación de la sociedad civil (p. 84).

De igual forma, el ejercicio de revisión y análisis de la normatividad del sector, permite inferir que el sistema legal que ha imperado en la Nación, se basa, en gran medida, en regular los procesos operativos del sector y la asignación de los excedentes en las finanzas públicas, sin que medie un proceso social y legítimo,

que vincule a la ciudadanía en la toma de decisiones relacionadas con el uso, aprovechamiento y afectación de los hidrocarburos.

Otro aspecto a destacar en la revisión normativa del sector, es que históricamente el ordenamiento del recurso hidrocarburífero se ha materializado en disposiciones que están más ligadas a elementos relacionados con factores de tipo económico y de desarrollo, por ende, la historia de la legislación se ha centrado en un modelo neoliberal de política económica y, esencialmente, en procesos que benefician iniciativas privadas, en aras de que el Estado puede alcanzar rentabilidades económicas a través del aprovechamiento de recurso, dejando de lado aspectos consustanciales en los procesos de negociación y formulación de las políticas públicas, como la participación de la ciudadanía para la estabilidad de la democracia.

También es evidente la desarticulación de las instituciones que tienen a cargo el manejo del sector, de allí que se requiera una apuesta decidida y consensuada para la armonización de la legislación vigente y futura, y así aminorar el desgaste institucional en atender la alta conflictividad social que se presenta en los territorios donde se explota el recurso. En tal sentido, se necesita, por un lado, enriquecer la discusión nacional en torno a políticas diferenciales y acorde a las particularidades y contextos regionales y, por otra, es indispensable contar con una institucionalidad fortalecida, dispuesta y cohesionada, con capacidad para liderar una política pública con principios participativos, que surja de un proceso social, integral, participativo y convalidado por los diversos actores que integran el sector.

Los anteriores planteamientos presentan coincidencias con el estudio de Prada (2015), al señalar:

El sector presenta grandes dificultades de atomización administrativa y legislativa, debido a que las instituciones públicas responsables de la administración, vigilancia y control sobre el tema, se encuentran dispersas y en ocasiones son difusas, y las normas que rigen y fundamentan dicha función se encuentran dispersas en una gran cantidad de disposiciones legislativas, lo que dificulta su conocimiento y articulación (p. 5).

En línea con lo anterior, la investigación de Rojas (2019) reafirma lo citado por Prada (2015), al manifestar que la normatividad del sector de hidrocarburos en los ámbitos administrativo, económico y ambiental reflejan falta de articulación en relación con la exploración petrolera. Esto se evidencia, principalmente, porque las entidades administradoras del recurso hidrocarburífero actúan desarticuladamente y con visiones contradictorias que se reflejan en las disposiciones legales que rigen al sector (p. 93). Así mismo, la sociedad civil considera que existe una crisis de representatividad de los organismos públicos en el seguimiento y control de las disposiciones normativas que facultan la operación de las actividades hidrocarburíferas en el territorio colombiano.

En suma, se evidenció que Colombia no tiene una política pública trazada en el sector de hidrocarburos, pues hasta el momento el país cuenta con un compendio de instrumentos jurídicos y disposiciones normativas que han regido y regulado el proceso de aprovechamiento de los recursos hidrocarburíferos en el territorio nacional, en consecuencia, el país necesita transitar hacia una política pública que emerja desde un proceso social, integral, incluyente, participativo y convalidado por diversos actores estatales, políticos y de la sociedad civil, que busque propósitos de bienestar colectivo y que, al tiempo, satisfaga las demandas y las problemáticas de las realidades sociales.

### **2.3.2 Marco institucional del sector de hidrocarburos en Colombia**

El marco institucional del sector de hidrocarburos en Colombia está conformado principalmente por el Estado, que integra sus entidades estatales y descentralizadas, como también los particulares, entre ellas, las compañías petroleras privadas nacionales e internacionales.

Las entidades estatales que pertenecen a la rama ejecutiva como sus organismos descentralizados tienen a su cargo las funciones de administrar, coordinar, vigilar, reglamentar, intervenir y presentar proyectos de ley, planes y programas de inversiones, en cumplimiento de los marcos legislativos y de interés general relacionadas con las actividades de exploración, explotación, producción, transporte, refinación y comercialización del petróleo, gas y sus derivados (Función Pública, 2016).

En relación con los organismos y entidades que tienen funciones asignadas con el sector de hidrocarburos, sobre todo, en las actividades de exploración y explotación, se incluyen, principalmente, al Departamento Nacional de Planeación (DNP), el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), los ministerios de Minas y Energía, Interior, Hacienda y Crédito Público, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible. También existen entidades descentralizadas, tanto adscritas como vinculadas a los Ministerios, que fueron creadas para regular y operar la cadena productiva de los hidrocarburos en Colombia, entre ellas, la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH), Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) y ECOPETROL S.A.

#### **2.3.2.1 Entidades y organismos estatales del sector de hidrocarburos**

##### **Departamento Nacional de Planeación (DNP)**

El DNP es la entidad que representa el centro de pensamiento del Gobierno Nacional en materia de planeación. Según al Decreto 1832 de 2012, esta entidad tiene entre sus funciones, la coordinación y el apoyo de la planeación en el corto, mediano y largo plazo de las políticas públicas en materia social, económica y ambiental, como también, la priorización de recursos de inversión provenientes del presupuesto general de la Nación y del Sistema General de Regalías (explotación

de yacimientos de petróleo) Así mismo, tiene la responsabilidad de estructurar la planeación de las inversiones para la implementación de los programas y proyectos contenidos en el PND (DNP, 2020).

### **Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)**

En cuanto al CONPES, es la máxima autoridad nacional de planeación y se desempeña como un organismo asesor del Gobierno en todos los aspectos relacionados con el desarrollo económico y social del país. Este organismo tiene como función coordinar y orientar a las entidades encargadas de la dirección económica y social en el Gobierno, a través del estudio y aprobación de documentos sobre el desarrollo de políticas generales y la inversión de recursos, entre ellas, las relacionadas con las regalías provenientes de la producción de petróleo (DNP, 2020).

### **Ministerio de Minas y Energía (Minenergía)**

El Minenergía, además de ser la entidad rectora en materia minero energética del país y el orientador de la política pública del sector, tiene dentro de sus funciones la de contribuir al desarrollo social y económico del país, mediante la formulación y adopción de políticas que garanticen el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos minero-energéticos, creando lineamientos que satisfagan los intereses de las comunidades, los particulares (compañías petroleras) y el Estado. También tiene a su cargo, liderar los procesos de fortalecimiento de las capacidades de la sociedad civil, el Estado y la industria hidrocarburífera en temas técnicos del sector; promover, junto a la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) una mayor articulación de la inversión social de las compañías petroleras y la adopción de buenas prácticas; implementar las actividades de la ruta de acompañamiento institucional del sector hidrocarburos; así como la promoción de canales de interlocución entre la institucionalidad y las compañías de hidrocarburos.

### **Ministerio del Interior (Mininterior)**

El Mininterior es el encargado de coordinar las políticas públicas relacionadas con el fortalecimiento de la democracia, la convivencia y la participación ciudadana; promover el desarrollo de las entidades territoriales; promover la convivencia y la seguridad ciudadana; formular e implementar políticas públicas encaminadas a la protección y realización de los derechos de las poblaciones en situación de vulnerabilidad; liderar la articulación de políticas orientadas al fortalecimiento de la descentralización y ser interlocutor de los asuntos del Interior en lo atinente a las relaciones políticas dentro de la Nación, con el Congreso de la República, con las entidades territoriales y con los diferentes actores sociales, en lo que respecta al afianzamiento del Estado Social de Derecho en condiciones de respeto a los valores democráticos, la preservación del orden público interno y la solidaridad. Este organismo es el encargado de liderar los procesos de atención, prevención y transformación de la conflictividad social en el sector de hidrocarburos, ejerciendo el acompañamiento en las distintas zonas de Colombia donde se adelantan

proyectos de exploración y explotación de los hidrocarburos, en temas relacionados con la conflictividad que afecta el desarrollo territorial y la operación de la industria.

### **Ministerio de Hacienda y Crédito Público (Minhacienda)**

El Minhacienda tiene entre sus funciones principales, definir y ejecutar la política económica y fiscal del Estado, impulsar el crecimiento económico de la Nación, controlar los gastos de funcionamiento del Estado, participar en la elaboración del proyecto de Ley del Plan Nacional de Desarrollo y elaborar el Proyecto de Ley anual del Presupuesto en coordinación con el DNP y los demás organismos, de los cuales la Ley les haya dado injerencia en la materia. En cuanto a actividades conexas con el sector de hidrocarburos, este Ministerio junto con el de Minas y el Banco de República, tienen la responsabilidad de administrar el Fondo de Ahorro y Estabilización Petrolera, los recursos del Fondo Nacional de regalías, como también, el recaudo del IVA sobre la ejecución de las actividades industriales, comerciales y de transporte relacionadas con hidrocarburos. Así mismo, también tiene la responsabilidad de proponer la política económica y financiera del Gobierno en materias de hidrocarburos.

### **Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (Minambiente)**

El Minambiente es el rector de la gestión del ambiente y de los recursos naturales renovables, encargado de orientar y regular el ordenamiento ambiental del territorio y de definir las políticas y regulaciones a las que se sujetarán la recuperación, conservación, protección, ordenamiento, manejo, uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y del ambiente de la nación, a fin de asegurar el desarrollo sostenible, sin perjuicio de las funciones asignadas a otros sectores. La articulación del Ministerio de Ambiente con el sector de hidrocarburos se enfoca en el acompañamiento de la gestión ambiental en las regiones donde opera la industria. Este organismo en coordinación con sus entidades adscritas tiene la competencia de otorgar o negar las licencias ambientales a los proyectos de hidrocarburos, realizar el seguimiento de la gestión ambiental en los territorios donde se adelantan operaciones de exploración y explotación, brindar asesoría técnica y promover iniciativas ambientales que impulsen el desarrollo sostenible del sector en armonía con los recursos naturales.

#### **2.3.2.2 Entidades descentralizadas adscritas al sector de hidrocarburos**

##### **La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH)**

La ANH fue creada con la expedición del Decreto 1760 del 2003 como una Unidad Administrativa Especial y adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio, autonomía administrativa y financiera. Más adelante, el Decreto 4137 de 2011 modificó la naturaleza jurídica de la ANH, pasando de Unidad Administrativa Especial a Agencia Estatal de Hidrocarburos. Posteriormente, el Presidente de la República expidió el Decreto 714 de 2012, por el cual se establece

la estructura de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, modificando su objetivo y decretando que la ANH es la autoridad encargada de administrar integralmente las reservas y recursos hidrocarburíferos de propiedad de la Nación; promover el aprovechamiento óptimo y sostenible de los recursos hidrocarburíferos y contribuir a la seguridad energética nacional.

Así mismo, el Decreto 714 de 2012 en su artículo 3° redefinió las funciones de la ANH, siendo algunas de ellas:

Diseñar, promover, negociar, celebrar y administrar los contratos y convenios de exploración y explotación de hidrocarburos de propiedad de la Nación (...)

Asignar las áreas para exploración y/o explotación con sujeción a las modalidades y tipos de contratación que la ANH adopte para tal fin.

Apoyar al Ministerio de Minas y Energía (MME) en la formulación de la política gubernamental en materia de hidrocarburos, en la elaboración de los planes sectoriales y en el cumplimiento de los respectivos objetivos.

Hacer seguimiento al cumplimiento de las normas técnicas relacionadas con la exploración y explotación de hidrocarburos dirigidas al aprovechamiento de los recursos de manera racional e integral.

Apoyar al MME y demás autoridades competentes en los asuntos relacionados con las comunidades, el medio ambiente y la seguridad en las áreas de influencia de los proyectos hidrocarburíferos.

### **Unidad de Planeación Minero Energética (UPME)**

La UPME fue creada mediante el Decreto 2119 de 1992, convirtiéndose a la Comisión Nacional de Energía en la Unidad de Planeación Minero Energética, otorgando la calidad de organismo con carácter de Unidad Administrativa Especial de carácter técnico y encargada de la planeación integral del sector minero energético. Con la promulgación de la Ley 143 de 1994, en su artículo 13° definió que quedaría adscrita al Ministerio de Minas y Energía, con personería jurídica, patrimonio propio y autonomía presupuestal, con régimen especial en materia de contratación.

Esta Unidad tiene por objeto planear el desarrollo y aprovechamiento de los recursos mineros y energéticos, apoyar la formulación de política pública, generar conocimiento integral de los recursos minero energéticos para apoyar la toma de decisiones y apoyar al Ministerio de Minas y Energía en el desarrollo de las acciones necesarias que permitan materializar los planes, programas y proyectos en el sector minero energético.

## **Servicio Geológico Colombiano (SGC)**

Agencia adscrita al Ministerio de Minas y Energía a cargo de la investigación en geociencias básicas y aplicadas del subsuelo, el potencial de sus recursos, efectuar seguimiento y evaluación de amenazas de origen geológico, administrar la información del subsuelo, garantizar la gestión integral del conocimiento geocientífico, la investigación y el control nuclear y radiactivo, atendiendo las prioridades de las políticas del Gobierno Nacional (SGC, 2020).

## **ECOPETROL S.A**

Esta empresa tiene sus orígenes con la Ley 165 de 1948, por la cual el Congreso de la República autorizó al gobierno la creación de la Empresa Colombiana de Petróleos de carácter oficial, con el fin de administrar las explotaciones petrolíferas de la concesión mares. Posteriormente, el Decreto 30 de 1951 establece que la Empresa Colombiana de Petróleos se regirá como un organismo autónomo con personería jurídica a cargo de la explotación, administración y manejo de los campos petroleros de la Nación y toda la cadena del sector de hidrocarburos. Con la expedición del Decreto 1760 de 2003, el Presidente de la República escindió a la empresa colombiana de petróleo la administración de las reservas de hidrocarburos de propiedad de la Nación, modificó su estructura orgánica y cambió su denominación a ECOPETROL S.A, organizándola como una sociedad pública por acciones, vinculada al Ministerio de Minas y Energía.

Más adelante, la Ley 1118 de 2006 modifica la naturaleza jurídica de Ecopetrol S.A., designándola como una sociedad de economía mixta de carácter comercial, del orden nacional y ratificando su vinculación al Ministerio de Minas y Energía.

Según sus estatutos sociales, ECOPETROL S.A. es una sociedad por acciones de tipo anónimas, con participación pública y privada, de carácter comercial, que desarrolla su objeto en competencia con particulares. Así mismo, esta disposición normativa establece que su objeto principal está dirigido al desarrollo, en Colombia o en el exterior, de las actividades industriales y comerciales correspondientes o relacionadas con la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de hidrocarburos, sus derivados y productos.

### **3. ANTECEDENTES Y DESARROLLOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

En los siguientes renglones se establece de manera cronológica el proceso evolutivo de la participación ciudadana en el ámbito internacional y nacional, como también, sus principales disposiciones normativas y su incidencia en el desarrollo de las políticas públicas.

#### **3.1. La participación ciudadana en el marco internacional y nacional**

Con la promulgación de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, fueron reconocidos los derechos y las libertades de todos los ciudadanos de los países miembros que integran las Naciones Unidas a participar en los asuntos públicos que le son de su interés y a incidir de manera autónoma en la toma de decisiones que les afecta. Así lo señala el artículo 21 de esta Declaración, con la proclamación de los siguientes principios: 1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos. 2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país. 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público (...).

Más adelante, en el marco de la Agenda 21 de la ONU aprobada en 1992 y suscrita por 172 países, entre ellos Colombia, se comprometieron en la formulación de políticas ambientales, económicas y sociales orientadas hacia el desarrollo sostenible, todos ellas en función de la participación ciudadana. En cumplimiento a estas directrices, el gobierno de Colombia adoptó la participación ciudadana como uno de los principios básicos para el cumplimiento de los objetivos de la Agenda 21. Con la adopción de este tratado internacional por parte de Colombia, la participación ciudadana adquirió especial relevancia en los procesos locales de toma de decisiones, de manera que, la sociedad civil se convirtió en un actor estratégico en el debate de las políticas públicas encaminadas hacia el desarrollo sostenible. Así quedó establecido en su capítulo 28, en lo referente a las iniciativas de las autoridades locales y la importancia de la participación directa de las comunidades en pro del desarrollo sostenible:

Cada autoridad local debería iniciar un diálogo con sus ciudadanos, organizaciones locales y empresas privadas y aprobar un Programa 21 local (una Agenda 21 local). Mediante la celebración de consultas y la promoción de un consenso, las autoridades locales recibirían aportes de la ciudadanía y las organizaciones cívicas, empresariales e industriales locales y obtendrían la información necesaria para formular las mejores estrategias. El proceso de consultas aumentaría la conciencia de los hogares respecto de las cuestiones relativas al desarrollo sostenible (Agenda 21, capítulo 28).

De manera complementaria, en el 2009, los jefes de Estado y de Gobierno de Iberoamérica, entre ellos Colombia, aprobaron la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública elaborada por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Esta carta define la participación ciudadana en la gestión pública como:

El proceso de construcción social de las políticas públicas que, conforme al interés general de la sociedad democrática, canaliza, da respuesta o amplía los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles de las personas, y los derechos de las organizaciones o grupos en que se integran, así como los de las comunidades y pueblos indígenas” (CLAD, 2009, p. 3).

De la anterior conceptualización se destaca la incidencia de la participación ciudadana en la construcción de las políticas pública, el cual se constituye en un referente estratégico para los Estados Iberoamericanos en su compromiso con la democracia. Así lo ratifica la carta al establecer:

La participación ciudadana en la gestión pública es consustancial a la democracia. Los principios democráticos de la representación política deben complementarse con mecanismos de participación de la ciudadanía en la gestión pública, que permitan expandir y profundizar la democracia y su gobernabilidad (CLAD, 2009 p.4).

Por su parte, en Colombia, la participación ciudadana tuvo su origen con la promulgación de la Constitución de la República de Nueva Granada de 1843, que declaró como ciudadanos y le concedió el derecho a participar en los procesos electorales, únicamente a los hombres mayores de veintiún años, dueños de bienes raíces en el territorio nacional, con renta anual de al menos ciento cincuenta pesos, saber leer y escribir. Con las nuevas reformas, la Constitución de 1853 proclamaría como ciudadanos y sufragantes, todos los hombres casados o que lo hayan sido y que, además, fueran mayores de veintiún años. Posteriormente, la Constitución Política de los Estados Unidos de Colombia de 1863 reconoció en su Artículo 15° los derechos individuales, entre ellos, la libertad de todo habitante para expresar sus pensamientos y opiniones, de palabras o por escrito y sin limitación alguna. Más tarde, con la Constitución de 1886 surgiría el voto censitario, el cual sería una participación más de tipo política, que ciudadana. Así quedó reflejando en su Artículo 173° al señalar que “Los ciudadanos que sepan leer y escribir o tenga una renta anual de quinientos pesos, o propiedad inmueble de mil quinientos, votarían para electores y elegirían directamente a sus Representantes”. Un siglo después, la participación ciudadana adquirió mayor relevancia con la Ley 11 de 1986, cuyo acto legislativo ayudó a promover la democracia participativa en el nivel territorial, estableciéndola posibilidad de efectuar consultas populares para decidir sobre asuntos de interés público, otorgando mecanismos de participación ciudadana en el ámbito municipal (Valencia & De Chueiri, 2014).

No obstante, el fortalecimiento de la participación ciudadana vendría después con la promulgación de la Constitución de 1991, el cual reflejó claramente un mayor

grado de participación de la ciudadanía en las decisiones que pudieran afectarla. En virtud a esta consagración normativa, Colombia adoptó el modelo de democracia participativa, estableciendo así el punto de partida para ampliar medidas legislativas en torno a la participación. Así, la Constitución de 1991 contempló más de 38 artículos que transitan hacia el fortalecimiento de la participación ciudadana y otorgó facultades para que en Colombia, la población pueda expresar sus opiniones en el escenario público.

Desde su artículo 1º, la Constitución de 1991 hace referencia a los principios fundamentales que le asiste al pueblo colombiano, incorporando conceptos relacionados con “democracia”, “participación”, “pluralismo” entre otros.

En su artículo 2º establece los fines esenciales del Estado, entre los que se encuentran “servir a la comunidad, promover la prosperidad general y garantizar la efectividad de los principios, derechos y deberes consagrados en la Constitución; facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación (...)”.

Así mismo, en su artículo 40 hace mención en que “Todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político. Para hacer efectivo este derecho puede: 1. Elegir y ser elegido. 2. Tomar parte en elecciones, plebiscitos, referendos, consultas populares y otras formas de participación democrática (...)”.

Otros articulados del texto constitucional guardan concordancia con los mecanismos y procedimientos otorgados al pueblo colombiano para ejercer la participación ciudadana en la toma de decisiones de trascendencia nacional, en el sufragio y la elección de representantes, en la vigilancia de la gestión pública y en las reformas constitucionales, como es el caso de los Artículos 41, 103, 104, 170, 258, 270, 377, 378.

Años más tarde, se expidió la Ley 134 de 1994, por la cual se reglamentó los mecanismos de participación ciudadana establecidos en la Constitución Política de 1991. Posteriormente, esta Ley fue reformada fruto de la propuesta liderada por el Foro Nacional por Colombia<sup>11</sup>, donde se construyeron acuerdos entre el gobierno, la ciudadanía y el Congreso de la República, acordando un nuevo marco de referencia para complementar las disposiciones legales en materia de participación ciudadana, dando origen a la Ley 1757 de 2015, más conocida como Ley estatutaria de participación ciudadana. Las pretensiones de esta Ley estarían dirigidas a “promover, proteger y garantizar modalidades del derecho a participar en la vida política, administrativa, económica, social y cultural y, así mismo, a controlar el poder político”. Hurtado & Hinestroza (2016) mencionan que esta nueva disposición normativa le permitió a Colombia avanzar significativamente en la construcción de un modelo de Estado más democrático, participativo y pluralista (p. 68). Por su

---

<sup>11</sup> Organizaciones de la sociedad civil de América Latina y el Caribe que promueve la transparencia y la rendición de cuentas de la sociedad civil.

parte, Velásquez & González (2003) mencionan que la convergencia de espacios de discusión entre el Estado y las organizaciones de la sociedad civil con motivo de la reforma de la Ley de Participación Ciudadana, le significó al país una experiencia de gobernanza democrática en la construcción colectiva de las decisiones públicas (p. 60).

La normatividad colombiana contempló otros desarrollos legislativos en materia de participación ciudadana como es el caso de la Ley 152 de 1994 "Por la cual se establece la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo" incluyendo en su artículo 3º los principios generales que rigen las actuaciones de las administraciones públicas en materia de planeación. Al respecto, señala que las autoridades administrativas velarán porque se hagan efectivos los procedimientos de participación ciudadana durante el proceso de discusión de los planes de desarrollo. Así mismo, en su artículo 12º se refiere a las garantías que debe ejercer el gobierno en facilitar la discusión nacional sobre el proyecto del Plan Nacional de Desarrollo, para que la ciudadanía pueda participar eficazmente en este proceso.

Más adelante sería proclamada la Ley 850 de 2003 que reglamentó las veedurías ciudadanas, la cual proporcionó metodologías de evaluación de la gestión pública, aportando herramientas para que la ciudadanía ejerza el derecho al control social (Función Pública, 2016).

Al marco normativo de la participación ciudadana se le suma la Ley 1474 de 2011, la cual señala en su artículo 78º "Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Entre otras podrán realizar las siguientes acciones: a) Convocar a audiencias públicas; b) Incorporar a sus planes de desarrollo y de gestión las políticas y programas encaminados a fortalecer la participación ciudadana (...)".

Con referencia al marco normativo de participación ciudadana en Colombia, Velásquez & González (2003) sostienen que el sistema político colombiano reconoce la participación como derecho, la cual se ha reivindicado a través del desarrollo de actos legislativos que permiten la generación de espacios para ejercer la participación democrática, sin embargo, resulta paradójico que esa riqueza normativa no parece traducirse suficientemente en la movilización ciudadana en torno a lo público, en la democratización de la gestión y, particularmente, en la incidencia de la ciudadanía en la formulación de las políticas públicas (p. 21).

Por su parte, el Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales (CEDAE) precisa que, en Colombia existe un exceso de oferta de mecanismos de democracia directa y un defecto de demanda, sobre todo, en el ámbito nacional. El CEDAE argumenta que, probablemente esto se debe a la desconfianza y la baja credibilidad

que tienen los ciudadanos en las instituciones, que terminan afectando la acción colectiva (2015, p. 24).

Por otra parte, es importante analizar el ordenamiento jurídico de la participación, desde la perspectiva de la formación ciudadana en la educación. Al respecto, la formación para el ejercicio de la ciudadanía le significó al sector educativo uno de los principales retos, debido a que la Constitución de 1991 consideró en su Artículo 41° “Todas las instituciones de educación, oficiales o privadas, serán obligatorias el estudio de la Constitución y la Instrucción Cívica. Así mismo se fomentarán prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana”. El Artículo 67° también estableció “(...) la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente (...)”. Desde entonces, el aprendizaje de la participación ciudadana fue adoptado por el sistema educativo de básica, media y superior, en aras del cumplimiento de las disposiciones normativas establecidas en la Ley 30 de 1992 “Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior”, la Ley 115 de 1994 “Por la cual se expide la Ley General de Educación”, la Ley 1620 de 2013 “Por la cual se crea el sistema nacional de convivencia escolar y formación para el ejercicio de los derechos humanos, la educación para la sexualidad y la prevención y mitigación de la violencia escolar” y el Decreto 1075 de 2015 “Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Educación”. Los postulados de dichas leyes están armonizados para contribuir a la formación de ciudadanos que aporten a la construcción de una sociedad democrática, donde la institución educativa se concibe como el escenario que posibilita la formación ciudadana y el aprendizaje de habilidades y comportamientos que motivan el pensamiento ético, crítico y reflexivo de los estudiantes, y así facilitar su participación en las decisiones y los asuntos públicos que les afectan.

Además de los ordenamientos legales y normativos que establece la formación de la participación ciudadana en el sector educativo, el gobierno en cabeza del Ministerio de Educación Nacional tiene la responsabilidad de liderar programas, planes y proyectos que estén dirigidos a la promoción del respeto por los derechos humanos, la paz y la democracia, motivo por el cual, formar en competencias ciudadanas significa no solo educar en democracia, sino que, además, busca crear una cultura de la democracia, en aras de contribuir hacia la consolidación del Estado Social de Derecho.

Es por ello, el programa de competencias ciudadanas que se viene fomentando en las instituciones educativas, comprende el conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas que, articulados entre sí, hacen posible que el ciudadano actúe de manera constructiva en la sociedad democrática (Ministerio de Educación Nacional, 2020). De ahí que, enseñar a la comunidad estudiantil conceptos relacionados con la ciudadanía, la participación, las políticas públicas y la sociedad democracia, provee las bases para formar al educando como un sujeto político, pensante, crítico, flexivo, consciente de su

realidad, del bien común, de actuar en democracia y, sobre todo, de contribuir en la construcción de una sociedad que se interesa por los problemas sociales y ambientales que les afecta.

En esta línea con lo anterior, Castillo (2003) menciona que, uno de los retos del país con respecto a la juventud, es que la escuela se asuma como un escenario de la socialización, en el cual los esfuerzos académicos se orienten a la formación de ciudadanos críticos, reflexivos, deliberantes y creativos, (...) para ello, la escuela puede contribuir para que los sujetos que participan en ella, puedan construir el discurso que les permita interpretar y comprender sus condiciones de existencia, en la perspectiva de que sean partícipes de los asuntos públicos, colectivos y por ende ciudadanos (p. 6).

En sentido similar, Peralta (2009) señala que la formación para el ejercicio de la ciudadanía es un desafío para la escuela colombiana y la sociedad en general. Es fundamental estructurar el aula como escenario de diálogo y debate, donde la participación activa sea una constante en la resolución de los problemas de la vida social (p. 176). Por su parte, Álvarez *et al.* (2014) plantea que la educación se convierte en la clave para la materialización de una verdadera democracia participativa, donde los ciudadanos sean capaces no solo de actuar sino también de exigir actuar, lo que en realidad representa el cumplimiento de un deber como el mecanismo ideal para exigir un derecho (p. 66).

Como se muestra, Colombia cuenta con una variada oferta normativa para garantizar el derecho a la participación ciudadana, no obstante, se han generado controversias respecto a la efectividad de este derecho en la orientación de las políticas públicas. En todo caso, diversas voces coinciden en que el cúmulo de disposiciones legales que reconoce la participación ciudadana como un derecho constitucional no ha logrado el empoderamiento que se esperaba, quizás por la falta de voluntad política, la carencia de recursos para su efectiva aplicación, el distanciamiento de las iniciativas normativas y la realidad social y, por otra parte, la educación escolar también parece estar ajena a los problemas del entorno, que ignora su compromiso con la transformación social, en consecuencia, las relaciones entre los ciudadanos y gobernantes es muy distante, al menos, en lo que respecta al diseño y toma de decisiones para la construcción de las políticas públicas. Ziccardi (2004) y Hurtado & Hinestroza, (2016) planean la necesidad de fomentar una cultura para la participación ciudadana, como apuesta prioritaria de los gobiernos territoriales y nacional, en la que se faciliten los espacios para que los ciudadanos pueden intervenir y apropiarse de los mecanismos participativos, con el propósito de producir consensos para hacerlas más eficaces, de modo que adquieran legitimidad.

## **3.2 Mecanismos nacionales e internacionales para la participación ciudadana**

### **3.2.1 Mecanismos de participación ciudadana en Colombia**

Anterior a la Constitución de 1991, el cabildo abierto y el plebiscito de 1957 representaban los únicos escenarios donde los ciudadanos podían intervenir en los asuntos públicos. Posteriormente, en 1986 se establece la elección popular de alcaldes y la consulta popular, que paulatinamente institucionalizaron los espacios de participación ciudadana en el ámbito municipal (MOE, 2012).

Los mecanismos de participación ciudadana fueron establecidos en el artículo 103° de la Constitución Política de 1991, y creados con el propósito de facilitar la incidencia de la ciudadanía en las decisiones públicas. Al respecto, son mecanismos de participación democrática en Colombia el voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto, las iniciativas populares, la revocatoria del mandato y las veedurías ciudadanas. Dichos mecanismos fueron regulados inicialmente por la Ley 134 de 1994 con excepción del voto, sin embargo, con la expedición de la nueva Ley estatutaria de participación 1757 de 2015, se dictan otras disposiciones que permitieron complementarlos y modificarlos, mejorando significativamente las formas en que los ciudadanos acceden al ejercicio de la democracia participativa (Hurtado & Hinestroza, 2016).

Otros mecanismos constitucionales para la protección de los derechos ciudadanos son la acción de cumplimiento, la acción de tutela, acción popular, acción de grupo, derecho de petición de información, audiencia pública, rendición de cuentas, habeas corpus y habeas data.

En la práctica, a excepción del voto, los mecanismos que más han sido proclamados en Colombia para el ejercicio de la participación directa en las decisiones colectivas, corresponden a la acción de tutela, las acciones populares y la iniciativa legislativa y normativa ciudadana (MOE, 2012; Murcia, 2014).

La encuesta de cultura política realiza por el DANE en el 2017, establece que los mecanismos de participación más conocidos por la población colombiana, competen en primer lugar al plebiscito, seguido del referendo, la revocatoria de mandato y finalmente, la consulta popular.

En Colombia existen otras leyes que facultan a los ciudadanos a ejercer la participación directa en la gestión pública, como la Ley 393 de 1997 “Por la cual se desarrolla el artículo 87 de la Constitución Política” en referencia a que toda persona podrá acudir ante la autoridad judicial para hacer efectivo el cumplimiento de una ley o un acto administrativo. Así mismo, Ley 472 de 1998 “Por la cual se desarrolla el artículo 88 de la Constitución Política de Colombia en relación con el ejercicio de las acciones populares y de grupo y se dictan otras disposiciones”. Dichas acciones populares se refieren a la protección de los derechos e intereses colectivos, relacionados con el patrimonio, el espacio, la seguridad y la salubridad públicos, la

moral administrativa, el ambiente, la libre competencia económica y otros de similar naturaleza que se definen en ella.

De la misma manera, la Ley 489 de 1998 en sus artículos 32<sup>12</sup> al 35 establece mecanismos de democratización y control social de la administración pública para involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública. Esta Ley consagra la audiencia pública, como una instancia de participación, donde los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil podrán solicitar la realización de este proceso, en especial cuando esté de por medio la afectación de derechos o intereses colectivos.

Con la Ley 850 de 2003 se reglamenta las veedurías ciudadanas, por medio del cual se adopta como mecanismo democrático de participación, para que los ciudadanos puedan ejercer vigilancia en la ejecución de un programa, proyecto, plan o contrato, donde se empleen de manera total o parcial recursos públicos.

Como se evidencia, Colombia ha incorporado en su sistema democrático una oferta de mecanismos institucionales para materializar la participación ciudadana en la actividad gubernamental, de manera que, dichos mecanismos han surgido con el propósito de otorgar garantías a los ciudadanos para incidir en los asuntos públicos y en las decisiones que afectan sus vidas, sin embargo, aún se evidencia que existe una gran distanciamiento entre sus alcances y la efectividad para el fortalecimiento de la democracia. Diversos autores coinciden en que los mecanismos de participación para intervenir en la gestión pública, se encuentran generalmente en los niveles informativo, consultivo y cooperativo (Velásquez & Gonzales, 2003; Cogollos & Ramírez, 2007; Cano, 2008; MOE 2012; Mojica, 2019), dejando de lado otros niveles de tipo decisivo y de control social.

### **3.2.2 Mecanismos internacionales de participación ciudadana**

Las organizaciones internacionales también han contribuido al desarrollo de mecanismos de participación ciudadana, en especial, para las comunidades étnicas. El Convenio No. 169 de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes, es un tratado internacional adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en Ginebra, el 27 de junio de 1989 y reconocido por Colombia a través de la Ley 21 de 1991, el cual establece el derecho de los pueblos indígenas a mantener y fortalecer sus culturas, formas de vida e instituciones propias, y su derecho a participar de manera efectiva en las decisiones que les afectan (OIT, 2014, p. 8).

---

<sup>12</sup> Artículo modificado por el artículo 78 de la Ley 1474 de 2011. El nuevo texto es el siguiente: Todas las entidades y organismos de la Administración Pública tienen la obligación de desarrollar su gestión acorde con los principios de democracia participativa y democratización de la gestión pública. Para ello podrán realizar todas las acciones necesarias con el objeto de involucrar a los ciudadanos y organizaciones de la sociedad civil en la formulación, ejecución, control y evaluación de la gestión pública.

Este convenio en su artículo 6 señala que “Los gobiernos deberán consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Así mismo, en su artículo 7 declara que “Los pueblos interesados deberán tener el derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que éste afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”. Igualmente, el artículo 15 reconoce “el derecho que tienen los grupos étnicos a los recursos naturales existentes en sus tierras, el cual deberán protegerse especialmente. Estos derechos comprenden la participar en la utilización, administración y conservación de dichos recursos”.

La ratificación de este convenio en Colombia le permitió a la Corte Constitucional pronunciarse sobre el particular, definiendo la consulta previa como un instrumento que garantiza el derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos a participar en las decisiones que pueden afectarlos directamente (Sentencia SU-039 de 1997).

La anterior jurisprudencia se soporta en el párrafo del artículo 330 de la Constitución Política de 1991, indicando que “la explotación de los recursos naturales en los territorios indígenas se hará sin desmedro de la integridad cultural, social y económica de las comunidades indígenas. En las decisiones que se adopten respecto de dicha explotación, el Gobierno propiciará la participación de los representantes de las respectivas comunidades”. Dicha disposición normativa se extendió a las comunidades negras, en virtud de lo consagrado en los artículos 17 y 44 de la Ley 70 de 1993 y el artículo 76 de la Ley 99 de 1993.

Conforme a las anteriores atribuciones constitucionales, el gobierno colombiano expidió los Decretos 1397 de 1996 “por el cual se crea la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y la Mesa Permanente de Concertación con los pueblos y organizaciones indígenas”, el 1320 de 1998 “Por el cual se reglamenta el procedimiento de la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio” y el Decreto 2613 de 2014 “Por el cual se adopta el protocolo de coordinación interinstitucional para la consulta previa”.

Con el trascurso de los años, se continúan generando medidas legislativas y disposiciones normativas expedidas por la Corte Constitucional y el gobierno de Colombia, el cual reconocen el derecho fundamental de las comunidades indígenas y negras a la consulta previa, sobretudo en temas relacionados con conflictos socio-ambientales y territoriales. Los diversos pronunciamientos taxativos de la Corte Constitucional han abierto el debate académico, político y social frente al alcance y efectividad de la consulta previa, debido a que en la actualidad existen muchas preocupaciones por parte del gobierno nacional, los gremios, las empresas, los grupos étnicos, campesinos, universidades y ciudadanía en general, respecto a su

aplicación y cumplimiento, el cual ha generado un desgaste económico y judicial en el país, en consecuencia, el número de consultas previas en Colombia ha aumentado vertiginosamente en los últimos años y parece entonces estar llegando a un punto de saturación (Orduz, 2014).

Así las cosas, la jurisprudencia constitucional de la consulta previa en Colombia no es muy clara y quedan aún muchos vacíos en relación sobre cómo proceder frente a las medidas legislativas, sin que sean afectados los derechos y la integralidad de los pueblos indígenas y tribales, por esta razón, muchos expertos juristas coinciden en que existe poca voluntad política para afrontar el tema con responsabilidad, debido a que el gobierno no ha tomado en serio la titularidad de este derecho fundamental de las minorías, de manera que, se requiere reformas constitucionales que regulen su accionar, al tiempo que se necesita fortalecer las instituciones y su rol en la garantía de los derechos de estas comunidades (Rodríguez, 2008; Romero & Rosas, 2012 y Orduz, 2014).

## 4. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA Y SUS CATEGORÍAS

En este apartado se indaga sobre algunos aspectos teóricos que aportan a la comprensión de la definición de política pública y su relación con las categorías conceptuales: participación ciudadana, democracia, sujeto político, gobernanza y educación ciudadana. Así, hablar de políticas públicas implica transitar hacia conceptos que se articulan en el ámbito de las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, y que gravitan en torno a la acción pública. Por esto, resulta relevante abordar el concepto de política pública desde diversos acercamientos teóricos que han sido propuestos por distintos autores, para comprender su naturaleza y el papel que juega las políticas en la sociedad.

### 4.1 Perspectivas teóricas de la política pública

El origen etimológico de la palabra política proviene del latín "*politicus*" y del griego "*πολιτικός*" (*politikós*), que significa "de los ciudadanos" o "del Estado", siendo el adjetivo "*πόλις*" (*polis*) relativo a "ciudad", pero también "Estado", debido a que la ciudad en la Grecia clásica era la única unidad estatal existente (de WordPress, 2006).

Por su parte, la palabra pública o público viene del latín *publicus*, derivada de "*populicus*" que a su vez proviene de *populus*, que significa "lo perteneciente o relativo al pueblo o comunidad" (Gurza, 1998). De igual forma denota lo que afecta a todos en el "Estado, en lo comunal o en lo público" (Glare, 1982).

En términos generales, la política pública se refiere a los asuntos que le interesan al pueblo, al Estado o la comunidad, no obstante, también hace alusión a las acciones de interés común para alcanzar un objetivo y, en el mismo sentido, Fragoso (2012) la define como la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos.

Aunque la interpretación de las políticas públicas es muy variada y su concepción es bastante discutida desde distintas disciplinas y enfoques, a continuación, se hace una delimitación teórica de lo que consideran algunos autores podría ser su definición.

En el sentido más técnico, la política pública se asocia con la materialización de acciones que realiza el Estado en la búsqueda de soluciones a las problemáticas y necesidades que se presentan en una sociedad. Una aproximación cercana a esta definición la realiza Graglia (2012) al señalar que las políticas públicas son proyectos y actividades estatales que buscan la satisfacción social y la aprobación ciudadana (p. 20).

Para Roth (2002), la política pública se visualiza como:

Un conjunto formado por uno o varios objetivos colectivos necesarios o deseables y por medios y acciones son tratados, por lo menos parcialmente, por una institución u organización gubernamental con la finalidad de orientar el comportamiento de actores individuales o colectivos para modificar una situación percibida como insatisfactoria o problemática (p. 27).

Ocampo (2004) las concibe como una forma de acción organizada, encaminada al logro de objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales. Esto implica que en el ámbito de lo público debe concebirse como el punto de encuentro de los intereses colectivos más que como un sinónimo de las actividades del Estado.

Maggiolo y Perozo (2007), las definen como:

El resultado de actos de confrontación y acuerdo entre representantes estatales y sociales, que enfrentan nudos críticos, situaciones conflictivas y restricciones normatizadas, donde por su naturaleza política el Estado está implícito, pero la sociedad requiere de cierto empoderamiento social y canales de comunicación efectivos que avalen una sana y estrecha relación Estado-Sociedad, en procura de obtener un punto de acuerdo o una aprobación pública (p. 373).

Velásquez (2009) las concibe como un proceso integrador de decisiones, acciones, inacciones, acuerdos e instrumentos, adelantado por autoridades públicas con la participación eventual de los particulares, y encaminado a solucionar o prevenir una situación definida como problemática (p. 156). Para este autor, las políticas públicas son fenómenos complejos, pues sus elementos están interrelacionados y su agregación genera una realidad que va más allá de la simple sumatoria de sus partes.

Para Mejía (2012), las políticas públicas se encaminan hacia aquellas estrategias y normas compuestas e implementadas para abordar determinadas problemáticas colectivas. La creación de las políticas públicas está soportada en el interés social, en el mejoramiento de las condiciones de vida (p. 162).

Torres & Santander (2013) señalan que las políticas públicas se deben comprender como el resultado de una acción colectiva que se desarrolla en lo público y de una serie de transacciones políticas, en donde el gobierno ya no tiene como único objetivo ejecutar lo planeado, sino también garantizar la coordinación y la cooperación de los actores clave (p. 56).

Arellano & Blanco (2013) consideran las políticas públicas como aquellas decisiones y acciones legítimas de gobierno que se generan a través de un proceso abierto y sistemático de deliberación entre grupos, ciudadanos y autoridades con el fin de resolver, mediante instrumentos específicos, las situaciones definidas y construidas como problemas públicos (p. 27).

Por su parte, Cuervo (2016) menciona que las políticas públicas son más que una intervención del Estado y de los gobiernos, en la idea de resolver un problema social

con los instrumentos y la legitimidad que da lo público; el cual debe ser entendida como un proceso de interacción entre distintos actores en diferentes ámbitos sociales e institucionales, en la búsqueda de movilizar recursos bajo ciertas reglas de juego para corregir desajustes ente Estado y sociedad, y entre distintos actores sociales.

La Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH, 2019) como entidad adscrita al Ministerio de Minas y Energía de Colombia, concibe la política pública como cualquier actuación en la que participe la ciudadanía, dirigida a influir, de manera directa o indirecta, en las políticas públicas a través de la deliberación y el consenso (p. 20).

Las anteriores definiciones presentan elementos en común, destacándose aspectos como: Interacción, acuerdo, Gobierno y ciudadanía, resolución de problemáticas y necesidades, interés colectivo. En concordancia, es posible decir, en el sentido más técnico, que las políticas públicas son mediaciones que se generan entre el gobierno y la ciudadanía, cuyo fin está dirigido a resolver necesidades y situaciones problemáticas para alcanzar el bienestar colectivo. Si bien, las políticas públicas reflejan puntos de encuentro entre el gobierno y la ciudadanía, no es posible abordarlas como procesos meramente técnicos que se dirigen a la solución de problemáticas, pues su objetivo debe entenderse desde una perspectiva más integral que implica, por un lado, responder a la esencia de su organización política, es decir, la de un Estado Social de Derecho y, por otro, la legitimación del Estado. Esto significa que, en el caso colombiano, las políticas públicas deben propiciar a que la acción del Estado debe velar por garantizar la efectividad de los derechos fundamentales y la distribución justa de los bienes materiales, en un entorno democrático, participativo y pluralista, lo que obliga a que dichas políticas se construyan en el marco de un acuerdo social que asegure el cumplimiento de los principios de igualdad, equidad y solidaridad, en procura de los derechos fundamentales y la satisfacción de las necesidades, prevaleciendo así el interés general.

Desde esta perspectiva, es claro que la política pública debe concebirse como un proceso colectivo, participativo, democrático y adaptable a los nuevos escenarios sociales, que surgen como respuesta a las necesidades, demandas y problemáticas cotidianas, donde se requiere la interacción de actores estatales, políticos y de la sociedad civil, para la concreción de decisiones que interesen a todos y la materialización de acciones intencionales que buscan el bienestar común.

Si las políticas son públicas, significa que deben ser discutidas en escenarios abiertos para la deliberación y el diálogo, donde interactúen diversos actores, por ende, es importante considerar el papel que juega cada uno de ellos como depositarios de la soberanía del pueblo. En este sentido, el rol del Gobierno, como actor Estatal, será la de actuar como un agente coordinador y articulador de los intereses colectivos y como el ejecutor de esas demandas sociales, que fueron previamente identificadas, discutidas y analizadas en los procesos de concertación. En este sentido, es posible decir que la producción de consensos fortalece la legitimidad de las políticas públicas, por ello, es imperativa la participación ciudadana en los procesos de construcción, implementación y evaluación de las políticas como se explica más adelante.

#### **4.1.1 La democracia en las políticas públicas**

Las políticas públicas son un componente sustancial de la democracia, que fortalece la gobernanza y el ejercicio de la gobernabilidad. Un sistema social autónomo, participativo, deliberativo, crítico e incluyente, genera condiciones favorables para garantizar el desarrollo de políticas públicas que respondan al interés general, lo que permite enriquecer la democracia.

Hablar de democracia es complejo, sin embargo, podría definirse como una forma de organización política de un Estado, donde la soberanía es concedida a la ciudadanía, y sobre el cual se le otorga el derecho a participar e incidir en los distintos asuntos públicos que le interesan y que le afectan en lo político, económico, social, ambiental y cultural.

Para Ziccardi (2004), la democracia es la forma de gobierno en la que el número más amplio posible de ciudadanos participa libremente en la adopción de las decisiones colectivas a través de procedimientos preestablecidos como la regla de mayoría.

Monsiváis (2013) se refiere a la democracia como un régimen donde la ciudadanía está facultada y tiene oportunidades equitativas para participar y deliberar en los asuntos públicos, con el propósito de elaborar leyes y políticas (p. 29). También afirma que la democracia es una forma de conducir los asuntos públicos, de manera que permita adoptar decisiones legítimas y colectivamente eficientes bajo condiciones de preferencias heterogéneas, convicciones normativas plurales y diversas estructuras de distribución del bienestar (p. 29).

Una ciudadanía más participativa será más efectiva en la toma de decisiones, y esto se traduce en una democracia mejor consolidada (Fernández, 2009). En esta perspectiva, Arellano y Blanco (2013) consideran que el entorno social democrático es el único medio donde las políticas públicas pueden desarrollarse (p. 37). Aquí radica lo planteado por Canto (2014), al indicar que las políticas públicas serán más eficaces y legítimas si cuentan con una amplia participación social o ciudadana en su diseño, implementación y evaluación (p. 19). No obstante, la construcción colectiva es la que consolida la democracia y, de este modo, se legitiman las decisiones públicas.

Arellano y Blanco (2013) manifiestan que las políticas públicas prosperan donde existe la multiplicidad de ideas y puntos de vista, es decir, en una democracia no sólo representativa (centrada en el voto), sino deliberativa y ampliamente participativa (p. 40). Además, sostienen que gobernar por políticas públicas es un estilo de gobierno propio de las sociedades democráticas participativas. La razón principal es que entre las políticas públicas y la democracia existe una fuerte correspondencia y, en todo caso, no sólo las políticas públicas requieren de entornos democráticos vigorosos, sino que la democracia se ve potenciada por el ejercicio gubernamental basado en las políticas públicas, lo que significa la existencia de una conexión directa entre ambas, debido a que la democracia se fija como una condición necesaria para gobernar por políticas públicas.

Fernández (2009) explica que la inclusión de la ciudadanía en el ejercicio participativo de las políticas públicas, es la única manera en que las personas puedan recuperar el papel que les corresponde en la democracia, y es precisamente, el ser ciudadanos. Una ciudadanía más participativa, será siempre una democracia mejor consolidada. Ello simboliza entonces, que las políticas públicas han de ser necesariamente para los ciudadanos, en donde la participación ciudadana en las políticas públicas es devolver el carácter público a las políticas y, por ende, es devolver al ciudadano su papel de sujeto activo y participativo para construir sociedad.

Unicef (2003) citado en Botero & Torres (2008) subraya que “la participación social es un derecho humano esencial de toda persona, y una sociedad puede considerarse democrática cuando todos sus ciudadanos y ciudadanas participan. La participación es uno de los componentes más importantes de la construcción de la democracia y, a través de ella, se contribuye a asegurar el cumplimiento de otros derechos”. Salazar *et al.* (2015) comparte este planteamiento y afirma que la participación ciudadana en los procesos de construcción de las políticas públicas es un elemento clave en la configuración de una democracia de mejor calidad. Este postulado es reafirmado por De Sousa (2003) en Botero & Torres (2008), al señalar que no hay democracia sin participación y no hay participación sin condiciones de democracia. Para De Sousa, la idea de democracia se vincula con la noción de participación, y es porque las decisiones vienen desde abajo donde los ciudadanos participan en su adopción. Por ello, democracia y participación son conceptos fuertemente entrelazados (Botero & Torres, 2008).

Lo expuesto por los anteriores autores dejan entrever que la ciudadanía es la razón esencial de la democracia, por consiguiente, es la sociedad civil quien está facultada para ejercer el poder político en un Estado social de derecho, el cual debe promover el cumplimiento de políticas en torno a lo plural, al bien común y en la prevalencia del interés general.

En suma, gobernar en democracia implica otorgarle poder a la ciudadanía, en la cual ejerza su autonomía para participar e intervenir en los asuntos públicos, procurando su intervención en la discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas y, finalmente, evalúe el éxito o fracaso de sus resultados.

Así, una ciudadanía participativa y consiente de su papel en las políticas públicas, aporta consecuentemente a la consolidación de la democracia, así mismo, actúa como garante de las intervenciones realizadas las entidades gubernamentales, para asegurar que las acciones ejecutadas por el gobierno conserven su carácter de bien común y, de esta manera, contribuya a la estabilidad de la democracia.

#### **4.1.2 La gobernanza en las políticas públicas**

Aunque las políticas públicas cumplen un papel esencial en la solución de problemáticas que afectan el interés general, es común encontrar debilidades al

interior de instancias gubernamentales en materia de gobernanza, lo cual a su vez afecta el liderazgo público de la acción del Estado para garantizar los derechos de los ciudadanos.

Al respecto, vale la pena preguntar ¿Cuál es el rol de la gobernanza y su relación con las políticas públicas?

El planteamiento central que engloba la discusión a la pregunta anterior, parte de precisar en primera instancia el concepto de gobernanza y, posteriormente, establecer la compleja relación que puede darse en torno a su rol en las políticas públicas. En la actualidad, hablar de lo público ya no representa una función exclusiva del gobierno, debido a que otros actores se encuentran ahora presentes y activos y, en consecuencia, las fronteras de lo público y lo privado ya no son tan claras como antes, y por ende las relaciones entre los diferentes actores definen las nuevas dinámicas de interacción entre el gobierno y los distintos actores sociales para concretar el desarrollo de las políticas públicas (Whittingham, 2010).

Así, la gobernanza se define como la capacidad de interacción y cohesión de los distintos actores gubernamentales, políticos y de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales, involucrados en la toma de decisiones para la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

Por su parte, autores como (Hufty, 2008; Serna de la Garza, 2010; Whittingham, 2010; Torres & Santander, 2013) coinciden en que la gobernanza se entiende como la forma en que interactúan y se organizan los diversos actores públicos y privados para articular esfuerzos en los procesos de toma de decisiones sobre los asuntos públicos. Es por ello que debe concebirse que las relaciones entre dichos actores se visualizan desde una estructura horizontal más que vertical, con interacciones abiertas y descentralizadas, donde las decisiones se toman de manera colectiva.

Partiendo de esta connotación, la gobernanza como principio de las políticas públicas recobra importancia en el sentido de reconocer que, a través de la deliberación conjunta, se generan puntos de encuentro para la puesta en común y así generar equilibrio en el campo de los intereses comunes para la construcción de las políticas públicas. Así, hablar de lo público no equivale más hablar del Estado, pues otros actores están presentes y activos en el proceso de decidir, ejecutar y evaluar decisiones sobre asuntos de interés público (Whittingham, 2010, p. 222). De esta manera, se requiere que el gobierno reconozca la participación de los actores económicos y sociales, los cuales, también son competentes en la solución de problemas públicos (Serna de la Garza, 2010, p. 42).

Para Pardo (2018) la gobernanza implica “pensarla como un método de acción pública, donde actores gubernamentales y no gubernamentales encuentren los equilibrios necesarios para promover soluciones efectivas de amplio impacto social” (p. 38). En este sentido, Pardo (2018) recalca que la virtud de la gobernanza recae en “generar consensos amplios que permitieran no sólo la participación sino la

necesaria legitimidad política, respecto a aquellas acciones públicas, buscando siempre el beneficio de la sociedad” (p. 40).

Por su parte, Cano (2008) define la gobernanza como “una nueva forma de intercambio Estado-sociedad, que busca asegurar el control político y el apoyo social y como alternativa a la coerción, para procurar la gobernabilidad democrática” (p. 149).

De otro lado, Hufty (2008) plantea que la gobernanza constituye un hecho social en sí mismo, por lo tanto, es un proceso a través del cual interactúan intereses diversos o conflictivos, que pueden eventualmente conducir a una acción cooperativa (p. 37). A su vez, este autor destaca que la gobernanza puede ser analizada a partir de tres enfoques que coexisten y se asocian entre sí, referida esencialmente a: Los protagonistas y lugares de decisión son múltiples y distintos; las relaciones entre los protagonistas son horizontales más que verticales; y las interacciones son autorreguladas (Hufty, 2008, p. 80). En relación al tercer enfoque, Jessop (1998) citado por Hufty (2008) sostiene que las fuerzas que regulan las interacciones en la sociedad están constituidas por los niveles jerárquico (por la autoridad), económico (por el mercado) y heterárquico (por redes autoorganizadas y asociaciones), no obstante, el nivel heterárquico va en detrimento de los otros (p. 83).

Lo expuesto por los distintos autores refleja que la interacción entre la gobernanza y las políticas públicas se suscitan en el hecho de establecer que, si bien las políticas públicas se conciben como una construcción social, dicha condición ya no sólo le concierne al gobierno, pues no serán los únicos con derecho a intervenir en su concreción, sino que, además, se requerirá cada vez más de una mayor coordinación y cooperación con otros actores, tanto públicos como privados, en su propósito esencial de favorecer el interés general. Así, la gobernanza en las políticas públicas se muestra como un proceso de deliberación y consensos, donde diversos actores inciden en la definición de las mismas, por cuanto su definición será un proceso incluyente y corresponsable, cuya competencia ya no será exclusiva del gobierno, sino que será el resultado de la interacción de nuevas estructuras sociales y privadas que comparten intereses frente a la realización de una política, que resulte suficientemente equilibrada para todos.

#### **4.1.3 La participación ciudadana en las políticas públicas**

La participación ciudadana en los últimos años ha adquirido un mayor protagonismo en las políticas públicas, de manera que, en los Estados democráticos, se ha incrementado el interés de los distintos grupos sociales por ser parte de los procesos de disertación de los asuntos públicos.

En relación con lo anterior, a continuación, se plantea la discusión conceptual en torno al creciente interés de la sociedad civil alrededor de las decisiones colectivas, para ello surge la pregunta ¿Cuál es la importancia de la participación ciudadana en las políticas públicas?

Bajo esta perspectiva, se iniciará con el desarrollo teórico acerca del concepto de participación ciudadana, desde el abordaje de diversos autores, con el fin de generar una adecuada comprensión de esta categoría conceptual, debido a que podría incidir en el éxito o fracaso de las políticas públicas.

Retomando el concepto básico de participación ciudadana propuesto por Cunill (1991), se presenta como la “Intervención de la sociedad civil en la esfera de lo público”. Además, amplía su concepto al establecer que la participación representa dos propósitos esenciales: primero, como medio de socialización política y segundo, como forma de ampliar el campo de lo público hacia la esfera de la sociedad civil y, por lo tanto, favorecer a ésta (Cunill, 1991, p. 179). En dicha definición, la autora resalta el protagonismo de la ciudadanía para incidir en las decisiones de las políticas públicas. En otras palabras, la definición plantea como relevante la participación de la sociedad civil en las discusiones de las políticas públicas.

Para Guillén *et al.* (2009) “la participación está en el centro de la sociedad”. Esto significa que la gente sea capaz de estar activamente presente en los procesos de toma de decisiones que le atañen en lo colectivo y que definen el rumbo de un Estado (p. 180).

Merino (2013) establece que la “participación” es el término usado con más frecuencia en el lenguaje político cotidiano, de modo que, su accionar está orientado a dirimir problemas específicos para buscar soluciones o para hacer confluir voluntades dispersas en una sola acción compartida (p. 9).

Para Merino (2013), la participación adquiere diversas connotaciones, sin embargo, en el sentido laxo se relaciona con expresiones como “tomar parte”, “compartir”, “comulgar”, “coadyuvar”, entre otros. Por consiguiente, para este autor, la participación constituye siempre un acto social (p. 9). En tal sentido, la participación ciudadana implica acciones de comunicación, diálogo y corresponsabilidad en el ejercicio público, donde interviene una pluralidad de actores para generar consensos alrededor de un propósito común.

Siguiendo a Merino (2013), paradójicamente, la participación ciudadana comprende la combinación entre un ambiente político democrático y una voluntad individual de participar (p. 31). Por consiguiente, el autor asume que la esencia de la participación ciudadana se logra, cuando se decide libremente formar parte de una acción colectiva y de un entorno que la hace propicia (p. 46).

A todo esto, se plantea entonces, que la participación ciudadana comprende un ejercicio autónomo, intencionado y complejo, donde la sociedad civil en función del reconocimiento de sus derechos y como miembro de un sistema político democrático, entra a decidir en los asuntos públicos que le afectan y que le interesan. Partiendo de esta noción, se considera que la participación ciudadana se constituye en un eje fundamental para el desarrollo de las políticas públicas y, por

lo tanto, contribuye a fortalecer la legitimidad de las mismas y favorecer su implementación.

Cabe destacar según Cano (2008), la eficiencia en la implementación de las políticas públicas adquiere legítimamente resultados, en virtud del marco institucional democrático en el cual se desarrolla, y no por los acuerdos generados entre Estado-Sociedad (p. 173). Parafraseando a Cano (2008), la legitimidad de las políticas públicas se logra si se cuenta una efectiva participación ciudadana en dicha acción pública, no obstante, es innegable la importancia de la participación ciudadana en el ejercicio público, como práctica de una democracia directa, auténtica y vinculante.

Ziccardi (2004) comparte este criterio y sostiene que la participación ciudadana tiene tres funciones principales: otorgar legitimidad al gobierno; promover una cultura democrática y hacer más eficaces la decisión y la gestión pública (p. 250). La legitimidad se refiere a que las decisiones que se tomen por parte del gobierno cuentan con la aprobación de la ciudadanía, por consiguiente, dichas decisiones se materializan en políticas públicas, privilegiando el interés común. La cultura democrática significa que la ciudadanía adquiere conciencia colectiva y condiciones necesarias para ejercer plenamente sus derechos a participar activa, responsable y solidariamente en la discusión y el debate del interés público como integrante de la *pólis*. Por su parte, la participación ciudadana en la gestión pública apunta a la capacidad de la sociedad civil para hacer obligatorio el cumplimiento de las acciones públicas, pero que además también asuma corresponsabilidad en los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de las políticas públicas.

Por su parte, Canto Chac (2008) menciona que existen diversas maneras de comprender la participación ciudadana en las políticas públicas. Para unos es entendida como el ciudadano que participa en elecciones, para otros sectores sociales implica que los decisores tomen en cuenta las preferencias y las opiniones de los ciudadanos para que, por este hecho, el público se convierta en actor de los procesos de formulación de política. Para otro grupo de ciudadanos, la participación ciudadana implica los diversos mecanismos e instancias que posee la sociedad para incidir en las estructuras estatales y en las políticas públicas.

Al respecto Mejía (2012) coincide con lo expuesto por Canto (2008) al reafirmar que, en la práctica, la participación ciudadana se hace más evidente en los momentos en que se requiere el voto, siendo este acto un simbolismo en vez de incluirse en las decisiones de poder, la revocación del mandato popular, entre otros. Desde esta perspectiva, la participación es vista por la mayoría de la ciudadanía como el lector que concurre a sufragar.

Villareal (2009) por su parte, establece que la participación ciudadana es necesaria para el involucramiento de los individuos en el espacio público estatal y no estatal desde su identidad de ciudadanos, como integrantes de una comunidad política, donde dicha participación está vinculada a los modelos de democracia y al tipo de relación gobierno-sociedad que se pretende construir. Villareal considera que la

participación ciudadana en los procesos de políticas públicas es un componente primordial para dar paso a la gobernanza democrática, incluso se constituye como el elemento de engranaje para alcanzar el empoderamiento social.

Morales (2015) agrega que la participación ciudadana es la relación que existe entre instituciones del Estado, asociaciones y organizaciones sociales que representan y expresan los intereses de los ciudadanos; lo que implica un proceso de interacción social entre grupos con poder formal y los que carecen de él, mediados en un escenario de juego de intereses.

Por su parte, Hurtado & Hinestroza (2016) señalan que, con la entrada en vigencia de la Constitución de 1991, la participación ciudadana en Colombia adquiere la relación dual derecho-deber, en el sentido en que, todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder, y por otro, a estos mismos les coexiste el deber de participar en la vida política, civil y comunitaria del país (p. 60).

Los anteriores argumentos establecen que la participación ciudadana y las políticas públicas están transversalmente relacionadas. En suma, se establece que, sin la participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas, es posible que no se alcance legitimidad en el escenario de la gobernanza como para el ejercicio de la gobernabilidad (Cano, 2008; Canto Chac, 2008).

De esta manera, lo señalado por los autores deja entrever que las políticas públicas tienen como objetivo satisfacer el bien común y esto implica necesariamente la participación de la sociedad civil en ser parte activa de las discusiones que se generan en torno a los asuntos públicos.

Hasta ahora se ha evidenciado que la participación ciudadana es un componente esencial en la construcción de las políticas públicas, y en este sentido, se consolida no solo como un derecho, sino como un deber que tiene los ciudadanos de involucrarse en la toma de decisiones. Frente a ello, es imprescindible una mayor participación de la ciudadanía en la materialización de las políticas públicas, pues contribuye a generar estabilidad en la democracia y a consolidar los procesos de gobernanza, que resultan fundamentales para el éxito o el fracaso de una política pública.

#### **4.1.4 La educación ciudadana en las políticas públicas**

Las discusiones generadas en torno a la educación ciudadana y su incidencia en las políticas públicas han cobrado fuerza en las últimas décadas, desde diversas posturas y distintos escenarios geográficos, especialmente, en Latinoamérica, donde los procesos de formación ciudadana han permitido dotar de elementos necesarios al ciudadano para intervenir en la esfera de lo público. Así, la educación cívica ha contribuido a reconocer el derecho que tiene el sujeto ciudadano a participar activamente en la construcción de sociedad y de país, haciéndolo más

consciente de su papel en la búsqueda del bienestar colectivo y con capacidad para tomar decisiones e intervenir en las discusiones de políticas públicas.

Es por ello que, para el análisis de la categoría conceptual “educación ciudadana en las políticas públicas” se considera importante retomar los postulados de algunos autores como, por ejemplo, el informe de Faure y colaboradores, elaborado para la UNESCO durante la década de los setenta, y que llevó por título “Aprender a ser: La educación del futuro”. Las reflexiones de los autores aportaron elementos valiosos para concebir la educación desde la perspectiva del compromiso social y las problemáticas del entorno. Así, dichos planteamientos contribuyeron abrir nuevas discusiones en el plano académico y político, en referencia con el devenir de la educación como producto y factor de la sociedad. Por ello, Faure *et al.* (1972) sostuvieron:

La educación, por el conocimiento que proporciona del ambiente donde se ejerce, puede ayudar a la sociedad a tomar conciencia de sus propios problemas y a dirigir esfuerzos a la formación de hombres completos, comprometidos conscientemente en el camino de su emancipación colectiva e individual (...) ella puede contribuir en gran manera a la transformación y a la humanización de las sociedades (p. 116).

Así mismo, Delors (1996), en su informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la Educación para el siglo XXI, reafirma la íntima convicción de que la educación es relevante para la sociedad, asumiendo que “La educación encierra un tesoro para la humanidad” (...). Así, establece que “Para poder hacer frente a los numerosos desafíos del porvenir, la educación constituye un instrumento indispensable para que la humanidad pueda progresar hacia los ideales de paz, libertad y justicia social”.

En esta línea, se asume que la educación para la ciudadanía debe mostrar el camino para que toda persona desarrolle el espíritu crítico, empático, solidario, cooperativo, equitativo y consciente, que lo motive a ser parte de un proyecto común y miembro activo de una sociedad.

En relación con esta perspectiva, Bolívar (2007) señala:

La educación para el ejercicio de la ciudadanía incluye garantizar que todo ciudadano posee aquel conjunto de saberes y competencias que posibilitan la participación activa en la vida pública, sin riesgo de verse excluido o con una ciudadanía negada (...) cabe entenderla con un capital cultural mínimo y activo competencial necesario para moverse e integrarse en la vida colectiva, lo que comprende también, sin duda, los comportamientos y actitudes propias de una ciudadanía activa (p. 11).

Al respecto, uno de los principales ámbitos de la educación ciudadana, lo constituye en primera instancia la escuela, sin embargo, es importante hacer claridad que el proceso educativo no se agota en lo escolar.

En relación con lo anterior, García & Alba (2008) plantean la pregunta: ¿Puede la escuela del siglo XXI educar a los ciudadanos y ciudadanas del siglo XXI? Frente a este interrogante, los autores mencionan que la educación escolar parece ajena a este reto y, además señalan que, el sistema escolar se mantiene igual al de hace más de un siglo, donde los contenidos escolares siguen siendo, básicamente, conjuntos de conocimientos codificados y legitimados por la tradición académica, sin explorar, por ejemplo, el papel que podría jugar la educación para la ciudadanía en el currículum, que comprende las competencias básicas y, particularmente, la competencia social y cívica (Bolívar, 2008).

Así, García & Alba (2008) señalan:

La educación para la ciudadanía se presenta como una posibilidad de reorientar la educación hacia finalidades más acordes con los retos que ésta debe afrontar actualmente; sin embargo, entre las declaraciones e iniciativas oficiales y la realidad de la enseñanza existe aún una gran distancia. En ese sentido, es urgente redefinir las finalidades básicas de la educación escolar y recuperar su dimensión de educación para la ciudadanía democrática, otorgando un papel importante a la participación (p. 1).

De esta forma, la perspectiva abordada por estos autores contempla la reconfiguración del escenario educativo, de cara a la comprensión de un pensamiento crítico y deliberativo, con sentido analítico, incluyente, participativo y de construcción colectiva para el beneficio común. En suma, los puntos de vista expuestos por los autores reflejan la necesidad de abordar desafíos educacionales para la formación de un ciudadano que tome conciencia de las situaciones que se presentan en la vida cívica, desde una perspectiva humanista, de pensamiento libre y con autonomía, comprometiéndose en su praxis a profundizar en las problemáticas que giran a su alrededor, para así lograr verdaderos cambios y transformaciones, como también, para actuar de manera solidaria y responsablemente como un individuo que posee libertades, derechos y deberes que lo eduquen en y para una sociedad democrática (Bolívar, 2008, p. 7).

Siguiendo a Delors (1996), este autor considera que “La educación cívica constituye para el alumno un conjunto complejo que abarca a la vez la adhesión a unos valores, la adquisición de unos conocimientos y el aprendizaje de prácticas de participación en la vida pública” (p. 66). En tal sentido, Delors (1996) enfatiza que “La educación de cada ciudadano debe continuar durante toda la vida, para convertirse en eje de la sociedad civil y de una democracia viva” (p. 68).

Este planteamiento de Delors aportó ideas claves para considerar que la educación escolar debe fomentar el desarrollo de habilidades y competencias en el alumnado, que lo motive a la acción participativa desde la comprensión crítica de las realidades sociales y ambientales, y así progresar a la formación de ciudadanos interesados en lo público, es decir, que actúen de manera consciente y responsable para ejercer sus derechos y deberes hacia la búsqueda del bien común.

Es por ello que la educación ciudadana desde la perspectiva de las políticas públicas debe transitar en torno a la formación de ciudadanos que desarrollen un pensamiento crítico, participativo y comprometido con los problemas cotidianos, que lo lleven a reflexionar e intervenir en las diversas esferas de lo público, siendo parte de los procesos de decisión y tomando partido en la formulación de soluciones consensuadas y justas.

#### **4.1.5 El rol del sujeto político en las políticas públicas**

Se abordará inicialmente algunos desarrollos teóricos del Sujeto Político (SP) expuestos por diversos autores, para luego analizar su relación en las políticas públicas.

Giraldo (2006) citando a Foucault, menciona que es posible concebir una nueva ontología que parte del cuerpo y de sus potencias para pensar el “sujeto político como un sujeto ético”, contra la tradición del pensamiento occidental que lo piensa exclusivamente bajo la forma del “sujeto de derecho”. Lo anterior permite inferir la necesidad de repensar al sujeto político como un ciudadano no solo portador de derechos, sino también de deberes, con capacidad para ejercer liderazgo y una posición crítica y reflexiva frente a las problemáticas que se generan en su entorno, dispuesto a construir consensos y disensos en torno a su praxis y su trasegar por la búsqueda de su autonomía y la libertad para participar en la búsqueda del bien común.

No obstante, el sujeto ético se relaciona con la predisposición de una condición moral, es decir, un ser que posee sentimientos y actuaciones conscientes que lo convierten en un sujeto dotado de valores como la solidaridad, la equidad, la empatía, la cooperación, el respeto por el otro, entre otros. Esto significa que el sujeto ético y, por consiguiente, el sujeto político, se relacionan implícitamente como seres sociables en constante evolución, que trascienden a partir de su experiencia, del pensamiento crítico, deliberante, con libertad para elegir, analizando y confrontando el juzgamiento que hace de la realidad y que lo llevan a tomar decisiones a cada momento, cumpliendo así su papel como miembro activo de la *polis*, que lo lleva a hacer preguntas, a cuestionarse, a indagar, a discutir, a explorar e interpretar el contexto para comprender el mundo en donde convive, investigando el sentido y significado de lo que lo rodea y del cual hace parte.

Dentro de esta perspectiva, Gil (2010) menciona que el SP tiene que caracterizarse ante todo por el dominio y gobierno de sí mismo y el principio de libertad, el cual implica algo fundamental tanto para el sujeto per-se, como para el ejercicio de lo político; la transformación de sí mismo, más que la revolución.

Arias & Villota (2007) plantean que lo político constituye una cualidad que define la naturaleza del sujeto, que lo hace esencialmente libre para construir su propia realidad. Así, el SP reconoce su responsabilidad frente a la necesidad de transformar la realidad, del cual es partícipe. En concordancia, el SP es un sujeto

en permanente construcción, un estratega, un jugador de intereses y poderes, con autonomía para tomar decisiones que beneficien a una sociedad, que no lo excluyen, porque él también hace parte de ese público. Para estos autores, el SP también puede ser el ciudadano, en la medida en que trasciende hacia la búsqueda del bien común, de una identidad colectiva.

Murillo (2016) comparte este planeamiento al sostener que el sujeto tiene la capacidad de discernir, participar, comprender y transformar su realidad, así como la de sus semejantes en la búsqueda de un bien común. Para que esto sea posible, la formación del SP se hace en las instituciones educativas a partir de la formación ciudadana, en el entendido en que los sujetos que conforman las comunidades educativas deben estar en la capacidad de comprender y transformar su realidad y las de sus congéneres en la búsqueda de un bien común, dentro de un marco de formación de sujetos autónomos y activos en los espacios de poder de sus comunidades educativas.

El análisis que surge en torno al papel que cumple el SP en las políticas públicas podría explicarse en razón a que por su condición de “ser decisivo” desempeña un rol importante como agente que se interesa y participa en los asuntos públicos que le afectan individual y colectivamente, entrando en la discusión de lo público en la medida en que perciba acciones socialmente relevantes para el bien común. Así, el SP se concibe como un ser activo, crítico, reflexivo y propositivo en los asuntos públicos, aportando así al fortalecimiento de la democracia. En tal sentido, el SP es consciente de su responsabilidad en los procesos de transformación social que lo motivan a participar en el debate y en la toma de decisiones que contribuyan a la consolidación de un Estado más democrático, participativo y pluralista.

Por lo tanto, la construcción de las políticas públicas requiere sujetos con capacidad para debatir, proponer y generar consensos que contribuyan al bienestar colectivo para alcanzar desarrollos sociales más justos y equitativos en procura de fortalecer el Estado social de derecho. El SP está representado en la ciudadanía que lo hace veedor de los derechos y deberes sociales en un escenario tan complejo y en constante evolución como son las políticas públicas. De esta forma, el SP está, ante todo, empoderado de su accionar ciudadano que lo motiva a participar en espacios de decisión para una mejor gobernanza democrática.

#### **4.1.6 La educación ambiental desde la perspectiva de la política pública del sector de hidrocarburos**

Cuando se habla de educación, en su base más elemental, se concibe como un escenario de formación y desarrollo, donde las personas adquieren capacidades cognitivas, actitudinales y procedimentales para el fomento del pensamiento crítico, reflexivo y comprensivo de los procesos socioculturales y su compromiso en la transformación del ser humano.

Desde una aproximación etimológica, la noción de ambiente procede del latín *ambiens*, *ambientis* y ésta de *ambere*, “rodear”, “estar a ambos lados”, “entorno”, “alrededor” (de WordPress, 2006). Desde esta perspectiva, se puede concebir el ambiente como el entorno, lo que circunda, lo que rodea a los seres y a las demás cosas o simplemente las relaciones que se establecen en un medio socionatural. Por su parte, Vidart (1986) describe el concepto de ambiente como “Un sistema de medios que interactúan entre sí” (p. 5).

Así entonces, cuando se habla de ambiente, no sólo se hace referencia a los sistemas naturales, sino que también abarca otras dimensiones como lo social, lo económico, lo político y lo cultural. Vale la pena evocar que la educación ambiental durante algún tiempo estuvo dirigida a relacionarla con el conocimiento del medio biofísico y natural. Con el transcurrir del tiempo, se evidencia que este concepto ha venido cambiando y se han incorporado otros aspectos que permiten concebirla desde una perspectiva más holística e interdisciplinaria, debido a que juega un papel transcendental en formar al ser humano en conceptos, valores, habilidades y actitudes, para lograr una convivencia armónica entre la cultura y el medio biofísico, como componentes que hacen parte de un mismo sistema. No obstante, todavía se confunde el concepto de educación ambiental con el estudio de los problemas del medio natural o de los recursos naturales; esto por supuesto es equivocado, pues se ofrece una visión reduccionista de la educación ambiental ligada a una sola disciplina sin considerar todos los aspectos que deben introducirse en ella.

Múnera (s.f) establece que el ambiente debe comprenderse de manera más amplia y no restringirse a factores naturales. Se alude a componentes sociales, culturales, políticos, económicos, jurídicos, entre otros (...). Puede decirse, entonces, que se concibe como el conjunto o sistema de medios que interactúan entre sí y que se encuentran potencialmente en el entorno (p. 41-43)

Otras concepciones se refieren al ambiente como el sistema de relaciones entre componentes biofísicos, sociales y culturales que varía histórica y geográficamente; también lo visualizan como un medio y condición de vida que ocasiona cambios; así mismo, como el conjunto de relaciones e interacciones que se establecen entre los sistemas natural y social, en el que la cultura juega un papel de mediación a diferentes niveles (Torres, 1996, p. 27; Aguilar & Torres, 2005; Muriel, 2013, p. 79-83; Castro, 2015).

De la misma forma, Leff (2007) se refiere al ambiente como una configuración desde los potenciales de la naturaleza y los significados de la cultura, hacia la construcción de horizontes mediados por la diversidad y la diferencia. Ángel Maya (1996) lo concibe como “Un campo de análisis interdisciplinario que estudia las relaciones entre las formaciones sociales y los ecosistemas” (p. 34).

Como se puede apreciar, la noción de ambiente se caracteriza por ser un concepto polisémico y subjetivo; de ahí que su significado se torne complejo en abordarlo, pues se han identificado aspectos comunes y divergentes entre las distintas perspectivas teóricas consultadas, no obstante, se evidencia que este concepto ha

venido evolucionando en los últimos años, el cual ha sido direccionado hacia un enfoque de carácter más holístico e integral. En concordancia con lo expuesto hasta ahora y retomando las palabras de Torres (1996) puede decirse que:

El ambiente es el resultado de las interacciones entre los sistemas sociales y naturales, y para comprender su funcionamiento se hace necesaria una aproximación en donde el todo dé cuenta de las partes, y cada una de ellas dé cuenta de todo (p. 34)

De allí que la concepción de ambiente se le atribuya a las relaciones existentes en los sistemas natural, social, económico, político y cultural en la que está situado el ser humano, por lo tanto, implica ir más allá de una visión biocéntrica, para procurar el desarrollo de una visión cosmocéntrica, considerada como la manera de ver el mundo desde una perspectiva sistémica, compleja y de carácter interdisciplinar en la que confluyen diversos elementos que cumplen funciones distintas, pero a su vez están interconectados para un propósito común Fayad (2015). Es así que desde el enfoque sistémico, holístico e integral que adquiere la noción de ambiente, implica que su concepto sea abordado como un sistema dinámico e interactivo donde se generan diversas relaciones que se conectan y se articulan, en función de las distintas circunstancias que se puedan dar.

Es por eso que, al unir estos dos campos, surge la educación ambiental como un proceso para la comprensión de las complejas interacciones entre la sociedad y el ambiente (Muriel, 2013).

En sentido similar, Torres (1996) la define como:

El proceso que le permite al individuo comprender las relaciones de interdependencia con su entorno, a partir del conocimiento reflexivo y crítico de su realidad biofísica, social, política, económica y cultural, para que, a partir de la apropiación de la realidad concreta, se pueda generar en él y en su comunidad actitudes de valoración y de respeto por su ambiente (p. 35).

Con la promulgación de la Ley 1549 de 2012, por la cual se fortalece la institucionalización de la política nacional de educación ambiental y su incorporación efectiva en el desarrollo territorial, el Congreso de la República de Colombia la describe como:

Un proceso dinámico y participativo, orientado a la formación de personas críticas y reflexivas, con capacidades para comprender las problemáticas ambientales de sus contextos (locales, regionales y nacionales). Al igual que para participar activamente en la construcción de apuestas integrales (técnicas, políticas, pedagógicas y otras), que apunten a la transformación de su realidad, en función del propósito de construcción de sociedades ambientalmente sustentables y socialmente justas.

Así mismo, es importante considerar que la educación ambiental también integra las competencias del saber, el saber hacer, el saber ser y el saber actuar. El saber está determinado hacia el conocimiento de las realidades que afectan a la sociedad; el saber hacer a las competencias y habilidades para la resolución de problemas; el saber ser implica la práctica de valores y actitudes favorables hacia la optimización de las relaciones persona-sociedad-entorno y el saber actuar a la participación y toma de conciencia para participar en los asuntos colectivos.

En este sentido, la educación ambiental por su carácter integral debe enfocarse a preparar al ser humano a participar de manera más activa y consciente en la búsqueda de alternativas de solución a los problemas del entorno, para así propiciar espacios de diálogo entre los distintos actores que se relacionan en una sociedad, con el propósito de abordar las diferentes realidades y problemáticas locales, que permitan proponer acciones tendientes a su manejo y solución.

En perspectiva con lo expuesto anteriormente, el sector de hidrocarburos abarca muchas de las dimensiones que comprende el referente teórico de lo ambiental, si se tiene en cuenta que, por ejemplo, el petróleo es un recurso natural no renovable que se constituye en la principal fuente de energía de la industria mundial y de la vida diaria, por ende, su consumo y aprovechamiento representa una actividad esencial para los hogares y para las finanzas públicas de algunas naciones, ya que aporta al sostenimiento de los programas sociales y eleva la calidad de vida de la sociedad. Sin embargo, no se puede desconocer que, en la actualidad, los hidrocarburos es un sector que genera un clima de alta tensión y conflictividad, con efectos que trascienden en la inestabilidad de sus marcos legales y en las relaciones del Estado con la sociedad civil. De ahí que el desarrollo de las actividades del sector han generado una fuerte oposición en las regiones donde se explora y explota este recurso, por consiguiente, se han presentado aumento de diversos conflictos entre las comunidades, las empresas petroleras y los entes gubernamentales. Es por ello que, atendiendo los objetivos y las metas de la educación ambiental, se requiere una ciudadanía apropiada de las problemáticas del entorno, para que pueda incidir y participar en el quehacer público, es decir, en la construcción de agendas de interés común como, por ejemplo, la política pública de hidrocarburos, si se tiene en cuenta que este sector representa una importante fuente de recursos para las finanzas públicas, aunque también, representa un sector que se encuentra constantemente en conflicto, por las afectaciones que causa a los ecosistemas y a otros recursos naturales subyacentes al subsuelo, lo que provoca tensiones y disputas en los territorios.

Por ello es muy importante que la política pública del sector de hidrocarburos se trabaje desde una construcción conjunta y de articulación de intereses, que permita el diálogo entre la realidad social, el conocimiento técnico, científico y la materialización del Estado, con el fin de avanzar hacia la resolución de problemáticas públicas que históricamente han estado en tensión y donde se necesita una participación ciudadana comprometida y un gobierno dispuesto a que los acuerdos colectivos se lleven a una realización plena.

Lo esbozado hasta ahora en este capítulo recoge aspectos que se asocian a las políticas públicas del sector de hidrocarburos, entre ellas, participación ciudadana, democracia, gobernanza, educación ciudadana, sujeto político y educación ambiental; pues todas se consideran como base para lograr el objeto de estudio y, al tiempo permiten la comprensión del proceso desde un enfoque integrador.

Desde esta lógica, es preciso reconocer que la educación ciudadana además de formar sujetos críticos y autónomos para su inserción en la vida política, democrática y pluralista, debe facilitar la reflexión de la ciudadanía para que se relacione con su entorno y genere el análisis y las discusiones en torno a las distintas realidades que afectan a la sociedad, cumpliendo así, no solo, con los propósitos que plantea la educación ambiental en lo referente al abordaje de las problemáticas de manera sistémica, compleja e interdisciplinar, sino que además, debe formar sujetos de derechos y deberes que participen en las decisiones que lleven al bienestar colectivo y que estén dispuestos a representar la voluntad política, para así lograr una plena y legítima democracia en la sociedad. En línea con lo expuesto, se necesita una educación ciudadana que responda a formar un sujeto que desempeñe un papel más activo en la sociedad, con capacidad para debatir y decidir en los asuntos que le afectan en su entorno, y que pueden ser objeto de políticas públicas como, por ejemplo, del sector de hidrocarburos, de manera que se pueda vincular de manera participativa, comprometida y consiente, de cara a promover una cultura democrática y así dar cumplimiento a los ideales y anhelos consagrados en la Constitución Política de Colombia, en el marco del Estado social de derecho.

## 5. ACTORES QUE INTERVIENEN EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

La concepción “participativa” como eje central del modelo de política pública que propone la presente investigación, abre el debate conceptual para analizar los actores que integran las políticas públicas, de manera que, la identificación de los mismos depende del propósito o problema a resolver, como también, del impacto de dicha política sobre un sector o conjunto de individuos (Oszlak, 2007). Los actores que acompañan las políticas públicas pueden tener papeles protagónicos con funciones asignadas constitucionalmente y otros actores de reparto cuya participación está menos definida y más fluida, aunque no dejan de ser influyentes (Stein & Tommasi, 2006). No obstante, en el desarrollo de cualquier política pública es indispensable establecer quiénes se beneficiarán o se afectarán con su implementación, para así reconocer los actores “más relevantes” que participarán en su construcción, implementación y evaluación.

Desde esta perspectiva, los actores involucrados en las políticas públicas suelen ser diversos (gubernamentales, gremios, académicos, comunidades, asociaciones, entre otros), razón por la cual es fundamental estudiar en profundidad el rol que pueden ejercer los diferentes actores (individuales o grupales) de la sociedad, en el proceso de toma de decisiones de las políticas públicas (Belmonte, 2012, p. 2).

Al respecto, Canto (2010) menciona:

(...) los estados ya no son los únicos decisores dentro de su propio territorio, sino que tienden a ser rebasados por relaciones estructurales de interdependencia, frente a los organismos multilaterales y la fuerza de otros entes internacionales, incluso privados. Así, los estados se convierten en regulados más que en reguladores (...), donde las decisiones dependen del acuerdo entre múltiples actores, ninguno de los cuales puede determinarlas por sí solo, por lo que los procesos decisionales dependen del acuerdo y la interacción entre varios de ellos (p. 22).

Velásquez (2009) señala que cada política tendrá un concierto diferente de actores según su tipo, las competencias establecidas por el ordenamiento jurídico y el momento en que se encuentre su proceso (p. 163).

Mejía (2012) plantea que las políticas públicas involucran no solo a los actores técnicos y políticos dentro del proceso de implementación, sino a los actores sociales para la consecución del bienestar social (p. 142).

Así pues, en todos los momentos del ciclo de las políticas públicas participan diferentes actores, que pueden ser de tipo político, administrativo, social, económico, académico; el cual influyen en el proceso de decisión por medio de sus intereses y recursos tanto de tipo material como de tipo ideológico. Debido a la presencia de

múltiples actores se entiende que las decisiones que se toman son legítimas y se ajustan a las necesidades que requiere el tema en particular (Villamarín, 2009).

Lahera (2002) sostiene:

Las políticas públicas incluyen a actores públicos y privados. Aunque para algunos, el Estado sería el responsable de determinar por sí solo las políticas a seguir y debería ser también su único ejecutor. Para cumplirlas debería utilizar instrumentos tradicionales ya conocidos en el pasado (...) cuyo principal método de evaluación serían las elecciones. Las políticas públicas se caracterizan hoy por la diversidad de agentes y recursos que intervienen en su cumplimiento. Su diseño, gestión y evaluación incluyen la participación del Estado, pero también, y de modo creciente en algunos casos, la participación de las organizaciones sociales y del sector privado (p. 4).

Por su parte, Delgado (2009) argumenta:

Las políticas públicas pueden emanar de uno o varios actores investidos de autoridad pública. En su desarrollo interviene una variedad de actores, gubernamentales y no gubernamentales. Los actores gubernamentales pueden pertenecer a uno o varios niveles de gobierno y administración: local, regional, estatal o internacional. Los actores no gubernamentales (como sindicatos, iglesias, asociaciones, organizaciones no gubernamentales, etc.) también pueden operar en distintos ámbitos: local, regional, estatal, o internacional (p. 2).

La interacción entre los actores, sus características y recursos, definen los productos o soluciones a los problemas socialmente relevantes. Por eso es importante identificar los diferentes actores que hacen parte de cada política específica, determinando la relevancia, el papel que cada uno de ellos juega, así como su grado de influencia en la conflictividad social que pueda generarse, en torno a las decisiones tomadas y saber si éstas han sido realmente apropiadas (Villamarín, 2009).

Los anteriores autores coinciden en que la formulación de las políticas públicas requiere la participación de distintos actores sociales, instituciones, privados, con el cual se pueda contribuir a generar una mayor gobernanza, a través de la participación ciudadana, la concertación público-privada y la articulación intergubernamental, en la búsqueda de inhibir, solucionar o prevenir una situación definida como problemática.

La identificación de los actores que participan en las políticas públicas parte del reconocimiento de aquellos que se distinguen como “relevantes”, donde al menos confluyan dos tipos de agentes centrales: actores políticos y sociales, aunque también pueden designarse como gubernamentales y no gubernamentales, o sencillamente actores públicos y privados (Santibáñez *et al.*, 2009).

La categoría de “actor” para la presente investigación se visualiza desde la connotación del sujeto individual o colectivo que opina, participa, delibera, propone y

demuestra capacidad para discernir de manera crítica y comprometida el cumplimiento de unas decisiones de beneficio común, que enriquecen de manera sustancial el desarrollo de una política pública.

Para Silva (2017) el “actor” se configura como un ente individual o colectivo, que debe analizarse dentro de dos dimensiones: La primera, desde sus aportes al proceso de diseño e implementación de las políticas públicas y la segunda, en su impacto o incidencia en el resultado de una política pública (p. 5).

Así mismo, Pérez (2017) define al actor como:

Todo individuo o grupo social vinculado al problema público, independientemente de su margen de acción e incluso si este es incapaz de emprender acciones concretas durante alguna de las fases del proceso. De esta manera, todos los actores cuentan con un margen de maniobra que puede ser mayor o menor de acuerdo a los objetivos que persigue, al rol que desempeña y los recursos que tiene a su alcance para influir en el proceso (p. 257:258).

De esta manera, el reconocimiento de los actores o el mapa de actores de una política pública, se fundamenta en estudiar a profundidad el rol que ellos ejercerán en el proceso de toma de decisiones dentro de la misma, bien sea para fijar sus intereses o para tomar posición de la política pública adoptada (Belmonte, 2012).

Desde esta perspectiva, Silva (2017) define el mapa de actores como una herramienta para entender la realidad de un escenario social específico; de modo que sirve para “tomar una fotografía” de las personas y grupos que participan de una serie de interacciones sociales sostenidas y dirigidas a abordar un problema público (p. 68).

En tanto, Ortiz *et al.* (2016) establecen que el éxito de una política o acción, muchas veces depende de la identificación y conciliación de las miradas o posiciones de los diferentes actores, a menudo discordantes o enfrentadas (p. 4).

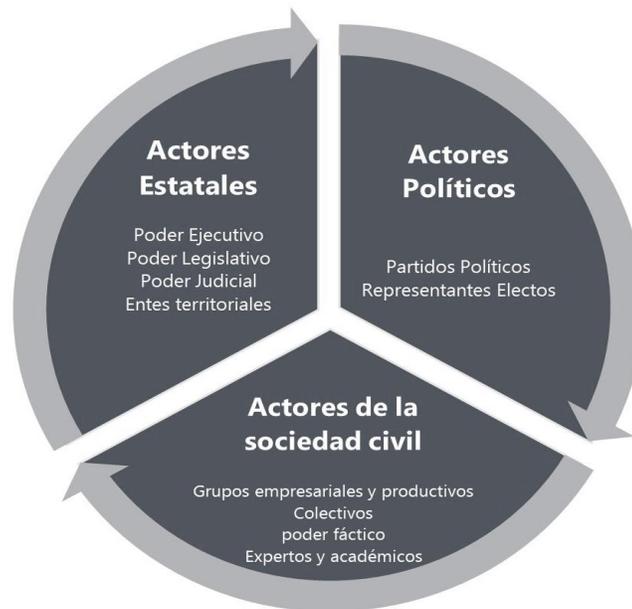
Este recorrido conceptual aporta elementos que dejan entrever la necesidad de involucrar diversos actores que participen en la discusión y el debate de las políticas públicas, de manera que políticos, sociedad civil, empresarios, técnicos y académicos se articulen para sean protagonistas de democracias más participativas.

En esta dirección se enmarca la presente investigación, de modo que genere información para establecer el mapa de actores que integre las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia.

Son diversas las clasificaciones acerca de los actores que interviene en las políticas públicas, sin embargo, se pueden distinguir tres tipos principales: actores estatales, políticos y de la sociedad civil. Los primeros, comprenden el Gobierno y la administración pública. Los segundos, corresponden a representantes políticos y los terceros, incluyen un conjunto de actores representados por el poder económico

(empresa privada), particulares y grupos de interés de todo tipo (organizaciones no gubernamentales, movimientos sociales, asociaciones comunitarias, la academia, medios de comunicación, entre otros (Santibáñez *et al.*, 2009; Delgado, 2009; Belmonte, 2012; Canto, 2014). No obstante, otros autores reconocen otras categorías: actores políticos, burocráticos, beneficiarios finales, población objetivo y actores terciarios (Subirats, 2001; Unesco, 1990; Pérez, 2017). En tanto, Cortés & Marín (2013) establecen una tipología según el posicionamiento del actor. Su propuesta identifica cuatro protagonistas relevantes: promotores, bloqueadores, los de apoyo y los indiferentes. Los primeros poseen un alto poder de veto y muestran alto respaldo (tanto en declaraciones como en acciones). Los segundos son poderosos, pero no respaldan la política y tienen poco poder. Los de apoyo son importantes para legitimar la política por su alto respaldo, pero que no son decisivos. Los indiferentes no son relevantes dado su bajo respaldo y su poco poder (p. 176).

La tipología de los actores que se describe a continuación, parte de la indagación conceptual de diversos estudios (Subirats, 2001; Lasagna, 2001; Boussaguet *et al.*, 2009; Villamil, 2011; Cortés & Marín, 2013; Lozita & Mazzalay, 2013; Canto, 2014; Pérez, 2016), que los categorizan dependiendo del rol, el interés o la influencia que ejercen en cada etapa de las políticas públicas (Ver figura 5). Lo anterior se fundamenta en el consenso de muchos autores, que coinciden en que las políticas públicas deben incluir no solo acuerdos “políticos”, sino que además contempla lo técnico y lo moral.



**Figura 5.** Actores que intervienen en las políticas públicas

**5.1 Actores estatales:** Se definen como las autoridades administrativas del Estado y contempla, sobre todo, el poder ejecutivo (Presidente y jefes de gobierno), poder legislativo (Congreso de la República), poder judicial (Altas Cortes y Fiscalía), Entes autónomos (Procuraduría General, Contraloría General, Defensoría del Pueblo, Autoridades Autónomas Regionales) y Entes Territoriales (Municipios y

Departamentos). Cumplen una función reguladora en la democracia, por lo tanto, tienen la facultad constitucional de aprobar o derogar leyes, dirigir y planificar la política pública del país, de modo que, interactúan y son protagonistas directos en los escenarios de la formulación, adopción e implementación de las políticas públicas. Para el caso de Colombia, el artículo 208 de la Constitución Política de 1991, establece que los ministros y los directores de departamentos administrativos son los jefes de la administración en su respectiva dependencia. Bajo la dirección del Presidente de la República, les corresponde formular las políticas públicas atinentes a su despacho. Así mismo, los municipios y departamentos, representados por las Alcaldías y Gobernaciones, respectivamente, hacen parte del poder ejecutivo y operan como gobierno a nivel territorial, en cuyo caso, tienen la autonomía de formular políticas públicas en los asuntos de su competencia (Boussaguet *et al.*, 2009, p. 37).

Por su parte, el Congreso de la República es la entidad encargada de fijar los marcos normativos en Colombia, desde donde se formulan las políticas públicas por parte del gobierno, y el poder judicial, especialmente, la Corte Constitucional, en ejercicio de sus facultades, es la encargada de salvaguardar la jurisprudencia de la Constitución y la integridad de otras leyes colombianas (Boussaguet *et al.*, 2009, p. 38).

Así mismo, otros entes autónomos en Colombia, tienen la facultad de formular directrices de política pública, sin embargo, sigue estando en cabeza de los gobiernos nacional y territorial, la competencia general de crear y presentar políticas para la gestión de demandas y problemas públicos (Boussaguet *et al.*, 2009, p. 38).

En relación con lo anterior, Canto (2014) define al Estado como:

Conjunto de poderes que aseguran y defienden la unidad de la sociedad nacional frente a las amenazas y los problemas, tanto internos como externos (...), garantizan el orden jurídico, protegen los grupos vulnerables de la sociedad (...). Representan a las administraciones públicas que aseguran éstas y muchas otras funciones, así como la planificación de largo plazo (p. 16).

Pérez (2016) señala que estos actores justifican su participación en los procesos de política debido a que representan a los ciudadanos, al gozar de un apoyo masivo dado por la manera en que llegaron al poder (p. 260).

Del mismo modo, Subirats (2001) plantea:

Dichos actores tienen la capacidad de obligar a los demás desde su posición formal soberana y representativa, debido a que disponen de los recursos normativos. Sus decisiones son interpretadas como decisiones de todos, y se puede argumentar que responden a los intereses generales, aunque lo cierto es que son casi siempre fruto de la interacción y negociación entre actores, y de compromiso (p. 260).

**5.2 Actores políticos:** Está integrado por los partidos políticos y representantes electos como alcaldes, gobernadores, concejos municipales y diputados. Se constituyen como actores importantes en el ejercicio de la democracia, al participar como agentes mediadores en la construcción de consensos de agenda pública entre el poder ejecutivo y los intereses de la sociedad civil, de manera que aportan capacidades técnicas y políticas que favorecen la gobernabilidad.

Basado en lo anterior, el rol de los partidos políticos en la democracia se constituye, en gran medida, en ser el medio de agregación de intereses y de expresión de demandas de la sociedad civil hacia el Estado, sobre todo, en el proceso de formación de las políticas públicas (Lasagna, 2001, p. 1). De esta manera, los partidos políticos pueden favorecer o dificultar la capacidad de los gobiernos en la construcción de consensos para la formulación e implementación de las mismas (Lasagna, 2001, p. 2).

Por su parte, Lasagna (2001) menciona:

Los partidos políticos ayudan a los grupos a expresar y canalizar sus intereses, creando mayores vínculos entre la sociedad civil y el gobierno. Esto significa que establecen legitimidad al determinar en mayor grado las preferencias de los votantes, debido a que facilitan la acción del gobierno para mejorar la capacidad de gobernar, ayudando al establecimiento de vínculos entre ejecutivo, legisladores, líderes de partidos y ciudadanía en general (p. 4:5).

En cuanto a los representantes electos, se definen como los agentes de representación política en las sociedades democráticas, cuya responsabilidad le confiere, fungir como intermediarios entre la sociedad civil y el Estado, para la canalización de las demandas sociales, a través de las políticas públicas (Canto, 2014, p. 29).

**5.3 Actores de la sociedad civil:** Se constituyen como actores privados que directa o indirectamente son beneficiados y afectados dentro del proceso de las políticas públicas. Se incluyen dentro de esta categoría, los actores integrados por el interés económico (grupos empresariales y productivos), los colectivos (organizaciones sin ánimo de lucro, agrupaciones ciudadanas, asociaciones comunitarias, movimientos y gremios sociales), el poder fáctico, los expertos o académicos y los particulares con capacidad de actuar intencionalmente o movidos por un interés particular (Boussaguet *et al.*, 2009; Canto, 2014).

Lasagna (2001) establece que es conveniente que, en una democracia, la sociedad civil sea fecunda en grupos de interés, de manera que vehiculen demandas hacia las instancias gubernamentales (p. 2).

Para Subirats (2001), los actores privados pueden influenciar, condicionar, bloquear o activar las decisiones públicas, debido a que imperan hegemonías económicas, políticas y cognitivas, donde se usan todo tipo de recursos, como publicitarios, financiamientos extraoficiales, presiones de no inversión, etc. En otros casos utilizan

recursos políticos, representados en movilizaciones, campañas, manifestaciones, etc. También utilizan recursos cognitivos, como informes, dictámenes, artículos de expertos (p. 160). Así mismo, Lozita & Mazzalay (2013) afirman que en el proceso de construcción de políticas es muy significativa la capacidad de presión o lobby que pueden tener ciertos actores, utilizando todo tipo de recursos para conseguir sus fines, incluso bloqueando políticas (p. 117).

Por su parte, Santibáñez *et al.* (2009) describe al “grupo de interés de la sociedad civil” como organismos de diversa naturaleza que comparten puntos de vista y objetivos comunes, que establecen acciones para ejercer influencia sobre los funcionarios gubernamentales y las políticas públicas (p. 3-4).

Tapia *et al.* (2010) resaltan que las organizaciones de la sociedad civil, no constituyen por sí solas, la fuerza necesaria para tomar decisiones en las políticas públicas, sin embargo, proveen información, ejercer presión y buscar persuadir al público y a los tomadores de decisiones para influir en la orientación, representación y efectividad de las mismas (p. 13).

En los siguientes renglones se hará un análisis conceptual de esta categoría, para caracterizar los actores de la sociedad civil, definiendo sus roles y su lógica de acción.

El primer grupo corresponde al económico o empresarial que incluye a las empresas nacionales y transnacionales, el cual gozan de derechos y deberes, y además están habilitadas para colaborar en las políticas públicas. En principio, se reconocen como portadoras de información técnica que requiere el ejecutivo para el análisis de los sectores que serán intervenidos con las políticas, sin embargo, la razón de su participación en la discusión de las políticas públicas se debe, principalmente, a sus intereses empresariales que dependen directamente de las decisiones políticas. De esta manera, las empresas, en representación del poder económico, no son tan ajenas al ejercicio público, debido a que reaccionan a determinadas iniciativas que pueden afectarlos o beneficiarlos, de modo que, tratan de influir en gran parte en las decisiones de un gobierno a través de estrategias de persuasión, presión, lobby o el diálogo técnico permanente.

Al respecto, Lindblom (1999) sostiene que las élites del mercado logran ejercer la suficiente influencia política como para conseguir que se establezcan subvenciones o privilegios que los beneficien, por cuanto se constituyen en un grupo decisor de las políticas públicas.

Villamil (2011) opina que la empresa actúa como un ente dependiente del estado, debido a que su bienestar depende directamente de las decisiones y favores de éste (p. 2).

Para Canto (2014), estos actores representan los intereses de los inversionistas o de los propietarios de los medios de producción: organismos empresariales, asociaciones de productores, capitalistas, entre otros, que gozan de disponibilidad de recursos, el cual los convierte en actores de alto influencia en la vida económica de

los países e imprescindibles en el proceso de diseño y formulación de políticas públicas.

El segundo grupo está determinado por los colectivos, que integra organizaciones sin ánimo de lucro, agrupaciones ciudadanas, asociaciones comunitarias, movimientos sociales, entre otros. La incidencia de estos movimientos sociales en los asuntos públicos y en la toma de decisiones de una problemática, se torna cada día más frecuente en la sociedad, por cuanto representa una fuerza social muy importante y de alta influencia, en algún momento particular o en el conjunto del ciclo de las políticas públicas (Hernández, 2007).

Para Canto (2014), los movimientos sociales, las asociaciones comunitarias, las organizaciones sin ánimo de lucro, entre otras, son acciones colectivas que comparten un programa político porque apelan a principios generales, al mismo tiempo que a intereses particulares (p. 23). Para este autor, “un sistema político será más democrático cuanto más represente las demandas de los movimientos sociales, las articule y las traduzca en políticas públicas” (p. 23).

El artículo 103 de la Constitución Política de 1991, establece la responsabilidad del Estado colombiano en contribuir en la organización, promoción y formación de las diferentes formas cívicas y movimientos sociales, para que se constituyan en mecanismos democráticos de representación en las diferentes instancias de participación, concertación, control y vigilancia de los asuntos públicos. Diversos autores coinciden en que estas formas de participación contribuyen al diseño, implementación y evaluación de políticas públicas más eficientes, eficaces y legítimas (Villamarín, 2009; Lahera, 2002; Monsiváis, 2013; Canto, 2014; Salazar *et al.*, 2015).

Otros autores como Scharpf (1997) plantea que este tipo de actores “se caracterizan por ser controlados individualmente por los miembros de su colectivo, debido a que han sido colectivizados (...). Esto significa no son autónomos en la elección de las preferencias que guían sus acciones, sino que dependen de las preferencias de sus miembros” (p. 38). Lo anterior permite suponer que este actor en su condición de “colectivizado” es proclive a perder su facultad de incidir efectivamente en una política pública, si se tiene en cuenta que su participación real dependerá no solo de su grado de cohesión interna, sino además de una gran capacidad de liderazgo social (Boussaguet *et al.*, 2009).

Para Boussaguet *et al.*, 2009, la representación del actor desde la concepción colectiva será más compleja, si se trata de determinar, por ejemplo, quiénes de sus integrantes participarán en un proceso político, o quién los representará en los procesos de negociación de los problemas públicos, si se tiene en cuenta que los colectivos abordan una dimensión interna y otra externa. Desde la dimensión interna, los individuos que integran el colectivo tendrán libertad de conciencia para formar sus propias ideologías y opiniones. La dimensión externa comprende la responsabilidad que tienen sus integrantes para actuar conforme a los principios democráticos y objetivos comunes, no obstante, ésta puede ser perturbada si se han perdido los principios asociativos, o sus integrantes ya no comparten los mismos intereses. Para

Olson (1978), ésto puede suscitarse debido a que “para el individuo, la estrategia más racional es siempre la del *free rider*” (citado en Boussaguet *et al.*, 2009, p. 34). Así mismo, Crozier y Friedberg (1977), consideran que “sólo ocasionalmente el individuo tiene objetivos claros y éstos son múltiples, ambiguos y a veces contradictorios. Su actuación tendrá sentido para él en relación con sus objetivos y de las oportunidades que puede y decide tomar” (citado en Boussaguet *et al.*, 2009, p. 34).

El tercer grupo corresponde al poder fáctico, representado por organizaciones nacionales e internacionales, como el sector bancario, los medios de comunicación, la iglesia, organismos multilaterales y potencias extranjeras. Estos actores ejercen presión en las sociedades democráticas, incidiendo de manera directa o indirecta en la toma de decisiones de los asuntos públicos.

Pardo (2018) describe al poder fáctico como:

“Un fenómeno que va más allá de la simple corrupción (...), se trata de la cooptación de la institucionalidad del Estado por parte de grupos fácticos para lograr un marco de privilegios, direccionando por sus propios medios una política pública a su favor y funcional a la maximización de la renta o al lucro del capital” (p. 8).

Por su parte, Labarca (1999) menciona “para que el Estado democrático sea soberano, los poderes instrumentales (todos los servicios públicos) deben estar sujetos a los tres poderes del Estado y los poderes fácticos deben estar institucionalizados fuera del Estado” (p. 92).

Labarca (1999) también señala “la creciente influencia de los poderes fácticos, nacionales e internacionales, en los asuntos y la gestión pública, limita el área de la acción de los poderes del Estado, interfiere sus decisiones y altera las expresiones de la soberanía popular” (p. 111).

Así mismo, Aceves (2013) plantea:

El poder fáctico utiliza tácticas de incidencia hacia las decisiones del Estado, que van desde el uso del *lobby*-cuentan con contactos de alto nivel entre los poderes formales-, la asesoría de los *think tank* más prestigiados, hasta el uso de mecanismos de presión ante coyunturas determinadas (p. 272).

Este poder representado en intereses “privados y mediáticos”, a veces oculto, invisible y genuino para la sociedad, es un actor influyente en las políticas públicas, debido a que interfieren en la vida política de las naciones, a través de la cooptación del Estado para ponerlo al servicio de sus intereses particulares, al punto de obstaculizar la gobernabilidad democrática de un país (Alva de la Selva, 2013; Canto, 2014). Santibáñez *et al.* 2009 se refiere a que estos Organismos utilizan capacidades técnico-científica y recursos financieros, como principales mecanismos para influir en los temas de agenda pública de los países que se encuentran en vías de desarrollo.

Este poder, aunque a veces oculto, invisible y genuino para la sociedad, representa un actor trascendental en las políticas públicas, debido a que interfieren en la vida política de las naciones, a través de la cooptación del Estado para ponerlo al servicio de sus intereses particulares, en desmedro de la democracia.

Finalmente, en el cuarto grupo se identifica la academia o los expertos, cuya distinción hace referencia a las instituciones universitarias, centros de investigación o grupos de pensamiento que aportan a la generación del conocimiento para el análisis de las políticas públicas desde una perspectiva transdisciplinar. Pérez (2016) se refiere a “sujetos que al poseer un considerable volumen de recursos cognitivos cuentan con la legitimidad necesaria para intervenir en los asuntos de política” (p. 261).

Para Castaño y Ramírez (2016), la universidad debe generar una relación más estrecha con la sociedad, escuchando y reconociendo las necesidades y problemáticas públicas que requieran soluciones desde un planteamiento científico-académico. El ejercicio participativo que realiza la académica en los asuntos públicos y estatales, permite reconocerlo como un actor que incide en la creación, discusión, implementación y evaluación de las políticas públicas.

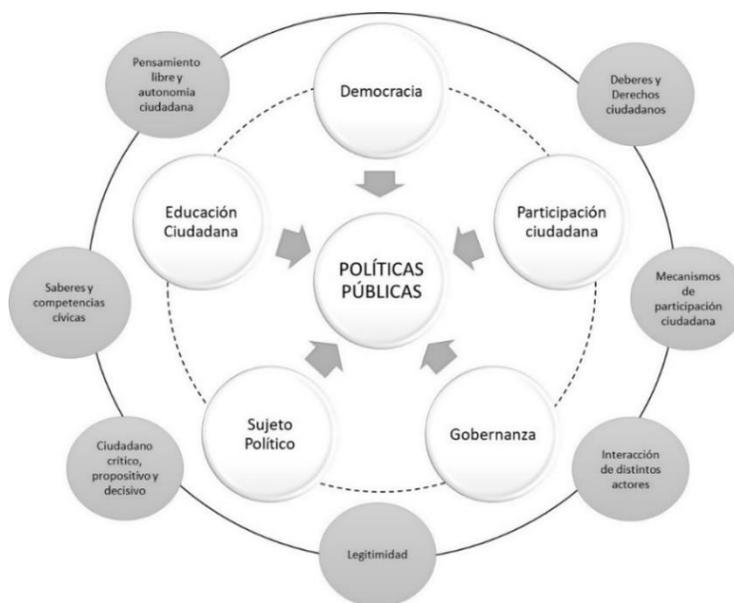
Otros autores coinciden en que las políticas públicas necesitan nutrirse de sustentos teóricos aportados por académicos y expertos, si se trata de enriquecer el análisis y la discusión de las problemáticas sociales, debido a que generan investigaciones que argumentan contenido y objetividad en temas que se encuentran en el debate político y que le interesan a la ciudadanía.

## 6. ANÁLISIS DE LAS PERCEPCIONES DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS, DESDE LA PERSPECTIVA DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

En este apartado, se expone los resultados obtenidos de la aplicación de las técnicas de recolección de información, principalmente, las entrevistas y los grupos de discusión, y su análisis en función de las categorías de estudio: Democracia, gobernanza, participación ciudadana, sujeto político y educación ciudadana, sobre las cuales se fundamenta el estudio de las políticas públicas (Ver figura 6).

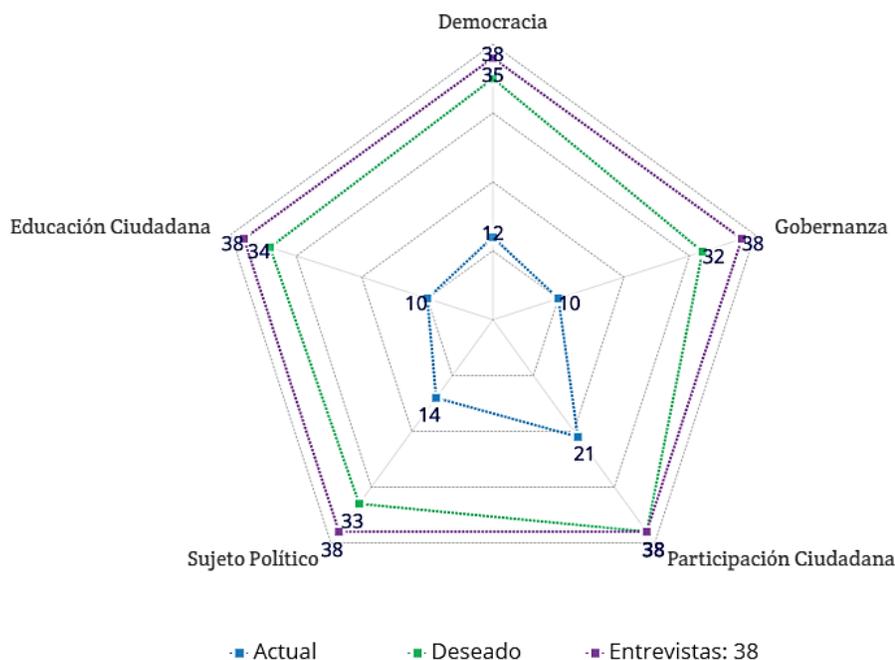
El análisis incluye los aportes más significativos de los actores que hicieron parte de los instrumentos de investigación, que estará representado por la letra E seguido del número de la entrevista analizada (E1...E15) y el área de la cual hizo parte (Política, Económica, Social, Ambiental y Educativa). Igualmente, se incorporaron los aportes de los Grupos de Discusión representados por la letra GD, seguido del consecutivo correspondiente y el área de estudio (GD1...GD10). Ver con más detalle los anexos 6 y 7.

Como se citó anteriormente, para la comprensión de las percepciones que subyacen en la discursividad de los actores participantes, se realizó la sistematización de los instrumentos de investigación (entrevistas y grupos de discusión) y, posteriormente, su triangulación, para así contrastar la información brindada por las unidades de análisis desde las áreas político, social, económico, ambiental y educativa. La consolidación de la información permitió establecer criterios comunes y, por ende, comprender las relaciones entre las categorías evaluadas y las políticas públicas.



**Figura 6.** Categorías conceptuales de las políticas públicas  
(Fuente: Elaboración propia a partir de la aplicación de los instrumentos cualitativos de la investigación)

Es importante resaltar que las categorías de estudio fueron determinadas con base en la información aportada por los actores indagados en las 38 entrevistas y los 10 grupos de discusión, en la cual se encontró que los participantes vinculan las políticas públicas a los conceptos: Democracia, gobernanza, participación ciudadana, sujeto político y educación ciudadana, como elementos transversales a la política pública (Ver figuras 7 y 8).



**Figura 7.** Percepciones de las entrevistas y las categorías de las políticas públicas (Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de las entrevistas).

La figura 7 refleja la percepción de la situación actual y deseada de los 38 actores entrevistados con respecto a la noción de política pública, donde los participantes vinculan elementos básicos como democracia, gobernanza, participación ciudadana, sujeto político y educación ciudadana cuando se habla de políticas públicas. No obstante, los entrevistados consideran que en la actualidad se presenta ausencia de espacios participativos, de autonomía ciudadana, de educación y formación hacia lo público, poca interacción entre actores sociales, políticos y estatales, lo que reduce la posibilidad de incidir en los asuntos de política pública.

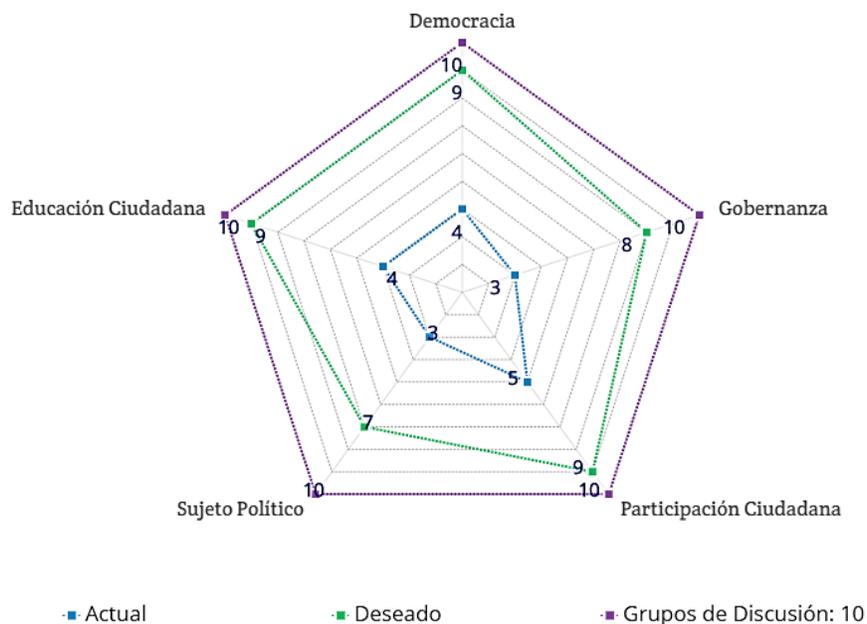
Lo anterior se ratifica con el análisis de contenido realizado a las entrevistas, donde la figura 7 evidencia que aspectos como democracia, gobernanza, participación ciudadana, sujeto político y educación ciudadana, no están armonizados en la actualidad dentro del proceso de las políticas públicas, pues se percibe que su construcción responde a decisiones gubernamentales y arreglos instituciones para beneficiar intereses burocráticos y sectores productivos y empresariales, sin tener en cuenta la participación de la ciudadanía. Así mismo, el análisis que emerge del discurso de los participantes, pone en

evidencia que el componente de educación ciudadana para la formación de sujetos políticos es muy reducido, por lo tanto, el ciudadano actual no se relaciona con las problemáticas y las realidades del entorno, ni se articula con el interés general. De esta manera, los resultados reflejan una poca o nula inserción de la ciudadanía en espacios deliberativos para participar de las decisiones públicas, debido a que, por una parte, la ciudadanía no se involucra en estos ejercicios y, también, por las fallas que presentan los mecanismos de participación directa, ante el exceso de trámites y los obstáculos del Estado para garantizar los derechos civiles en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Esto último impacta en la opinión pública, creando desconfianza y escepticismo en la relación de la ciudadanía con las instituciones estatales y su participación en los asuntos públicos, lo que contribuye a debilitar la democracia.

Con respecto a la situación deseada, los participantes coinciden en la importancia de tener en cuenta estas cinco categorías en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos. De las 38 entrevistas, todos coinciden en que la participación ciudadana es un componente esencial para la legitimidad de las decisiones públicas. De los 38 participantes, 34 de ellos estiman relevante avanzar hacia una educación ciudadana que contribuya a la formación de sujetos reflexivos y críticos, que lo motiven a ejercer sus derechos y deberes como integrante de una comunidad y de un entorno social que lo necesita activo en las discusiones públicas, en procura del beneficio colectivo. Como conclusión se tiene que de los 38 entrevistados; 35 convergen en que una de las maneras para fortalecer la democracia radica en el involucramiento de los ciudadanos en las decisiones públicas, no obstante, esto se logra siempre y cuando se afiance la formación ciudadana, en razón a que crea oportunidades para que el sujeto se empodere de su papel político en la sociedad y se reconozca como parte de un colectivo que le afecta o le beneficia las decisiones que tienen que ver con el entorno que lo rodea, en este caso, con el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables como el petróleo.

Así mismo, al indagar acerca de ¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?, los entrevistados señalaron preferencias hacia la construcción de una política pública donde la población pueda acceder a los mecanismos participativos de la democracia, de modo que, el empoderamiento ciudadano sea el protagonista y así llegar a fines deseados, eso quiere decir, hacia la concreción de una política pública construida como resultado de un proceso social.

Finalmente, la perspectiva que tienen los actores con respecto a la política pública se enmarca desde la visión de un proceso social, donde la participación ciudadana es considerada como un eje transversal que otorga confianza y legitimidad para resolver los problemas públicos.



**Figura 8.** Percepciones de los grupos focales y las categorías de las políticas públicas. (Fuente: Elaboración propia a partir del análisis de los grupos de discusión).

De la misma manera, la figura 8 revela las opiniones generadas en los 10 grupos de discusión, acerca de la percepción que tienen con respecto a la situación actual y deseada de los aspectos que deben integrar las políticas públicas del sector de hidrocarburos. Los participantes de los grupos también coinciden en la importancia de generar espacios de participación ciudadana y formación de sujetos que reconozcan sus derechos y deberes en la sociedad, para que puedan incidir de manera positiva sobre la democracia. Cabe resaltar que las opiniones convergen en que, en el presente, no existen las suficientes garantías para que los ciudadanos intervengan en las políticas públicas, de allí que se espera transitar hacia una situación deseada donde la participación, la educación ciudadana, la gobernanza y la sociedad en general, dialoguen y se interrelacionen para construir la política pública del sector.

Los resultados de las anteriores gráficas se corroboran con algunos de los relatos de los participantes:

La política pública debe nacer de una necesidad, de una situación problemática en la comunidad. Para su construcción se requiere que la comunidad participe, porque es la implementación de proyectos, propuestas y propósitos que el Estado va a generar para satisfacer las necesidades de una población, donde la ciudadanía tiene la oportunidad de incidir (E3, Área Política, 2020).

Considero que las políticas públicas para que sean legítimas y para que recojan las necesidades puntuales que tiene el país en materia de hidrocarburos, es necesario que se habiliten escenarios donde la ciudadanía

incida en las decisiones que el gobierno propone en materia proyectos hidrocarburífero y planes de asignación de áreas (E4, Área Política, 2020).

En la construcción de las políticas públicas del sector deben participar actores como las comunidades, gremios, autoridades locales, empresas que operan en el territorio y, preferiblemente, los representantes del gobierno nacional (E22, Área Económica, 2020).

Las políticas públicas deben construirse en consenso, reuniendo las universidades, los gremios y la sociedad civil para que opine no direccionando desde el centro (E17, Área Económica, 2020).

Cuatro grandes actores: gobierno, comunidades del área de influencia directa (...) y las empresas por los intereses que manejan también deben participar, pero no deben poner su interés económico por encima la decisión de las comunidades. La academia como las instituciones del sector formal, no formal, como universidades públicas, privadas, el SENA, instituciones educativas de básica y media, como los profesores, estudiantes, investigadores, pues todos ellos tienen el conocimiento técnico y científico para generar acuerdos a la construcción de las políticas públicas (E10, Área Social, 2020).

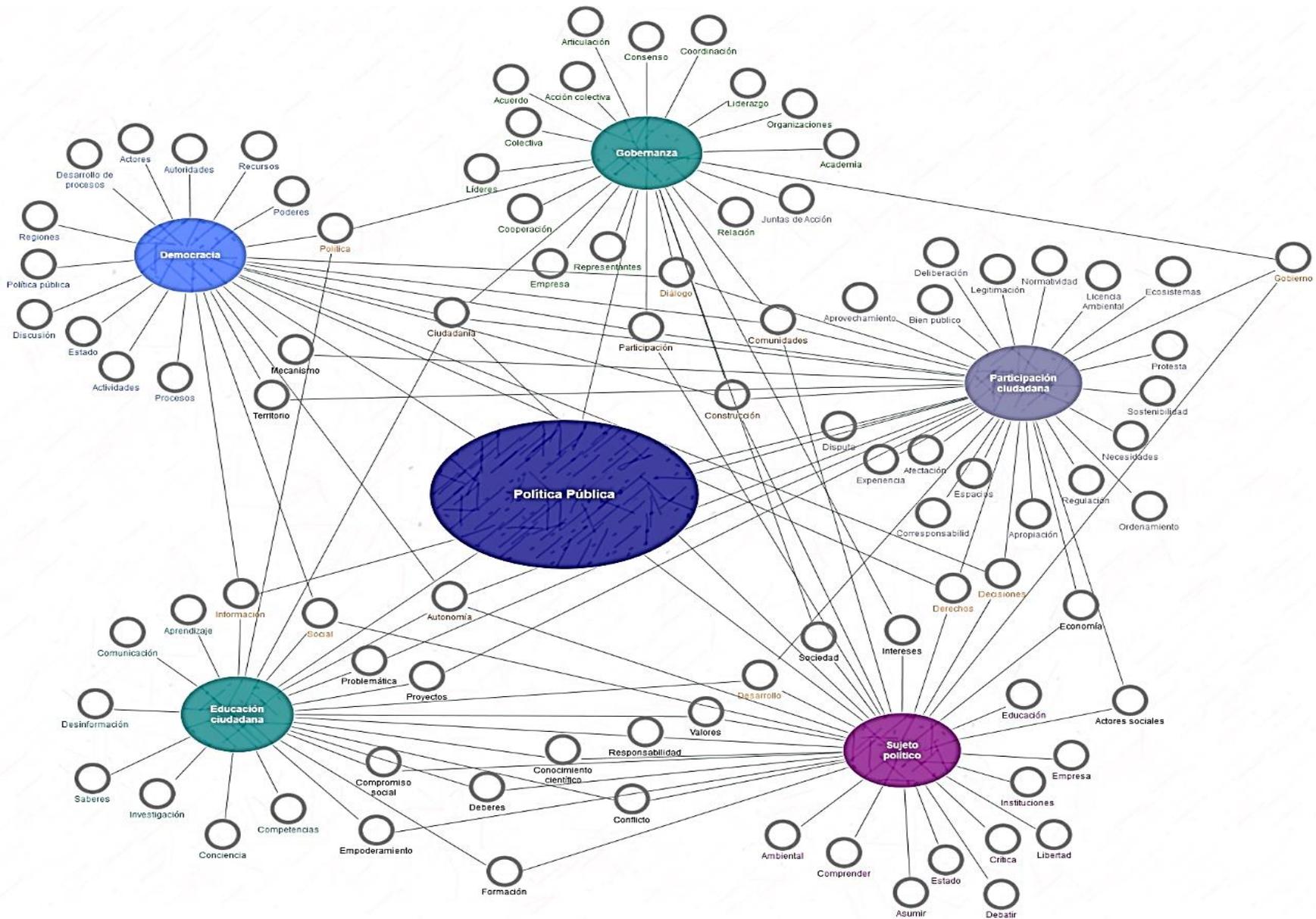
Es supremamente importante la construcción de las políticas públicas, porque permite que un gobierno la convierta en un instrumento y pueda dar solución a las necesidades de la sociedad. Me parece que uno de los puntos importantes en su desarrollo debe ser, fundamentalmente, que los ciudadanos tengan la plena certeza del compromiso de la participación para la toma de decisiones, porque las decisiones que se tomen en la disertación de una política pública, serán las decisiones de futuro en un corto, mediano y largo plazo en la transformación de un territorio (E11, Área Ambiental, 2020).

Considero fundamental y pertinente que el ciudadano se vincule en la formulación de las políticas públicas, porque es un miembro de una sociedad, por lo tanto, es sujeto de deberes y derechos políticos que la garantiza la constitución del 91, lo que le permite participar en los asuntos públicos que le atañen y que le genere bienestar integral (E13, Área Educación Ciudadana, 2020).

De igual forma, el mapa de redes que se visualiza en la figura 9, representa las relaciones que existen entre las diferentes palabras que interactúan en torno al proceso de la política pública del sector de hidrocarburos, lo que ayuda también a comprender la forma en que se agrupan estas palabras en categorías más complejas que surge de la noción que tienen los actores del concepto de la política pública. Al mismo tiempo, este insumo visual proyecta la interpretación común que hacen los distintos participantes acerca de los aspectos que debe abordar el modelo metodológico de política pública del sector hidrocarburos que se espera construir con la presente investigación.

Cabe recalcar que las categorías analizadas no crean jerarquías ni posiciones dentro de la política pública, debido a que el mapa creado por la herramienta Nvivo refleja las condiciones de la realidad que representa estas palabras en la percepción de los participantes.

Así, por ejemplo, la gráfica de redes evidencia que palabras como ciudadanía, derechos, información, decisiones y diálogo están vinculadas a varias categorías, lo que significa que, en el marco interpretativo de los participantes, la política pública del sector debe construirse a partir de la participación ciudadana, donde se abren espacios para la reflexión y el diálogo con los actores involucrados en el sector y, así garantizar los derechos ciudadanos y la búsqueda de intereses comunes. Así mismo, también refleja que la ciudadanía cada día se interesa por estar más informada de los problemas del entorno y reclama mayores espacios de participación en las decisiones de los asuntos públicos. Por su parte, Torres & Santander (2016) plantea “Solamente mediante una ciudadanía informada y con suficiente capacidad, los procesos de política pública serán verdaderamente amplios y democráticos” (p. 89). En síntesis, el mapa de redes representa la visión ideal al cual toda sociedad con un sistema de Estado social de derecho pretende consolidarse, en procura de cumplir con su objetivo de ser democrática, participativa y pluralista. En este orden de ideas, la gráfica establece que la participación ciudadana se erige en el hilo conductor de la democracia, que a su vez fortalece la gobernanza y contribuye al logro de la legitimidad y que, además, tiende a influir en generar mayor empoderamiento de la ciudadanía para formar sujetos con elementos que les permita incidir y ser parte activa y propositiva en los procesos de debate y disertación de la vida política, cívica y comunitaria del país. En tal sentido, la gráfica se constituye en un insumo para el direccionamiento de acciones que demanda una ciudadanía para tener en cuenta en la construcción de las políticas pública del sector de hidrocarburos y, al tiempo, muestra una estructura de elementos interdependientes y de interacciones que sirven de base para comprender hacia dónde se quiere llegar en materia de participación efectiva en los procesos de política pública.



**Figura 9.** Mapa de relaciones de las categorías conceptuales de la política pública  
(Fuente: Elaboración propia para el estudio)

En este orden de ideas, a continuación, se profundizará en la comprensión de estas categorías desde las perspectivas de los actores entrevistados, sus discursos y la manera en la que relacionan las categorías indagadas con la política pública del sector de hidrocarburos. Los resultados generados tienen la finalidad de aportar a la configuración del modelo conceptual y metodológico que se pretende concebir en el marco del presente estudio.

### **Categoría Democracia**

En primera instancia, la información obtenida en las entrevistas y grupos de discusión se consolidó de acuerdo a la categoría Democracia. Este concepto se concibe como un componente sustancial de los procesos de política pública, en la medida que se logre un sistema social autónomo, participativo, crítico e incluyente; en tal sentido, se comprende como el mecanismo que permite la organización política de un Estado, otorgando soberanía a la ciudadanía. Con relación a esta última apreciación, la identificación de palabras más representativas durante el ejercicio de indagación a los actores, se muestra en la figura 10.



**Figura 10.** Elementos representativos de la categoría de estudio de Democracia.

En relación con el conglomerado de palabras, se evidenciaron los conceptos de participación, comunidad y procesos, como elementos de alta representatividad para la discusión de esta categoría de estudio. Los actores indagados perciben que la concreción de políticas públicas ayuda a la consolidación de la democracia.

Al respecto, se denota el papel de la comunidad, como parte fundamental para la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos. La vinculación de la comunidad es fundamental para garantizar la democracia en el país; al respecto, Ziccardi (2004), plantea que la democracia se establece como la forma de gobierno

mediante la cual los ciudadanos participan libremente en la toma de decisiones colectivas, en la que una ciudadanía más participativa influye en decisiones más acertadas, logrando una democracia mejor consolidada (Fernández, 2009).

No obstante, existe poca orientación acerca de la participación de las comunidades para lograr la construcción de una política pública clara y aplicable a la realidad de los territorios; en esta perspectiva, algunos actores señalan:

(...) En Colombia la participación de las comunidades no se refleja, debido a que la responsabilidad la asume directamente el Estado, donde poco se escucha a las comunidades. Las acciones que se realizan son más de comunicación, donde las empresas del sector informan o socializan a las comunidades las actividades que se van a desarrollar en los territorios donde se explorará o se explotarán hidrocarburos. Estas actividades no tienen relación con procesos de construcción de las políticas públicas, debido a que la percepción de la ciudadanía es que las políticas públicas le corresponde formularlas al Estado, donde poca participación ha tenido las comunidades en la construcción (E3, Área Política, 2020).

(...) En la construcción de las políticas públicas siempre se ha hecho un esfuerzo porque sean procesos participativos que se generen desde la base, es decir, desde las mismas comunidades (...). Tristemente, desde las comunidades y de los actores en general, no existe conciencia de la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, entonces, desafortunadamente no hay una vocación o una intención de participar en los procesos. La gente se resiste a participar, a opinar, a proponer, es decir, las comunidades toman una postura muy pasiva y realmente son algunos líderes o algunos actores que hablan por el común o en representación de las comunidades, pero en sí hay pasividad frente a la participación, y desconocen que la elaboración de las políticas públicas es un deber de todos (E7, Área Económica, 2020).

Es evidente la apreciación que hacen los actores con referencia a la falta de vinculación de las comunidades en los espacios de discusión de las políticas públicas, debido a que, las comunidades tienen escasos conocimientos acerca de sus derechos participativos en la construcción de las políticas públicas y, también, consideran que se presentan obstáculos para acceder a la toma de decisiones en los asuntos públicos, además de percibir que los mecanismos de participación ciudadana, generalmente, son ineficaces.

Los entrevistados sostienen que la democracia está ligada al derecho que tienen los ciudadanos para ejercer control social y político en las decisiones que los afecta, por lo tanto, consideran que las comunidades tienen el derecho y el deber de participar en las discusiones de las políticas públicas, en donde el Estado debe ofrecer garantías reales a las comunidades para opinar, deliberar y ejercer control social en los asuntos públicos y, en este sentido, se pueda disfrutar de una democracia plena. Es por ello, que los actores se refieren a la necesidad de generar cambios en los

instrumentos y el ordenamiento legal del sector, para que se constituyan mecanismos de participación que sean suficientemente representativos para el pueblo colombiano en el ejercicio de la democracia.

Así, por ejemplo, temas como la Sentencia Unificada SU-095 de 2018, cuya jurisprudencia resolvió que la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo, deben ser adoptadas por autoridades nacionales en coordinación y concurrencia de las autoridades territoriales. Según lo expuesto, la Corte Constitucional en su fallo exhortó al Congreso para que legisle sobre uno o varios mecanismos de participación ciudadana y la concurrencia entre la Nación y el territorio (Corte Constitucional SU-095-18).

Con referencia a esta sentencia, los actores mencionan que el país requiere cambios significativos en las iniciativas que garanticen los derechos participativos de las comunidades y de la ciudadanía en general, de conformidad con los contextos de los territorios, las particularidades y los procesos socio-culturales que caracterizan a las diferentes regiones. Esto significa que se necesitan mecanismos más expeditos que tiendan a revalorizar la participación ciudadana, para que la sociedad civil tenga mayor incidencia en las decisiones de políticas públicas.

Según lo expuesto, los actores también se refieren a que los mecanismos de participación reconocidos por la Constitución del 91 y regulados por la Ley 134 de 1994 no han tenido la efectividad esperada, por lo tanto, esto ha generado apatía, escepticismo y pérdida de la credibilidad de los ciudadanos hacia la democratización de los asuntos públicos, sobre todo, en lo que se refiere a la consagración de los mecanismos participativos para la toma de decisiones en los asuntos que los afecta, como, por ejemplo, la explotación de los recursos naturales no renovables y los impactos sociales y ambientales que dicha actividad genera.

Esta nueva percepción abre el debate acerca de la necesidad de concebir el sector de hidrocarburos desde una visión más local, que involucre los intereses de todos y donde se generen escenarios de diálogo y discusión para la construcción de visiones conjuntas y articuladas entre los gobiernos locales y nacionales, las comunidades y las empresas privadas, a fin de proponer alternativas de desarrollo sostenible de la actividad extractivista. Esto significa garantizar una participación efectiva de la ciudadanía en el ejercicio político de la toma de decisiones, de manera que, se fortalezca la legitimidad de las acciones y procesos que se lleven a cabo en el sector.

Adicionalmente, los actores entrevistados expresan la importancia de generar estrategias territoriales en el sector de hidrocarburos, entre ellas:

- i) El desarrollo de mesas de diálogos entre entes territoriales, empresas del sector y líderes comunales, para crear un consenso acerca de las actividades de hidrocarburos que se llevará en la región y la manera en que se invierten los recursos de regalías en las regiones.

- ii) Se necesita adelantar la reestructuración de los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial, que son considerados como la hoja de ruta de los departamentos para la gestión integral y el desarrollo físico de sus territorios, de manera que, existe la necesidad de establecer consensos políticos, sociales y económicos en torno a priorizar el sector de hidrocarburos como una nueva economía en las regiones. Esto significa abrir escenarios públicos de discusión para trazar las directrices y la ruta operativa de la industria en las diferentes regiones, en concordancia con las necesidades y las potencialidades de los territorios, sin afectar o intervenir los recursos naturales, ni las áreas protegidas declaradas.

Según estos planteamientos, se logró percibir otros elementos en el análisis discursivo de los actores, que se relacionan con los principios democráticos que caracterizan las políticas públicas, entre ellos, la independencia de poderes, acción colectiva y el control social, donde reconocen la importancia de la soberanía ciudadana para participar e incidir en los asuntos públicos. Torres & Santander (2013) sostiene que la división de poderes y la descentralización de los procesos han llevado a una reclamación de autonomía en el orden local. Así, ambos principios democráticos constituyen un reto para la autoridad durante el quehacer de la implementación de la política pública (p. 125).

Lo anterior se refleja en los puntos de vista de los participantes, tras precisar:

(...) pienso que se deben generar discusiones en los territorios, donde se generen unos canales de información más amplios para que la ciudadanía tenga acceso a las inversiones que se realizan con los recursos provenientes de los hidrocarburos y el cumplimiento de los planes de manejo ambiental por parte de las empresas, de manera que, la ciudadanía realice un mayor seguimiento y control social de las actividades del sector y pueda estar mejor informada para la toma de decisiones (E11, Área Ambiental, 2020).

Debe existir integración y participación entre las entidades gubernamentales que tiene incidencia en todos los territorios; entre ellos, los alcaldes, personeros, concejales, representantes del Estado. También las comunidades o la ciudadanía donde están focalizados los proyectos de hidrocarburos, debido a que son los directamente afectados por las acciones que se realizan de exploración y explotación, (E1, Área Política, 2020).

Así mismo, los participantes consideran necesario establecer lineamientos que permitan la orientación de las prácticas ciudadanas, al considerar que:

Existe desarticulación institucional, puesto que no se conoce el rol que cumple cada institución frente a la generación de las políticas públicas del sector de hidrocarburos. Esta situación genera desconfianza en la ciudadanía, porque no existen los medios o no se han generado los mecanismos para que ellas sean escuchadas y se genere un dialogo directo, franco y constructivo que permita la

formulación de propuestas donde las comunidades se expresen y se puedan generen acuerdos que beneficien todos (E4, Área Política, 2020).

En coherencia con lo planteado, los participantes consideran necesario la estructuración de procesos decisorios en el sector, para fortalecer la legitimidad y la apropiación social durante el proceso de construcción de una política pública. En una visión más amplia, se trata de que, a través de las políticas públicas, la comunidad y la ciudadanía en general, exijan ser parte de su construcción, debido a que gobernar en democracia implica otorgarle poder a la ciudadanía para que ejerza su autonomía y participe activamente en los asuntos públicos, procurando su intervención en la discusión, aprobación e implementación de las políticas públicas y, finalmente, en la evaluación de los resultados.

La discusión abordada por los actores en relación con la categoría de democracia, revelan aspectos importantes a tener en cuenta al momento de la construcción de la política pública del sector, precisando que:

- La elaboración de una política pública debe abordarse a partir de problemas públicos o necesidades colectivas, por consiguiente, la estructuración y el análisis de los problemas debe considerarse como el epicentro para la formulación de la política pública, lo que implica que debe ser ampliamente deliberado y concertado para priorizar las líneas de intervención.
- Debe existir mayor grado de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, para profundizar en las problemáticas del sector y generar mayor interacción con los organismos gubernamentales y privados, de tal manera que la política pública abarque amplios escenarios democráticos.
- La construcción de la política pública del sector requiere un proceso más incluyente y corresponsable, donde el Estado ofrezca garantía plena del derecho que tiene la ciudadanía al ejercicio participativo, para que en Colombia se puedan consolidar los fines del Estado Social de Derecho en procura de la satisfacción de las necesidades y las demandas sociales.

De conformidad con lo anterior, las pretensiones efectuadas por los participantes establecen que la política pública de hidrocarburos será más eficiente y legítima si se garantiza el ejercicio deliberativo y la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, como base para el fortalecimiento de la democracia. Para ello, es necesario que se aborden las problemáticas que se presentan en los distintos territorios, desde todas sus dimensiones y aristas, lo que implica el análisis de las problemáticas desde los distintos intereses y visiones.

### **Categoría Gobernanza**

La indagación de la categoría de análisis de gobernanza agrupa un conjunto de elementos que se muestran en la figura 11. Para dicho fin se empleó la misma

dinámica de identificar las palabras más representativas de esta categoría, la cual se obtuvo:



**Figura 11.** Elementos representativos de la categoría de gobernanza

El gráfico anterior representa el conglomerado de las palabras más representativas que surgieron del análisis de las entrevistas y de los grupos de discusión en relación con la categoría de gobernanza. Se resaltan palabras clave como articulación, coordinación, consenso, acción colectiva.

Esto significa, que la categoría de gobernanza en las políticas públicas es percibida por los participantes como las relaciones que se establecen entre los diversos actores de interés que permite llegar acuerdos en torno a un asunto o situación problemática. De lo expuesto hasta ahora, la estructura de gobernanza en el imaginario de los participantes, parte de la concepción idealista donde todos ganan, de ahí que se apoya en otros términos como gobierno, comunidad, empresas, academia, organizaciones, intereses, acuerdo.

En esta categoría se indagó acerca de los actores que deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos, con la intención de conocer las aproximaciones que realizan los participantes respecto a la noción de gobernanza.

Así, frente a la pregunta: ¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?, los entrevistados respondieron:

La Agencia Nacional de Hidrocarburos reconoce la representatividad de los distintos grupos de interés y la necesidad de comprender los intereses

particulares de cada grupo, equilibrando una y otra vez los múltiples intereses a los que sirve la entidad (...). El objetivo estratégico que se contempla en esta perspectiva es armonizar los intereses de la sociedad, el estado y las empresas del sector en el desarrollo de la industria de hidrocarburos (E7, Área Política, 2020).

Se debe involucrar los entes públicos de las administraciones locales y regionales, el gobierno nacional, las comunidades que son el eje fundamental del desarrollo de las actividades, pero también están los proveedores locales, las empresas y las organizaciones locales (...). Deben estar los actores institucionales, privados y comunitarios que deben participar para que exista coordinación y consensos (E9, Área Económica, 2020).

Tres grandes actores: gobierno, comunidades del área de influencia directa, es decir, donde las comunidades son afectadas por los proyectos con una participación mucho más incidente los espacios de participación directa y las empresas por los intereses que manejan también deben participar, pero no deben poner su interés económico por encima la decisión de las comunidades. La academia como las instituciones del sector formal, no formal, como universidades públicas, privadas, el SENA, instituciones educativas de básica y media, como los profesores, estudiantes, investigadores, pues todos ellos tienen el conocimiento técnico y científico para generar acuerdos a la construcción de las políticas públicas (E25, Área Social, 2020).

Frente a la pregunta: ¿Cuál es el rol del sector ambiental en la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas de hidrocarburos?, se originaron respuestas como:

Desde las regiones debe existir una mayor participación de la ciudadanía en la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas de hidrocarburos, porque se debe generar la discusión desde los diversos actores para que existan consensos y propuestas respecto a la toma de decisiones de intereses colectivos. Estos procesos participativos y democráticos generan legitimidad a las políticas públicas, por eso es importante la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Se requiere que los diversos sectores y organizaciones de la sociedad civil, técnico y político acompañen los procesos ambientales que realiza la industria, para que se genere confianza y tranquilidad y se reduzca la conflictividad y se avance en la toma de decisiones para la definición de políticas públicas que beneficien a las regiones (E30, Área Ambiental, 2020).

Se reconoce como núcleo central en las discusiones generadas por los actores la palabra coordinación. Bajo esta perspectiva se establece que los participantes identifican este término como esencial para que se pueda generar una gobernanza en la construcción de la política pública del sector. Consideran muy importante que se produzcan canales de comunicación entre los entes gubernamentales tanto locales como nacionales, las empresas, la academia, las organizaciones sociales y

los actores políticos como los alcaldes, diputados, concejales y representantes, porque esto permite abrir el debate para analizar las problemáticas desde varias posturas y realidades interpretativas. Además, es de resaltar que, el diálogo representa para los actores entrevistados una forma de garantizar el consenso y de llegar acuerdos frente a las problemáticas que se presentan en el sector para mediar las diferencias y los conflictos.

En relación con lo anterior, Torres & Santander (2013) se refieren a la gobernanza como:

Un proceso de dirección que depende de la correcta articulación entre el gobierno y la sociedad, de la forma como interactúan y donde se reconoce que el gobierno no cuenta con todos los recursos suficientes para gobernar de manera adecuada la sociedad, por lo que requiere del apoyo y acompañamiento de distintos agentes que le suministran los insumos faltantes para cumplir con su labor (p. 64). A su vez, este proceso demanda una coordinación y cooperación de actores por fuera del control jerárquico del gobierno; interacciones horizontales, más que verticales (p. 177)

Así mismo, la gobernanza como componente de la política pública, según Pardo (2018), se establece como un método de acción pública, en la búsqueda del equilibrio entre los actores gubernamentales y no gubernamentales para lograr decisiones de impacto social. Al respecto, Cano (2018) considera que hablar de gobernanza se refiere a un intercambio entre Estado-sociedad, para asegurar beneficios a través del control político en la búsqueda de la gobernabilidad democrática. Así entonces, se evidencia que estos abordajes teóricos no parecen distar de las distintas apreciaciones planteadas por los participantes, al definir:

La políticas públicas del sector de hidrocarburos deben ser construidas por ingenieros del área, por los ingenieros ambientales, por los diferentes representantes de los partidos políticos del país, por representantes de las comunidades donde se realizan los procesos de exploración y explotación petrolera, por otros líderes de la sociedad civil, con la participación amplia de organismos internacionales que acompañen y vigilen que estos procedimientos se realicen de la manera más académica y democrática posible (E1, Área Política, 2020).

Por otro lado, también se destaca en el discurso de los entrevistados, los términos juntas de acción, representantes, líderes y herramientas. Al respecto, estos conceptos se vinculan al referente socio-cultural que tienen los participantes acerca del liderazgo comunitario y las relaciones de naturaleza jerárquica que se mantiene en los lugares donde se desarrollan las actividades de hidrocarburos. Esto se refiere, básicamente, a la división de roles que las comunidades reconocen legítimamente en sus líderes y representantes para la interlocución con actores externos gobierno, empresa, políticos y demás entidades público-privadas. Lo expuesto significa que en las zonas donde se explora y se explota los hidrocarburos, la ciudadanía ha legitimado el liderazgo comunitario como un proceso

de construcción de poder e identidad comunitaria que está representado por los dirigentes comunitarios y que favorece el proceso de toma de decisiones en los asuntos de interés común (Rojas, 2013).

En lo concierne al concepto de “herramientas”, se observó que los participantes ven en la gobernanza una herramienta o un mecanismo para generar puntos de encuentro y negociaciones con los distintos actores que forman parte del sector de hidrocarburos. Los actores coinciden en que se necesita mayor liderazgo por parte del Gobierno para generar diálogos y negociaciones con las comunidades y las empresas petroleras, con el propósito de establecer acuerdos y compromisos que beneficien a la región en términos de desarrollo, sin afectar el capital ambiental de los departamentos. Como puede verse, la noción de gobernanza para los actores entrevistados es percibida como una herramienta que conduce a la acción colectiva, a la articulación y al consenso de los actores entre sí. En esta perspectiva, Hufty *et al.* (2006) describe la gobernanza como:

Una herramienta analítica para la comprensión de los procesos de acción colectiva que organizan la interacción de actores, la dinámica de los procesos y las reglas de juego (informales y formales), con las cuales una sociedad toma e implementa sus decisiones, y determina sus conductas (p. 37).

### Categoría participación ciudadana

El resultado del análisis de la categoría de participación ciudadana arrojó el compendio de palabras, siendo las más representativas: Derechos, problemáticas, mecanismos, democracia, bien público, conflictos, corresponsabilidad, decisiones. La integración conceptual de opiniones frente a esta categoría se muestra en la figura 12.



Figura 12. Elementos representativos de la categoría participación ciudadana

Al respecto, se percibe que los entrevistados reconocen el papel que cumple la participación social en la construcción de las políticas públicas del sector, cuya incidencia implica que la ciudadanía debe asumir corresponsabilidad en la toma de decisiones que le permitan sellar acuerdos para mitigar las problemáticas y la conflictividad que se generan alrededor de las actividades de exploración y explotación.

Para los actores, las problemáticas que surgen como consecuencia del uso y aprovechamiento del recurso ha sido el foco de atención para que la ciudadanía participe y se apropie de los asuntos públicos. Esto ha permitido construir una ciudadanía más empoderada y comprometida con el ejercicio democrático y la búsqueda del bien común. Al respecto, plantean:

El país cuenta con un marco normativo para la participación ciudadana, sin embargo, dicha participación no ha sido del todo reconocida y no se tienen las garantías suficientes para que las comunidades realmente incidan en la toma de decisiones del sector; lo cual genera protestas e inconformidad de las comunidades, debido a que no las tienen en cuenta en las decisiones de aprovechamiento del subsuelo (E10, Área Económica, 2020).

No existe una participación real de las comunidades en los programas y los planes que prioriza el gobierno en el Plan de Desarrollo Nacional, ni en la asignación de bloques petroleros a las multinacionales. Por eso es que las comunidades salen a protestar y se manifiestan en contra de los hidrocarburos, porque el gobierno no los está teniendo en cuenta en la construcción de las políticas públicas, ni en la toma de decisiones para operar pozos (E25, Área Social, 2020) y (GD6, Área Social, 2020).

Así mismo, las opiniones de los participantes convergen en que el petróleo es un bien público y patrimonio inalienable de la Nación, por lo tanto, su administración y regulación es un asunto de interés nacional, de allí que las decisiones que se tomen en torno a su exploración y explotación deben contar con la participación de la ciudadanía como lo consagra el marco legal del Estado social de derecho. De ahí que señalen:

(...) El petróleo es un bien público por encontrarse en el subsuelo, ya que la propiedad del subsuelo corresponde a la Nación. En este sentido, es claro que la ciudadanía tiene derecho a incidir en las decisiones que se tomen con respecto a este recurso y deben tener la oportunidad de ser escuchadas por el Estado acerca de si están de acuerdo o en desacuerdo con los megaproyectos extractivos (E10, Área Económica, 2020).

Según lo expuesto por los actores, la connotación que adquiere el petróleo como un bien demanial, toma la relevancia necesaria para que este recurso sea objeto de una política pública que contribuya, por un lado, a apaciguar los conflictos y las problemáticas que enfrenta este sector y que está afectando a las comunidades y los ecosistemas y, por otro, permita sentar las bases para que la planificación y la

concreción de las actividades de exploración y explotación del hidrocarburo se realice desde la perspectiva del desarrollo sostenible, integrando los intereses de todos.

De igual forma, los resultados del análisis del discurso para esta categoría, también refleja que los entrevistados estiman como esencial la participación de los actores sociales en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos, pues consideran que los actores sociales son representantes legítimos de la gestión pública y gozan de derechos constitucionales para participar en la toma de decisiones de interés general, como son los hidrocarburos. En este sentido expresan:

Se necesita generar diálogos constructivos, avanzar en discusiones regionales y nacionales con todos los actores que deben tenerse en cuenta para participar en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos. Se necesita que el Estado, y concretamente, el gobierno escuche a las comunidades para generar acuerdos que beneficie a todos (E3, Área Política, 2020).

Considero que las políticas públicas para que sean legítimas y para que recojan las necesidades puntuales que tiene el país en materia de hidrocarburos, es necesario que se habiliten escenarios donde la ciudadanía incida en las decisiones que el gobierno propone en materia proyectos hidrocarburífero y planes de asignación de áreas (E4, Área Política, 2020).

Si la política pública de extracción se construyera con las comunidades posiblemente no habría tanto conflictos; ya que la participación ciudadana es un pilar fundamental en la construcción de cualquier política pública en cualquier sector, pero es necesario educar a las poblaciones sobre su papel en la construcción de política pública porque en muchos casos no están interesados en esta participación o no saben qué aportes puedan realizar, por ello es importante la formación sobre estos aspectos (E25, Área Social, 2020).

Lo anterior, refleja que la ciudadanía reclama la creación de espacios donde las comunidades puedan expresar sus opiniones acerca de los temas que les afecta, aunque sean contrarias a los intereses nacionales y a los planes de inversiones que tienen las empresas. Por ende, deben convocarse a las comunidades y a los gobiernos locales a participar en diálogos constructivos y así llegar a consensos acerca de la planeación de los proyectos de hidrocarburos, para que desde estos escenarios se conjuguen los intereses de todos los actores que integra el sector y se construyan los planes de ruta para la exploración y la explotación de los hidrocarburos en los territorios priorizados.

Además, al indagar acerca de los instrumentos normativos y los mecanismos de participación, los actores manifiestan “Las políticas públicas han sido, históricamente, construidas por el gobierno desde el nivel central y se diseñan en una misma línea, sin tener en cuenta las regiones, sus necesidades y particularidades” (E8, Área Económica, 2020).

Sin embargo, en los discursos analizados también se revela que la ciudadanía no tiene los conocimientos suficientes acerca de los mecanismos a los que puede acceder para incidir en la construcción de una política pública. No se tienen en cuenta a las comunidades para proponer o para generar un diálogo donde ellas puedan incidir en la formulación de las políticas públicas. Se convoca a las comunidades para enterarlas o darles a conocer las actividades que se van a realizar, sin que ellas puedan participar o incidir en los procesos o en la toma de decisiones. La percepción de los participantes es la siguiente:

El gobierno nacional ha creado un marco normativo suficiente para que se dé la participación ciudadana, lo que sucede es que hay desconocimiento por parte de la ciudadanía hasta dónde llega su incidencia o cuáles son las capacidades de las comunidades en la toma de decisiones. El sector de hidrocarburos en Colombia ha mostrado que es donde se tienen más falencias al momento de aplicar los distintos mecanismos de la participación ciudadana (E1, Área Política, 2020).

Los mecanismos están por mandato, por constitución, sin embargo, estos mecanismos tienen una serie de situaciones en las cuales no se obtienen los resultados que se esperan, o por lo menos, los propósitos que se dejaron plasmados en la constitución política. Me parece que debe existir un replanteamiento en la metodología o en la manera en que se espera que la ciudadanía participe o ejerza su derecho a la participación en los asuntos públicos. La participación ciudadana muchas veces se queda solo en los espacios deliberativos y cuando se llega a la toma de decisiones no hay suficientes garantías para hacer valer la democracia. He conocido diversos estudios que han arrojado que los mecanismos de participación ciudadana en Colombia no han sido muy efectivos (E30, Área Ambiental, 2020).

La normatividad es la encargada de brindar unos espacios de participación ciudadana en donde no sean simplemente cumplir con unos requisitos para obtener una licencia, sino que sean espacios donde se trabaje de la mano de las comunidades para poder gestar proyectos que a la postre aporten a los lineamientos de política del sector (E24, Área Social, 2020).

Otros escenarios de participación que la ciudadanía reclama es el que tiene que ver con los permisos para uso y aprovechamiento de los recursos naturales o de licencia ambiental. Los participantes manifiestan:

El proceso permisivo ambiental, o bien de permisos para uso y aprovechamiento de los recursos naturales o de licencia ambiental es otro espacio de participación donde la ciudadanía tiene mucho interés. La normatividad está pensada para brindar unos espacios de participación ciudadana en donde no sean simplemente cumplir con unos requisitos para cumplir con una licencia, sino que sean espacios donde se trabaje de la mano de las comunidades para poder gestar proyectos que a la postre puede también aportar a los lineamientos de política del sector (E31, Área Ambiental, 2020).

Como lo reflejan los participantes, es importante priorizar la protección de los sistemas naturales en las políticas públicas del sector, teniendo en cuenta el contexto y las particularidades de los territorios, para proponer políticas que se ajusten a las realidades sociales, ecológicas, económicas y culturales de las regiones. Son muchos los procesos organizativos que se han promovido en Colombia, como es el caso de las consultas populares, donde la ciudadanía se opone a las actividades extractivistas por considerar que afectan el agua, los ecosistemas y la vida de las poblaciones; lo que ha llevado a las comunidades a organizarse y emprender dichas consultas para proteger sus territorios y blindar los ecosistemas estratégicos de los proyectos extractivistas. En concordancia, algunos entrevistados sugieren:

Además de priorizarse las áreas naturales de daños, sería importante que el Estado aprobara mecanismos de recompensa o de indemnización administrativa a personas que sufren afectación en sus tierras. Si el gobierno tuviera en cuenta todo el impacto social, ecológico y económico que se generan en los territorios donde se desarrollan estos proyectos de hidrocarburos, el Estado pensarían muy bien si se le otorga o no una licencia o una concesión a las empresas petroleras para que lleven a cabo su proceso industrial (E3, Área Política, 2010).

Por otra parte, se analizaron otros argumentos relacionados con la ordenación del territorio, donde debe promoverse la participación de la ciudadanía en la toma de decisiones en lo referente a la utilización del suelo. Al respecto, los entrevistados coinciden en la importancia de tener en cuenta esta herramienta para definir las áreas de importancia ecológica y zonas estratégicas para la protección de la flora y la fauna, por lo tanto, la política pública de hidrocarburos debe planearse en concordancia con este instrumento técnico, puesto que es la carta de navegación que tienen los municipios para planificar las inversiones en los territorios, en términos de desarrollo sostenible.

Estos planes de ordenamiento deben ser la primera instancia técnica de consulta para que el gobierno nacional y los municipios autoricen los proyectos extractivistas en sus territorios, sobre todo, porque tienen la validez técnica y legal para orientar la toma de decisiones en materia de uso y aprovechamiento del suelo. En relación con lo expuesto, los entrevistados opinan:

Otro espacio que se debería aprovechar para formular políticas del sector de hidrocarburos es desde la revisión y formulación de los esquemas o planes de ordenamiento territorial, porque desde allí se deben definir la vocación y uso del suelo, con base en ejercicio serio para saber qué es lo que realmente se quiere para las regiones en cuanto a desarrollo. Se ha identificado que algunos han aprovechado estos espacios para hacer prohibiciones y exclusiones, lejos de la mirada del desarrollo sostenible de sus regiones, sin embargo, pienso que ese debería ser uno de los espacios para que se genere una participación ciudadana efectiva que diera lineamientos de política pública en todos los sectores, no solo en hidrocarburos (E31, Área Ambiental, 2020).

Como lo establecen los participantes, los planes de ordenamiento territorial se convierten en insumos valiosos para la construcción de las políticas públicas, sin embargo, frente a esta noción también surgen controversias acerca de la correlación entre desarrollo y territorio. Para unos actores, las políticas de Estado dirigidas al uso y aprovechamiento del suelo han sido, tradicionalmente, el resultado de dinámicas de conflicto, donde los intereses particulares entran en disputa con los intereses colectivos, lo que ha dejado secuelas en las poblaciones, porque a las regiones llegan modelos de desarrollo que buscan el dominio y la apropiación de los espacios geográficos con fines políticos y económicos, desconociendo derechos sociales, culturales y ecológicos de los territorios. Estos modelos de desarrollo responden a procesos de extractivismo que se configuran en ejercicios de poder y de sometimiento de los territorios a políticas impuestas por parte de los gobiernos de turno, convirtiéndose así el territorio en fuerzas de choque social, político y económico para el Estado.

Las discusiones coinciden en que las prácticas hegemónicas de uso y aprovechamiento del suelo que se han dado, históricamente, en los territorios, responden a poderes capitalistas fundados en extractivismos agresivos que han generado marginalidad, pobreza y violencia.

Estos modelos de desarrollo han ignorado que los territorios son espacios multidimensionales que gozan de autonomía y que se constituyen en espacios geográficos, históricos y complejos, conectados entre sí y donde interactúan factores biológicos, sociales y culturales que lo enriquecen y a su vez lo modifican. De esta manera, la concepción acerca de desarrollo y territorio son fuerzas antagónicas que están ligadas al análisis de las políticas públicas.

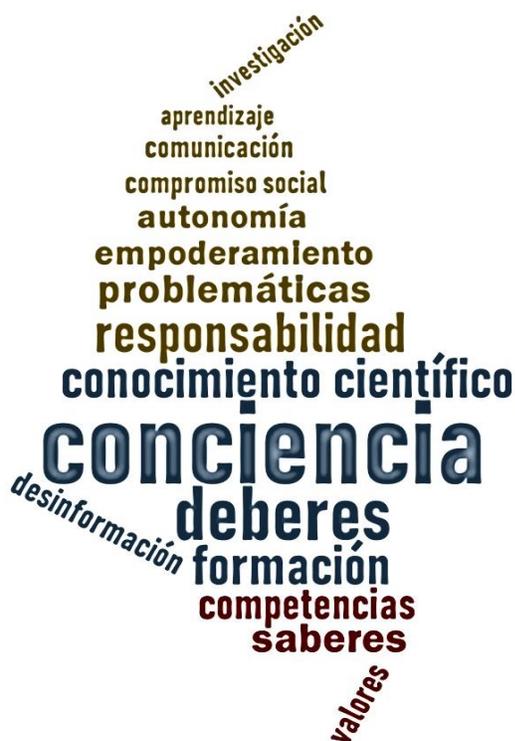
Así, los participantes plantean que la ordenación territorial requiere ejercicios participativos, donde se tengan en cuenta las voces y las propuestas de las comunidades para la definición conjunta de modelos alternativos de desarrollo territorial, que sean incluyentes y sostenibles, para la búsqueda del bien común.

Como se visualiza, la categoría de participación ciudadana se constituye en el eje transversal de las políticas públicas y otorga mayor garantía de su legitimidad. Así, la participación ciudadana se ha despertado como producto de una gradual conciencia de las afectaciones que los hidrocarburos están generando en los territorios y que la ciudadanía pide ser tenidas en cuenta en los procesos de toma de decisiones del sector de hidrocarburos, para que se puedan generar visiones compartidas del territorio desde la perspectiva de la gestión participativa y el desarrollo sostenible.

### **Categoría educación ciudadana**

Para abordar la concepción de la educación ciudadana y su aporte en la construcción de la política pública de hidrocarburos, la presente investigación analizará esta categoría desde la voz de los participantes ciudadanos, para así identificar elementos constitutivos que la vinculan al ejercicio de lo público.

Desde esta óptica, cuatro grandes conceptos emergen en la percepción que tienen los participantes acerca de la categoría de educación ciudadana en las políticas públicas del sector, que son: Conciencia, deberes, formación y conocimiento científico, las cuales se resumen en la figura 13.



**Figura 13.** Elementos representativos abordados en la categoría de educación ciudadana

Al observar la conjugación de palabras obtenidas en la triangulación de datos, se evidencia que la educación ciudadana juega un papel importante en la toma de conciencia de los asuntos públicos para los actores indagados y, a su vez, ha favorecido la autonomía y el empoderamiento de la ciudadanía a participar en las decisiones que les afecta, lo que presenta un progreso muy importante hacia el fortalecimiento de la democracia. En los relatos, los actores opinaron:

Es muy importante que las entidades públicas, sobre todo, las que están relacionadas con el sector educativo de básica, media y superior participen en la construcción de las políticas públicas. Anteriormente se tenía en el sector educativo las cátedras comunitarias, porque el sector educativo puede implementar unas estrategias o unas pedagogías más adecuadas para la comprensión de los procesos de las políticas públicas y proyectarle a la ciudadanía la importancia de participar en su construcción. La responsabilidad del sector educativo es empoderar al ciudadano de la realidad política, social, económica y ambiental de un país, para que ese ciudadano pueda participar, opinar y tomar decisiones en lo que le afecta. Es importante que las instituciones educativas puedan tener cátedras de participación comunitaria para que puedan formar a los ciudadanos en la construcción de planes, y

programas que requieren la participación de la ciudadanía para que se conviertan en políticas públicas (E33, Área Educativo-Cultural, 2020).

Así, pues, la educación, es concebida por los participantes como un elemento de alto valor para lograr compromiso social en la medida en que los ciudadanos sean más conscientes de las problemáticas de su entorno. Según el conglomerado de palabras, es necesario asociar la educación con aspectos como formación, responsabilidad, saberes y problemáticas, sobre todo, porque en la actividad de exploración y explotación de hidrocarburos, se requiere motivar a la ciudadanía a involucrarse en espacios académicos, informativos y pedagógicos como insumo para el análisis y la reflexión de las problemáticas y los retos que afronta el sector. En relación con lo anterior, los participantes señalaron:

El sector educación es fundamental para que los futuros ciudadanos reciban la formación integral y adquieran las competencias básicas y ciudadanas para que se interesen por lo público. Es la responsabilidad social que nos asiste a los educadores, el garantizar que nuestros educandos tengan dichas competencias y que realmente participen en la construcción y en la exigencia de los planes de desarrollo, con enfoque territorial y planes de ordenamiento y demás políticas públicas para garantizar los derechos ciudadanos (E32, Área Educativa, 2020).

Se necesita preparar a las comunidades a participar de manera más activa y conscientemente en la búsqueda de alternativas de solución a las problemáticas que se generan en el sector, posibilitando espacios para el intercambio de saberes entre los diferentes actores sociales, académicos, políticos y empresarios, que propicien el abordaje de las realidades en los territorios y las alternativas de solución que beneficien a todos (E35, Área Educativa, 2020).

La educación en las comunidades permitirá una ciudadanía participativa, democrática y consciente de su papel en el quehacer público (García y de Alba, 2008); por ello, se deben replantear los procesos escolares, para lograr mayor pensamiento crítico y reflexivo, con sentido analítico y de construcción colectiva, logrando que la ciudadanía actúe de manera consciente y responsable en la esfera de lo público (Bolívar, 2008).

La responsabilidad de formar personas idóneas con proyecciones Todo es cultura y educación. Mientras no se eduque a la ciudadanía, no parará el conflicto por los hidrocarburos en Colombia. El país debe avanzar en generar más comunicación y educación en las instituciones de básica, media y superior, como también, en la ciudadanía en general, que tiene el derecho a estar informada y conocer la dinámica real del sector de hidrocarburose interés en el desarrollo socioeconómico, ambiental y político de la sociedad (E34, Área Educativa, 2020), (GD9, Área Educativa, 2020), (GD10, Área Educativa, 2020).

Los preceptos anteriores evocan la necesidad de realizar procesos de formación en temáticas relacionadas con las actividades de extracción del petróleo, debido a que los conflictos y las protestas que se presentan, muchas veces surgen por el desconocimiento y la desinformación que se presentan en las regiones. Sumado a ello, al momento de socializar los proyectos de exploración y explotación, se requiere que el Estado ofrezca garantías plenas para que la ciudadanía pueda intervenir, debatir y proponer acciones para la sostenibilidad de los procesos, desde un enfoque multidimensional, donde se puedan analizar las problemáticas que surgen con ocasión al desarrollo de las actividades hidrocarburíferas en los territorios. De ahí que, los participantes expresaron:

Existen falencias en la participación de los voceros o delegados en los escenarios de discusión de temas de hidrocarburos y la manera en cómo se replica esta información a las comunidades, porque el gobierno no genera pedagogías para que los proyectos de exploración y de asignación de áreas sean claras, por lo tanto, muchos delegados asisten a las socializaciones, pero la participación en las discusiones es baja, precisamente porque no se generan mecanismos adecuados para que las comunidades comprenden estos procesos que a veces son muy técnicos y no se puede replicar la información con los integrantes de las juntas de acción comunal (E32, Área Educativa, 2020).

Por ello, debe existir un replanteamiento en la metodología o en la manera en que se espera que la ciudadanía participe o ejerza su derecho a la participación en los asuntos públicos. Las metodologías que se están abordando para la socialización de los proyectos de hidrocarburos son, básicamente, transmisivas, donde la información que se entrega a la ciudadanía no facilita la deliberación, la interacción y el consenso entre las partes. Lo anterior debe llevar, en todo caso, a contrastar el tratamiento de la información y los procedimientos que se están aplicando para abordar los asuntos del sector con la ciudadanía.

Bajo este contexto, Torres & Santander (2016) argumentan:

Solamente mediante una ciudadanía informada y con suficiente capacidad, los procesos de política pública serán verdaderamente amplios y democráticos. La garantía de derechos ciudadanos por parte de los gobiernos necesita de la activa participación ciudadana en su exigencia y asumir corresponsabilidad en su proceso público, soportando y promoviendo asuntos claves para que sean parte de la agenda pública e interviniendo activamente en el debate público para su sostenibilidad (p. 89).

En esta misma línea, Bolívar (2007) plantea que la educación ciudadana permite el ejercicio democrático, debido a que contribuye a que todo ciudadano conozca su participación en la vida pública, sin riesgo a ser excluido, permitiéndole adquirir conocimientos para integrarse en las decisiones colectivas.

De esta forma, los actores coinciden en que el mecanismo fundamental para la interacción social lo constituye la educación, puesto que, se necesita habilitar

espacios para tratar asuntos referentes a las actividades de exploración y explotación del hidrocarburo.

Según lo expuesto, los actores manifestaron:

Se requiere que el país avance en investigación y en el desarrollo de tecnologías de energías alternativas para generar una transición y se reduzcan los problemas que están afectando el país. Se necesita lograr espacios de comunicación adecuados a través de la educación para que se capacite a las comunidades a todo nivel, para que la información se transmite adecuadamente, (E30, Área Ambiental, 2020), (GD9, Área Educativa, 2020)

En referencia con lo anterior, los participantes expresan la importancia de la educación ciudadana, porque a través de los procesos formativos, la ciudadanía adquiere conocimientos y valores para la comprensión de los problemas del entorno que le permiten asumir posiciones críticas, reflexivas y propositivas en torno a la toma de conciencia y al cambio de conductas y comportamiento en su relación con el ambiente. Así entonces, manifiestan que educar a la ciudadanía contribuye a despertar el interés de las comunidades para trabajar por las problemáticas que los afecta, como también, permite el empoderamiento ciudadano para hacer más efectiva su participación en escenarios deliberativos y decisorios para el bien común. Lo anterior refleja puntos de confluencia entre la educación ciudadana, la educación ambiental y los fines que persigue las políticas públicas, en el sentido de facilitar la interacción de la ciudadanía con los problemas de su entorno, para que se vincule en el análisis de propuestas que pueden ser objeto de políticas públicas, a través de una participación comprometida y corresponsable en la toma de decisiones de los asuntos públicos y el fortalecimiento de la democracia.

### **Educación ambiental**

Otros aspectos encontrados en los contenidos de las entrevistas y los grupos focales están relacionados con los conflictos laborales y socioambientales que se presentan en los territorios donde se desarrollan actividades hidrocarburíferas. Al respecto, los entrevistados expresaron que la industria extractiva genera impactos negativos en los recursos naturales renovables, principalmente, en el agua, pero también, dichas actividades ocasionan daños y afectaciones a los ecosistemas y acuíferos que se localizan en las áreas de influencia de los proyectos de explotación.

Los conflictos que asume el sector de hidrocarburos se basan primordialmente en aspectos ambientales, de ahí las protestas de las comunidades en defensa del agua. También existen conflictos en relación a temas laborales, a la exigencia de las comunidades para que se invierta en proyectos de infraestructura, entonces, al no lograr acuerdos con el gobierno y las empresas, las comunidades protestan y no se puede iniciar la sísmica (E8, Área Económica 2020; E25, Área Social 2020; GD4, Área Política 2020).

Las percepciones de los participantes y el análisis de los argumentos permiten establecer que, es muy posible que la conflictividad que se presenta en el sector obedezca, en gran parte, a las distintas visiones e interpretaciones que tienen los actores acerca de las realidades socioambientales y la forma en que se conciben los conceptos de desarrollo, territorio y subsuelo. Al respecto, se presenta disparidad de opiniones en cuanto a la noción de estos términos por parte de los actores entrevistados, por lo tanto, se infiere que, según los intereses de cada actor, las interpretaciones de estos conceptos tienen diversas escalas de comprensión y significados. En consecuencia, el pensamiento diferente, opuesto es el que genera tensiones e incompatibilidades que trascienden a situaciones de conflicto, discrepancias y desacuerdos entre los distintos actores.

En relación con lo anterior, Muñoz (2014) sostiene:

El conflicto es la situación que permite el diálogo y el reconocimiento con la alteridad. En ningún caso su inhabilitamiento o eliminación, sino que, por el contrario, es una fuerza integradora que al mismo tiempo que consolida las fronteras entre diversos grupos con distintos intereses, permite y promueve su convivencia y unidad (p. 119).

A la vista de este panorama, se plantea la necesidad construir una política pública para el sector, donde se puedan generar ambientes de reflexión para encontrar elementos que permitan la confluencia de estos conceptos y así avanzar hacia la construcción de visiones compartidas entre los distintos actores, desde la perspectiva participativa y el desarrollo sostenible.

En palabras de Torres & Santander (2016) puede decirse que:

A través de las políticas públicas se expresa el conflicto y la negociación sobre la realidad y su transformación (...). De hecho, el proceso de una política pública es un proceso colectivo para resolver los conflictos generados por la construcción social de lo que son los bienes comunes y su administración (p. 15).

Desde esta perspectiva, se reconoce que la educación juega un papel trascendental en la formación de sujetos sociales que adquieren competencias ciudadanas para enfrentar las incertidumbres y las dinámicas conflictivas que se presentan en su entorno. Así, una ciudadanía conocedora de sus derechos y deberes, desarrolla capacidades para fomentar el pensamiento crítico y deliberativo, que lo empodera a participar de manera más activa y consciente en la búsqueda de soluciones a las problemáticas públicas, actuando en común-unidad y en interacción social. Es por ello que se deben generar discusiones y reflexiones al interior de las aulas educativas y en espacios comunitarios con el fin de abordar las diversas racionalidades y cosmovisiones que se tienen frente a la relación cultura-ambiente-desarrollo.



Todo ciudadano es un actor muy importante dentro del proceso de construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos y, en esta medida, se debe asumir interés y compromiso participativo para debatir, argumentar y proponer soluciones a los conflictos que se presentan en el sector (E1, Área Política, 2020).

El ciudadano es un actor relevante, que tiene la libertad de expresar su opinión con respeto, pero también, debe tener el compromiso de incidir y aportar en la construcción de las políticas públicas. La Constitución Política ha dotado al ciudadano de derechos, pero también, de deberes. Esto significa que debe entrar en las discusiones de los asuntos públicos, de los problemas que están afectando el entorno donde vive y debe ser partícipe de las alternativas de solución (E10, Área Económica 2020).

Se requiere una ciudadanía empoderada y participativa durante todo el ciclo de las políticas públicas. Esto le permite a la sociedad aportar elementos de construcción colectiva del territorio, escuchando las voces de todos y generando consensos para la toma de decisiones (E30, Área Ambiental 2020).

(...) en la medida en que se generen procesos formativos para que los estudiantes valoren su derecho y deber en la participación de los asuntos públicos, de las problemáticas del entorno, entonces, ellos se reconocerán como ciudadanos pueden aportar a la construcción de políticas que estén direccionadas al bien común (E32, Área Educativa 2020).

En coherencia con los argumentos expuestos, desde la normativo, es importante que el Estado garantice la libertad de pensamiento de la ciudadanía y promueva desde lo escolar y lo comunitario, el desarrollo de capacidades cognitivas y actitudinales que le permitan al ciudadano adquirir una conciencia crítica y participativa, para dar respuesta a las problemáticas más apremiantes de su entorno. Así, es fundamental la formación de un ciudadano con sentido crítico, argumentativo y decisivo en los asuntos públicos, que lo lleve a ser un sujeto actuante y consiente de sus realidades, problemáticas y soluciones.

En suma, se trata de repensar el papel del ciudadano como sujeto político que interviene en la acción pública, en torno a un objetivo común y hacia la consolidación de la democracia. Desde este enfoque, el sujeto político es un ser decisivo en permanente cambio y evolución, que se cuestiona, indaga, explora e interpreta el contexto donde vive, para así comprender las realidades que le afectan y que requieren contar con su participación.

En línea con lo anterior, Arias & Villota (2007) consideran que el sujeto político es el individuo que está en permanente construcción, siendo un estratega, un jugador de intereses y poderes, donde las decisiones son tomadas con autonomía en búsqueda del beneficio público. En esta perspectiva, un sujeto político puede ser un ciudadano que busca el bien común a partir de ideas colectivas.

Desde la concepción de Murillo (2016), se reconoce que el sujeto posee la capacidad de discernir, comprender y transformar la realidad. De allí, que se valore a cada integrante de una comunidad como un sujeto político, con deberes y derechos y con valores cívicas y morales que lo comprometen a participar en la vida pública, en su ideario de construir sociedad.

Acorde a los fundamentos expuestos por los autores, es pertinente establecer su relación con las distintas opiniones aportadas por los actores, desde los diversos roles que cumplen al interior del sector, en el cual contextualizan el accionar del sujeto político. Así las cosas, los actores consideran:

Los personeros dentro de las funciones que nos asigna el Estado, tenemos que velar por la promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y los intereses de la sociedad. Desde esta perspectiva, las personerías son un actor relevante que deben acompañar los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas (E3, Área Política, 2020).

El sector económico debe involucrarse en la construcción y toma de decisiones de las políticas públicas del sector de hidrocarburos. Se necesitan involucrarlos en el desarrollo de la industria para que se puedan generar proyectos concertados y acuerdos al contexto social y ambiental de las regiones. (E10, Área Económica, 2020).

El sector ambiental es muy importante en la articulación de las políticas públicas de hidrocarburos. Es por eso que se requiere una ciudadanía empoderada y participativa durante todo el ciclo de las políticas públicas. La formulación de las políticas públicas para el sector de hidrocarburos debe pasar por involucrar las políticas ambientales con todas las necesidades que ha identificado el país en los últimos años, por parte de las comunidades, entidades ambientales y ONG (E30, E31, Área Ambiental, 2020).

El rol del sector educativo es la producción de conocimientos y de investigaciones, para analizar los impactos de tipo ambiental, social y económico que pueden generar las actividades de hidrocarburos, de manera que se pueda avanzar hacia el desarrollo de nuevas tecnologías que sean más competitivas para el país, desde la perspectiva sostenible. Este conocimiento será la base para la construcción, implementación y toma de decisiones de las políticas públicas que requiere el país en torno al sector de hidrocarburos. (E33, Área Educación, 2020).

En razón de lo anterior, se puede inferir que la construcción de las políticas públicas se requieren sujetos políticos conscientes de la responsabilidad de los procesos de transformación social, creando empoderamiento en la ciudadanía, mediante procesos participativos que faciliten la toma de decisiones orientadas hacia una democracia plena.

## **7. MODELO METODOLÓGICO PARA LA CONSTRUCCIÓN DELIBERATIVA, CONCERTADA Y DE PLANEACIÓN COLECTIVA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICA DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA**

Bajo los preceptos anteriores y teniendo en cuenta los resultados obtenidos de la aplicación de las técnicas cualitativas, seguidamente se plantea la ruta metodológica para la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos desde la perspectiva de la participación ciudadana.

El modelo propuesto se concibe como un constructo que integra la revisión de contenidos y el análisis documental de diversos estudios, las prácticas para la participación ciudadana, como también, el aporte y la contribución investigativa que realiza el autor de la presente tesis, para presentar un modelo que permita transitar hacia la construcción colectiva de las políticas públicas del sector de hidrocarburos.

En este sentido, se plantea una ruta metodológica que permita promover la participación ciudadana de manera transversal durante el desarrollo de las distintas fases, lo que implica concebirlo como un modelo deliberativo, concertado y de planeación colectiva, que sirva como referente y camino para la construcción de las políticas públicas de hidrocarburos donde, por un lado, se integren los mandatos y las disposiciones normativas de la participación ciudadana en Colombia y, por otro, se convierta en un instrumento orientador que contribuya a fortalecer la confianza de los actores para el desarrollo de acuerdos y decisiones consensuadas y así lograr las transformaciones culturales que necesita el país en materia de legitimación de la democracia participativa. Así, entonces, el modelo aborda el reto de forjar un proceso que promueva la participación real de la ciudadanía en escenarios de planificación y de toma de decisiones públicas, como un gobierno abierto al diálogo, para así garantizar una transformación cultural y renovada en torno a la construcción de las políticas públicas, que incluirá el uso de medios de comunicación offline y online, para que exista un mayor despliegue de la participación ciudadana en escenarios virtuales y presenciales durante todo el ciclo de la política. La configuración del modelo está orientado a recuperar la confianza de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones políticas y de planificación participativa, para así cumplir con los ideales consagrados en el Estado social de derecho.

Aunque la institucionalización<sup>13</sup> de la participación ciudadana en las políticas públicas es fundamental para mejorar los procesos de toma de decisiones y legitimidad de los asuntos públicos, es importante considerar que la participación de la ciudadanía en sí misma no es garantía de éxito y estabilidad de las acciones que se implementen; no obstante, se requiere elegir muy bien los instrumentos y mecanismos democráticos de la representación participativa de la ciudadanía en las distintas etapas de la política pública. En sí, se trata de comprender la política pública como

---

<sup>13</sup> Ley estatutaria 1757 de 2015 en su art. 102 señala que la ciudadanía tiene derecho a participar en las fases de planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la gestión pública y control político (...).

un proceso que tiene un alcance político y técnico a la vez, en el sentido en que involucra la toma de decisiones para garantizar el bien común, pero al tiempo, se compone de una estructura previamente planificada para materializar dichas decisiones (Torres & Santander, 2013; Díaz, 2017).

Díaz (2017) menciona que existe una variedad de mecanismos para impulsar la participación ciudadana en las políticas públicas; algunos presentan ventajas y desventajas, de allí que no existe el mecanismo idóneo o universal que sirva para resolver todos los problemas de gestión (p. 358). Así, cada política pública establece los mecanismos que serán aplicados durante sus fases, en concordancia con los objetivos propuestos, el enfoque al que esté direccionada la política y, sobre todo, al nivel o alcance de participación que tenga la ciudadanía (Escala de participación de Arnstein, 1969).

En este orden de ideas, el capítulo comprende una estructura conceptual y, de manera específica, los mecanismos participativos y los instrumentos a través de los cuales la ciudadanía pueda integrarse al proceso de diseño, implementación y evaluación de políticas públicas para el sector de hidrocarburos. En la figura 15 se aprecia el modelo conceptual y metodológico, siendo una propuesta que realiza el presente autor y que surgió como resultado del proceso investigativo, el cual se basa en el sistema institucional adoptado por Colombia con la promulgación de la Constitución Política de 1991, que estableció la estructura de Estado social de derecho y que además integra principios fundamentales como ser una Nación democrática, participativa y pluralista, como también, el sistema de deberes y derechos que goza todo ciudadano colombiano.

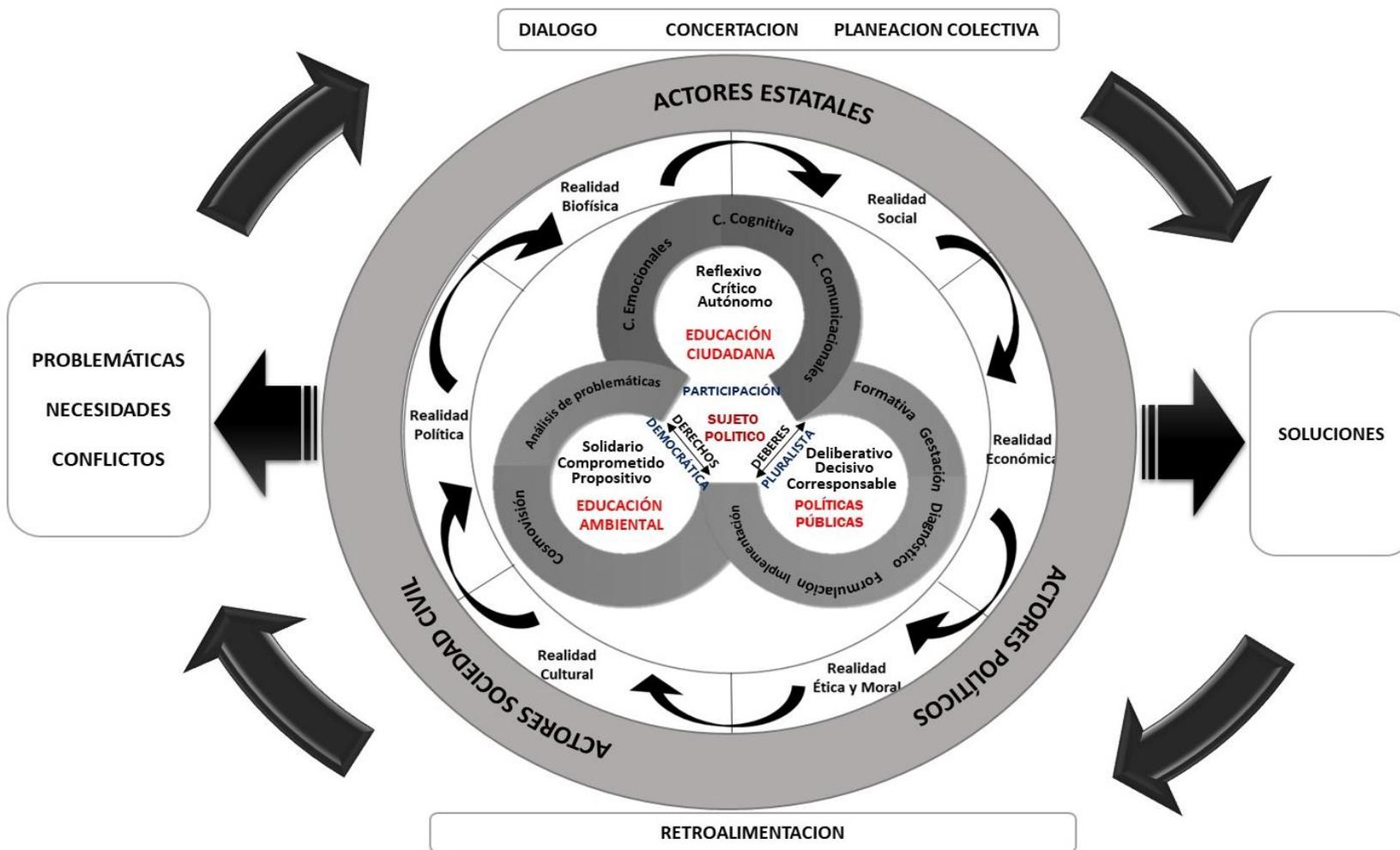
De esta forma, el modelo retoma principios establecidos en la Constitución Política del 91, entre ellos, el derecho que tiene la ciudadanía a participar activamente en las decisiones que le afectan en la vida política, económica, social, físico-natural y cultural, adoptando así el modelo de democracia participativa. Igualmente, el modelo que se presenta se soporta en el componente educativo, que resulta absolutamente necesario para la formación de ciudadanos que sean capaces de afrontar los problemas de su entorno, desde el pensamiento crítico, complejo, diverso, donde la escuela se aborde como un escenario para generar discusiones y reflexiones de interacción social, con el fin de abordar las diversas racionalidades y cosmovisiones que se tienen frente a la relación cultura-ambiente-desarrollo, integrando así al diálogo interdisciplinar, para que el sujeto pueda analizar lo que le afecta en su ser individual como de forma colectiva y, de esta forma, lo motiven a ser parte integral en el tratamiento de los problemas, desde la perspectiva solidaria, comprometida y propositiva.

Por ello, dentro de este modelo propuesto, también se incluye la educación cívica, porque contribuye a reconocer el derecho que tiene el ciudadano a participar activamente en la construcción de sociedad y de país, de ahí que el programa de competencias ciudadanas que se viene fomentando en las instituciones educativas y que comprende el conjunto de conocimientos y de habilidades cognitivas, emocionales y comunicativas, debe fortalecerse para propiciar la participación real de

la ciudadanía en las problemáticas ambientales, con el fin de seguir formando ciudadanos que actúen de manera constructiva en la sociedad. Por eso la importancia de enseñar a la comunidad estudiantil conceptos relacionados con ciudadanía, participación, políticas públicas y democracia, pues provee las bases para formar al educando como un actor político que lo hace pensante, crítico, flexivo, libre y consciente de su realidad, del bien común, de actuar en democracia y, sobre todo, de ser deliberativo, propositivo y decisivo, frente a los asuntos y las problemáticas que se generan en su realidad biofísica, social, económica, ética, cultural y política.

Esto en conjunto, permite potenciar la formación del sujeto político y su responsabilidad en los procesos de transformación social que lo motivan a participar en el debate y en la toma de decisiones que contribuyan a la consolidación de un Estado realmente democrático, participativo y pluralista.

Así, desde esta perspectiva, se presenta el modelo conceptual y metodológico como un aporte para mejorar la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos, en el sentido de concebirla como un constructo social, donde la política pública debe realizarse interactuando con la ciudadanía en escenarios de planificación y de toma de decisiones públicas, analizando las realidades del entorno, para que el ciudadano como sujeto político se empodere y asume una posición crítica y argumentativa en las problemáticas que se generan en el sector y, de esta manera, sea partícipe de las alternativas de solución, escuchando las voces de todos, a través del diálogo, la concertación y la planeación colectiva que requiere la actividad hidrocarburífera en el país. Este modelo, como cualquier sistema, debe incluir un proceso de retroalimentación permanente, en constante evolución, pero, sobre todo, debe soportarse desde un enfoque de carácter contextual e integrador



**Figura 15.** Modelo metodológico de la participación ciudadana en las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia (Fuente: Elaboración propia para el estudio).

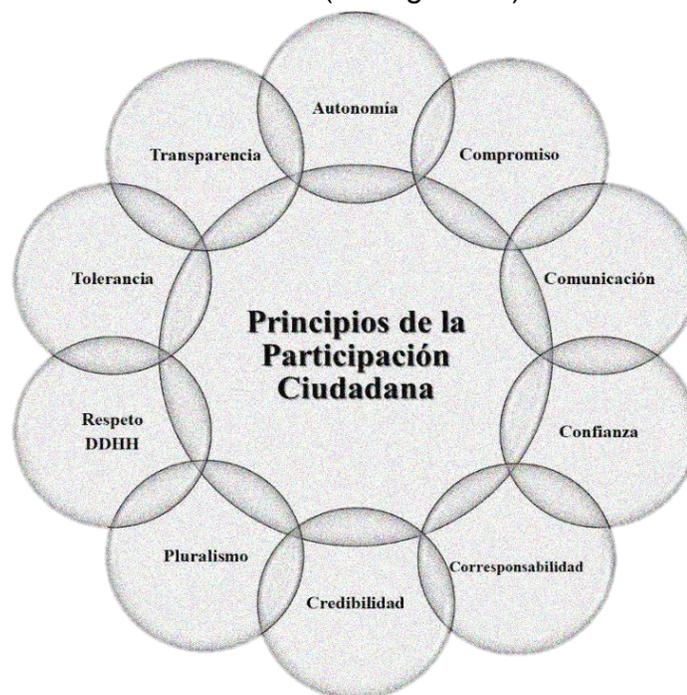
## 7.1 PROPÓSITO

Plantear una propuesta metodológica que describa los mecanismos y las acciones para la inclusión y la interacción de la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia.

## 7.2 PRINCIPIOS DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORIENTADOS A LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE HIDROCARBUROS

Tomando como referencia la Constitución Política de 1991, la Sentencia C-585/95<sup>14</sup>, el manual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) sobre información, consulta y participación en la elaboración de las políticas públicas y lo expuesto por los actores en las entrevistas y los grupos de discusión, a continuación, se muestra en la figura 16 los principios rectores de la participación ciudadana, sobre el cual se propone construir las políticas públicas del sector de hidrocarburos, para lograr un enfoque transformador de las políticas, desde la perspectiva incluyente, pluralista y democrática.

De esta manera, el reconocimiento de la importancia de estos 10 principios resulta esencial, a fin de garantizar el éxito de una política pública, donde prime la participación ciudadana en su construcción (Ver figura 16).



**Figura 16.** Principios rectores de la participación ciudadana en las políticas públicas (Fuente: Elaboración propia a partir del marco legal de la Constitución Política del 91, Sentencia C-585/95, OECD (2006) y del aporte de los actores participantes).

<sup>14</sup> La Corte Constitucional a través de la Sentencia C-585/95 del 7 de diciembre de 1995 estableció el principio de participación democrática que expresa no solo un sistema de toma de decisiones, sino un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo, la tolerancia (...).

En seguida, se describe con más detalle los principios definidos:

1. **Autonomía:** Se identifica la autonomía como un elemento central de todo sistema democrático, que se caracteriza porque el individuo goza de libertad para elegir y tomar decisiones. Así pues, se requiere que el ciudadano actúe con autonomía en la esfera pública, para asumir críticamente el tratamiento de los problemas de manera compleja e integral.
2. **Compromiso:** La política pública como ejercicio de planeación social requiere el compromiso de todas las partes interesadas en los diversos momentos del proceso de una política pública.
3. **Comunicación:** Constituye la base de las relaciones humanas y, a través de ella, se puede informar, dialogar, expresar y generar vínculos interpersonales más efectivos y armónicos en la discusión y la construcción de las políticas públicas.
4. **Confianza:** La política pública como resultado de una acción colectiva integra el interés de diversos actores frente a una situación problemática, por lo tanto, es indispensable estimular la confianza ciudadana durante los espacios de diálogo y deliberación, para así lograr mayor credibilidad y democratización de las decisiones públicas.
5. **Corresponsabilidad:** La intervención de la ciudadanía en los asuntos públicos no solo implica formar parte de las decisiones, sino que la ciudadanía debe ser corresponsable en el debate y la disertación de las soluciones que se plantean en la política pública, para la concreción de una verdadera democracia participativa.
6. **Credibilidad:** Al igual que la confianza, la credibilidad se constituye en un elemento indispensable en la construcción de las políticas públicas, por ello, se constituye en un atributo clave para asegurar que la ciudadanía reconozca la política pública como válida y legítima.
7. **Pluralidad:** Las políticas públicas deben coexistir desde un enfoque pluralista, que reconoce la interacción de los distintos actores y acepta la diversidad de opiniones en función del interés colectivo.
8. **Respeto DDHH:** Las políticas públicas son la materialización de los deseos ciudadanos y la garantía del ejercicio efectivo de los derechos humanos. En otras palabras, los derechos humanos son, en esencia, el marco de orientación de la acción pública hacia la solución de un problema socialmente relevante con la finalidad de proveer un beneficio común (Peña, 2008).

9. **Tolerancia:** Este principio contribuye a dirimir las controversias que puedan surgir en el debate público y asegura la aceptación consciente y equilibrada de la opinión del otro, para así asegurar el reconocimiento de una democracia pluralista y estable.
10. **Transparencia:** La acción pública necesita de transparencia para que se genere un mayor empoderamiento y participación de la ciudadanía en la intervención de las decisiones colectivas, por lo tanto, la transparencia contribuye a garantizar estabilidad en las relaciones entre los distintos actores que hacen parte de una política.

### 7.3 DEFINICIONES CONCEPTUALES QUE INTEGRAN EL MODELO PROPUESTO<sup>15</sup>

El modelo metodológico propuesto para la construcción deliberativa, concertada y de planeación colectiva de las políticas pública del sector de hidrocarburos en Colombia, integra una serie de elementos que, a opinión del investigador, se requiere la interacción de todos estos elementos de manera articulada, para así garantizar que la participación ciudadana se convierta en el eje central del proceso; con el cual se contribuya a afianzar la confianza de la ciudadanía y se logren legitimar las decisiones de política. Estos elementos son:

**Actores de la sociedad civil:** Se constituyen como actores privados que directa o indirectamente son beneficiados y afectados dentro del proceso de las políticas públicas. Se incluyen dentro de esta categoría, los actores integrados por el interés económico (grupos empresariales y productivos), los colectivos (organizaciones sin ánimo de lucro, agrupaciones ciudadanas, asociaciones comunitarias, movimientos y gremios sociales), el poder fáctico, los expertos o académicos y los particulares con capacidad de actuar intencionalmente o movidos por un interés particular (Boussaguet *et al.*, 2009; Canto, 2014).

**Actores estatales:** Se definen como las autoridades administrativas del Estado y contempla, sobre todo, el poder ejecutivo (Presidente y jefes de gobierno), poder legislativo (Congreso de la República), poder judicial (Altas Cortes y Fiscalía), Entes autónomos (Procuraduría General, Contraloría General, Defensoría del Pueblo, Autoridades Autónomas Regionales) y Entes Territoriales (Municipios y Departamentos). Cumplen una función reguladora en la democracia, por lo tanto, tienen la facultad constitucional de aprobar o derogar leyes, dirigir y planificar la política pública del país, de modo que, interactúan y son protagonistas directos en los escenarios de la formulación, adopción e implementación de las políticas públicas.

**Actores políticos:** Está integrado por los partidos políticos y representantes electos como alcaldes, gobernadores, concejos municipales y diputados. Se constituyen como actores importantes en el ejercicio de la democracia, al participar como agentes mediadores en la construcción de consensos de agenda pública entre el poder

---

<sup>15</sup> Estos conceptos se abordan en mayor profundidad en el capítulo 4.

ejecutivo y los intereses de la sociedad civil, de manera que aportan capacidades técnicas y políticas que favorecen la gobernabilidad.

**Ambiente:** Se concibe como el entorno, lo que circunda, lo que rodea a los seres vivos y a las demás cosas y permite que se establezcan relaciones en el medio socio-natural, por lo tanto, no sólo hace referencia a los sistemas naturales, sino que también abarca otras dimensiones como lo social, lo económico, lo cultural, lo político y lo ético y moral.

**Ciudadanía:** El término ciudadanía proviene del latín *civitas*, cuyo significado es ciudad y estado. Los romanos llamaban de esta manera a la ciudadanía romana. Está formada por *civis*, que significa ciudadano, conciudadano y el sufijo “*ta*” que designa los abstractos de cualidad. Así, el concepto etimológico de esta palabra se concreta en la cualidad y el derecho del ciudadano de pertenecer a una comunidad organizada, ya sea estado o nación (Diccionario actual, 2020).

En Colombia, la Constitución de 1991 estableció que la ciudadanía adquiere relación con el Estado, en virtud de los derechos y deberes políticos que le son reconocidos según los artículos 40°, 41°, 95° y 270°, como también, adquiere la facultad de intervenir en la toma de decisiones y el control de la gestión pública (Constitución Política de Colombia, 1991).

**Democracia:** Forma de organización política de un Estado, donde la soberanía es concedida a la ciudadanía, y sobre el cual se le otorga el derecho a participar e incidir en los distintos asuntos públicos que le interesan y que le afectan en lo político, económico, social, ambiental y cultural.

**Educación ambiental:** Proceso holístico e interdisciplinario, que juega un papel transcendental en formar al ser humano en conceptos, valores, habilidades y actitudes, para lograr una convivencia armónica entre la cultura y el medio biofísico, de manera que, le permita comprender y tomar conciencia de los problemas de su entorno, desarrollando acciones y conductas que tiendan a prevenir y resolverlos.

**Educación ciudadana:** Proceso de formación donde el ciudadano desarrollan el pensamiento crítico, reflexivo y participativo, para lograr un mayor compromiso con los problemas cotidianos, que lo lleven a intervenir en las diversas esferas de lo público, siendo parte activa de los procesos de decisión y tomando partido en la formulación de soluciones consensuadas y justas.

**Gobernabilidad:** Se refiere a la capacidad que tiene un gobernante para dirigir, guiar, administrar y tomar decisiones relativas a la gestión pública, bajo un esquema de trabajo articulado y consensuado para armonizar los intereses comunes.

**Gobernanza:** Capacidad de interacción y cohesión de los distintos actores gubernamentales, políticos y de la sociedad civil, tanto nacionales como internacionales, involucrados en la toma de decisiones para la elaboración, ejecución y evaluación de las políticas públicas.

**Hidrocarburos:** Todos los compuestos orgánicos constituidos principalmente por la mezcla natural de carbono e hidrógeno, así como de aquellas sustancias que los acompañan o se derivan de ellos (ANH, 2020).

**Lo Público:** Proviene del latín *publicus*, derivada de “*populicus*” que a su vez proviene de *populus*, que significa “lo perteneciente o relativo al pueblo o comunidad” (Gurza, 1998). De igual forma denota lo que afecta a todos en el “Estado, en lo comunal o en lo público” (Glare, 1982).

**Participación ciudadana:** Comprende un ejercicio autónomo, intencionado y complejo, donde la sociedad civil en función del reconocimiento de sus derechos y como miembro de un sistema político democrático, entra a decidir en los asuntos públicos que le afectan y que le interesan.

**Políticas Públicas:** Se refiere a los asuntos que le interesan al pueblo, al Estado o la comunidad, no obstante, también hace alusión a las acciones de interés común para alcanzar un objetivo y, en el mismo sentido, Fragoso (2012) la define como la intervención de los ciudadanos en los asuntos públicos

**Sector hidrocarburos:** Comprende el conjunto de actividades económicas relacionadas con la exploración, producción, transporte, refinación o procesamiento y comercialización de los recursos naturales no renovables conocidos como hidrocarburos (material orgánico compuesto principalmente por hidrógeno y carbono), dicho conjunto también está conformado por la regulación y administración de estas actividades (ANH, 2020).

**Sujeto político:** Agente crítico, reflexivo, deliberativo y propositivo en los asuntos de su entorno, que lo llevan a actuar de manera consciente y responsable en los procesos de transformación social mediante la participación activa en las problemáticas públicas que le afectan individual y colectivamente y que, lo motivan a entrar en las discusiones de lo público en la medida en que perciba acciones socialmente relevantes para el bien común.

## 7.4 NIVELES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Diversos autores mencionan que la ciudadanía puede incidir de distintas maneras en la construcción de las políticas públicas, coincidiendo en que es posible atribuir cinco niveles básicos de participación (Arnstein, 1969; Shand & Arnberg, 1996; Cano, 2008; Guillén *et al.*, 2009): Informativo, consultivo, deliberativo, decisorio y cogestivo. En seguida, se describe la incidencia de cada uno y en la figura 17 se aprecia el alcance de la participación ciudadana.

**Informativo:** Corresponde al nivel más básico, donde la participación es nula, debido a que el ciudadano se limita a obtener información acerca de la gestión pública, sin

que exista un proceso de involucramiento o de incidencia participativa en dicho proceso (Shand & Arnberg, 1996; Cano, 2008).

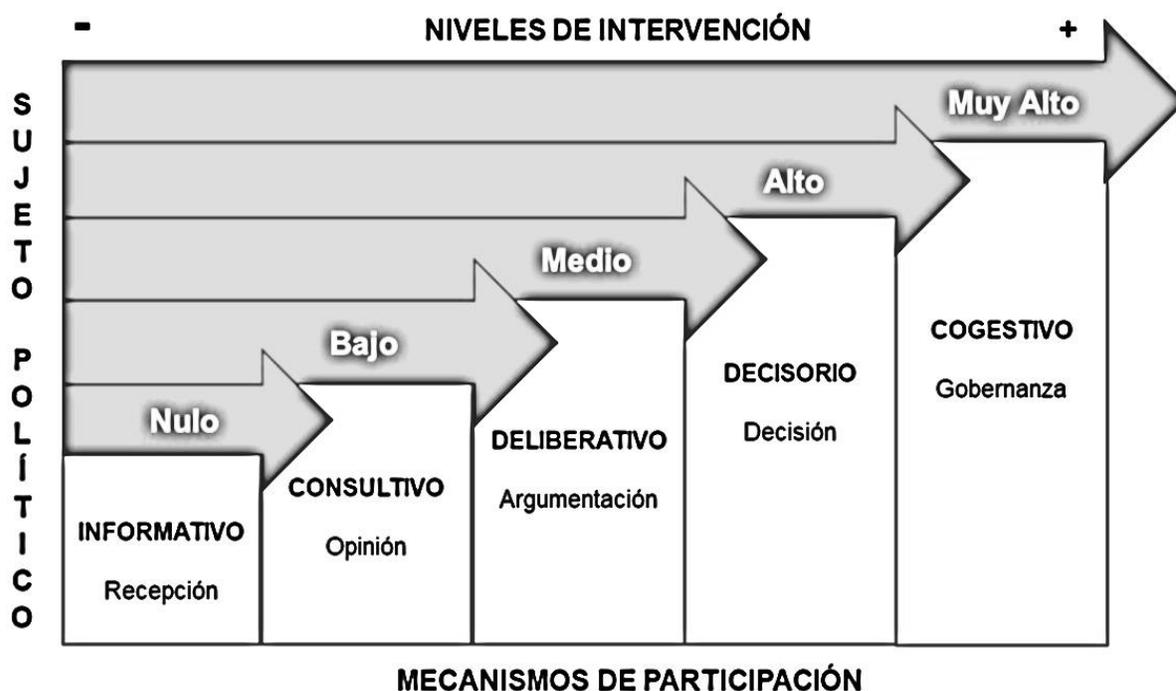
**Consultivo:** Corresponde al nivel donde los involucrados dan su opinión o puntos de vista sobre los temas que se le consultan. La práctica participativa sigue siendo baja en este nivel. Cano (2008) menciona que este tipo de participación puede percibirse como indirecta, debido a que grado de incidencia de la ciudadanía está supeditada a la receptividad de los actores gubernamentales ante la opinión o información suministrada por la ciudadanía (p. 155).

**Deliberativo:** Este nivel adquiere mayor profundidad participativa, debido a que la ciudadanía tiene mayor posibilidad de argumentar, debatir y controvertir asuntos de interés general, por lo tanto, según Díaz (2017), este nivel permite una participación más extensa, activa y deliberativa, en el sentido en que se abren espacios para la reflexión y el diálogo con y entre los ciudadanos, acerca de un tema en común (p. 363).

**Decisorio:** Corresponde a un mayor nivel de profundización democrática, donde es posible que la ciudadanía adquiera una garantía plena para participar e incidir en las decisiones que le afectan o que son de su interés. Así pues, en palabras de Díaz (2017) puede decirse que el nivel de involucramiento de la ciudadanía en este nivel permite una participación más efectiva en los procesos de política pública, por lo tanto, corresponde a un nivel donde se alcanza un mayor nivel de democracia (p. 369).

**Colaborativo o cogestivo:** Está relacionado con el tipo de participación donde los ciudadanos se involucran de manera cooperativa en la realización de acciones o gestiones que buscan el interés colectivo o común. Cano (2008) señala que este nivel es muy frecuente que se presente en contextos locales, donde la ciudadanía se organiza para prestar algún servicio público mediante la constitución de comités, asociaciones o formación de organizaciones no gubernamentales (p. 155).

Por su parte, otros autores coinciden en que en este nivel se genera un marco de gobernanza, el cual implica la acción colectiva y la interacción de todos los actores claves en torno a la toma de decisiones de un asunto que le interesa a todos (Hufty, 2008; Torres & Santander, 2013; Díaz, 2017). Así, es posible establecer que en este nivel se presenta una participación más efectiva de los actores clave de la política pública, por consiguiente, los resultados serán más inclusivos, lo que refleja un esquema de participación más coordinado, efectivo y democrático.



**Figura 17.** Niveles de incidencia de la participación ciudadana  
(Fuente: Elaboración propia a partir de Arnstein, 1969; Shand & Arnberg, 1996; Cano, 2008; Guillén *et al.*, 2009; Díaz, 2017)

## 7.5 FASES METODOLÓGICA PARA LA CONSTRUCCIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DEL SECTOR DE HIDROCARBUROS EN COLOMBIA

Diversas voces plantean que el diseño de las políticas públicas puede concebirse desde diferentes enfoques, algunas convergen en etapas, fases y periodos, sin embargo, se encuentran coincidencias conceptuales que vale la pena comentarlas:

Lahera (2002) afirma que en la política pública se distinguen cuatro momentos analíticos: origen, diseño, gestión y evaluación. Este autor señala que es equívoco precisar la política pública desde un enfoque por etapas, debido a que la política pública no corresponde a un modelo causal y no indica de qué modo una etapa lleva a la otra. Esto supone que las etapas no es la forma para indicar el ciclo de las políticas como unidad temporal de análisis, porque niega el concepto de un sistema de relaciones intergubernamentales que debe existir dentro de la política pública. explica además que el ciclo de las políticas públicas nunca termina, en el entendido en que cada etapa no logra agotar su contenido potencial, tanto por defecto como por omisión. Esto se explica porque los sistemas políticos y administrativos son imperfectos, y de otro parte, porque los datos de la realizada social y económica van cambiando. De allí que el impulso que va del origen al diseño, del diseño a la gestión, de la gestión a la evaluación, y de la evaluación al diseño nuevamente, no es un círculo que cierra, pues apunta a cerrarse, pero jamás se cierra.

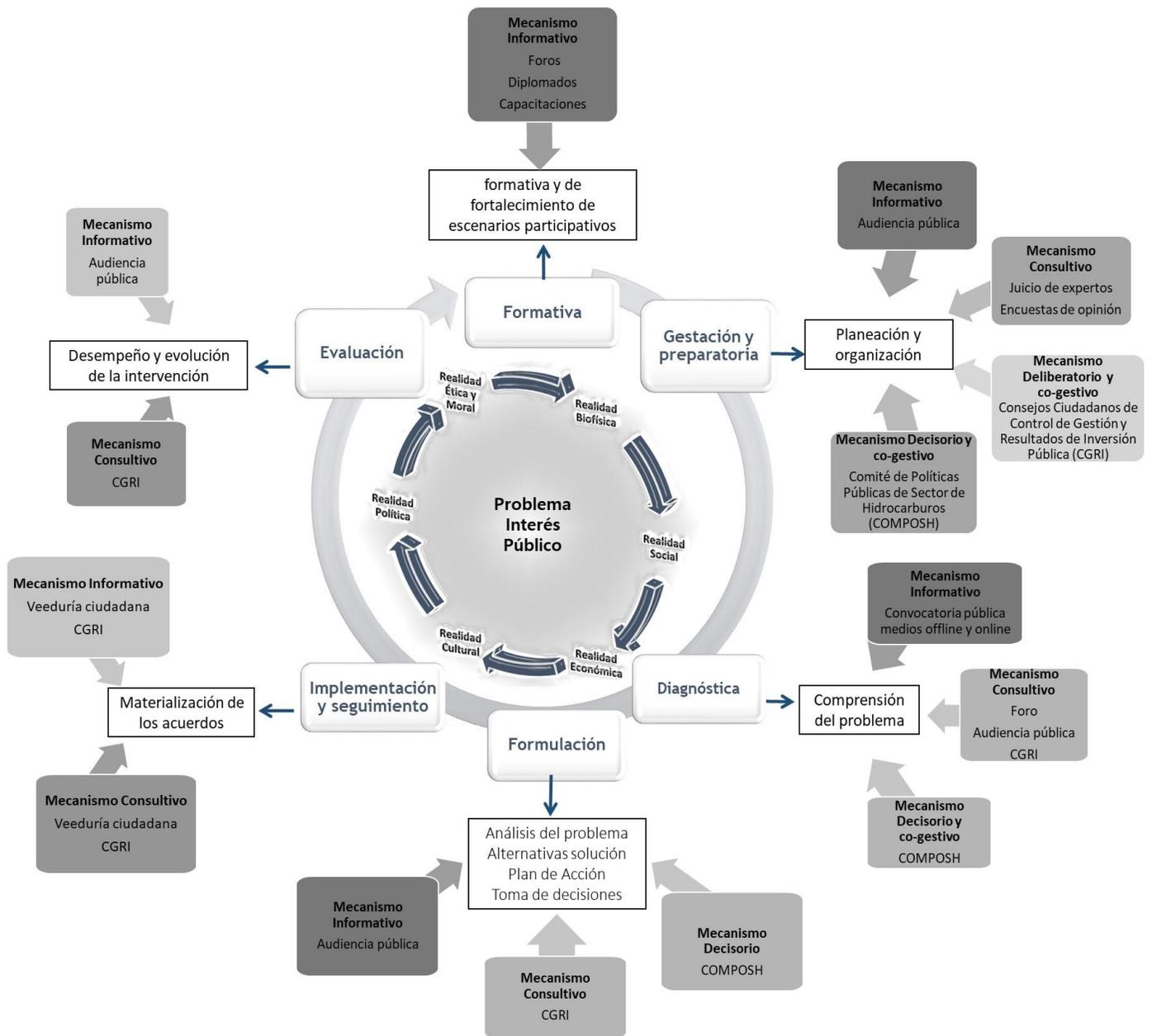
Por su parte Mejía (2012), establece que el marco secuencial de la política pública minimiza lo empírico en el proceso de formulación, implementación y evaluación de las mismas, porque entorpece el proceso de legitimación de soluciones, al desconocer el rigor científico, que se constituye como base para la planeación estratégica. Lo anterior significa que cada política pública se debe enmarcar en un ciclo de construcción que la coordine, lo que se traduce en la práctica a la formulación, la implementación y la evaluación.

Delgado (2009) señala que las políticas públicas en su desarrollo atraviesan varias etapas que configuran un ciclo. Para esta autora, la noción de “ciclo” ayuda a analizar las políticas, pero la realidad de algunas de ellas no se ajusta necesariamente al siguiente esquema:

Las fases del ciclo son interdependientes, por lo que el replanteamiento de cualquiera de ellas afecta a las siguientes. El ciclo, como cualquier sistema, se “cierra” con un proceso de retroalimentación: la política pública no se extingue con la evaluación de sus resultados, sino que ésta puede dar lugar a una nueva definición del problema que inició el ciclo (p. 5).

Al respecto, los autores coinciden en que la política pública abarca un proceso que se desarrolla por fases, ciclos o momentos secuenciales. El presente estudio propone seis fases para abordar la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos: 1) Formativa, 2) Gestación, 3) Diagnóstica, 4) Formulación, 5) Implementación y Seguimiento, 6) Evaluación.

A continuación, se aborda la descripción del diseño técnico de cada una, que incluye los mecanismos e instrumentos para incorporar la participación ciudadana y su incidencia en cada fase. En la figura 18 y tabla 5 se aprecia el diseño de las fases y los mecanismos de participación ciudadana que se propone abordar en el presente modelo.



**Figura 18.** Fases de la política pública del sector de hidrocarburos y sus mecanismos de participación (Fuente: Elaboración propia para el estudio).

**Tabla 5.** Mecanismos y espacios de intervención de la participación ciudadana en las políticas públicas del sector de hidrocarburos

<b>Fases de la Política Pública</b>	<b>Acciones</b> ¿Qué se va a realizar?	<b>Nivel de incidencia</b> ¿Hasta dónde puede participar la ciudadanía?	<b>Mecanismo de participación</b> ¿Cómo va a participar la ciudadanía en cada fase del ciclo de política pública?	<b>Técnica o instrumento</b> ¿Con qué se va evidenciar la participación?
<b>1. Fase formativa y de fortalecimiento de escenarios participativos</b>	Desarrollar un plan formativo y pedagógico para empoderar a la ciudadanía en derechos, deberes, mecanismos de participación y gestión de las políticas públicas.	Informativo	Foros Diplomados Capacitaciones	Informe de sistematización
<b>2. Fase de gestación y preparatoria</b>	Creación de una instancia de concertación, planificación, coordinación y de toma de decisiones de carácter territorial.	Informativo, consultivo, deliberativo, decisorio y co-gestivo	Comité de Políticas Públicas del Sector de Hidrocarburos (COMPOSH)	Acto administrativo
	Integración de equipos multidisciplinarios.	Consultivo	Grupo consultivo de expertos estatales y de la sociedad civil.	Reuniones presenciales y virtuales
	Identificación de actores clave de la política pública.	Informativo, consultivo, deliberativo, decisorio y co-gestivo	Comité de Políticas Públicas del Sector de Hidrocarburos (COMPOSH)	Matriz de análisis de actores involucrados
	Análisis preliminar de la situación problemática.	Informativo, consultivo, deliberativo, decisorio y co-gestivo	Planificación participativa del COMPOSH  Consulta virtual a la ciudadanía para el agendamiento de temas y prioridades.	Reuniones presenciales y virtuales
	Discusión de la oportunidad y pertinencia de la política pública.	Consultivo y deliberativo	Audiencia pública Consulta virtual Juicio de expertos	Acta
	Cronograma de trabajo y programación presupuestal.	Informativo, deliberativo y decisorio	Planificación participativa del COMPOSH	Reuniones presenciales y virtuales
	Conformación de instancias ciudadanas para acompañar el proceso de la política pública.	Informativo, deliberativo, consultivo y co-gestivo.	Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública (CGR I)	Convocatoria pública en medios offline y online

<b>3. Fase diagnóstica</b>	Identificación del problema.	Informativo	Convocatoria pública	Publicación en medios offline y online
		Consultivo	Planificación participativa del COMPOSH	- Observación participante - Entrevistas - Grupo focal - Gráficos históricos y líneas de tendencia - Diagrama o árbol de problemas - Matriz DOFA - Informes técnicos
	Deliberación de los hallazgos y priorización de los problemas.	Consultivo, deliberativo, decisorio y co-gestivo	Planificación participativa del COMPOSH CGRI	Reuniones presenciales y virtuales
	Presentación de los resultados y validación del diagnóstico.	Informativo y consultivo	Foro o audiencia pública	Acta
<b>4. Fase de formulación</b>	Planteamiento de objetivos.	Consultivo, deliberativo, decisorio y co-gestivo	Planificación participativa del COMPOSH CGRI	Mesas temáticas
	Formulación de alternativas y análisis de factibilidad.			
	Formulación del plan de acción.			
	Socialización y publicación del plan de acción.	Informativo y consultivo	Foro o audiencia pública	Acta
<b>5. Fase de Implementación y seguimiento</b>	Puesta en marcha del plan de acción.	Informativo, consultivo y co-gestivo	Consejo ciudadano	Informes de seguimiento
		Informativo y consultivo	Veeduría ciudadana	Informes de veeduría
<b>6. Fase de Evaluación</b>	Socialización de resultados e impactos de la implementación.	Informativo y consultivo	Foro o audiencia pública	Acta

### 7.5.1 Fase formativa y de fortalecimiento de escenarios participativos

Se considera imprescindible generar un proceso de formación de la ciudadanía, como fase previa a la construcción de las políticas públicas, que esté direccionado a la formación ciudadana y el fortalecimiento de escenarios participativos. Esto incluye un plan que esté dirigido a la formación de una ciudadanía crítica y democrática que sea conocedora de sus deberes y derechos y de los mecanismos de participación previstos en la legislación colombiana, de tal forma que la ciudadanía adquiera

habilidades y actitudes que les permitan trabajar en torno a las problemáticas que se presentan en el entorno.

Para ello se requiere un acuerdo intersectorial entre los Ministerios del Interior, Minas y Energía, Ambiente y Desarrollo Sostenible y Educación, considerando que, dentro de las funciones y competencias de estos ministerios, recae la responsabilidad de apoyar y coordinar programas para la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos; formular, dirigir y coordinar políticas públicas, programas y proyectos que beneficien el interés público; la definición de lineamientos y estrategias para la formación y el mejoramiento educativo, atendiendo las necesidades del desarrollo económico y social del país; entre otros.

En esta fase se trata de generar un plan formativo y pedagógico para empoderar a la ciudadanía en la gestión de la política pública, que permita formar una ciudadanía consiente y activa para afrontar retos y problemáticas de interés colectivo y le permita intervenir en espacios de diálogo y concertación para generar soluciones que beneficien a todos en materia de política pública de hidrocarburos.

También es muy importante abordar un trabajo de formación con docentes y estudiantes de educación básica y media, en referencia al fortalecimiento del currículo y las prácticas de enseñanza de la educación ambiental y los recursos naturales no renovables, como el petróleo; con el fin de abordar un enfoque más integrador de este recurso en las instituciones educativas, desde la perspectiva del conocimiento científico para así lograr discusiones e intercambio de ideas en torno a los impactos, beneficios y aportes que realiza este recurso a la vida económica y social del país. Lo anterior, contribuirá a que los estudiantes puedan profundizar en el análisis de las problemáticas del sector y, de esta manera, tengan mayores posibilidades de intervenir en espacios participativos para ser parte activa en la construcción de las políticas públicas de hidrocarburos.

### **7.5.2 Fase de gestación y preparatoria**

Esta fase corresponde a un proceso de planeación y organización técnica y administrativa que incluye acciones relacionadas con: Definición de la instancia coordinadora de la política pública, la determinación de los equipos y personal multidisciplinarios; el análisis previo de la situación problemática y sus prioridades en las agendas públicas y planes gubernamentales; la oportunidad y pertinencia de la política pública; los actores participantes y sus roles; el cronograma de trabajo y, finalmente, la programación presupuestal requerida para el desarrollo de la política pública (SENPLADES, 2011; Alcaldía Mayor de Bogotá, 2017). En seguida, se hará una breve descripción de las acciones y la operatividad para desarrollar esta fase:

**Creación del Comité de Política Pública del Sector de Hidrocarburos (COMPOSH) y entidad coordinadora:** Se propone la creación de instancias de concertación y articulación del orden municipal, departamental y/o nacional, con la finalidad de asesorar y coordinar integralmente la formulación, implementación,

seguimiento y evaluación de las políticas públicas del sector de hidrocarburos. Estos comités se constituyen en un mecanismo para garantizar la participación ciudadana, por ello, es indispensable que lo integren los actores estatales, civiles, políticos y, además, deben articularse a otras instancias de gestión y participación de escenarios públicos, como los Consejos Municipales, Concejos Territoriales de Planeación y las Asambleas Departamentales.

Para la creación de los COMPOSH se plantea que su constitución puede darse bajo los siguientes instrumentos legales:

- Acto administrativo expedido por el Ministerio de Minas y Energía donde se establezcan los lineamientos para la conformación de estos comités en el nivel territorial. Lo anterior, amparado en la sentencia de la Corte Constitucional SU-095 de 2018, en la que determinó que las decisiones en materia de asignación de áreas para la exploración y explotación de los recursos naturales no renovables del subsuelo deben concertarse con las autoridades nacionales en coordinación y concurrencia con las entidades territoriales.
- Acuerdo municipal u Ordenanza, donde las entidades gubernamentales del orden territorial podrán liderar e impulsar la iniciativa de constituir estos comités con el aval de los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales, a través de la expedición de estos actos administrativos. Es conveniente también que este comité realice funciones de acompañamiento y seguimiento a las actividades de exploración y producción de hidrocarburos, que se encuentran asignadas y en proceso de ejecución en el territorio de su jurisdicción.

Se sugiere que la presidencia del comité sea ejercida por un delegado o representante del Ministerio de Minas y Energía. Su función recae en dirigir y armonizar los intereses y la negociación entre los distintos actores que participarán en la formulación de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia. Además, contará con el apoyo técnico de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) y el Servicio Geológico Colombiano (SGC).

**Integración de equipos multidisciplinarios:** Hace referencia a la identificación del personal humano con experiencia para ser parte de la formulación de la política pública. Este punto contempla la asignación de personal humano experto de las entidades gubernamentales que conforman el sector de hidrocarburos y que tendrán la competencia de brindar acompañamiento en la conformación de los COMPOSH, como también, realizar la asesoría técnica especializada en los territorios donde se adelantan actividades hidrocarburíferas en exploración y producción. La participación de este equipo experto será durante todo el proceso de la política pública.

**Actores participantes, roles, intereses y nivel de influencia:** Se fundamenta en identificar los actores implicados en la situación problemática, las competencias y la

corresponsabilidad de cada uno en el proceso público a debatir. Este ítem se refiere de manera específica a las relaciones de gobernanza que se darán en la política pública, el cual deberá incluir actores estatales, políticos y civiles.

Para establecer una visión más precisa de los actores que participarán en la construcción de la política pública, se propone tomar como base la herramienta “análisis de involucrados”, la cual hace parte de la metodología de planificación participativa de marco lógico (MML)<sup>16</sup>, cuyo método es utilizado en el mundo por distintas agencias y organismos públicos para la estructuración de proyectos.

Este punto incluye el análisis de las siguientes variables:

- Identificación de los actores, sus funciones y roles dentro del escenario de la política pública.
- Identificación de los intereses y las expectativas de los actores alrededor de la política pública.
- La posición o nivel de influencia de los involucrados y su incidencia en la estructuración y toma de decisiones en la política pública. Este ítem puede contemplar una valoración cuantitativa para determinar la capacidad que tiene el actor de influir de alguna forma en la política pública.
- Disposiciones normativas que regulan su rol y participación en el escenario de la política pública.
- Contribución o capacidad de recursos financieros o no financieros con los que dispone o aporta el actor que conformará la política pública.

Para consolidar la información de los actores participantes se plantea utilizar la matriz desarrollada por la MML:

**Tabla 6.** Análisis de actores clave de la política pública

Actor	Competencia	Rol	Interés o expectativa	Posición o nivel de influencia	Mandato	Contribución financiera, técnica y de servicios

**Fuente:** Metodología de Marco Lógico (MML).

**Análisis preliminar de la situación problemática:** Se constituye en el punto de partida para analizar la situación que es percibida como problemática. Este momento implica contextualizar el problema público y su complejidad, por ende, significa caracterizarlo desde esquemas cognitivos, valorativos, conductuales e históricos, para distinguir claramente la naturaleza del problema que se quiere abordar (Aguilar, 1993, p. 57).

<sup>16</sup> La metodología de marco lógico fue diseñada inicialmente por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) en la década de 1960 y, posteriormente, adaptada y ajustada por por la Cooperación Técnica Alemana (GTZ). Esta herramienta se utiliza para la formulación de proyectos de manera participativas con los grupos de interés.

Así mismo, la guía para la formulación e implementación de políticas públicas de la Alcaldía Mayor de Bogotá (2017) establece que la contextualización de la problemática incluye el análisis de los antecedentes técnicos (evaluaciones, informes o documentos diagnósticos sobre la problemática), políticos y legales (p. 31).

Este punto se constituye en un diagnóstico preliminar de la problemática identificada, donde se busca precisar el asunto que se atenderá con la política pública. El análisis en profundidad de la problemática percibida será descrito con más detalle en la siguiente fase.

Se propone abordar este punto con los actores que integran el COMPOSH, mediante el desarrollo de mesas temáticas de trabajo para realizar un ejercicio analítico donde se expongan las opiniones y las percepciones que se tienen con respecto a los temas, las problemáticas y las prioridades más relevantes en torno al sector de hidrocarburos. Este momento es el primer escenario deliberativo de los actores claves y representa un espacio social donde los integrantes del COMPOSH interactúan e intercambian criterios que permitirá delimitar e identificar con más claridad las situaciones percibidas como problemáticas en el sector y así fijar la visión central de la política, sus fines, prioridades, alcances e impactos sobre el cual se organizará el debate público que se dará en la fase diagnóstica. El resultado del encuentro será consignado en un acta de reunión, que será publicada en el sitio web oficial del Ministerio de Minas y Energía como opción de consulta para la ciudadanía.

**Oportunidad y pertinencia de la política pública:** Se refiere a plantear claramente la necesidad de atender la situación problemática a través de una política pública, soportada en la interpretación y el criterio común que establezca el COMPOSH, luego del análisis de los intereses planteados por sus integrantes y los elementos técnicos y legales que soportan la decisión (estudios, informes oficiales, leyes, normatividad, información secundaria, entre otras). Durante este proceso se contará con el acompañamiento y la orientación del equipo de expertos asignados para el proceso, el cual aportarán al análisis de la pertinencia, coherencia y viabilidad de la política pública.

Al respecto, SENPLADES (2011) señala:

Justificar la inclusión de una problemática en la agenda política, implica que tal situación debe afectar al menos a un segmento de la población, teniendo en cuenta en particular a grupos marginados, excluidos y/o tradicionalmente discriminados. Esta carencia debe ser presentada mediante indicadores verificables, de ser posible cuantitativos (p. 27).

Para la concreción de la oportunidad y pertinencia de la política pública, el COMPOSH podrá apoyarse en encuestas de opinión virtual, juicio de expertos o a través de una audiencia pública, donde se le consulte a la ciudadanía acerca

del agendamiento de los temas, el orden de prioridad y la definición de la conveniencia de la política pública del sector de hidrocarburos.

**Cronograma de trabajo y programación presupuestal:** Obedece a la determinación de un cronograma que incluye metas de largo, mediano y corto plazo, para así dar cumplimiento a las acciones que se convengan en cada etapa de la política pública, como también, la asignación presupuestal dirigida al logro de las acciones definidas en cada fase.

**Conformación de Consejos Ciudadanos de Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública (CGRI):** Estos consejos están reglamentados por la Decreto 1714 de 2000. El Art. 1° de esta disposición normativa lo describe como:

Una instancia permanente de participación ciudadana, responsable de promover el control efectivo por parte de la ciudadanía sobre la gestión pública y sus resultados y de articular y apoyar las iniciativas ciudadanas para prevenir y controlar los delitos contra la administración pública.

Dentro de las funciones asignadas a los CGRI por el Decreto 1714/2000 en su Art. 5°, se encuentran:

Promover y potenciar el ejercicio del control ciudadano sobre los proyectos de inversión pública que se contraten o ejecuten en el departamento respectivo, apoyando la acción de las veedurías ciudadanas, asegurando la comunicación permanente con ellas y estimulando su actividad y resultados.

Examinar y efectuar las correspondientes sugerencias a las entidades públicas de su Departamento, para que modifiquen los procesos de gestión y mecanismos de contratación que hagan vulnerables las instituciones a conductas corruptas o que atenten de cualquier manera contra el interés público.

Solicitar ante las autoridades respectivas la realización de audiencias públicas para examinar los proyectos y políticas públicas relacionadas con el Control de Gestión y de Resultados de la Inversión Pública.

Estar en permanente contacto y articulación con las veedurías, los ciudadanos y las organizaciones civiles a efecto de remitir a las autoridades competentes los informes de quejas y evaluaciones que la ciudadanía haga llegar al Consejo.

Consultar la opinión ciudadana sobre el desarrollo y el impacto de los proyectos de inversión pública de su departamento.

La conformación de los CGRI se propone como un mecanismo consultivo, deliberativo y de apoyo en la toma de decisiones en la política pública, para lograr una mayor eficiencia y transparencia en las acciones que se adelanten. Esta

instancia puede ser un organismo muy activo en todas las fases de la política pública y podrá estar en constante comunicación y colaboración con el COMPOSH.

Así mismo, durante la fase de gestación y preparatoria se debe crear una estrategia de comunicación para dar a conocer los avances, documentos y evidencias que se vayan generando en cada fase de la política pública, donde se articulen elementos y herramientas offline y online, que integra medios de comunicación de tipo convencional y digital, como radio, prensa, televisión, página web, plataformas y redes sociales en línea (Facebook y Twitter). Lo anterior, con el fin de permitir el intercambio, la divulgación de información y de consulta pública por parte de la ciudadanía. Puede considerarse la página web del Ministerio de Minas y Energía como el sitio oficial para divulgación, promoción y publicación de los avances y resultados que se generen durante las fases de formulación, implementación, seguimiento y evaluación de la política pública del sector.

### **7.5.3 Fase Diagnóstica**

El diagnóstico se constituye en el punto de partida para analizar el origen del problema social, es decir, donde surge un problema que ha sido percibido como un asunto público y que requiere ser objeto de intervención. Esta fase se concibe como un proceso deliberativo, dialéctico, que busca convertirse en un asunto de interés común para que pueda ser insertado dentro de la agenda de gobierno. Es aquí donde se identifica una demanda social que despierta la inquietud ciudadana, política y gubernamental, por consiguiente, se establecen agendas conjuntas para garantizar que los derechos ciudadanos sean respetados y protegidos por el Estado.

Se considera que los mecanismos de participación juegan un papel importante en esta fase, pues posibilitan la interacción democrática y el diálogo que puede generarse entre la ciudadanía y el gobierno en torno al problema que se identifica como prioritario. Durante esta fase es muy probable que se activen mecanismos de participación ciudadana de tipo informativo, consultivo y decisorio, cuyo fin están dirigidos a la priorización de problemáticas con algún grado de afectación social. Los mecanismos de tipo informativo proporcionan a la ciudadanía información para la comprensión de un tema que despierta el interés general asociada a una situación conflictiva y que requiere ser analizada en escenarios públicos o sobre el cual se requiere indagar más a fondo sobre una situación actual. El consultivo involucra la opinión ciudadana sobre cuestiones que ameritan la incidencia de la sociedad civil en asuntos concretos que pueden estar afectando un sector poblacional. Por su parte, el decisorio contribuye a la toma de decisiones conjuntas entre gobierno y sociedad civil. Se trata entonces de generar corresponsabilidad en la intervención directa de los asuntos públicos, no sólo emitiendo opiniones sino también orientando la acción gubernamental, donde quizás, el nivel decisorio sea el de mayor relevancia en la concreción de una política pública. Cano (2008) se refiere a que en este punto la participación trasciende el proceso deliberativo y se constituye en un elemento indispensable para la toma de decisiones públicas, no obstante, sugiere que esta co-decisión es una escala difícil de alcanzar, puesto que supone un alto grado de

compromiso de los ciudadanos con el interés público, así como de los actores gubernamentales con el respeto y acatamiento de la decisión adoptada (p. 156).

Este primer momento de la política pública según Quintero *et al.* (2011) se “Centra en comprender por qué cierto tema se convierte en público y prioritario, y por qué se obliga a las autoridades públicas hacer algo al respecto” (p. 28).

Para Roth (2002) “Esta fase de la política pública consiste en entender los procesos por los cuales una autoridad pública o administrativa está abocada a tratar un tema” (p. 57). En sentido similar, Torres & Santander (2013) mencionan que “En esta fase se precisa el orden de prioridad de los problemas sociales y la visión misma que el gobierno y la sociedad van a tener de la situación que es considerada problemática” (p. 86). Para Quintero *et al.* (2011), el agendamiento o diagnóstico “Resulta ser un proceso profundamente conflictivo, donde los actores entran en disputa por imponer su discurso de interpretación de la realidad” (p. 30:31).

En suma, todo lo anterior se refiere a que en la fase diagnóstica confluyen diversos escenarios donde la ciudadanía identifica un problema o incide en la concreción de asuntos que son susceptibles para la población y que requieren su priorización en las agendas políticas y del gobierno, o al menos, puedan ser valorados como asuntos que necesitan ser discutidos y debatidos entre distintos actores, con el propósito de generar el intercambio de información, la evaluación de expectativas y la toma de decisiones frente a la posibilidad de concebirlo como un problema que está afectando el interés general. En este sentido, el diagnóstico de un problema social estará precedido de una amplia discusión pública, como resultado de un proceso de argumentación y deliberación entre distintas esferas públicas, pero en todo caso, lo que se espera es lograr que sea priorizado para el desarrollo de una política pública, que grave en torno a satisfacer las demandas sociales y que, efectivamente, cumpla con su propósito fundamental de mejorar una situación que se ha identificado como problemática.

Bajo esta perspectiva se considera que, en la medida en que la ciudadanía esté lo suficientemente informada y participe activamente en asumir corresponsabilidad frente una problemática social, mayor será la garantía para que sea reconocido como un asunto de interés general y de alta relevancia, en tanto, podrá aumentar la posibilidad de que sea incluido en las agendas de política pública y, de esta manera, se convierta en un proceso ampliamente debatido, participativo, incluyente y consensuado, contribuyendo así al fortalecimiento de la democracia.

Las acciones que incluye esta fase se concentran, principalmente, en la identificación, análisis y priorización de problemas y asuntos públicos que serán objeto de la política pública, con el fin de establecer sus relaciones causa-efecto. Para ello, se propone abordar este proceso a partir de un diagnóstico, que será el insumo para establecer las alternativas que permitan contrarrestar los problemas priorizados y la formulación del plan de acción que se plantea en la siguiente fase.

La priorización de los problemas a partir de la elaboración de un diagnóstico, se considera como uno de los métodos más apropiados para garantizar la participación y la voz de la ciudadanía, contribuyendo así a la implementación de un proceso de gobernanza democrática que favorece la toma de decisiones y la corresponsabilidad, aumentando con ello la posibilidad de éxito de la política pública. Este método ha sido ampliamente utilizado en el mundo para la identificación de una problemática, debido a que brinda un mejor conocimiento de la situación problemática desde la obtención de información de fuentes primaria y secundaria, que aportan marcos descriptivos y explicativos de las realidades que tienen los actores involucrados frente a la situación que es considerada problemática.

Nirenberg (2006) hace referencia a que todo diagnóstico debe contener un componente descriptivo que establece cómo son y por qué suceden las cosas en un determinado contexto; un componente explicativo que define el orden causal o los elementos influyentes para que la situación ocurra y, un componente predictivo que se refiere a cuáles serían las consecuencias si no se interviene (p. 3).

De esta manera, el diagnóstico se apoyará en la inclusión de fuentes secundarias y, fundamentalmente, en las percepciones de los actores de interés, para así tener en cuenta la visión social que gira en torno a las problemáticas del sector.

Los pasos que abarca este diagnóstico incluyen:

- Convocatoria definición del problema público
- Identificación del problema: Fuentes primarias y secundarias.
- Deliberación de los hallazgos y priorización de los problemas.
- Presentación de los resultados y validación del diagnóstico.

Es pertinente indicar que la planeación de esta fase diagnóstica integra mecanismos de los niveles informativo, consultivo y decisorio. Así, por ejemplo, en la convocatoria se implementarán mecanismos de tipo informativo; en la recolección y análisis de datos se abordarán mecanismos informativo y consultivo; en la priorización de los problemas se utilizarán mecanismos decisorios, aunque éstas se apoyarán en mecanismos consultivos y, finalmente, en la comunicación de los resultados se trabajarán con estrategias informativas y decisorias.

A continuación, se profundiza en cada una de estas acciones.

**Convocatoria para la definición del problema público:** Deberá estar liderada por el COMPOSH y su propósito estará dirigida a garantizar la participación de los distintos sectores de la sociedad civil en la identificación de la problemática objeto de la política pública. Es importante que su promoción incluya diversos canales de comunicación y divulgación online y offline.

**Identificación de la problemática:** Son diversos los métodos que se pueden utilizar para la identificación del problema central, siendo necesario discutir o analizar todos

los factores que puedan estar relacionados con el asunto público a debatir. Al respecto, se propone indagar este aspecto mediante la utilización de fuentes primarias y secundarias.

Los métodos seleccionados tienen como propósito contribuir a la percepción de las distintas miradas e intereses de los participantes, por esta razón, es primordial identificar métodos que contribuyan al debate y la disertación del tema público. Son diversas las herramientas e instrumentos que pueden utilizarse en los procesos de diagnóstico participativo, que se agrupan en fuentes primarias y secundarias. A continuación, se describen.

**1. Fuentes primarias:** Proporcionan información original y directamente de la fuente consultada, de ser interpretada, o evaluado por otra persona (Maranto & González, 2015). Para abordar las fuentes primarias se propone trabajar con mecanismos que sean incluyentes y abiertos a la ciudadanía, de tal forma que las decisiones públicas gocen de legitimidad. Algunas técnicas que se proponen:

- **Observación participante:** Permite obtener información directa del grupo social a investigar o de la realidad del objeto a estudiar. Gayou *et al.* (2017) sugiere que esta técnica requiere contacto directo con el (los) sujeto(s) aunque pueda realizarse observación remota registrando a los sujetos en fotografía, grabación sonora, o videograbación y estudiándola posteriormente.

Por su parte, Munarriz (1992) la define como:

Un instrumento de recogida de datos que permite captar la realidad desde la perspectiva del actor, donde la relación investigador-participantes dará lugar a la obtención de un cuerpo de datos descriptivos: las propias palabras de las personas, habladas o escritas, el desarrollo de los fenómenos recogidos a través de descripciones detalladas de los sucesos observados por el investigador (p. 110).

- **Entrevistas:** Reunión o conversación para obtener información sobre determinado tema. El desarrollo de la técnica se da a través de preguntas estructuradas, semiestructurada o no estructuradas (abiertas). Se pueden considerar la entrevista presencial o virtual.
- **Grupo focal:** Se constituye como un espacio de opinión y discusión para captar el sentir, pensar y vivir de un grupo de actores o participantes, provocando auto explicaciones para obtener información de un tema de interés, lo que permite generar una gran riqueza de testimonios (Hamui & Varela, 2013, p. 56).
- **Gráficos históricos y líneas de tendencia:** Permiten conocer los cambios significativos en la historia de un grupo social o una comunidad, para conocer

la situación pasada, presente y el futuro de una situación que se considera como problemática (Corporación RedEAmérica, 2014, p. 22-23).

- Diagrama o árbol de problemas: Permite establecer relaciones de causa y efecto del tema de interés o para comprender la situación problemática que debe resolverse. Esta técnica permite delimitar el problema central.
- Matriz DOFA: Identifica las Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas de una temática discutida. Ponce (2007), señala que el análisis FODA consiste en realizar una evaluación de los factores fuertes y débiles que, en su conjunto, diagnostican la situación problemática de una organización, grupo o comunidad y ayudar a establecer su evaluación externa, es decir, las oportunidades y amenazas (p. 114).

**2. Fuentes secundarias:** Deben considerarse como fuente de información que facilitan la comprensión de la problemática percibida y soportan los resultados obtenidos de las fuentes primarias. Incluyen dos procesos:

- Revisión de información: Este procedimiento es necesario para indagar acerca de la contextualización sociopolítica, económica, cultural y el medio físico natural donde se presenta la problemática que se quiere abordar. Contempla la búsqueda y recopilación de información y diagnósticos preexistentes que estén relacionados con el sector y que influyen en el territorio y en las comunidades donde se ha identificado la problemática.
- Análisis documental: Consiste en la triangulación de la información consultada para el análisis de los factores que inciden de manera directa o indirecta en el territorio y las comunidades donde se presenta la situación problemática. Este análisis estará apoyado por el equipo multidisciplinario y experto que acompaña y asesora al COMPOSH.

**Deliberación de los hallazgos y priorización de los problemas:** Incluye la consolidación, organización y análisis de toda la información generada por las fuentes primaria y secundaria. Se sugiere sistematizar el conjunto de problemas en una matriz que incluya una escala de calificación cualitativa o con valores numéricos. Esto con el fin de priorizar los problemas más relevantes. El análisis debe ser realizado por el COMPOSH con el apoyo del equipo de expertos en el marco de espacios de discusión y concertación, ya sean reuniones presenciales o virtuales.

**Presentación de los resultados y validación del diagnóstico:** Se refiere a la comunicación de los resultados generados a partir del análisis de la información consultada en las distintas fuentes y que fueron el insumo para la priorización de los problemas que serán objeto de la política pública. Este paso comprende la socialización de la situación encontrada, siendo necesario someter los resultados a la reflexión y el contraste para ampliar la escala de análisis. Los resultados deben publicarse previamente en los medios online que se tengan dispuestos, para que la ciudadanía tenga una opinión de los temas que se someterán a consulta y validación.

Este momento tiene que estar abierto a la crítica constructiva, el intercambio de opiniones y la democracia participativa, siendo probable que surjan modificaciones para lograr consenso sobre el tema. Es pertinente abordar este escenario a través de un foro o audiencia pública de manera presencial y virtual.

#### **7.5.4 Formulación de las políticas públicas**

La fase de formulación comprende la estructuración del plan estratégico para abordar el desarrollo de acciones y estrategias para atender el problema público priorizado. En otras palabras, es la concreción estructurada de estrategias y medidas para minimizar una problemática identificada, por ello se visualiza esta fase como una hoja de ruta, dirigida a la planificación conjunta, articulada y negociada. El propósito está dirigido a plantear una política que sea factible desde el punto de vista legal, presupuestal, normativa y, por otra parte, socialmente relevante.

Varios autores sugieren que la fase de formulación se constituye en una etapa de mayor dedicación política, técnica y pública, pues implica el análisis de información desde diversos puntos de vista, para canalizar esfuerzos conjuntos y así seleccionar las mejores opciones, que permita una simetría entre los intereses de los distintos actores para la conformación de la política pública. Aquí es importante aclarar que la formulación no pretende dar soluciones definitivas a un problema que se percibe como público, se trata más bien de visualizar alternativas para enfrentar el problema social e identificar alternativas que generan mejores beneficios a la ciudadanía.

Para Torres & Santander (2013) “La formulación es la conclusión del ejercicio analítico sobre el problema y las opciones de política disponibles y aceptables (conforme una jerarquía de valores y preferencias) para atenderlo” (p. 93). May (1993) plantea que el diseño de las opciones de política no son más que hipótesis tentativas acerca de cuáles cursos de acción pueden conducir a resolver los diferentes aspectos de los problemas existentes (...), para luego dilucidar cuál de éstos es el más adecuado (p. 237). Por su parte, Quintero *et al.* (2011) concibe la etapa de formulación como “El diseño y la planeación de una solución a un problema inscrito en la agenda, el cual consiste en que el tomador de decisión sopesa qué ruta de acción es la más conveniente para que el problema público se resuelva” (p. 36).

Cano (2008) plantea que “La formulación y adopción del contenido de la política suelen ser apreciadas como un momento técnico en el cual predominan los cálculos de costo-beneficio y el diagnóstico del problema, para que los *policy makers* programen las estrategias y mecanismos que se implementarán en cada caso particular” (p. 158).

En síntesis, esta fase de la política pública es el proceso sobre el cual se diseña la estrategia de intervención para abordar una situación inscrita en una agenda pública, desde una perspectiva de gobernanza participativa que busca llevar a buen término las demandas y necesidades de la ciudadanía. Es por esto que, dicha etapa resulta relevante para canalizar los acuerdos generados por los distintos actores en tensión,

que implica un proceso de toma de decisiones, donde coexisten diversas miradas y grados de afinidad para lograr una aceptación colectiva de las estrategias de solución o de las opciones de intervención y, de esta manera, se vean fortalecidos aspectos como la cohesión social, la gobernabilidad y el ejercicio democrático.

Analizar las opciones de intervención es el proceso donde se evalúa el conjunto de información percibida en las fases anteriores; esto significa determinar los factores que están provocando el problema y sus posibles efectos, actores afectados y beneficiados, conflictos e intereses, lo que permite un panorama integral de la problemática a resolver. Para Torres & Santander (2013) la estructuración del problema se percibe como “un ejercicio técnico que implica la identificación de las relaciones que componen un problema (consecuencias, síntomas y causas) y la caracterización de sus dinámicas (intensidad, actores causantes, alcance y contexto, entre otros); esto a través de una serie de acciones de indagación previa como el diagnóstico y la conceptualización (p. 97).

Autores como Roth (2002) Quintero *et al.* (2011), Franco (2013), Torres & Santander (2013), Alcaldía Mayor de Bogotá (2017) coinciden en que esta fase está integrada por tres pasos: El análisis del problema central y sus objetivos, formulación de alternativas y la elaboración del plan de acción de la política pública.

A manera de propuesta, la presente investigación considera que esta fase debe integrar los siguientes pasos:

- Visión y propósito de la política pública
- Planteamiento de los objetivos
- Identificación, análisis y factibilidad de la conveniencia de las alternativas.
- Formulación del plan de acción que incluya metas, indicadores, programas, planes y proyectos

**Visión y propósito de la política pública:** Descripción de las expectativas, los fines o lo que se espera lograr con el desarrollo de la política pública.

**Planteamiento de objetivos:** Definida y validada la problemática por parte de los actores de interés, se continúa con el planteamiento de los objetivos que sirven de guía para trazar las acciones y las estrategias para el manejo de la problemática evidenciada. Este ejercicio será la base para la formulación del plan de acción, cuyo instrumento condensa el diseño estratégico de la ruta operativa de la política pública. El planteamiento de los objetivos comprende un ejercicio técnico y liderado por el COMPOSH, mediante el desarrollo de reuniones participativas con la ciudadanía y la asesoría del equipo de expertos.

**Formulación de alternativas y análisis de factibilidad:** Este paso implica el establecimiento de las alternativas de solución al problema planteado y la comparación de opciones que se identificaron en el análisis del problema, priorizando

las alternativas que sean pertinentes a partir de factores de viabilidad como respaldo de partidos políticos, aceptación ciudadana, solvencia técnica e instrumental, sostenibilidad económica y financiera, niveles de riesgo social y horizonte de tiempo. Torres & Santander (2013) proponen como criterios para la valoración de la factibilidad de la política pública la efectividad, capacidad técnica y organizativa; eficiencia y conveniencia; Ajuste a la normatividad vigente; equidad y receptividad; apoyo político y legitimidad (p. 110). Este ejercicio se puede realizar a través de mesas temáticas para la participación de la ciudadanía y será liderado por el COMPOSH.

**Formulación, socialización y publicación del plan de acción:** Consiste en darle estructura al proceso de planificación y conceptualización de la política pública. Se constituye en un instrumento que consolida los acuerdos, las acciones y las medidas para dar cumplimiento a los fines de la política pública, desde un esquema de gobernanza que facilitará la coordinación de diversos actores para la implementación de las acciones acordadas. Este punto debe contemplar mecanismos informativos, consultivos y decisorios que garantice la participación abierta de la ciudadanía o sus delegados en la priorización de las acciones y las medidas para el cumplimiento de los objetivos y metas. En esta fase es primordial la participación ciudadana, porque es donde se proyecta las acciones que materializarán la solución que darán respuesta a la situación problemática, lo que implica un álgido ejercicio de negociación que requieren llegar a niveles de deliberación, en torno a ciertos consensos para definir las acciones que más convenga a todos los actores.

En resumen, se trata de un instrumento de planificación técnica, legal, administrativa y financiera, que incluye criterios de factibilidad que lo hagan viable y alcanzable en el tiempo. Su estructura responde a una serie de variables que consta de metas, indicadores, programas, proyectos, responsables, cronograma, recursos técnicos y financieros, que permitirán dar cumplimiento a la política pública. Por ello, su construcción debe involucrar, en el caso del sector de hidrocarburos, a representantes de la sociedad civil y de las entidades adscritas al Ministerio de Minas y Energía, como también, entidades estatales y descentralizadas que tienen el dominio técnico y la potestad política para tomar decisiones frente a la viabilidad de las acciones que se pacten en el plan.

Una vez finalizada la construcción del plan con todos los interesados, se propone realizar una audiencia pública para la socialización del plan de acción. Igualmente, el plan será publicado en los medios y canales offline y online definidos previamente, entre ellos, el portal web del Ministerio de Minas y Energía. Lo anterior, con el fin de que la ciudadanía conozca los programas, proyectos y planes que fueron definidos en el marco de la política pública.

Durante esta fase es importante que el consejo ciudadano acompañe la fase de formulación del plan de acción y así dar su opinión en la concertación de las acciones establecidas en el plan. Además, también podrá participar en la fase de implementación para así garantizar que las acciones acordadas en el plan de acción se cumplan con total transparencia.

### 7.5.5 Implementación y seguimiento de las políticas públicas

Esta fase se concibe como la puesta en marcha del plan de acción de la política pública diseñado durante la fase de formulación. Este momento es bastante significativo, porque refleja la síntesis de la estrategia de solución más conveniente, que será implementada para garantizar la mejora de la situación problemática.

Según Roth (2002) “Esta etapa es fundamental porque es ahí que la política, hasta este entonces casi exclusivamente hecha de discursos y de palabras, se transforma en hechos concretos, en realidad palpable” (p. 107). Desde la perspectiva de Cano (2008), la define como “El conjunto de procesos que, tras la fase de programación o diseño, tienden a la realización concreta de los objetivos de una política pública, es decir, se trata de la ejecución o aplicación de lo planeado” (p. 158). Por otro lado, el proceso de implementación de las políticas públicas, de acuerdo con Torres & Santander (2013), debe ser visualizado “Desde las perspectivas técnica, pero también desde sus dimensiones políticas, teniendo en cuenta que en esta fase interactúan gran cantidad de actores con sus propios intereses y recursos” (p. 118).

Así mismo, Torres & Santander (2013) establecen:

La implementación se refiere a la forma como la política pública es producida para generar impactos reales en la sociedad; por lo tanto, está relacionada con la gobernanza de los asuntos públicos. La coordinación de actividades, articulación de actores y promoción de interacciones son el objetivo de esta fase para contribuir al éxito de la política (p. 121).

En síntesis, lo ilustrado por los autores se refiere a que esta fase contempla la instrumentación de las acciones que fueron decididas durante la formulación de las políticas públicas, lo cual se transforma en hechos operativos que, por su carácter público y social, puede ser susceptible de cuestionamientos durante el proceso de implementación, no obstante, se constituye en la representación efectiva de la gobernanza que garantizarán el éxito o el fracaso de la política pública.

En conclusión, la implementación simboliza la fase palpable de los acuerdos generados durante la formulación, en tanto, las acciones que puedan operarse estarán en la contienda pública, sujetas a diversas interpretaciones y nuevos cuestionamiento dentro del universo heterogéneo que compone la sociedad civil, por cuanto en muchos casos, su gestión será supeditada a grandes presiones de grupos políticos, económicos y sociales que resulten afectados o se sientan inconformes, de manera que, su éxito dependerá de una clara y adecuada ejecución de los programas y las acciones que lidere el parte del aparato gubernamental que estará bajo la mirada crítica de la ciudadanía.

Así pues, más allá de pensar la implementación de las políticas públicas como la operatividad de unas acciones, debe considerarse esta fase como un proceso interactivo y abierto que puede presentar cambios o modificaciones para asegurar oportunidades de mejora, sin embargo, también pueden presentarse tensiones que

conlleven a conflictos y nuevas negociaciones, teniendo en cuenta que sobre la marcha confluyen distintos actores con intereses a veces no compatibles, por lo cual, en la materialización de las acciones pueden presentarse controversias de índole técnico, ideológico, burocrático, científico, entre otros, que condicionan la implementación de las políticas públicas.

En esta fase los mecanismos que podrán activarse para la implementación de las acciones pactadas será el consejo ciudadano o la veeduría ciudadana.

La constitución de una veeduría ciudadana se da en los términos de la Ley 850 de 2003 “Por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas”. Esta Ley en su Art. 1° la define como:

El mecanismo democrático de representación que le permite a los ciudadanos o a las diferentes organizaciones comunitarias, ejercer vigilancia sobre la gestión pública, respecto a las autoridades administrativas, políticas, judiciales, electorales, legislativas y órganos de control, así como de las entidades públicas o privadas, organizaciones no gubernamentales de carácter nacional o internacional que operen en el país, encargadas de la ejecución de un programa, proyecto, contrato o de la prestación de un servicio público.

La constitución de la veeduría se da a través de documento privado o acta de constitución, que se inscribe ante las personerías municipales o las Cámaras de Comercio para su formalización. Este mecanismo está facultado por la Ley para efectuar fiscalización a la gestión pública y vigilancia a la contratación. Así mismo, esta instancia está habilitada para realizar seguimiento a los planes, proyectos, programas, obras y acciones contratadas en el marco de un plan estatal o política pública. Para el caso de la política pública de hidrocarburos, este mecanismo se considera muy apropiado en la fase de implementación, debido a que está facultado para efectuar control social a los procesos acordados en el plan de acción, lo que significa, una participación más directa de la ciudadanía en la gestión pública de la política.

Tanto el consejo como la veeduría ciudadana son canales que mantienen una interacción directa con los actores que hacen parte de la política, pues permiten vigilar procesos que están en marcha, lo que representa un recurso muy importante en materia de labor preventiva y correctiva. De igual forma, cabe señalar que dentro de las funciones de la veeduría se encuentra rendir informes a la ciudadanía para dar a conocer avances de los procesos vigilados, lo que se constituye en un mecanismo de democratización que nutre la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. El carácter funcional de estos dos mecanismos en el marco de la presente propuesta, estará dirigido a acompañar las acciones que se implementen en cumplimiento del plan de acción, para ello, estas instancias trabajarán articuladamente con el COMPOSH y estarán en permanente comunicación, con el fin de entregar avances de su labor de vigilancia y control social. Se sugiere, además, que estos dos mecanismos puedan compartir informes y recomendaciones

al COMPOSH acerca del impacto o los efectos que tengan las intervenciones sobre la ciudadanía. Así, estos mecanismos también contribuyen a medir el desempeño de los resultados.

Aunque la veeduría y el consejo ciudadano acompañan el proceso de vigilancia a la gestión pública, es importante tener claro que el COMPOSH es la instancia oficial que se propone para garantizar que se cumpla con lo planeado en la política pública, por lo tanto, será el organismo que vigile el cumplimiento de lo pactado y comunique a la ciudadanía los avances que se vayan generando. Los informes serán publicados de manera periódica y estarán disponibles en la página web del Ministerio de Minas para el acceso a la ciudadanía.

### **7.5.6 Evaluación**

Esta fase comprende estimar los logros de la política pública implementada, en su propósito de valorar concretamente los impactos alcanzados y el cumplimiento de los fines propuestos. Cano (2008) menciona “El creciente interés de involucrar mecanismos participativos en los procesos de evaluación de políticas puesto que ello permite, en gran medida, garantizar la veracidad de los resultados que son publicados y la legitimidad de la intervención evaluada” (p. 159). Al respecto, Cunill (1997) y Cano (2008) estiman que, entre los mecanismos de participación ciudadana que más legitiman el proceso de evaluación de las políticas públicas, son la consulta y la cooperación social.

Cano (2008) concibe la consulta como el proceso a través del cual se obtiene la opinión ciudadana respecto a preferencias, niveles de satisfacción o la percepción que tienen con respecto a un asunto de interés público que los afecta (p. 155). Por su parte, la cooperación social, según Cano (2008) se refiere a “La participación de los ciudadanos mediante la colaboración en el desarrollo de tareas públicas (...) mediante la constitución de comités, asociaciones de ciudadanos o formación de organizaciones no gubernamentales” (p. 155).

Con relación a lo anterior, los mecanismos de participación ciudadana juegan un papel fundamental durante todo el ciclo de la política pública, por ende, en esta última etapa, la participación ciudadana no solo es necesaria para asumir corresponsabilidad en el proceso público, sino además contribuye al control de la gestión pública y a determinar la conveniencia y la efectividad de la política pública implementada. Así, la evaluación se concibe como una etapa que refleja la pertinencia, eficiencia, eficacia, impactos y logros de la política pública tras su implementación, entendiéndose la evaluación como un proceso de retroalimentación que proviene de los actores sociales que han sido directamente beneficiarios de la política pública.

En otras palabras, esta fase parte de diagnosticar el desempeño o la evolución de la política pública, de manera que, aporta elementos valiosos para analizar, discutir y medir los efectos logrados por las intervenciones.

Para la evaluación de la política pública se propone realizar audiencias públicas como mecanismo dispuesto para que la ciudadanía pueda discutir e intercambiar información acerca de los resultados e impactos que se generaron en la ejecución del plan de acción. Los consejos ciudadanos pueden solicitar las audiencias públicas para que el COMPOSH presente resultados de la implementación y, de esta manera, se estimen los impactos de la política pública.

## 8. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

La construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos, desde la perspectiva de la participación ciudadana, se concibe como un proceso integrador que reconoce el aporte que realiza la educación en la formación de sujetos críticos, reflexivos, argumentativos y comprometidos en la transformación social de su entorno, por ende, el presente estudio considera que, a través de una ciudadanía formada y preparada, se promueve mayores posibilidades de participación e incidencia de la sociedad civil en las decisiones públicas, lo que contribuye a fortalecer la democracia y a alcanzar mayores niveles de legitimidad en los resultados de la política. Por ello, el modelo propuesto responde a la necesidad de abordar la inserción de la ciudadanía en todos los momentos de la política del sector, permitiendo que su construcción se genere a partir de un proceso interactivo y abierto, donde se le otorgue garantías plenas a la ciudadanía para participar en diversos escenarios de debate y disertación y, de este modo, se puedan lograr consensos y responsabilidades compartidas en la toma de decisiones, con el fin de asegurar el éxito y la apropiación social de las políticas públicas del sector.

En razón de lo anterior y en concordancia con los objetivos propuestos, se plantea un modelo donde la construcción de las políticas públicas de hidrocarburos sean escenarios de interacción social para compartir decisiones, de modo que, el modelo involucra la planificación conjunta, articulada y negociada de los actores políticos, estatales y civiles en la búsqueda de propósitos comunes, en el marco de un clima de confianza y reciprocidad y, de esta forma, permita reducir la conflictividad que se presenta en el sector, si se tiene en cuenta que los procesos de gobernanza conllevan a generar apuestas de interés colectiva, para que las comunidades se involucren de forma más activa en el cambio transformador que necesitan las políticas públicas en Colombia, en especial, la de hidrocarburos.

La ruta metodológica propuesta por el investigador, para la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos, abarca las fases: formativa, gestión y preparatoria, diagnóstica, formulación, implementación y evaluación, como también, incorpora los mecanismos y las acciones para la incidencia y la interacción de la participación ciudadana, como eje transversal del modelo propuesto que incluye distintos niveles de participación en la construcción de las políticas públicas, como el informativo, consultivo, deliberativo, decisorio y cogestivo.

El modelo conceptual y metodológico que se propone para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos guarda relación con la postura epistemológica constructivista, en el sentido de concebirla como un constructo social, donde la política pública se construye interactuando con la ciudadanía en escenarios de planificación y de toma de decisiones públicas, para que el ciudadano como sujeto político se empodere y asume una posición crítica y argumentativa en las problemáticas que se generan en el sector y, de esta manera, sea partícipe de

las alternativas de solución, escuchando las voces de todos y generando consensos, que le permita intervenir en las políticas públicas del sector.

Para lograr una participación plena de la ciudadanía en las políticas públicas del sector, no solo basta con incorporar modificaciones normativas y jurídicas en la materia, sino que además se requiere trascender en la práctica participativa, lo que significa seleccionar mecanismos e instrumentos que acompañarán la ruta metodológica propuesta, de tal forma que permitan la reivindicación del ejercicio de la ciudadanía hacia lo político y lo público, para que la sociedad civil realmente pueda incidir en las decisiones y, de esta forma, se abogue por una participación más auténtica y efectiva en la construcción de las políticas públicas del sector.

Así, desde esta perspectiva, se espera que el modelo propuesto sirva como instrumento para orientar al Estado y a la sociedad en general, hacia la definición de políticas que trascienda su carácter meramente técnico, para que se conviertan en reflejo de los ideales democráticos y en la búsqueda del bien común. En esta línea, el presente modelo conceptual y metodológico para la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos será presentado y socializado a la Ministerio de Minas como ente rector del sector, como también, será dado a conocer los resultados de la investigación al Congreso de la República, académicos, gremios, organizaciones sociales, empresas privadas y demás actores que integran el sector, con el fin de trazar una ruta metodológica que permita transitar hacia la construcción colectiva de las políticas públicas del sector en Colombia.

Al analizar la información recolectada durante la fase de campo, se evidencia que, pese a que Colombia cuenta con un marco legal para ejercer la participación ciudadana a través de mecanismos que permiten su materialización; los resultados reflejan inconformismo en la ciudadanía, debido a que se han presentado fallas y obstáculos para garantizar los derechos políticos de la ciudadanía en la toma de decisiones colectivas, por ello, la percepción de los actores entrevistados es que, en la actualidad, se presenta ausencia de espacios participativos, de autonomía ciudadana, de educación y formación hacia lo público, poca interacción entre actores sociales, políticos y estatales, lo que reduce la posibilidad de incidir en los asuntos de política pública, sobre todo, en lo que tiene que ver con el sector de hidrocarburos. De allí que esta situación ha influido para que se presente aumento de la conflictividad social en regiones donde se realizan actividades de exploración y explotación de hidrocarburos, lo que conlleva a que los entrevistados expresen la prioridad de construir una política pública, donde la población pueda acceder a los mecanismos participativos de la democracia, de modo que, el empoderamiento ciudadano sea el protagonista y así llegar a la concreción de una política pública de hidrocarburos construida como resultado de un proceso social, que redunde en confianza y legitimidad.

De igual manera, aunque la entrada en vigencia de la Constitución Política del 1991 facultó a la ciudadanía para intervenir en el control de la gestión pública y, posteriormente, se generaron nuevas disposiciones normativas en materia de mecanismos de participación, es importante que se generen nuevas discusiones en

torno a reformas que requiere la ley de participación, con el fin de incorporar mecanismos más expeditos que aseguren una participación más profunda de la ciudadanía en los asuntos públicos, que permitan la reivindicación de los derechos políticos y el goce efectivo de éstos, para así progresar hacia una democracia plena y legitimación de las decisiones de política pública. En tal sentido, Colombia reclama urgentes respuestas en materia de escenarios participativos, para lograr el empoderamiento de la ciudadanía en la gestión pública y, de esta manera, se adquiera una cultura democrática que coadyuve a cimentar los fines consagrados en el Estado social de derecho que rige en Colombia.

Así mismo, se requiere plantear cambios en la manera de abordar procesos educativos relacionados con la formación política en Colombia, pues en el sistema educativo sigue aún predominando metodologías centradas en la trasmisión de conocimientos que no facilita el dialogo, la argumentación y el análisis de realidades, en consecuencia, estos escenarios refleja la formación de una ciudadanía pasiva y poco comprometida en la intervención de las problemáticas cotidianas, que no es capaz de reconocer su potencial como agente que responde a la acción colectiva, por ende, la educación debe afrontar nuevos retos que abogue por estimular el desarrollo del pensamiento crítico, complejo e integral, que oriente el desarrollo de competencias y habilidades para formar sujetos políticos empoderados de su accionar ciudadano, consciente de su rol protagónico en la esfera pública, que lo convierta en un ser decisivo, que cuestiona, indaga, participa e interpreta el contexto donde vive, para así comprender las diversas racionalidades y cosmovisiones que le afectan individual y colectivamente, de manera que, lo motiven a ser parte integral en el tratamiento de los problemas.

Es conveniente que se incorpore en el sistema educativo de básica primaria y secundaria, una propuesta curricular que permita vincular la educación ambiental con los sectores productivos, en particular, con el minero energético, con el fin de adelantar formaciones en temas relacionados con los impactos que genera la explotación de los recursos naturales no renovables, sus usos, afectaciones y beneficios, para generar conocimientos y empoderar a la sociedad en la comprensión de las realidades que surgen en su entorno. Esto con la finalidad de ampliar la escala de análisis del alumnado frente a las problemáticas actuales.

También se requiere abordar procesos de formación en ambientes no formales y comunitarios en aspectos relacionados con normatividad y mecanismos de participación ciudadana, como también, en legislación de los recursos naturales no renovables, en especial, del sector de hidrocarburos, con el fin de fortalecer conocimientos técnicos y favorecer el desarrollo de acciones educativas enfocadas a que la ciudadanía se forme en valores, derechos y deberes políticos y, de esta forma, generar una participación más activa de la sociedad en la gestión pública del sector. Las fuentes consultadas durante la investigación, proponen crear una instancia de concertación que incluya a la ciudadanía, la academia, las empresas, representantes políticos y del gobierno, con la finalidad de asesorar y coordinar integralmente el proceso y, en este sentido, se pueda realizar una política que permita la interacción de todos los actores de interés. Desde esta óptica, la

construcción de las políticas públicas de hidrocarburos a partir de un enfoque de gobernanza, se constituye en una oportunidad inclusiva y equitativa, por lo cual se crearán vínculos de colaboración más estables y duraderos, que favorecerá el establecimiento de acuerdos para el beneficio de todos y, al tiempo, aportará a dirimir los conflictos que se presentan en el sector.

Es muy importante articular las políticas públicas del sector de hidrocarburos con los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y los Planes de Ordenamiento Territorial (POT), sobre todo, en aquellas regiones donde se adelantan actividades de exploración y explotación, pues dichos planes son instrumentos de planificación participativa, por lo tanto, los programas, planes, proyectos y acciones que se agenden en las políticas públicas del sector deben enlazarse con las perspectivas planteadas en los PDM y POT. Esto con el fin de orientar la gestión integral que deben tener las regiones, en términos de desarrollo biofísico y utilización del suelo y subsuelo, en concordancia con las potencialidades y limitaciones de los territorios, lo que implica generar amplios ejercicios de discusión y debate, para alinear los propósitos que se establezcan en las políticas públicas de hidrocarburos con el desarrollo sostenible que requieren los territorios, so pena de no afectar los recursos naturales renovables, ni de intervenir áreas protegidas declaradas.

Se recomienda dar reconocimiento legal a la licencia social, para que este instrumento sea incorporado en los requisitos de asignación de áreas de exploración y producción de hidrocarburos.

Por otro lado, la investigación se presenta como un marco de referencia para que el modelo conceptual y metodológico abordado en la presente investigación puede ser aplicado para otras políticas públicas del sector minero energético y, así mismo, se tome como guía en otros países y gobiernos que requieran la transformación del conflicto del sector de hidrocarburos y, a su vez consideren, que la participación ciudadana fortalece la legitimidad de las decisiones de política pública y la revalorización de una democracia plena.

## BIBLIOGRAFÍA

Aboasi El Nimer, E. (2016). Bolívar: minería y petróleo. 10, p. 108-129.

Aceves González, F. (2013). Poderes fácticos, comunicación y gobernabilidad: un acercamiento conceptual. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58 (217), 269-280.

Agencia Nacional de Hidrocarburos (2019). Plan estratégico de participación ciudadana 2019-2022. Bogotá, Colombia.

Agencia Nacional de Hidrocarburos. (03 de noviembre de 2020). La cadena del sector de hidrocarburos [línea]. Recuperado de <http://www.anh.gov.co/portalregionalizacion/Pagina/LA-CADENA-DEL-SECTOR-DROCARBUROS.aspx#:~:text=La%20cadena%20del%20sector%20hidrocarburos%20corresponde%20al%20conjunto%20de%20actividades,compuest%20principalmente%20por%20hidr%C3%B3geno%20y>.

Agencia Nacional de Hidrocarburos (03 de noviembre de 2020). Acuerdo No. 02 de 2017 "Por el cual se sustituye el Acuerdo No. 4 de 2012". Anexo 1: Glosario de Términos, Unidades y Equivalencias [línea]. Recuperado de <https://www.anh.gov.co/Asignacion-de-areas/San-Jacinto/Documentos%20compartidos/Anexo-1-Glosarios-y-Terminos-Acuedo-2-de-2017.pdf>.

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). La implementación de las políticas (No. 04; HD85, A4.). Editorial Miguel Ángel Porrúa. México.

Aguilar Villanueva, L. F. (1993). Problemas públicos y agenda de gobierno (estudio introductorio). México, DF, Miguel Ángel Porrúa.

Aguilar-Robledo, M., & Torres-Montero, M. G. (2005). Ambiente y cambio ambiental: ¿Ejes para deconstruir y (re) construir a la historia ambiental? *Vetas*. Revista del Colegio de San Luis, 7(19), 9-33.

Alva de la Selva, Alma Rosa. (2013). Poderes fácticos mediáticos: una agenda de investigación. *Revista mexicana de ciencias políticas y sociales*, 58 (217), 215-222.

Alcaldía Mayor de Bogotá (2017). Guía para la formulación e implementación de políticas públicas del Distrito. Recuperado de [https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/Mantenimiento/adminverblobawa?tabla=T\\_NORMA\\_ARCHIVO&p\\_NORMFIL\\_ID=10895&f\\_NORMFIL\\_FILE=X&inputfileext=NORMFIL\\_FILENAME](https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/Mantenimiento/adminverblobawa?tabla=T_NORMA_ARCHIVO&p_NORMFIL_ID=10895&f_NORMFIL_FILE=X&inputfileext=NORMFIL_FILENAME)

Álvarez Álvarez, L., Marrugo Padilla, A., Barrera Díaz, E. A., Serrato Arengas, K., Rodríguez Giraldo, M. & Jiménez Cantillo, A. (2014). La participación ciudadana como ejercicio de aproximación a la construcción de cultura ciudadana en el marco del derecho y el deber. *Análisis Político*, 27(81), 64-79.

Arellano, D. & Blanco, F. (2013). Políticas públicas y democracia. México, D. F.: Instituto Federal Electoral.

Arias R., G., & Villota, G. F. (2007). De la política del sujeto al sujeto político. Anfora. Universidad Autónoma de Manizales. 4 (23), 40-52.

Aliseda, A. (1998). La abducción como cambio epistémico: CS Peirce y las teorías epistémicas en inteligencia artificial. *Analogía filosófica*, 12(1), 125-144.

Arnstein, S. (1969). La escalera de la participación ciudadana. *Journal of the American Institute of Planners*, 35(4), 216-224.

Badii, M. H., Guillen, A., Abreu, J. L., Garza, R. H., & García, J. J. (2016). Situación del petróleo en México: Implicaciones socio-económica y políticas. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 11(2), p. 144:174.

Belmonte, Alejandro (2012) "Actores centrales en la determinación de políticas públicas en Mendoza". Recuperado de <http://www.politicaspUBLICAS.uncu.edu.ar/upload/OP P1.pdf>\_ Actores.

Bolívar Botia, A. (2007). Educación para la ciudadanía: algo más que una asignatura (Vol. 16). Grao.

Bolívar Botia, A. (2008). La educación para la ciudadanía en el currículum de la LOE. *Avances en supervisión educativa*, (9).

Bonilla Montenegro, J. D. (2015). Política extraccionista de hidrocarburos en Colombia y Ecuador: crítica desde el análisis del posdesarrollo. *Análisis Político*, 28(83), 32-43.

Botero, P. & Torres, J. (2008). Perspectivas teóricas para comprender la categoría participación ciudadana-política juvenil en Colombia. *Revista latinoamericana de ciencias sociales de la niñez y la juventud*. 6 (2), 565-611.

Botero Vargas, D. (2004). La propiedad del subsuelo en Colombia y la explotación de los hidrocarburos ¿De quién es el petróleo? Evolución de la nación de propiedad del subsuelo y de los hidrocarburos y regímenes contractuales de explotación de éstos en Colombia hasta 1974 (Tesis), Uniandes, Bogotá, Colombia.

Boussaguet, L., Jacquot, S., y Ravinet, P. (2009). Diccionario de políticas públicas. Universidad Externado de Colombia.

Canales Cerón M. (Ed.). (2006). Metodologías de la investigación social. Santiago de Chile: Lom Ediciones.

Canales, M. & Peinado, A. (2007). Grupos de discusión. En Delgado, J. M., & Gutiérrez, J. (Editores). *Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales*. Editorial Síntesis, S. A.

Cano Blandón, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza, *Estudios Políticos*, (33), 147-177.

Canto Chac, M. (2008). Gobernanza y participación ciudadana en las políticas públicas frente al reto del desarrollo. *Política y cultura*, (30), 9-37.

Canto Chac, M. (2010). *Participación ciudadana en las políticas públicas*. México D.F, México: Siglo XXI.

Canto Sáenz, R. (2014). Democracia y políticas públicas. El contorno de sus relaciones. *Revista Perspectivas de Políticas Públicas*, 3 (6), 13-41.

Castaño, G. A & Ramírez, C. M. (2016). El poder de la universidad en la administración pública. La participación de la Universidad Nacional de Colombia sede Manizales en la construcción de políticas públicas de la región. *Sotavento MBA*, (27), 10-20.

Castillo García, J. R. (2003). La formación de ciudadanos en la escuela: un escenario posible. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 1(2), 115-143.

Castro Herrera, G. (2015). *Veritas filia temporis*. Del ambiente como categoría política. *Firmas Selectas*.

Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales CEDAE (2015). Análisis de los contenidos, perspectivas e implicaciones de la nueva Ley estatutaria de participación ciudadana 1757 de 2015. Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia.

Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo CLAD (2009). *Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública*. XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado.

Cogollos Amaya, S., & Ramírez León, J. (2007). El camino tortuoso de la participación ciudadana. Una mirada al Cabildo Abierto en Bogotá. *universitas humanística*, 63, 109-131.

Corporación RedEAmérica (2014). *Guía de diagnósticos participativos y desarrollo de base*. Bogotá, Colombia. Recuperado de: [http://municipal.cegesti.org/manuales/download\\_guia\\_diagnosticos\\_desarrollo\\_base/guia\\_diagnosticos\\_desarrollo\\_base.pdf](http://municipal.cegesti.org/manuales/download_guia_diagnosticos_desarrollo_base/guia_diagnosticos_desarrollo_base.pdf)

Cortés, R. & Marín, G. (2013). Análisis de las políticas públicas desde los actores: un modelo de cuantificación aplicado a casos de gobierno digital en Costa Rica y Chile. *Anuario Centro de Investigación y Estudios Políticos*, (4), 170-193.

Cuervo, J. I. (2016). *Guillaume Fontaine, el análisis de políticas públicas*. Conceptos, teorías y métodos, Quito, Anthropos, Flacso, 2015. *Revista Opera*, (18), 231-234.

Cuervo Pontón, L. E. (2001). *Introducción al derecho y la política de petróleos* (32), Pontificia Universidad Javeriana.

Cunill, N. (1991). *Participación ciudadana: dilemas y perspectivas para la democratización de los Estados latinoamericanos*.

DANE (2017). *Encuesta de Cultura Política 2017*. Boletín técnico, Bogotá, Colombia.

Decreto y Ley de Minas dictado por el Libertador en Quito el 24 de octubre de 1829.

De Humboldt, A. (2012). Vistas de las cordilleras y monumentos de los pueblos indígenas de América. Marcial Pons Historia. Universidad Autónoma de Madrid. Traducción. Título original: *Vues des Cordillères et Monuments des Peuples Indigènes de l'Amérique*, de Alexandre de Humboldt (1810).

De la Maza Escobar, G. A. (2010). Construcción democrática, participación ciudadana y políticas públicas en Chile. Tesis Doctoral. *Department of Languages and Cultures of Latin America, Faculty of Humanities, Leiden University*. Santiago de Chile.

Delgado, L. (2009). Las políticas públicas. El ciclo de las políticas públicas. Clases de políticas públicas. Eficacia, legalidad y control. Indicadores de gestión. Castilla: Conserjería de Administraciones Públicas.

Delors, J. (1996). Informe a la UNESCO de la Comisión Internacional sobre la educación para el siglo XXI, presidida por Jacques Delors: la educación encierra un tesoro.

Departamento Administrativo de la Función Pública (2016). Guía metodológica para la evaluación de la Gestión Pública con enfoque basado en derechos humanos, dirigida a las veedurías ciudadanas. Bogotá, Colombia.

DNP (16 abril de 2020). Misión, visión y origen del DNP. Recuperado de: <https://www2.dnp.gov.co/DNPN/la-entidad/misi%C3%B3n-visi%C3%B3n-origen>

DNP (21 abril de 2020). El Consejo Nacional de Política Económica y Social, CONPES. Recuperado de: <https://www.dnp.gov.co/CONPES/Paginas/conpes.aspx>

Díaz Aldret, A. (2017). Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas. *Gestión y política pública*, 26(2), 341-379.

Diccionario actual. (03 de noviembre de 2020). ¿Qué es la ciudadanía? [línea]. Recuperado de <https://diccionarioactual.com/ciudadania/>

Dorling Kindersley Limited (Ed.). (2013). Petróleo y gas natural. Recuperado de [https://www.energy4me.org/media/filer\\_public/bc/17/bc17b43a-302b-49db-be7c-3b1fe3f2829e/spanish\\_web.pdf](https://www.energy4me.org/media/filer_public/bc/17/bc17b43a-302b-49db-be7c-3b1fe3f2829e/spanish_web.pdf)

Duarte, C. (2012). Gobernabilidad minera: cronologías legislativas del subsuelo en Colombia. Recuperado del sitio Web de Centro de Pensamiento RAIZAL: <http://gobernabilidadminera.files.wordpress.com/2012/01/gobernabilidad-minera-cronologicc81as-legislativas-del-subsuelo-en-colombia.pdf>.

Eguía, A. C. & Ortale, M. S. (2007). Programas sociales y participación. *Cuestiones de Sociología*, 4, 49-77.

de WordPress, B. (08 diciembre de 2019). Etimología de la lengua española. [línea]. Recuperado de <https://etimologia.wordpress.com/2006/12/08/politica/>

Faure *et al.* (1972). Aprender a ser: La educación del futuro. Alianza/UNESCO.

Fayad, J. (2015). Ciclos de vida como principio activo hacia una escolarización intercultural. *Revista Colombiana de Educación*. Universidad Nacional de Colombia, (69), 121-133.

Fernández, P. T. (2009). Políticas públicas en democracia: políticas para ciudadanos. *Décimo certamen de ensayo político*, 13-29.

Fitzsimons, A. (2017). Estado y acumulación de capital en Argentina: la expansión de las empresas extranjeras entre 1958-1963. UBA Sociales.

Fragoso Fernández, E. (2012). Concepto de Política y Vida Cotidiana. *Revista Xihmai*, 1(1).

Franciskovic Ingunza, M. (2016). Sistemas de dominio originario de los yacimientos. *Vox Juris*, 30(2), 143-153.

Franco Corzo, J. (2013). Diseño de Políticas Públicas. Tercera Edición: Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables. IEXE editorial.

Fundación Picachos (2015). Foro Regional "Sector de Hidrocarburos y Visión Compartida de Territorio desde la perspectiva del Desarrollo Sostenible y la Participación Ciudadana. Caquetá, Colombia.

García Pérez, F. F., & Alba Fernández, N. D. (2008) ¿Puede la escuela del siglo XXI educar a los ciudadanos y ciudadanas del siglo XXI? *Scripta Nova: Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, 12 (270).

Gayou-Jurgenson, J. L. A., López, S. M. C., Campos, J. F. M., Solano, G. S., Segura, E. R., & Ugalde, J. A. L. (2017). Métodos básicos en la investigación cualitativa, la observación. *XIKUA Boletín Científico de la Escuela Superior de Tlahuelilpan*, 5(10).

Glare, P. G. W. (editor, 1982) *Oxford Latin Dictionary*. Oxford: Oxford University Press.

Graglia, J. E. (2012). En la búsqueda del bien común. Manual de políticas públicas. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP)/Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina.

Giraldo Díaz, R. (2006). Poder y resistencia en Michel Foucault. *Tabula Rasa*, 4, 103-122.

Gil, M.G. (2010). El sujeto político. Centro de análisis e investigación política.

González Cruz, D. J. (2015). Barriles de Papel No 135: De la Edad de Piedra a la Edad del Petróleo.

Guillén, A., Sáenz, K., Badii, M. H., & Castillo, J. (2009). Origen, espacio y niveles de participación ciudadana. *Revista Daena (International Journal of Good Conscience)*, 4 (1), 179-193.

Gurza Lavalle, A. (1998). Estado, sociedad y medios: reivindicación de lo público. Universidad Iberoamericana.

Hamui-Sutton, A., & Varela-Ruiz, M. (2013). La técnica de grupos focales. *Investigación en educación médica*, 2(5), 55-60.

Hernández, N. (2007). Participación e incidencia de la sociedad civil en las políticas educativas: el caso colombiano.

Hernández-Sampieri, R., Fernández-Collado, C., & Baptista-Lucio, P. (2006). Análisis de los datos cuantitativos. *Metodología de la investigación*, 407-499.

Hernández Sampieri, R., Fernández, C., & Baptista, (2010). *Metodología de la investigación* (5ta. ed.). México D.F., México: McGraw Hill / Interamericana Editores, S.A., 585-589.

Heno Mora, S. (2013). Incidencia de la política de Seguridad Democrática en la inversión y migración venezolana en el sector de hidrocarburos en Colombia. Periodo 2002-2010 (Tesis Doctoral). Universidad del Rosario, Bogotá, Colombia.

Holguín, F. A., Barrios Alvarado, I., Burgos de la Espriella, B., Cañon Dorado, C., Gómez Higuera, W. & Páez Pinilla, C. E. (2001). Algunos aspectos jurídicos de la propiedad del subsuelo petrolífero frente a las minorías étnicas. Tesis de grado. Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Hufty, M., Báscolo, E., & Bazzani, R. (2006). Gobernanza en salud: un aporte conceptual y analítico para la investigación. *Cadernos de Saúde Pública*, 22, S35-S45.

Hufty, M. (2008). Una propuesta para concretizar el concepto de gobernanza: El Marco Analítico de la Gobernanza. Gobernabilidad y gobernanza en los territorios de América Latina. La Paz: IFEA-IRD.

Hurtado Mosquera, J. A., & Hinestroza Cuesta, L. (2016). La participación democrática en Colombia: Un derecho en evolución. *Justicia Juris*, 12 (2), 59-76.

Jaimes, M. A. (2012). Petróleo: Historia y perspectivas geopolíticas. *Aldea Mundo*, 17 (34), 65-70.

Klare, M. T. (2003). Guerra por los recursos. El futuro escenario del conflicto global. *Resource Wars. The new landscape of global*. Ediciones Urano, S.A.

Labarca, I. A. (1999). Estilos de hacer política, grupos de poder y gobernabilidad en América Latina. *Quórum: revista de pensamiento iberoamericano*, (1), 89-120.

Lahera, E. (2002). Introducción a las políticas públicas. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

Lara, J. R. (1998). El Petróleo en la historia económica de Colombia. *Revista Pensamiento Humanista*, 4, 55-62.

Lasagna, M. (2001). Partidos políticos, estado y gobernabilidad en América Latina. Panel IV Primer Reunión Annual del FIAPOLÍTICAS PÚBLICAS. Miami, 5 p. Recuperado de:

[https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Partidos%20politicos\\_estado%20y%20gobemabilidad.pdf](https://www.insumisos.com/lecturasinsumisas/Partidos%20politicos_estado%20y%20gobemabilidad.pdf).

Leff, E. (2007). La complejidad ambiental. *Polis. Revista Latinoamericana*, (16).

Lieuwen, E. (2016). Petróleo en Venezuela, una historia. 1ra edición digital. Ediciones el perro y la rana. Cruz del Sur. Recuperado de: <http://www.elperroylarana.gob.ve/libros/petroleo-en-venezuela-una-historia/>

Lindblom, C. (1999) Democracia y Sistema de Mercado. México: Fondo de Cultura Económica.

López *et al.* (2012). Documento marco del Doctorado en Educación y Cultura Ambiental. Universidad Surcolombiana. Facultad de Educación.

López Carreón, M. D. (2015). La industria de los hidrocarburos desde un enfoque de los derechos humanos. *Revista Internacional de Ciencias Sociales y Humanidades*, 25 (1), 81-110.

Lozita, J. M., & Mazzalay, V. (2013). Influencia de los actores en las políticas públicas y su condicionamiento en el desempeño gubernamental. El caso del área de políticas de saneamiento cloacal d la Municipalidad de Córdoba. *Studia Politicæ*, No. 25, 85:120

Maggiolo, I., & Perozo Maggiolo, J. (2007). Políticas públicas: proceso de concertación Estado-Sociedad. *Revista Venezolana de Gerencia*, 12 (39), 373-392.

Maranto Rivera, M., & González Fernández, M. E. (2015). Fuentes de información. Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo Recuperado de <https://repository.uaeh.edu.mx/bitstream/bitstream/handle/123456789/16700/LECT132.pdf>

Mejía, J. (2012). Modelos de implementación de las políticas públicas en Colombia y su impacto en el bienestar social. *Analecta política*, 2(3), 141-164.

Mejía Tarazona, A. y Ramírez Palacios, D. (2017). El control social en las políticas de hidrocarburos: Un análisis comparado de la participación indígena en Perú y Ecuador. *Politai*, 8(15), 93-110.

Merino, M. (2013). La participación ciudadana en la democracia. México: Instituto Federal Electoral.

Ministerio de Educación Nacional (13 de enero de 2020). Competencias ciudadanas. Recuperado de [https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-235147.html?\\_noredirect=2](https://www.mineducacion.gov.co/1759/w3-article-235147.html?_noredirect=2)

Misión de Observación Electoral-MOE (2012). Mecanismos de participación ciudadana en Colombia: 20 años de ilusiones. Misión de Observación Electoral y la Unión Europea.

Mojica Pinzón, M. L. (2019). Mecanismos de participación ciudadana en relación con las actividades extractivas. Caso extracción de hidrocarburos en el municipio de San Bernardo. (Tesis de Maestría). Universidad Javeriana. Bogotá, Colombia.

Monsiváis, A. (2013). La democracia como política pública: oportunidades para el fortalecimiento democrático. *Revista de Estudios Sociales*, (47), 25-38.

Morales, R. (2014). Participación ciudadana en la formulación de las políticas públicas locales, el caso del distrito VI del municipio de Managua, (2007-2013). (Tesis maestría). Universidad de Chile, Santiago de Chile.

Morales R. (2015). Participación ciudadana en la formulación de políticas públicas locales, el caso del distrito VI del Municipio de Managua (2007-2013). *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 2, 129-151.

Munarriz, B. (1992). *Técnicas y métodos en investigación cualitativa*.

Muñoz Flores, M.E. (2014). El conflicto como unidad de asociación, antagonismo y síntesis. Lucha, cohesión y definición en la huelga de los trabajadores subcontratados de la gran minería del cobre en Chile. *Sociedad y Discurso*, (25).

Murcia Riaño, D. M. (2014). Mecanismos de participación ciudadana en defensa del ambiente y los territorios. CENSAT - Agua Viva y Fundación Evaristo García.

Murillo, P. A. (2016). Formación del sujeto político en la escuela desde el enfoque de las capacidades. (Tesis de maestría). Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Bogotá, Colombia.

Múnera López, M. C. (s.f). Ambiente, desarrollo y sociedad: relaciones complejas. *Planeación, ambiente y territorio: Actualidad, retos y perspectivas*, 31-52.

Muriel, E. (2013). El ambiente una diversidad de concepciones y representaciones. *Revista Docencia, Investigación Innovación*, 2(1), 73-82.

Nirenberg, O. (2006). El diagnóstico participativo local en intervenciones sociales. Centro de Apoyo al Desarrollo Local, Colombia. Obtenido de [http://proinapsa.uis.edu.co/redcups/Biblioteca/Modelo% 20Participativo/EIDiagnostico-44. Pdf](http://proinapsa.uis.edu.co/redcups/Biblioteca/Modelo%20Participativo/EIDiagnostico-44.Pdf)

Núñez, J. (2016). Costos de la conflictividad social en el sector de hidrocarburos en Colombia. Cuadernos PNUD. Bogotá, Colombia.

Ocampo, J. A. (2009). Reconstruir el futuro, globalización, desarrollo y democracia en América Latina. *Revista de la Facultad de Ciencias Empresariales*, 18(32), 199-209.

Orduz Salinas, N. (2014). La consulta previa en Colombia. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales (ICSO).

Orellana, J. (2016). El petróleo; su impacto actual y futuro en la tierra. *Revista LLari*, 12-14.

Organización Internacional del Trabajo (2014). Convenio Núm. 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes. Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas. Lima: OIT/Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Ortiz, M., Matamoro, V., & Psathakis, J. (2016). Guía para confeccionar un mapeo de actores. Bases conceptuales y metodológicas. Documento de trabajo.

Oszlak, O. (2007). El estado democrático en América Latina. Nueva Sociedad, 210(9).

Pardo, L. A. (2018). Extractivismo, derechos y tributación: cooptación del Estado colombiano. Un caso de estudio. Ideas verdes, (11).

Peña Guzmán, M. M. (2008). Derechos humanos y políticas públicas. Recuperado de: <http://repositorionew.uasb.edu.ec/bitstream/10644/1003/1/RAA-21-Pe%C3%B1a-Derecho%20humanos%20y%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas.pdf>

Peralta Duque, B. D. C. (2009). La formación ciudadana en el sistema educativo de Colombia: ¿Una mirada reactiva o transformadora? *Eleuthera*, 3, 165-178.

Pérez, H. A. (2016). Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia. *Universitas Humanística*, (83), 247-273.

Pérez, T. (2005). La perspectiva constructivista en la investigación social. *Revista Tendencias & Retos*, (10), 39-64.

Pía, M. C. (2015). Abducción, método científico e Historia. Un acercamiento al Pensamiento de Charles Pierce, (14), 125-14.

Pinochet Cifuentes, O. (2017). Participación ciudadana en la gestión pública local: El caso de la comuna de Pudahuel (Tesis de maestría). Universidad de Chile.

PNUD (2015). Informe anual de inversiones para el desarrollo 2014 en la estrategia territorial de hidrocarburos. Bogotá, Colombia.

PNUD *et al.* (2016). Diagnóstico de la conflictividad social. Estrategia territorial para la gestión equitativa y sostenible del sector hidrocarburos. Bogotá, Colombia.

Ponce Talancón, H. (2007). La matriz foda: alternativa de diagnóstico y determinación de estrategias de intervención en diversas organizaciones. *Enseñanza e investigación en psicología*, 12(1), 113-130.

Porto Pedrosa, L., & Ruiz San Román, J.A. (2014). Los grupos de discusión. En K. Sáenz López, & G. Támez González, *Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas*. México D.F., México: Tirant Humanidades. (p. 253-273).

Prada Cadavid, Á. M. (2015). Hidrocarburos: marco institucional y legal colombiano. *Derecho Público*, (34), 5-23.

Quintero *et al.* (2011). Metodología para la actuación preventiva de la Procuraduría General de la Nación en las diferentes etapas del ciclo de las políticas públicas. Procuraduría General de la Nación, Bogotá, Colombia.

Ramírez Domínguez, K. (2007). Nuevo regionalismo, cooperación energética y el desarrollo de una estrategia energética global hacia una política de transición (Doctoral dissertation, Universidad Complutense de Madrid, Servicio de Publicaciones).

Ramírez Viveros, J. M. (2015). Modelos de participación ciudadana. Una propuesta integradora. (Tesis doctoral). Universidad Carlos III de Madrid, Madrid, España.

Ramos, C. A. (2015). Los paradigmas de la investigación científica. *Avances en Psicología*, 23 (1), 9-17.

Rettberg, A., Ortiz-Riomalo, J. F., & Yañez-Quintero, S. (2014). Legislando minas. Breve recuento de la legislación minera en Colombia (1829–2001) (No. 012226). Centro de Estudios sobre Desarrollo Económico de la Universidad de los Andes.

Rojas Andrade, R. (2013). El liderazgo comunitario y su importancia en la intervención comunitaria. *Psicología para América Latina*, (25), 57-76.

Rojas Bahamón, M. J. (2019). Representaciones sociales del conflicto socioambiental por exploración petrolera en el bloque nogal, municipio de Valparaiso, departamento del Caquetá. (Tesis Doctoral). Universidad Surcolombiana. Huila, Colombia.

Rodríguez, G. A. 2008. La consulta previa, un derecho fundamental de los pueblos indígenas y grupos étnicos de Colombia. *Revista semillas*, (36/37), 2-10.

Romero Pérez, X. L., & Rosas Martínez, A. (2012). Implementación de la consulta previa en Colombia y su debate actual. A propósito de los pueblos indígenas y tribales. Estudios en homenaje a don José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, CONACYT-Novum, 25-45.

Roth, A. N. (2002). Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.

Roth, A. N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿de la razón científica al arte retórico? *Estudios Políticos*, (33), 67-91.

Salazar *et al.* (2015). Participación ciudadana en la construcción de políticas públicas. Entre la realidad y la utopía. *Revista de la Universidad de Cuenca*, (57) 93-108.

Santibáñez, A., Barra, M., & Ortiz, P. (2009). La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender el funcionamiento de las democracias modernas. Recuperado de [http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores\\_en\\_politica.pdf](http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf)

Sarria, E. (1950). Código de minas y leyes del petróleo: con la jurisprudencia del Ministerio del ramo, del Consejo de Estado y de la Corte Suprema de Justicia. Crítica Jurídica.

Scharpf, F. W. (1997). *Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research*.

Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) 2011. Guía para la formulación de políticas públicas sectoriales. Quito, Ecuador.

Serna de la Garza, J. M. (2010). El concepto de gobernanza. En: Globalización y gobernanza: Las transformaciones del estado y sus implicaciones para el derecho público. Recuperado de <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2818/5.pdf>

Shand, D., & Arnberg, M. (1996). *Background Paper in Responsive Government: Service Quality Initiatives*, OECDE. Paris, Francia.

Silva Jaramillo, S. (2017). Identificando a los protagonistas: el mapeo de actores como herramienta para el diseño y análisis de políticas públicas. *Gobernar: The Journal of Latin American Public Policy and Governance*, 1 (1), 66-83.

Sistema Geológico Colombiano. (26 octubre de 2016). Obtenido de ¿Quiénes somos? <https://www2.sgc.gov.co/Nosotros/AcercaDelSgc/Paginas/Quienes-Somos.aspx#>

Stein, E., & Tommasi, M. (2006). La política de las políticas públicas. *Política y gobierno*, 13 (2), 393-416.

Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gac Sanit*, 15 (3), 259-264.

Tapia, M., Campillo, B., Cruickshank, S. & Morales, G. (2010). Manual de incidencia en políticas públicas. Primera edición, Alternativas y Capacidades. México.

Torres Carrasco, M. (1996). La dimensión ambiental. Un reto para la educación de la nueva sociedad. Proyectos ambientales escolares. Serie Documentos Especiales. Bogotá, Colombia.

Torres-Melo, J., & Santander, J. (2013). Introducción a las políticas públicas: conceptos y herramientas desde la relación entre Estado y ciudadanía. IEMP Ediciones. Bogotá, Colombia.

Unesco, (1990). Actores de las políticas públicas: burócratas, políticos e intelectuales. 42, (1).

Vanguardia (11 septiembre de 2020). Congreso de la República aprobó la Ley de Regalías. Recuperado de <https://www.vanguardia.com/politica/congreso-de-la-republica-aprobo-la-ley-de-regalias-IG2866749#:~:text=Seg%C3%BAAn%20el%20Ministro%2C%20aprobada%20lasocial%20directa%20en%202020%2D2021.>

Valencia Tello, D. C., & De Chuelrl, V. K. (2014). Descentralización y re-centralización del poder en Colombia. La búsqueda de equilibrios entre la nación y las entidades territoriales. *Dikaion*, 23 (1), 171-194.

Vásquez, H. (2012). La historia del petróleo en Colombia. *Revista Universidad EAFIT*, 30(93), 99-109.

Vásquez, O., & Carrillo, M. M. (2017). Políticas públicas para el desarrollo sustentable: horizontes en el siglo XXI. Puebla, México: Benemérita Universidad Autónoma de Puebla y el Instituto de Ciencias de Gobierno y Desarrollo Estratégico.

Velásquez Gavilanes, R. (2009). Hacia una nueva definición del concepto "política pública" *Desafíos*, 20, 149-187.

Velásquez, F., & González, E. (2003). ¿Qué ha pasado con la participación ciudadana en Colombia? Fundación Corona. Bogotá, Colombia.

Velásquez, F. E., & González, R. (2015). La reforma de la Ley de Participación en Colombia. Una experiencia de gobernanza democrática. *Desacatos*, (49), 48-63.

Vidart, D. (1986). Filosofía ambiental: epistemología, praxiología, didáctica (Vol. 6). Editorial Nueva América.

Vildósola Fuenzalida, J. (1999). El dominio minero y el sistema concesional en América Latina y el Caribe. OLAMI.

Villamil, J. (2011). La empresa privada y las políticas públicas. Estudios Técnicos, Inc. No. 2.

Villareal, M. (2009). Participación ciudadana y políticas públicas. Décimo Certamen de Ensayo Político. Nuevo León: Comisión Estatal Electoral.

Vives, M. P (2011). Modelo teórico sobre la génesis y consolidación de la confianza. (Tesis Doctoral). Universidad del Externado, Bogotá, Colombia.

Whittingham, M. V. (2010). ¿Qué es la gobernanza y para qué sirve? *Revista Análisis Internacional*, (2), 219-235.

Ziccardi, A. (2004). Participación ciudadana y políticas sociales del ámbito local. México D.F., México: U. Nacional Autónoma de México.

Zúñiga Urbina, F. (2005). Constitución y dominio público: dominio público de minas y aguas terrestres. *Ius et Praxis*, 11(2), 65-101.

## ANEXOS

### ANEXO 1. CARTA VIRTUAL DE INVITACION PARA VALIDACION DEL MODELO

Mi nombre es EDWARD PASCUAS RENGIFO con cédula de ciudadanía No. 16.186.127 y me encuentro adelantando la investigación doctoral “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, con la finalidad de optar el título de Doctor en Educación y Cultura Ambiental en la Universidad Surcolombiana.

Me dirijo a usted de la manera más cordial, para solicitarle su valiosa colaboración en la validación del “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia” e invitarlo(a) a participar como experto en el análisis y revisión, para emitir un juicio con rigor científico, teniendo en cuenta su trayectoria y reconocimiento profesional.

Para ello, me permito remitir unas preguntas que serán el soporte para la validación del modelo. Agradezco sus comentarios y sugerencias, esperando obtener respuesta antes del 12 de noviembre del año en curso, a través de este mismo medio.

Correo electrónico: pascuase@yahoo.es

Enlace de validación google forms:

[https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSf\\_EnjliRV8XNBbbpEd5QvYQ0iVtUgsVwHP3Ksa2xMe9Hcow/viewform](https://docs.google.com/forms/d/e/1FAIpQLSf_EnjliRV8XNBbbpEd5QvYQ0iVtUgsVwHP3Ksa2xMe9Hcow/viewform)).

Su concepto será incluido en el manuscrito, que será radicado en el programa doctoral en Educación y Cultura Ambiental en la Universidad Surcolombiana.

Nombres y apellidos del jurado validador:

Perfil Profesional:

Correo Electrónico: Teléfono de contacto:

**Pregunta 1. De acuerdo al “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, ¿Considera usted que este modelo es pertinente para la construcción de las políticas públicas, desde la perspectiva de la participación ciudadana?**

Si.

No.

¿Por qué?

**Pregunta 2. De acuerdo al “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, ¿Considera usted que este modelo puede servir de referencia para orientar la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?**

Si.

No.

¿Por qué?

**Pregunta 3. ¿Qué le incluiría usted a este modelo o qué sugerencias tiene al respecto?**

**ANEXO 2. CONCEPTO VALIDADOR JURADO EXPERTO 1**

Nombres y apellidos del jurado validador: **Juan José Burgos Acosta**

Perfil Profesional: Posdoctor en Educación, Ciencias Sociales e Interculturalidad. Doctor en Educación, Magister en Educación, Magister en Estudios Políticos, Licenciado en Filosofía. Licenciado en Teología. Investigador Asociado Colciencias

Correo Electrónico: chasjjba14@yahoo.es

Teléfono de contacto: 3152041317

**Pregunta 1. De acuerdo al “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, ¿Considera usted que este modelo es pertinente para la construcción de las políticas públicas, desde la perspectiva de la participación ciudadana?**

Si. X

No.

¿Por qué?

Las políticas públicas constituyen hoy en un país como Colombia el músculo necesario para fortalecer los procesos de participación ciudadana en los distintos territorios. En este sentido considero que la propuesta es viable porque integra una política sólidamente construida para un sector específico. Dada la situación compleja que vive Colombia, entre ellas, algunos vacíos asociados a la participación directa de las comunidades en los planes de gobiernos tanto nacionales como locales, resulta significativo un modelo como este que permita un espectro más amplio de inclusión de los ciudadanos.

**Pregunta 2. De acuerdo al “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, ¿Considera usted que este modelo puede servir de referencia para orientar la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?**

Si. X

No.

¿Por qué?

Considero que el modelo está concebido desde una mirada de política que los griegos llamaron *Politike*, asociada a la preocupación por temas y problemas de institucionalidad, legalidad, participación, organización y en general toda la gestión de la que tradicionalmente se ocupa la política. En este sentido, la forma como está presentado el modelo cumple una serie de fases reflejadas en unas representaciones esquemáticas que dan cuenta de las dinámicas de participación de todos los actores involucrados y el papel de cumple cada uno de ellos dentro la propuesta metodológica del modelo en cuestión. En razón a lo anterior, es claro que constituye un derrotero importante que muestra una posible ruta para construir ciudadanía alrededor del sector de Hidrocarburos en el país, temas y problemas de por sí muy complejos cuando se trata de poner en marcha políticas reales que beneficien a toda la comunidad.

**Pregunta 3. ¿Qué le incluiría usted a este modelo o qué sugerencias tiene al respecto?**

Algunos aspectos quedan por fuera del proceso y podrían darle mayor relevancia e impacto, no tanto visto desde lo meramente práctico, sino también a propósito de miradas más críticas. PRIMERO: los "principios rectores" está presentados de manera muy lineal, lo cual no permite que haya discusión entre cada uno de ellos, con literatura, en algunos casos, más actualizada y fresca que permita emerger una perspectiva más crítica. Así, el ejercicio resulta la aplicación de una mirada, como lo dije en el primer punto, más desde la *politike*, lo cual es legítimo, pero le quita alcance al modelo. Los griegos también hablan de una política como *politeia*, que va más allá de lo meramente institucional y que hoy ha cogido mucha fuerza en algunos sectores académicos, tendientes a la ejecución de políticas públicas que giren alrededor de todos los sistemas de la vida, incluida la de los seres humanos, es decir, más biocentristas que antropocentristas. Colocar también en el centro la vida de todos los seres vivos, le daría un plus al modelo alineado, además con alternativas internacionales que se resisten a continuar aplicando políticas que alimentan un capitalismo explotador de la naturaleza, en la cual, por ejemplo, se impone la idea de cambiar agua, por petróleo. SEGUNDO: pasa lo mismo con las "definiciones conceptuales", las cuales aparecen más como un glosario que como un análisis en el cual se siente una posición clara que permita articular conceptos, tales como democracia, ciudadanía, lo público, etc., tendientes a fundamentar un modelo desde una apuesta alternativa y no meramente descriptiva. En tratándose de una tesis doctoral, quizás ese vacío le pueda restar. TERCERO: al esquema o cuadro "niveles de intervención", "mecanismos de participación", la categoría sujeto político, siento que no está bien ubicada, porque aparece fuera del proceso; se sugiere buscar la forma de reubicarlo para que quede más claro a qué se refiere.

### ANEXO 3. CONCEPTO VALIDADOR JURADO EXPERTO 2

Nombres y apellidos del jurado validador: **Lucelly Correa Cruz**  
Perfil Profesional: Doctora en Educación y Cultura Ambiental.  
Correo Electrónico: lucellycorreacruz@gmail.com  
Teléfono de contacto: 3134836903

**Pregunta 1. De acuerdo al “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, ¿Considera usted que este modelo es pertinente para la construcción de las políticas públicas, desde la perspectiva de la participación ciudadana?**

Si. X  
No.

¿Por qué?

Porque se realizó un estudio sistemático y detallado de los aspectos relevantes en la construcción de políticas públicas del sector de hidrocarburos de Colombia.

**Pregunta 2. De acuerdo al “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, ¿Considera usted que este modelo puede servir de referencia para orientar la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?**

Si. X  
No.

¿Por qué?

La metodología es clara y se presenta paso a paso cada uno de los aspectos a tener en cuenta en estudios y procesos similares.

**Pregunta 3. ¿Qué le incluiría usted a este modelo o qué sugerencias tiene al respecto?**

Considero que sería interesante detallar el apartado de la evaluación en el modelo propuesto.

#### ANEXO 4. CONCEPTO VALIDADOR JURADO EXPERTO 3

Nombres y apellidos del jurado validador: **Alexander Molina Cabrera**  
Perfil Profesional: Doctor en Ingeniería  
Correo Electrónico: almo@utp.edu.co  
Teléfono de contacto: 3123462388

**Pregunta 1. De acuerdo al “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, ¿Considera usted que este modelo es pertinente para la construcción de las políticas públicas, desde la perspectiva de la participación ciudadana?**

Si.  X

No.

**¿Por qué?**

El modelo conceptual y metodológico promueve e invita a los ciudadanos a que se involucren de manera directa en acciones públicas de beneficio colectivo, con una visión amplia y argumentada para dar soluciones a problemáticas que se viven hoy en día en el sector minero energético en Colombia, considero que es pertinente que se genere el fortalecimiento a la participación ciudadana para la toma de decisiones de alto impacto. Adicionalmente la participación ciudadana ayuda a entender la dinámica productiva y la importancia del energético explotado en el desarrollo productivo. De hecho, en el congreso Enercol organizado por ACIEM siempre sale a relucir el tema de la relación con las comunidades y las enormes distancias que existe entre la comunidad y los agentes industriales del sector de hidrocarburos.

**Pregunta 2. De acuerdo al “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, ¿Considera usted que este modelo puede servir de referencia para orientar la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?**

Si.  X

No.

**¿Por qué?**

El modelo metodológico plantea la articulación entre los diferentes actores de la sociedad, y además fortalece el trabajo intersectorial por parte de las entidades del Gobierno a nivel municipal, departamental y nacional y de estas con la ciudadanía: Así se aborda de manera conjunta las necesidades relevantes del sector de hidrocarburos a que hace referencia.

**Pregunta 3. ¿Qué le incluiría usted a este modelo o qué sugerencias tiene al respecto?**

Profundizar en los instrumentos que le permitieran al país aumentar su capacidad como Estado para que se logren articular acciones que resuelvan las problemáticas estructurales que generan la conflictividad del sector. De igual forma, al sector académico lograr vincularse de manera integral y jugar como actor mediador, con ámbito de participación a lo largo y ancho del territorio nacional.

## ANEXO 5. CONCEPTO VALIDADOR JURADO EXPERTO 4

Nombres y apellidos del jurado validador: **Vicente Hormizda Mosquera**

Perfil Profesional: Ingeniero de petróleos con maestría en ingeniería de petróleos y gas y especialización en gerencia de hidrocarburos

Correo Electrónico: gerencia@ohcys.com.co

Teléfono de contacto: 3114518056

**Pregunta 1. De acuerdo al “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, ¿Considera usted que este modelo es pertinente para la construcción de las políticas públicas, desde la perspectiva de la participación ciudadana?**

Si. X

No.

¿Por qué?

La forma en que se abordan los mecanismos y espacios de intervención de la participación ciudadana en las políticas públicas del sector de hidrocarburos es muy clara.

**Pregunta 2. De acuerdo al “Modelo conceptual y metodológico de participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia”, ¿Considera usted que este modelo puede servir de referencia para orientar la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?**

Si. X

No.

¿Por qué?

Tiene los insumos para ayudar a construir una política petrolera desde el punto social

**Pregunta 3. ¿Qué le incluiría usted a este modelo o qué sugerencias tiene al respecto?**

Un ejemplo práctico de un proyecto que sirva de referencia

## ANEXO 6. Participantes de las entrevistas en profundidad

### Área Política

Entrevistados	Fidel Prieto
E1	Concejal Municipio de Florencia, Caquetá.
Núcleos de las preguntas	20 de agosto de 2019
	Entrevista No. 1
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Es importante reconocer que la participación ciudadana ha sido el mecanismo más expedito y de mayor influencia que se ha generado en Colombia, para que las comunidades decidan cuándo quieren que un proceso se lleve a cabo o no. Mediante este mecanismo la ciudadanía también tiene la oportunidad de rechazar decisiones cuando se toman del orden nacional, al considerar que tales decisiones afectan la estabilidad de las comunidades.
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos?	El sector de hidrocarburos utiliza varios mecanismos, sin embargo, no se están realizando de manera clara para las comunidades, debido a que las actividades de hidrocarburos se realizan en zonas rurales, donde las comunidades tienen bajo nivel académico, y en ocasiones las convocatorias de las empresas para informar las actividades que van a desarrollar no son claras. A veces estas convocatorias invitan a socializar un tema y no a tomar decisiones, donde las comunidades terminan firmando o aceptando procesos para el beneficio de las empresas. En algunas zonas han aplicado cabildos abiertos, en otras partes se han realizado reuniones de concertación y socialización con las comunidades, pero, en definitiva, cuando se llevan más esperanzas y propuestas para mejorarle ciertas condiciones a las comunidades, ellas terminan tomando decisiones y firmando por la necesidad o por las soluciones que pueden brindar las empresas para las veredas y no por el conocimiento real que tengan de los procesos.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	El gobierno nacional ha creado un marco normativo suficiente para que se dé la participación ciudadana, lo que sucede es que hay desconocimiento por parte de la ciudadanía hasta dónde llega su incidencia o cuáles son las capacidades de las comunidades en la toma de decisiones. El sector de hidrocarburos en Colombia ha mostrado que es donde se tienen más falencias al momento de aplicar los distintos mecanismos de la participación ciudadana. Las personas desconocen estos procesos y por eso terminan generando protestas, sin antes haberlo intentado con los mecanismos de participación ciudadana que existen y que son legítimos en Colombia. Estas protestas se han dado porque las multinacionales han ofrecido obras de infraestructura a las comunidades y ellas en medio de sus necesidades terminan aceptando la entrada de las empresas a sus territorios. Luego las comunidades se dan cuenta que dichas obras afectan el entorno, más de lo que se creía.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Las políticas públicas en Colombia deben ser claras y precisas. Así mismo, deben tener la participación de las comunidades y los procesos de socialización deben realizarse al mismo tiempo, con las personas que no estén a favor de las actividades del sector petrolero, de manera que puedan argumentar los beneficios y posibles daños que se van a generar con las actividades hidrocarburíferas en los territorios. Pienso que las comunidades tienen derechos y el estado tiene la obligación de dar a conocer los posibles daños para que las comunidades tomen decisiones de manera informada y no lo hagan como se ha venido realizando hasta el momento, donde las empresas no dan a conocer todas las acciones que se van a realizar y que pueden impactar negativamente a la ciudadanía y a los ecosistemas.
¿Cuál es la percepción del Ministerio de Minas acerca de los retos o desafíos que enfrentan las políticas públicas de hidrocarburos?	El principal reto que tienen las empresas de hidrocarburos es lograr mediante estudios claros, precisos y especializados, que las actividades de exploración y explotación no son tan lesivas, como lo manifiestan diversos grupos de ambientalistas. Mientras no existan esos estudios especializados o se cambien las estrategias, se tendrá que seguir creyendo en los análisis que realizan los grupos de ambientalistas, acerca de los impactos negativos que generan las actividades de hidrocarburos en los territorios. Cada día se escucha nueva información acerca de los riesgos que genera el sector de hidrocarburos, pero no se genera la discusión con las empresas y con el gobierno para desmentir, debido a que el gobierno y estas multinacionales no realizan estudios especializados para desmentir los daños y los prejuicios a los diversos ecosistemas que existen en Colombia. Soy defensor del argumento "petróleo sí, pero no así", porque soy consciente de la necesidad de esta industria en la vida cotidiana. La necesidad en el sector es apostarle a reducir los impactos negativos, para que las comunidades puedan tomar decisiones de manera que beneficie a todos.
¿Qué elementos deben incluirse en las políticas públicas de hidrocarburos?	Son prioritarias las concertaciones con las comunidades para que se puedan tomar decisiones. Dichas concertaciones deben quedar grabadas para demostrar que estos procesos se realizaron con el rigor necesario, donde las empresas y el gobierno expongan los beneficios y los perjuicios de las actividades de exploración y explotación en los territorios. Estas concertaciones deben tener en cuenta la participación de todos los sectores de la sociedad civil, incluyendo los que están a favor y en contra, para que se lleven a cabo democráticamente

	la toma de decisiones. Si no se cumplen con estos requisitos, no se deberían aprobar ningún estudio o actividades de hidrocarburo en las regiones.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	La desinformación. Las empresas no entregan información clara y precisa de los procesos que van a realizar en las regiones, omiten acciones y cuando las comunidades empiezan a descubrir que se realizan procesos que no fueron concertados y se generan perjuicios en las zonas donde operan los proyectos de hidrocarburos, entonces, las comunidades se molestan y rechazan las acciones a través de protestas, incluso de manera violenta. Así las cosas, los mecanismos de rechazo y de protesta son totalmente válidos y legales, desde la perspectiva de la cordura y no de la violencia. Lamentablemente, la desinformación genera indignación y molestia en las comunidades, porque les entregan información inadecuada, inapropiada, incluso acomodada, lo que genera que las comunidades utilicen mecanismos como las protestas, para sentar sus voces de rechazo frente a procesos que no fueron claros desde el principio de las concertaciones.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Se debe avanzar en que esté el Estado en medio de estas decisiones, siendo fundamental el acompañamiento a las comunidades para la toma de decisiones. No se puede permitir que lleguen solo los representantes de las petroleras a socializar los procesos de intervención en las regiones, porque eso está generando que, mediante manipulaciones, algunos líderes sociales tengan la puerta de entrega en algunas comunidades que toman decisiones con total desconocimiento de lo que están haciendo y de lo que están aceptando. Considero que el Estado y el gobierno debe ponerse al frente de impacto ambiental, no pueden desconocer las afectaciones que se presentan en el ambiente por causa de las actividades de hidrocarburos, donde el gobierno aprueba licencias de explotación petrolera en zonas de reserva de reserva ambiental o de la Amazonía. En Colombia, el gobierno debe blindar ciertos sectores del país, de manera total de las políticas de exploración petrolera, así se tengan millones de millones de fósiles para explotar. ¿Cómo se pueden proteger esos ecosistemas a los que usted hace mención? La protección es una situación inherente a la explotación y exploración. Si se tienen unos ecosistemas que se deben proteger, el mejor mecanismo para poderlos blindar es no hacer explotación y explotación en esas zonas. Colombia tiene unas zonas amplias desérticas, llanos y otros paisajes que pueden ser revisados en su capacidad de fósiles para explotar y explorar. No se puede seguir ejerciendo impacto ambiental negativo en territorios importantes de conservación ambiental para el país. Colombia, cada día se acerca más a los países en el mundo donde se presentan altas tazas de deforestación y a los países que están siendo afectados por el cambio climático.
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	La políticas públicas del sector de hidrocarburos deben ser construidas por ingenieros del área, por los ingenieros ambientales, por los diferentes representantes de los partidos políticos del país, por representantes de las comunidades donde se realizan los procesos de exploración y explotación petrolera, por otros líderes de la sociedad civil, con la participación amplia de organismos internacionales que acompañen y vigilen que estos procedimientos se realizan de la forma más académica y democrática posible. Cuando usted hablaba de diferentes actores, ¿bajo qué organización legalmente constituida considera que pueden traerse como actores para que le aporten a la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia? El mecanismo en Colombia para la construcción de los liderazgos está muy estipulado desde las juntas comunales, ellos están organizados en presidentes de las juntas de acción comunal y ediles, por lo tanto, el proceso de organización política en Colombia, desde las bases hacia arriba es el que debe ser tenido en cuenta para acompañar la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos.
¿Desde su rol institucional, se reconoce usted como un actor relevante en la construcción y ejecución de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	El ciudadano es un actor muy importante dentro del proceso de construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos y, en esta medida, se debe asumir interés y compromiso participativo para debatir, argumentar y proponer soluciones a los conflictos que se presentan en el sector. Desde mi cargo como concejal estaré siempre acompañando a los líderes sociales y a las comunidades, porque son ellos quienes desde sus comunidades defienden con las uñas la defensa del territorio. Desde su rol como concejal ¿cómo se puede apoyar ese blindaje que usted propone? Como concejal se han realizado procesos importantes como el plan de ordenamiento y manejo de cuencas hidrográficas (POMCA) del río Hacha, en el cual ciertas zonas han quedado blindadas, teniendo en cuenta que hay zonas en el municipio de Florencia que están por encima de la cota de los 1.000 msnm, donde el gobierno no ha respetado y ha dado permiso para la exploración y explotación petrolera. El consejo de Florencia ha blindado mediante acuerdos municipales estos territorios, debido a que no pueden ser intervenido, teniendo en cuenta que existe normatividad ambiental que protege estas zonas para la explotación petrolera. También se han blindado zonas para el manejo del uso del territorio, teniendo en cuenta que Florencia está ubicada en un paisaje de cordillera, con importantes zonas de reserva y conservación ambiental. Así mismo, este municipio cuenta con importantes fuentes hídricas que surten el río Caquetá y más hacia abajo el río Amazonas. Es decir, desde el Concejo de Florencia se ha trabajado en el POMCA del río Hacha, donde este tipo de acciones que ordenan ambientalmente el territorio sería uno de sus aportes para la protección del ecosistema de Florencia. El POMCA del río Hacha son herramientas que se han acompañado desde el Concejo, no son construidas por nosotros, sino por personas especializadas en estos temas, simplemente se ha realizado el acompañamiento necesario desde el Concejo de Florencia, para este proceso tenga la validación jurídica necesaria y tenga el peso de ley que se requiere para la defensa del territorio.

Entrevistados	Dolly Aguirre
E2	Alcaldesa de Milán, Caquetá del periodo 2014-2018
Núcleos de las preguntas	23 de octubre de 2019
	Entrevista No. 2
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Muy importante este tema, se debe socializar las políticas públicas con los ciudadanos antes de ser aprobadas, porque son los ciudadanos los que dicen si están de acuerdo o no en su aprobación, sobre todo en municipios donde hay presencia de grupos minoritarios, como es el caso de Milán donde hay ocho resguardos indígenas.
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos?	No sabía que existía unas políticas públicas del sector de hidrocarburos, pero si en Colombia ya existe, me parece muy bien, porque se regularía la manera en que se operan este tipo de proyectos y la forma en que se realizan las consultas a las comunidades de aquí en adelante. Al respecto, ¿considera entonces que no ha sido visible unas políticas públicas del sector de hidrocarburos en su municipio? Se ha explicado diferentes metodologías con respecto al sector de hidrocarburos, pero nunca se ha socializado una política pública en el municipio.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Es nuevo lo de la política pública, pero es muy necesario. Durante el 2019 se aprobaron otras políticas públicas en el país como la de juventudes, de mujeres, de discapacitados y ahora la del sector de hidrocarburos.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Socializando a las comunidades, capacitando a los entes territoriales y dando inducción respecto a lo que contempla estas políticas para los diferentes territorios, de manera que se pueda tener un concepto más claro y así participar de las decisiones.
¿Cuál es la percepción del Ministerio de Minas acerca de los retos o desafíos que enfrentan las políticas públicas de hidrocarburos?	El principal reto que enfrenta esta política es lograr quitar el paradigma que los hidrocarburos es perjudicial para las regiones. En la construcción de las políticas públicas debe lograrse sensibilizar a las comunidades con procesos investigativos y técnicos para que se tenga suficientemente argumentadas las discusiones. Usted ha mencionado la importancia de tener comunicación directa con las comunidades y llevar información técnica para que ellos puedan participar. ¿Qué otros elementos deben incluirse en las políticas públicas de hidrocarburos? Las reparaciones o compensaciones ambientales, porque los hidrocarburos no son malos, lo que pasa es que se realizan malas prácticas ambientales que generan impactos negativos a las comunidades y a los ecosistemas. Deben incluirse procesos de prevención para que se planifique las acciones y se actúe frente al riesgo.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	La mala información y la percepción equivocada que se tiene de los hidrocarburos. No se puede desconocer los daños que se han generado a los ecosistemas, pero muchos se han reparado y otros se han podido prevenir, pero no se han realizado las acciones, porque no se cuenta con los protocolos de prevención
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Si dentro de las políticas públicas quedan incluidos procesos de prevención, de socialización, de explicarle técnicamente a las comunidades los efectos y las oportunidades para los territorios, se puede generar confianza y credibilidad hacia las políticas públicas.
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Ambientalistas, especialistas en hidrocarburos, geólogos, las comunidades, el sector educativo, los gremios productivos y sociales, la industria, el comercio y otros sectores que hagan presencia en los territorios. ¿Qué figura legal y legítima debe dirigir estos procesos? Personas y técnicos que tengan que ver con el medio ambiente y de todos los sectores sociales, productivos, políticos y académicos, porque debe ser integral y participativa, de manera que represente a todos los sectores y quede consignado los puntos de visto de todos lo que creen pueden salir perjudicados con la implementación de estas políticas públicas. ¿Bajo qué organización deberían estar representadas las comunidades para participar de estas políticas públicas? Las Juntas de Acción Comunal. Cada junta tiene un presidente, pero a su vez todas las juntas están representadas por un representante.
¿Desde su rol institucional, se reconoce usted como un actor relevante en la construcción y ejecución de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Como representante de una comunidad y de una sociedad sí.
¿Considera que los planes de ordenamiento territorial son relevantes para aportar en la construcción de las políticas públicas, sobre todo en el sector de hidrocarburos?	Si claro, porque es un documento técnico donde se han identificado áreas de protección y conservación que no pueden tener otro uso diferente, por lo tanto, este documento representa un apoyo técnico para las comunidades al momento de rechazar los proyectos de hidrocarburos.

Entrevistados	Andrés Triana
E3	Presidente Federación de Personeros de Colombia
Núcleos de las preguntas	16 de septiembre de 2019
	Entrevista No. 3
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	La política pública debe nacer de una necesidad, de una situación problemática en la comunidad. Para la construcción de las políticas públicas se requiere que la comunidad participe, porque es la implementación de proyectos, propuestas y propósitos que el Estado va a generar para satisfacer las necesidades de una población, donde la ciudadanía tiene la oportunidad de incidir en la construcción de las políticas públicas.
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos?	Las consultas previas se vienen adelantando en Colombia, no para el desarrollo de una política pública, sino para la implementación de una acción concreta de algún proceso de hidrocarburos, bien sea de exploración o de explotación. Si la pregunta se refiere a las formas de participación ciudadana para el desarrollo de una política pública, se puede decir que en Colombia la participación ciudadana no se refleja, debido a que la responsabilidad la asume directamente el Estado, donde poco se escucha a las comunidades. Las acciones que se realizan son más de comunicación, donde las empresas del sector informan o socializan a las comunidades las actividades que se van a desarrollar en los territorios donde se explorará o se explotarán hidrocarburos. Estas actividades no tienen relación con procesos de construcción de las políticas públicas, debido a que la percepción de la ciudadanía es que las políticas públicas le corresponde formularlas al Estado, donde poca participación ha tenido las comunidades en la construcción.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Considero que no se promueven. Lo que se evidencia es que se generan unos procesos de socialización de las acciones que van a realizar las empresas petroleras en los territorios, que no apuntan a lo que verdaderamente debería ser el desarrollo de una política pública de hidrocarburos. La ciudadanía no tiene conocimiento acerca de los mecanismos a los que puede acceder para incidir en la construcción de una política pública. No se tienen en cuenta a las comunidades para proponer o para generar un diálogo donde ellas puedan incidir en la formulación de las políticas públicas. Se convoca a las comunidades para enterarlas o darles a conocer las actividades que se van a realizar, sin que ellas puedan participar o incidir en los procesos o en la toma de decisiones. Al respecto, ¿cuál sería la figura, la estrategia o el mecanismo que pudiera atender este llamado? Pienso que la figura sería una Ley de la República que obligue al Estado colombiano a dar cumplimiento a la construcción de una política pública del sector de hidrocarburos. Es importante priorizar el componente ambiental en las políticas públicas, teniendo en cuenta el contexto de cada región y las particularidades de cada territorio, para el caso de la región Amazónica, deben blindarse los ecosistemas estratégicos, donde se establezca que estos hábitats no pueden intervenir para exploración ni explotación de hidrocarburos. Frente a lo anterior, además del componente ambiental, ¿qué otros elementos se deberían incluir al momento de diseñar o formular una POLÍTICAS PÚBLICAS del sector de hidrocarburos? RTA: Además de priorizar el componente ambiental como prioritario para proteger y conservar los ecosistemas de cual daño o impacto, también es importante que se generen por parte del Estado mecanismos de recompensa o de indemnización administrativa a personas que sufren afectación en sus tierras. Si el gobierno tuviera en cuenta todo el impacto social, ambiental y económico que se generan en los territorios donde se desarrollan estos proyectos de hidrocarburos, el Estado pensarían muy bien si se le otorga o no una licencia o una concesión a las empresas petroleras para que lleven a cabo su proceso industrial. Es necesario que el Estado evalúe la relación costo beneficio de los proyectos de hidrocarburos no sólo desde el punto de vista económico, también desde el componente social y ambiental. Se requiere que el Estado realice ejercicios más prospectivos, donde se analice el impacto de estos proyectos a largo plazo y no por un periodo de gobierno. Es necesario analizar el impacto de estos proyectos para las futuras generaciones y reflexionar acerca de los principios de precaución y prevención en relación a lo que implica la explotación de hidrocarburos, para generar procesos de desarrollo sostenible en territorios o ecosistemas que son necesarios se deben conservar para el futuro de la vida.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Se deben llamar a todas las partes, las entidades gubernamentales que tiene incidencia en todos los territorios, entre ellos, los alcaldes, personeros, concejales, representantes del Estado. También las comunidades o la ciudadanía donde están focalizados los proyectos de hidrocarburos, debido a que son los directamente afectados por las acciones que se realizan de exploración y explotación. Existe desarticulación institucional, debido a que no se conoce el rol que cumple cada institución frente a la generación de las políticas públicas del sector de hidrocarburos. Esta situación genera desconfianza en la ciudadanía, porque no existen los medios o no se han generado los mecanismos para que ellas sean escuchadas y se genere un dialogo directo, franco y

	constructivo para que se formulen propuestas donde las comunidades se expresen y se puedan generen acuerdos donde se beneficien todos. Usted ha hecho mención acerca de los retos y los desafíos que puede enfrentar las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	La falta de tacto o la manera en que las empresas y el mismo gobierno abordan a las comunidades para darles a conocer los procesos que se desarrollarán en las regiones que han sido concesionadas. Las empresas y el gobierno muchas veces vulneran los derechos de las comunidades y re-victimizan a la población, porque son comunidades que han padecido el conflicto armado y de nuevo son amenazadas, hostigadas y se ven enfrentadas a nuevos conflictos que surgen en la dinámica de exploración y explotación de hidrocarburos. Las comunidades sienten desconfianza de las empresas, del gobierno y de la institucionalidad, haciendo que los procesos sean difíciles y conflictivos cuando se inician las actividades de exploración o explotación. Todo esto se genera porque la ciudadanía no es escuchada y no los integran en la toma de decisiones de los proyectos de hidrocarburos.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Se necesita generar diálogos constructivos, avanzar en discusiones regionales y nacionales con todos los actores que deben tenerse en cuenta para participar en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos. Se necesita que el Estado, y concretamente, el gobierno escuche a las comunidades para generar acuerdos que beneficie a todos.
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	El estado debe implementar metodologías adecuadas para seleccionar los representantes de las comunidades que van a participar en la construcción de las políticas públicas, sin olvidar que las comunidades tienen derecho a elegir sus representantes y serán ellas quienes tomen la decisión de cómo los eligen. El Estado debe proporcionar mecanismos o garantías para la ciudadanía ejerza su derecho a participar de los asuntos públicos
¿Desde su rol institucional, se reconoce usted como un actor relevante en la construcción y ejecución de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Sí. Los personeros dentro de las funciones que nos asigna el Estado, tenemos que velar por la promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y los intereses de la sociedad. Desde esta perspectiva, las personerías son un actor relevante que deben acompañar los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas.

Entrevistados	Santos Arias Arias
E4	Administrativo Corporación Autónoma Regional de Santander
Núcleos de las preguntas	9 de agosto de 2019
	Entrevista No. 5
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Las políticas públicas deben estar orientadas a beneficiar a la población, por ende, son los ciudadanos los que mejor aportan para el conocimiento del medio objeto de la política a implementar. ¿Cómo se pueden articular esa participación ciudadana en los municipios con la presencia de ese tipo de comunidades? Audiencias públicas, consulta previa
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Además de la participación ciudadana, debe incentivarse la participación de la academia, ya que gran parte de las informaciones que llegan a las comunidades tienen vicios de veracidad.
¿Cuál es la percepción del Ministerio de Minas acerca de los retos o desafíos que enfrentan las políticas públicas de hidrocarburos?	Falta mucho conocimiento sobre el tema de hidrocarburos y la responsabilidad social y ambiental en su manejo.
¿Qué elementos deben incluirse en las políticas públicas de hidrocarburos?	Además de la participación ciudadana y de las academias, los parámetros de manejo socioambiental en las diferentes etapas del manejo de los hidrocarburos, así como la auténtica participación del estado en los resultados de su explotación, en beneficio de las comunidades.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	Principalmente motivos económicos.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	En la aplicación de las políticas y normas, así como en el manejo centralizado de los beneficios, para evitar los vicios corruptos que se dan en el medio
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del	La comunidad de base, la comunidad representada en los ámbitos democráticos, la Academia, los líderes con conocimiento social, ambiental, legal y económico.

sector de hidrocarburos en Colombia?	
¿Desde su rol institucional, se reconoce usted como un actor relevante en la construcción y ejecución de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Pienso que el conocimiento socioambiental adquirido a través del desempeño laboral y las bases de conocimiento académico, se puede aportar para la toma de decisiones por parte de quienes son más doctos en la materia, pero que desconocen realidades sociales y ambientales.

Entrevistados	Luisa Fernanda Baca
E5	Delegada de la Ministra de Minas y Energía
Núcleos de las preguntas	12 de febrero de 2020
	Entrevista No. 4
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Considero que las políticas públicas para que sean legítimas y para que recojan las necesidades puntuales que tiene el país en materia de hidrocarburos, es necesario que se habiliten escenarios donde la ciudadanía incida en las decisiones que el gobierno propone en materia proyectos hidrocarburífero y planes de asignación de áreas.
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos?	Como tal no existe una política pública en materia de participación en estos momentos, de hecho, en materia de participación, el gobierno se está trabajando en el marco de una política pública de participación. Lo que sí existe son los modelos de relacionamiento con las comunidades cierto y unas estrategias de trabajo que llegan a territorio a nivel de hidrocarburos existe la estrategia de relacionamiento territorial y la estrategia territorial de hidrocarburos, en otros niveles si hay habilitados otros escenarios de unas mesas de trabajo con diferentes comunidades, como por ejemplo en los diferentes sectores en el putumayo se habilitaron unas mesas de diálogo de trabajo de relacionamiento con las comunidades en donde se construyó de manera participativa una agenda de desarrollo local, así como en el Casanare y como en el César así se construye una agenda abierta del sector minero energético para que las comunidades participen, no como política pública y eso lo reconocemos hay un vacío y se ha venido poniendo sobre la mesa la construcción de una política particular para el sector minero energético en materia de participación tenemos escenarios de diálogo y de relacionamiento. En las lecciones aprendidas, ¿Qué se ha adelantado desde el Ministerio de minas y energía, o en qué se está trabajando para consolidar una propuesta de política pública? La sentencia de la corte SU 095 le ordena al estado que Defina un mecanismo de coordinación y concurrencia de participación ciudadana, efectivamente se ha venido trabajando en una propuesta de participación ciudadana que se va a herir a esa sentencia 095, que se está proponiendo, se está pensando; una propuesta en marco de una respuesta a la corte constitucional
¿Qué hacer con las manifestaciones de las comunidades que rechazan las actividades del sector minero energético, ¿Cuál es el reto del Ministerio de Minas y Energía para llegar a abordar todas esas conflictividades en los territorios?	Son muchos los retos que debe asumir el Ministerio de minas y energía, pero le apuesta es para la prevención como los canales de diálogos con las comunidades que no están mediados con una vía de hecho, sino como el Ministerio tiene la capacidad de generar una relación de diálogo con los territorios, fuera del marco que genera una mesa de diálogo esa prevención implica diferentes herramientas o diferentes visiones que genere confianza sumando muchas herramientas diarias de trabajo, la transparencia que se habilita en escenarios claros para que las comunidades sepan cuáles son los beneficios de las actividades de hidrocarburos, cómo se están invirtiendo las regalías el marco de la transparencia socio-ambiental, qué hacen las empresas para que puedan visibilizar todos los protocolos, sus herramientas de trabajo socio ambiental; a nivel del diálogo vemos que es muy importante. También en cómo hacer énfasis en herramientas de formación y de pedagogía con las comunidades, porque los diálogos no suelen darse de manera horizontal, sino que en la relación estado y comunidad hay asimetrías, hay relaciones de poder. Si vemos que para prevenir un poco de conflictividad se requiere generar escenarios de mayor pedagogía para que se entienda muy bien qué hace el sector y cómo opera, entonces, se puede desmitificar un poco de estigmas que se tienen frente al sector.
¿Cómo lograr saltar el reto en el que las orientaciones lleguen a las áreas de influencia directa de los proyectos de hidrocarburos, a sabiendas que los escenarios de conflictividad surgen en todos los lugares, tales como redes sociales, radio, etc.? ¿Cómo empezó el Ministerio a masificar la	Desde dos perspectivas, la primera es la estrategia de comunicación que se está fortaleciendo en el Ministerio de minas y energía y se ha planteado, que frente y particularmente genera muchas respuestas son los temas de fracking, y se debe contar con una estrategia de comunicación muy fuerte, que vayan mediado con lo que se publica en la página, centros de transparencia donde cualquier persona puede Ingresar a ver lo que se está haciendo en un proyecto piloto particular, el trabajo con las universidades particularmente en las zonas de influencia de los proyectos pero también a nivel nacional esas comunicaciones y trabajo articulado con las universidades. Existe multiplicidad de actores al interior de las universidades y existen actores relevantes para el sector, los actores educativos manifiestan que el gobierno nacional o que las

información o la pedagogía en temas técnicos, que no son comunes en este tipo de comunidades?	instituciones no han sido tenidas en cuenta para participar en las actividades ligadas al sector de hidrocarburos.
¿Se ha contemplado trabajar con las universidades en pedagogía?	En estos momentos no se tiene una propuesta, pero si se reconoce que son unos actores importantes del sector, el Ministerio de minas y energía es el motor de la política pública en Colombia Pero quizás el que tiene la institución para poner a mover un poco más ese rol está en las agencias, en este caso la agencia Nacional de hidrocarburos pero sin duda la universidad, La academia, es un actor que está allí y que sí es importante vincularlo de manera más directa y más estratégica.
Se identifica en las redes sociales la multiplicidad de conceptos y se observan posturas en contra del sector de hidrocarburos en redes sociales y sus argumentos en temas ambientales, ¿El Ministerio de minas y energía cómo aborda el fortalecimiento del componente ambiental?	Hay dos herramientas que hemos identificado y que permiten que es la ciudadanía o que los grupos un poco que están muy pendientes de los temas ambientales en la actividad del sector puedan tener más tranquilidad del Cómo se hacen las cosas?, no voy a entrarme en lo jurídico porque ya se conoce que hay unos roles institucionales en el control y seguimiento en las licencias ambientales, entre otros son los planes de apropiación del conocimiento científico, otros son los programas de observación ambiental participativo esos son unas herramientas de trabajo que se han priorizado en países como Perú en escenarios mineros y que incluso algunas empresas sean venido en implementando en Colombia en temas mineros, como por ejemplo el Cerrejón, quiere decir que las empresas impulsan con las comunidades y puedan tener un nivel de incidencia y cercanía a todo el manejo de estándares ambientales en el desarrollo de sus operaciones. Nosotros hemos venido poniendo sobre la mesa ese tipo de herramientas con el objetivo de que las comunidades se sientan mucho más cercanas a la manera en que se desarrolla o se viene haciendo el control ambiental y provisional se firman entre el Ministerio de ambiente y el Ministerio de minas y energía, se firman unas agendas ambientales interministeriales lo que hace es que se priorice unos temas particulares en materia ambiental, cambio climático, economía circular, cómo operan las licencias ambientales, cómo se hacen cierres mineros, diferentes temáticas en temas ambientales para garantizar que los estándares con los que se realizan las operaciones cumplan con Los criterios de las normas.
Desde el Departamento Nacional de Planeación se adelantan asesorías a nivel de los municipios o departamentos en la construcción de planes de ordenamiento territorial o esquema de ordenamiento territorial, se le brinda en unos instrumentos a las alcaldías. En diferentes mesas de discusión que se han realizado con funcionarios, ellos manifiestan que no han tenido la orientación para tener claridad en algunos componentes de los sectores como el sector de hidrocarburos. ¿El Ministerio de minas y energía ha analizado la posibilidad de acompañar procesos para orientar y fortalecer la construcción de los EOT Y POT?	A través de la unidad de planeación minero energética (UPME) se lanzó la caja de herramientas, es para apoyar la inclusión de las variables minero energéticas en los esquemas de ordenamiento territorial o ordenamiento del territorio, se lanzó en diciembre y Se realizaron varios encuentros a nivel territorial donde la UPME presentó esa herramienta pero adicionalmente se han priorizado desde el Ministerio de minas y energía y las estrategias un acompañamiento territorial mucho más cercano, es importante Resaltar que existen unos ejercicios relevantes el Ministerio de minas y energía por ejemplo acompañado la construcción del plan de ordenamiento territorial en Uribe donde se planteó a través del Ministerio de minas y energía un modelo para que el ordenamiento territorial no solamente integre la actividad del sector sino que además responda a otras variables de tipo social cultural donde deben organizarse en el territorio. Se propuso un modelo para que se puedan adelantar espacialmente y se cuenten con una propuesta donde se adelanten actividades del sector y que también se tengan en cuenta otro tipo de temas como la participación ciudadana de las comunidades en el territorio. Por ejemplo ese trabajo con las comunidades wayuu y se tuvo en cuenta el tema su cosmovisión y su cultura de allí que la ordenación del territorio se debe plantear los proyectos de energía en este caso se tengan en cuenta este tipo de variables Allí se tiene un modelo muy interesante que queremos replicar en otras.
La actividad minero energética le aporta importantes recursos a la economía del país las comunidades lo reconocen, pero existe la inquietud por parte de las comunidades donde las decisiones políticas no les dan la posibilidad de invertir los recursos en el área de influencia directa donde se tienen los impactos sociales y ambientales, las	Desde el punto de vista de la articulación institucional se está haciendo un esfuerzo grandísimo con la consejería para las regiones, pero viéndolo desde el punto de vista, de otras instituciones presentes en el territorio, desde el punto de vista desde el sector el ejemplo más grande es la estrategia territorial de hidrocarburos donde sí hay unos actores que hacen parte de una agencia a nivel nacional y que se tienen presencia particular en los territorios y el Ministerio de minas y energía también se tienen unos enlaces y para el tema de regalías se tienen unos enlaces en diferentes zonas que se busca fortalecer a los territorios en diferentes políticas donde se estén trabajando pero sin duda Hay que aceptar que en ese tema hay grandes retos y que esa centralidad en la que se ha venido trabajando debe generar más estructuras en los territorios pero eso pasa por análisis presupuestales, cómo sostener la presencia, se está haciendo el plan Nacional de desarrollo, tiene unos pactos territoriales, tiene un aspecto regionales dónde se busca dar las respuestas muy puntuales en zonas donde sí hay niveles muy altos de pobreza donde hay ausencia del

comunidades reclaman presencia institucional, frente a esto, ¿Qué propone el Ministerio de Minas?	estado y con el acompañamiento del DNP se está haciendo unos ejercicios para llegar a la zona de manera más articulada con las instituciones.
¿Desde su rol institucional, se reconoce usted como un actor relevante en la construcción y ejecución de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Cuando uno habla de la política pública del sector de hidrocarburos esa política va atravesada por variables que tienen en cuenta temas sociales, temas ambientales, pero también tienen temas bastantes temas técnicos de cómo salen los contratos, cómo se ejecutan esas actividades del sector de hidrocarburos, en ese sentido, podemos hablar más de temas sociales y ambientales y efectivamente si hay una apuesta muy grande del sector, particularmente, en este momento con la respuesta o propuesta de coordinación y concurrencia y de participación que en últimas propone un modelo descentralizado de trabajo en las regiones donde se plantean mecanismos de trabajo con las comunidades, pero dónde también se está trabajando o pensando en una óptica debía ordenamiento territorial y cómo se transforman los territorios con posibilidades de desarrollo ese modelo y esa política recogen varias de las herramientas o de las buenas prácticas que se han identificado en el sector para poderlas a trabajar en un solo modelo dónde se busca armonizar el uso del subsuelo con lo que sucede en el suelo pero que además la riqueza que genera el uso del subsuelo puede hacer y pueda beneficiar a las comunidades en sus territorios.

Entrevistado	Funcionario
E6	Ministerio de Minas y Energía
Núcleos de las preguntas	
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	La participación de los ciudadanos y sectores interesados ha sido clave para la construcción de la política pública. Por ejemplo, en el plan Nacional de desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia pacto por la Equidad" es la hoja de ruta del Gobierno Nacional, que estableció los objetivos y fijó los programas, inversiones y metas para el cuatrienio, incluyendo entre otras, las políticas públicas correspondientes al sector de hidrocarburos.  Gracias a su divulgación permanente, la ciudadanía en general participó en la construcción del referido Plan Nacional de Desarrollo, a través de diferentes metodologías y herramientas que permitieron consolidar las diversas acciones tres pactos: por la legalidad, por el emprendimiento y por la productividad, y por la equidad
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos?	En el proceso de construcción del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia, pacto por la Equidad", Se realizaron mesas departamentales y talleres regionales para recoger las aspiraciones, iniciativas y necesidades de los territorios, y a través de una plataforma digital los ciudadanos hicieron sus propuestas para ayudar a construir cada uno de los pactos  Así mismo y especialmente en desarrollo de las iniciativas establecidas para el cumplimiento de las metas transformacionales del sector de hidrocarburos, este ministerio divulga e invita a la ciudadanía en general a participar a través de diferentes medios, principalmente en publicaciones de la página <a href="http://www.minenergía.gov.co">www.minenergía.gov.co</a> y de las páginas web de las entidades adscritas y vinculadas, para que consulten y opinen sobre los diversos proyectos de actos administrativos que se espera sean expedidos
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Si, tal como se ha descrito, un ejemplo es el caso en la construcción y expedición del Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 "Pacto por Colombia pacto por la Equidad"
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Como lo hemos mencionado, la Política pública el sector de hidrocarburos se construyó y estableció en el Plan Nacional de Desarrollo 2018-2022 y la ciudadanía en general tiene conocimiento de cada una de las actividades que se adelantan para el logro de la misma.
¿Cuál es la percepción del Ministerio de Minas acerca de los retos o desafíos que enfrentan las políticas públicas de hidrocarburos?	Consideramos que los retos y desafíos del sector de hidrocarburos es trabajar en las iniciativas priorizadas para el logro de las denominadas metas transformacionales
¿Qué elementos deben incluirse en las políticas públicas de hidrocarburos?	Los elementos incluidos en las políticas públicas para el sector de hidrocarburos se enfocaron en los pilares del plan Nacional de desarrollo 2018-2022 (legalidad + emprendimiento = equidad)

¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	Pueden considerarse como factores de conflicto en las regiones, los fenómenos de ilegalidad (contrabando, válvulas ilícitas, etc), toda vez que éstos deben ser combatidos por la institucionalidad. Así mismo, la desinformación sobre el sector minero energético ha generado inconvenientes para el sector de los hidrocarburos.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	El Ministerio de Minas y Energía, con apoyo de sus entidades adscritas y vinculadas en cumplimiento de sus funciones asignadas por la ley a cada una, ha venido trabajando en diferentes estrategias e iniciativas con el objetivo de contribuir a mejorar las condiciones de transparencia y diálogo con los territorios a través de la generación y facilitación de espacios de interacción entre comunidades, entidades de los gobiernos nacional, regional y municipal y otros interlocutores que permitan construir propuestas conjuntas para el desarrollo y solucionar las problemáticas que puedan existir en el sector minero energético. Un ejemplo en la estrategia territorial para la gestión sostenible y equitativa del sector de hidrocarburos -ETH, liderada por la agencia Nacional de hidrocarburos y sobre la cual puede consultar en <a href="https://www.minenergia.gov.co/en/estrategia-territorial-de-hidrocarburos;jsessionid=UJfR95CTuY5yxwfuF+sduGo.portal2">https://www.minenergia.gov.co/en/estrategia-territorial-de-hidrocarburos;jsessionid=UJfR95CTuY5yxwfuF+sduGo.portal2</a>
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Cómo se ha mencionado, en la construcción de la política pública en el sector de hidrocarburos establecida en el plan Nacional de desarrollo 2018-2022 ha participado la ciudadanía y diferentes sectores interesados
¿Desde su rol institucional, se reconoce usted como un actor relevante en la construcción y ejecución de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	El Ministerio de Minas y Energía con el apoyo de las entidades adscritas y vinculadas participó activamente en la construcción de la política pública en el sector de hidrocarburos, no sólo en cumplimiento de las funciones entregadas por la ley, sino porque nuestro sector genera anualmente un importante aporte del PIB y atraer la inversión necesaria para el crecimiento económico del país

Entrevistados	Agencia Nacional de Hidrocarburos
E7	
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	La ANH cuenta con el plan estratégico de participación ciudadana 2019 2022
¿Desde su rol institucional, se reconoce usted como un actor relevante en la construcción y ejecución de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	<p>La Agencia Nacional de Hidrocarburos – ANH resulta ser un actor relevante dentro de los procesos de formulación y ejecución de la política pública del sector de hidrocarburos desde las competencias propias de ella toda vez que es convocada a participar de los diferentes espacios que se convocan para tales efectos, adicionalmente mediante el contacto permanente con el Ministerio de Minas y Energía es la entidad encargada de la formulación y adopción de políticas, planes, programas, proyectos, regulaciones y reglamentaciones para el sector minero y energético.</p> <p>Así mismo, la ANH pronostica el crecimiento de la industria al reconocer la ayuda que brinda el proceso de paz al desarrollo del sector, viabilizando la evaluación y conocimiento de los territorios anteriormente en conflicto; adicionando a lo que hoy se conoce y el potencial hidrocarburífero en el off shore. Sin embargo, la Agencia es consciente de los desafíos del contexto nacional, como lo es la búsqueda de un camino en el que se puedan conciliar los intereses del Gobierno Central y los de las comunidades en las regiones.</p> <p>Para ello, la Agencia se ha visto motivada por el diálogo y la búsqueda de intereses comunes, a través de academia, los gremios y las comunidades. Es así, que los gobiernos regionales y la industria han reconocido el rol desempeñado por la ANH, el cual ha generado confianza en el sector demostrando que es una entidad técnica y seria.</p> <p>La ANH reconoce la representatividad de los distintos grupos de interés y la necesidad de comprender los intereses particulares de cada grupo, equilibrando una y otra vez los múltiples intereses a los que sirve la entidad.</p> <p>El objetivo estratégico que se contempla en esta perspectiva es armonizar los intereses de la sociedad, el estado y las empresas del sector en el desarrollo de la industria de hidrocarburos.</p> <p>Las iniciativas articuladas con los objetivos estratégicos de esta perspectiva abarcan el mejorar la satisfacción de inversionistas y operadores y armonizar los intereses de las</p>

	comunidades y promover la responsabilidad ambiental para el desarrollo de la industria de hidrocarburos, así mismo, acercar la ANH al ciudadano y hacer visible su gestión.
--	---

## Área Económica

Entrevistados E8	Briggitte Restrepo Coordinadora Social Caquetá Empresa Frontera Energy
Núcleos de las preguntas	2 de septiembre de 2019
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Juega un papel importante y debe considerarse vital que sean los mismos ciudadanos los que ayuden a la construcción de las políticas públicas. Las políticas no pueden construirse desde un escritorio, de alguien que no está en el territorio y no conoce las necesidades de las regiones.
¿Qué prácticas o actividades de participación ciudadana promueve la empresa del sector de hidrocarburos en Colombia?	El sector de hidrocarburos está alejado de esas actividades, de involucrarse en la participación ciudadana para discutir las problemáticas que surgen en torno al sector. Las políticas públicas deben ser regionales para que los ciudadanos se involucren en las decisiones que le afectan su entorno, su ciudad.
¿Qué tipo de relaciones maneja la industria con las comunidades cuando están en territorio?	El relacionamiento de la industria inicia con las autoridades departamentales, municipales y luego con las comunidades. Se genera una participación con las comunidades más informativa, donde se da a conocer los procesos que la empresa realizará en las áreas donde se va a operar. Se necesita la aceptación de las comunidades porque la empresa va a estar en sus territorios. También se maneja relaciones con la comunidad cuando se van a desarrollar proyectos y es ahí cuando la gente expone sus necesidades y se gestionan para apoyar los proyectos.
¿Cuándo las comunidades se manifiestan a favor o en contra de las actividades del sector de hidrocarburos, las empresas tienen en cuenta estos procesos?	Sí. A partir de esa participación de las comunidades, ya sea positiva o negativa, se siguen construyendo las actividades que la empresa realizará en el futuro en los territorios donde se va a operar, porque se debe respetar las decisiones que tomen las comunidades, buscando establecer consensos y diálogos para avanzar de manera articulada. La desinformación es lo que genera conflicto, malestar y se toman medidas por parte de las comunidades que también las afectan.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	No. Las políticas públicas han sido construidas, históricamente, por el gobierno desde el nivel central y se diseñan en una misma línea, sin tener en cuenta las regiones, sus necesidades y particularidades.
¿Cuándo se va a intervenir en los territorios, la empresa tiene presente todos los instrumentos de planificación y de políticas públicas que tienen las regiones?	Estos procesos se construyen desde el nivel central, donde la empresa hace los estudios, recogen la información y realizan procesos como si se iniciara de nuevo. Es importante que la empresa tenga en cuenta la información que la persona que está en campo con las comunidades y que los representa como empresa, les de su concepto y permitan que los contextualice de las necesidades y las problemáticas que se presentan en los territorios donde se va a operar. También es importante que se construyan políticas con información reciente, con la realidad que se presentan en las regiones para que sean más efectivas y que permitan la participación de las comunidades en las discusiones que se generan, para que ellas expresen las necesidades y eso sea tenido en cuenta.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Debe existir una parte central que dirija, pero también deben construirse desde las regiones. Es importante tener en cuenta las particularidades de los territorios para proponer políticas que se ajusten a las realidades sociales, ambientales, económicas y culturales de las regiones.
¿Qué propone incluir el sector empresarial en las políticas públicas de hidrocarburos?	Más participación con las comunidades, generar procesos de capacitación y de empoderamiento, para que las comunidades conozcan toda la cadena productiva del sector. Hace más generar más procesos de participación con las comunidades.
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Los conflictos que se generan es por el desconocimiento y la desinformación de las comunidades, por lo tanto, ellas se van en contra y se paralizan las operaciones. Si se tienen comunidades capacitadas se reduce el conflicto, por eso la empresa debe realizar unas inversiones en procesos de capacitación para darle a conocer los procesos técnicos a las comunidades y pueden estar mejor informadas. Se necesitan generar procesos de capacitación a las comunidades para que ellas conozcan los alcances de las inversiones de las empresas en los territorios.
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	Los conflictos son de tipo ambiental, ya sea por una sismica o por procesos de perforación, la preocupación de las comunidades por la afectación del agua. En el aspecto social, el conflicto es por temas laborales. También se presentan conflictos por el impacto de los proyectos que apoya la industria, porque las comunidades no logran ponerse de acuerdo y se generan conflictos internos. Otras veces las comunidades le exigen a la industria que deben invertir en proyectos de infraestructura que no están al alcance ni las empresas, porque son proyectos sociales que le compete

	<p>al gobierno nacional. Cuando no se pueden realizar esos proyectos por parte de las empresas, entonces, las comunidades se van en contra de las empresas y se generan protestas y vías de hecho.</p> <p>La mayoría de los conflictos son de tipo social y ambiental, principalmente.</p>
¿Por qué considera la empresa que las comunidades realizan esas exigencias de inversiones en proyectos?	<p>Porque el gobierno no ha estado presente en estos territorios y desconocen muchas necesidades que tienen las comunidades, por lo tanto, no llegan recursos para suplir esos requerimientos en vías, acueducto, electrificación, en proyectos de salud, educación, productivos, entre otros.</p>
A veces la industria llega sola a los territorios para desarrollar proyectos de hidrocarburos, ¿considera que el gobierno debe acompañar estos procesos?	<p>Sí, el estado debería acompañar a la industria en todos los procesos de exploración y explotación, porque las comunidades tienen la participación ciudadana que las empresas son las culpables de la ausencia del estado en la zona. Las empresas llegan acompañadas de la fuerza pública y esto genera choques, porque la gente se molesta cuando las empresas llegan acompañadas del ejército o de la policía.</p>
¿Qué representa para la actividad empresarial de hidrocarburos trabajar en un entorno en conflicto?	<p>Retrocesos, altos costos, pérdidas de dinero, porque la empresa debe parar actividades y esto representa gastos diarios que deben asumir las empresas que están en los territorios. Las empresas terminan cediendo antes las peticiones de las comunidades, cuando le exigen inversiones a las empresas, para suplir necesidades que el estado no ha brindado. Algunas son apoyadas por la empresa y otras no son tenidas en cuenta porque no se cuenta con los recursos para obras que son responsabilidad del gobierno nacional.</p>
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	<p>Los conflictos se dan por aspectos sociales y ambientales, por lo tanto, debe generarse mayores regulaciones en la conservación de los recursos naturales y los ecosistemas. También se necesitan generar procesos de capacitación con las comunidades, para que ellas conozcan los procesos que realiza la industria en sus operaciones y se generen información clara y precisas, evitando la desinformación que realizan algunas personas, el cual son motivadas por intereses particulares.</p> <p>Las comunidades piensan que cuando se realiza la sísmica, las empresas tienen gran capacidad de inversión para proyectos productivos y sociales, pero en realidad esto no es así. Se necesita generar alianzas con otras entidades del gobierno para llegar con inversiones que satisfagan las necesidades de las regiones, sobre todo, en las áreas donde se realizan proyectos de hidrocarburos.</p>
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	<p>El estado, las empresas, dirigentes comunitarios como los presidentes de junta de acción comunal.</p>
¿Considera que el sector económico es un actor relevante en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	<p>Sí, porque la industria de hidrocarburos es la que le aporta recursos al estado para proyectos de inversión social.</p>

Entrevistados E9	<p>Lorena Castro Chica Coordinadora Social Junior Empresa Emerald Energy</p>
Núcleos de las preguntas	<p>20 de agosto de 2019</p>
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	<p>Considero que es fundamental la participación como una herramienta informativa, sino como propositiva y de construcción de las políticas públicas, sin embargo, considero que esas herramientas participativas han perdido el deber ser, que es de alguna manera poder tomar una posición dentro de un proceso y, esa participación es muy pasiva, se vuelve más una asistencia o hacer parte de un proceso, pero de manera muy pasiva.</p>
¿Qué prácticas o actividades de participación ciudadana promueve la empresa del sector de hidrocarburos en Colombia?	<p>Las empresas actualmente se rigen fielmente a toda la normatividad vigente en Colombia, dentro de esa normatividad hay un deber que es generar procesos participativos en cada una de las actividades que realizan las compañías, dentro de estos procesos está la de definir a través de las comunidades diferentes acciones que van en pro de las mismas comunidades, pero también del cumplimiento de las exigencias que deben realizar las compañías. En el caso de Emerald que es una empresa que es una compañía del sector de hidrocarburos, concibe la participativa como un proceso que debe ser transversal en todo momento, desde la información de los proyectos, la socialización de las actividades, la contratación de personal, la definición de inversión social a través de la participación de las comunidades y todos los procesos que tiene que ver con la rendición de cuentas, es decir, todo lo que la empresa realiza en los territorios donde opera. El punto de partida de cualquier proceso para la empresa es la herramienta comunitaria que es la participación. Las comunidades y todos los actores que hacen parte de los proyectos, desde los mismos colaboradores hasta los proveedores y los demás actores conocen los procesos, participan de ellos y también hay una herramienta que actualmente manejan las compañías y es la atención a las inquietudes, peticiones, quejas y reclamos. Hay un diálogo directo entre</p>

	comunidades, actores y la compañía. Esto se basa en procesos participativos, donde todos pueden hacer parte.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Pienso que en la construcción de las políticas públicas siempre se ha hecho un esfuerzo porque sean procesos participativos que se generen desde la base, es decir, desde las mismas comunidades, desde los mismos actores que participan en los procesos. Tristemente, desde las comunidades y de los actores en general, no existe conciencia de la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, entonces, desafortunadamente no hay una vocación o una intención de participar en los procesos. La gente se resiste a participar, a opinar, a proponer, es decir, las comunidades toman una postura muy pasiva y realmente son algunos líderes o algunos actores que hablan por el común o en representación de las comunidades, pero en sí hay pasividad frente a la participación, y desconocen que la elaboración de las políticas públicas es un deber de todos
¿Qué propone incluir el sector empresarial en las políticas públicas de hidrocarburos?	Pienso que debería existir una participación más positiva y propositiva de los entes territoriales (ET). Muchas veces los ET se mantienen al margen de los procesos por posturas políticas, culturales, de pronto por el desconocimiento en temas administrativos, entonces, eso hace que en muchos escenarios como el empresarial, las entidades se encuentren solas frente a unas situaciones o unas iniciativas, donde los ET que hay en los territorios no participen de estos procesos y sea finalmente la empresa quien ponga la cara.
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	RTA: Pienso que es muy importante conocer la visión de las diferentes partes. Es importante conocer el contexto, porque generalmente, los proyectos o las iniciativas que se generan no son acorde al contexto, a la cultura de las mismas comunidades. En ese sentido, como se desconoce el contexto, se generan iniciativas que no son coherentes con la vocación que hay, por lo tanto, eso genera que finalmente las iniciativas no tengan un resultado positivo.
¿Qué representa para la actividad empresarial de hidrocarburos trabajar en un entorno en conflicto?	El tema social para las empresas o la responsabilidad social corporativa para las compañías, se ha convertido en un elemento esencial para la viabilidad de los procesos, cuando hay un conflicto en el territorio o cuando hay un conflicto en el contexto, esto afecta de manera directa cada uno de los procesos que realiza las compañías, porque se convierten en limitantes para el desarrollo de las actividades. Esto hace que se generen sobrecostos y muchas limitaciones para desarrollar actividades, y eso parte de un escenario conflictivo donde en la mayoría de los casos las condiciones se vuelven desfavorables o inviables para que las compañías vuelvan a operar.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Es muy importante que haya una normatividad más exigente en el control hacia personas o actores que no aportan al desarrollo del territorio, ni al desarrollo comunitario, el cual se requiere para que se les brinde un mejor apoyo a las compañías, basados en la normatividad, en los mismos compromisos contractuales que existen entre el Estado y las empresas. Se requiere una normatividad más exigente para que haya una mayor viabilidad en los procesos La mayor limitante en la actualidad es llegar a un territorio, donde los mismos funcionarios públicos o los ET van en contra de las actividades que realizan las empresas del sector.
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Debe involucrar a los entes públicos de las administraciones locales y regionales, el gobierno nacional, las comunidades que son el eje fundamental del desarrollo de las actividades, pero también están los proveedores locales, las empresas y las organizaciones locales. Éstas últimas hacen parte fundamental de la actividad. Deben estar los actores institucionales, privados y comunitarios que deben participar para que exista coordinación y consensos
Cuando se habla de organizaciones sociales y comunidad en general, ¿cómo y bajo qué figura legal se puede canalizar esa participación que pudieran tener esas organizaciones?	RTA: Son básicamente las Juntas de Acción Comunal (JAC) que se constituyen como la representatividad y la legitimidad de las comunidades. Si hay otras comunidades que agremien esas juntas, también sería importantes involucrarlos en los procesos.
¿Considera que el sector económico es un actor relevante en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Totalmente. El sector de hidrocarburos es una actividad económica, industrial, que genera oportunidades de empleo, de generar empresa e ingresos en lo local, entonces, es muy importante.
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Considero que es fundamental la participación como una herramienta informativa, sino como propositiva y de construcción de las políticas públicas, sin embargo, considero que esas herramientas participativas han perdido el deber ser, que es de alguna manera poder tomar una posición dentro de un proceso y, esa participación es muy pasiva, se vuelve más una asistencia o hacer parte de un proceso, pero de manera muy pasiva.
¿Qué prácticas o actividades de participación ciudadana promueve la empresa del sector de hidrocarburos en Colombia?	Las empresas actualmente se rigen fielmente a toda la normatividad vigente en Colombia, dentro de esa normatividad hay un deber que es generar procesos participativos en cada una de las actividades que realizan las compañías, dentro de estos procesos está la de definir a través de las comunidades diferentes acciones que van en pro de las mismas comunidades, pero también del cumplimiento de las

	<p>exigencias que deben realizar las compañías. En el caso de Emerald que es una empresa que es una compañía del sector de hidrocarburos, concibe la participativa como un proceso que debe ser transversal en todo momento, desde la información de los proyectos, la socialización de las actividades, la contratación de personal, la definición de inversión social a través de la participación de las comunidades y todos los procesos que tiene que ver con la rendición de cuentas, es decir, todo lo que la empresa realiza en los territorios donde opera. El punto de partida de cualquier proceso para la empresa es la herramienta comunitaria que es la participación. Las comunidades y todos los actores que hacen parte de los proyectos, desde los mismos colaboradores hasta los proveedores y los demás actores conocen los procesos, participan de ellos y también hay una herramienta que actualmente manejan las compañías y es la atención a las inquietudes, peticiones, quejas y reclamos. Hay un diálogo directo entre comunidades, actores y la compañía. Esto se basa en procesos participativos, donde todos pueden hacer parte.</p>
<p>¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?</p>	<p>Pienso que en la construcción de las políticas públicas siempre se ha hecho un esfuerzo porque sean procesos participativos que se generen desde la base, es decir, desde las mismas comunidades, desde los mismos actores que participan en los procesos. Tristemente, desde las comunidades y de los actores en general, no existe conciencia de la importancia de la participación ciudadana en la toma de decisiones, entonces, desafortunadamente no hay una vocación o una intención de participar en los procesos. La gente se resiste a participar, a opinar, a proponer, es decir, las comunidades toman una postura muy pasiva y realmente son algunos líderes o algunos actores que hablan por el común o en representación de las comunidades, pero en sí hay pasividad frente a la participación, y desconocen que la elaboración de las políticas públicas es un deber de todos</p>
<p>¿Qué propone incluir el sector empresarial en las políticas públicas de hidrocarburos?</p>	<p>Pienso que debería existir una participación más positiva y propositiva de los entes territoriales (ET). Muchas veces los ET se mantienen al margen de los procesos por posturas políticas, culturales, de pronto por el desconocimiento en temas administrativos, entonces, eso hace que en muchos escenarios como el empresarial, las entidades se encuentren solas frente a unas situaciones o unas iniciativas, donde los ET que hay en los territorios no participen de estos procesos y sea finalmente la empresa quien ponga la cara.</p>
<p>¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?</p>	<p>RTA: Pienso que es muy importante conocer la visión de las diferentes partes. Es importante conocer el contexto, porque generalmente, los proyectos o las iniciativas que se generan no son acorde al contexto, a la cultura de las mismas comunidades. En ese sentido, como se desconoce el contexto, se generan iniciativas que no son coherentes con la vocación que hay, por lo tanto, eso genera que finalmente las iniciativas no tengan un resultado positivo.</p>
<p>¿Qué representa para la actividad empresarial de hidrocarburos trabajar en un entorno en conflicto?</p>	<p>El tema social para las empresas o la responsabilidad social corporativa para las compañías, se ha convertido en un elemento esencial para la viabilidad de los procesos, cuando hay un conflicto en el territorio o cuando hay un conflicto en el contexto, esto afecta de manera directa cada uno de los procesos que realiza las compañías, porque se convierten en limitantes para el desarrollo de las actividades. Esto hace que se generen sobrecostos y muchas limitaciones para desarrollar actividades, y eso parte de un escenario conflictivo donde en la mayoría de los casos las condiciones se vuelven desfavorables o inviábiles para que las compañías vuelvan a operar.</p>
<p>¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?</p>	<p>Es muy importante que haya una normatividad más exigente en el control hacia personas o actores que no aportan al desarrollo del territorio, ni al desarrollo comunitario, el cual se requiere para que se les brinde un mejor apoyo a las compañías, basados en la normatividad, en los mismos compromisos contractuales que existen entre el Estado y las empresas. Se requiere una normatividad más exigente para que haya una mayor viabilidad en los procesos La mayor limitante en la actualidad es llegar a un territorio, donde los mismos funcionarios públicos o los ET van en contra de las actividades que realizan las empresas del sector.</p>
<p>¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?</p>	<p>Debe involucrar a los entes públicos de las administraciones locales y regionales, el gobierno nacional, las comunidades que son el eje fundamental del desarrollo de las actividades, pero también están los proveedores locales, las empresas y las organizaciones locales. Éstas últimas hacen parte fundamental de la actividad. Deben estar los actores institucionales, privados y comunitarios que deben participar para que exista coordinación y consensos</p>
<p>Cuando se habla de organizaciones sociales y comunidad en general, ¿cómo y bajo qué figura legal se puede canalizar esa participación que pudieran tener esas organizaciones?</p>	<p>RTA: Son básicamente las Juntas de Acción Comunal (JAC) que se constituyen como la representatividad y la legitimidad de las comunidades. Si hay otras comunidades que agrupen esas juntas, también sería importantes involucrarlos en los procesos.</p>

¿Considera que el sector económico es un actor relevante en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Totalmente. El sector de hidrocarburos es una actividad económica, industrial, que genera oportunidades de empleo, de generar empresa e ingresos en lo local, entonces, es muy importante.
--	--

Entrevistados E10	Oscar Esguerra Directivo Asociación de Trabajadores del Sector Petrolero de Caquetá.
Núcleos de las preguntas	12 de octubre de 2019
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Desde la asociación de trabajadores que la participación ciudadana es el eje fundamental para construir las políticas públicas. Trazar una política no debe venir de manera unidireccional desde el sector público, se deben tener en cuenta a las comunidades como actores directos en la ejecución de proyectos. Además, las comunidades son las que van a participar y se van a ver involucradas en los proyectos de la industria minero-energética en Colombia. Además, se debe considerar que el petróleo es un bien público por encontrarse en el subsuelo, ya que la propiedad del subsuelo corresponde a la Nación. En este sentido, es claro que la ciudadanía tiene derecho a incidir en las decisiones que se tomen con respecto a este recurso y deben tener la oportunidad de ser escuchadas por el Estado acerca de estar de acuerdo o en desacuerdo con los megaproyectos extractivos
¿Qué prácticas o actividades de participación ciudadana promueve la empresa del sector de hidrocarburos en Colombia?	Desde la asociación se viene realizando gestión a través del departamento social de cada empresa, se ha buscado vincular a las comunidades para que tengan participación. Se han visto falencias para que las organizaciones se puedan organizar y se puedan generar diálogos y puntos de encuentro hacia el sector minero-energético, por consiguiente, se ha generado división. Lo importante es que la empresa privada siga manejando su estrategia para que vincule a las comunidades desde los procesos sociales que tiene establecido en sus planes.
¿Cuándo las comunidades se manifiestan a favor o en contra de las actividades del sector de hidrocarburos, las empresas tienen en cuenta estos procesos?	El país cuenta con un marco normativo para la participación ciudadana, sin embargo, dicha participación no ha sido del todo reconocida y no se tiene las garantías suficientes para que las comunidades realmente incidan en la toma de decisiones del sector; lo cual genera protestas e inconformidad de las comunidades, debido a que no las tienen en cuenta en las decisiones de aprovechamiento del subsuelo
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	No creo que sea así. El Estado ha tomado una posición unilateral, autoritaria sobre el tema de las políticas públicas. Sería bueno que se tuvieran en cuenta todos los actores, las comunidades, las empresas industriales y comerciales, debido a que muchos actores han quedado por fuera de la elaboración de las políticas públicas. Es importante que, a través de las convocatorias, el Estado busque o promueva la participación de estos actores, no solo funcionarios públicos y comunidades.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Deben construirse de manera territorial. Es diferente el trabajo que se hacen en las diferentes regiones, por lo tanto, deben ser políticas acordes a los contextos, a los territorios, a las particularidades y a los procesos sociales y culturales que caracterizan a las diferentes regiones. En el caso particular del departamento de Caquetá, a las comunidades las han tenido excluidas, no las han tenido en cuenta para una mesa o una convención laboral, donde las comunidades y las asociaciones civiles puedan participar y definir las condiciones que se deben llevar a cabo durante la ejecución de proyectos y la definición de las políticas públicas del sector.
¿Qué propone incluir el sector empresarial en las políticas públicas de hidrocarburos?	Se debe reglamentar la obligatoriedad de la participación de las comunidades. Desde la asociación se ha querido fortalecer las juntas de acción comunal para que participen en las políticas públicas.
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Se deben definir unas reglas claras, unas reglas de participación. Las actividades que se generan en el sector de hidrocarburos involucran diferentes actores de la economía y de la sociedad, pues involucra costumbres y culturas que tienen las comunidades en los diversos territorios donde se llevan a cabo procesos de exploración y explotación, de modo, que se requieren reglas claras y diferenciales en cada territorio. Las políticas públicas no pueden generalizarse, se deben construir respetando la singularidad de cada región, las economías que imperan y los acuerdos que se tomen con las personas que participan en la construcción de las mismas. Hay que buscar articular las economías locales con la economía que genera la industria petrolera para no afectar al comercio y que los empresarios locales se vean desplazados. Esta situación ha ocurrido en muchas partes del país, donde se desplazaron las economías, porque muchas dependencias de la industria petrolera. Se necesita articular las economías locales con las políticas públicas del sector de hidrocarburos para que las regiones no se vean afectadas.
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	Los conflictos se generan por la falta de información. Se necesita llegar a las regiones con información veraz a las comunidades, acerca del impacto real que generan las actividades de exploración y explotación en los territorios, porque la gente está siendo engañada, debido a que se les dice que la industria está generando impactos negativos, sin embargo, la gente debe entender que cualquier actividad económica o industrial genera impactos y

	la industria petrolera no es la participación ciudadana. Lo importante es llegar a la comunidad con propuestas de mitigación de los impactos negativos, para que en el mediano y largo plazo se puedan atender los riesgos y se puedan generar acciones de conservación en los ecosistemas donde se intervienen.
¿Qué representa para la actividad empresarial de hidrocarburos trabajar en un entorno en conflicto?	Representan costos directos que van afectar las economías locales, debido a que el sector de hidrocarburos le aporta grandes recursos a la nación para la salud, la educación, la infraestructura, por lo tanto, el conflicto hace encarecer la canasta familiar, la economía local, los servicios y los demás sectores que dependen de la economía de hidrocarburos. <u>Facilitar el desarrollo de la industria ayuda a disminuir el costo de vida de los colombianos.</u>
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Involucrar a todos los actores que están a favor y en contra para lograr acuerdos comunes. Se trata de escuchar todas las partes, todas las propuestas, para se generen consensos y se reduzca el conflicto. Falta gestión del Estado y propiamente del gobierno, para llegar a las regiones y escuchar a los actores locales, entre ellos, las comunidades, los entes territoriales, representantes políticos, comerciantes, industriales, organizaciones civiles y población en general que quieren participar de las decisiones. Es necesario que el gobierno tenga más liderazgo en informar los procesos en las regiones, debido a que algunas personas aprovechan estas debilidades para desinformar a las comunidades y <u>generar conflictos en las regiones.</u>
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Cada ciudadano es un actor relevante que tiene la libertad de expresar su opinión con respeto, pero también, debe tener el compromiso de incidir y aportar en la construcción de las políticas públicas. La Constitución Política ha dotado al ciudadano de derechos, pero también, de deberes. Esto significa que debe entrar en las discusiones de los asuntos públicos, de los problemas que están afectando el entorno donde vive y debe ser participe de las alternativas de solución. Así, se necesita involucrar a la empresa privada, entes gubernamentales, la fuerza pública, las comunidades, organizaciones de la sociedad civil, entre otros. Se pueden involucrar a través de la confirmación de comités departamentales de hidrocarburos. Esa idea está construcción y se espera que lo integran transportadores, madres de familia, el comercio, empresas de servicios públicos, entre otros. El sueño que teníamos era ofertar bienes y servicios a las empresas que tienen a cargo la exploración y explotación, <u>para que tuvieran en cuenta la contratación de mano de obra local.</u>
¿Considera que el sector económico es un actor relevante en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Si. El sector económico debe involucrarse en la construcción y toma de decisiones de las políticas públicas del sector de hidrocarburos. Se necesitan involucrarlos en el desarrollo de la industria para que se puedan generar proyectos concertados y acordes al contexto social y ambiental de las regiones.

Entrevistados E11	Liria Páez Coordinadora en Gestión social Hocol
Núcleos de las preguntas	17/02/2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Es muy importante la participación de la ciudadanía dado que son quienes tienen la información del territorio donde se van a implementar las políticas y de esa forma que sea robustas y que tengan todas las miradas
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	No. La normatividad es la encargada de brindar unos espacios de participación ciudadana en donde no sean simplemente cumplir con unos requisitos para obtener una licencia, sino que sean espacios donde se trabaje de la mano de las comunidades para poder gestar proyectos que a la postre aporten a los lineamientos de política del sector (E9, Dimensión Social, 2020).
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Deberían construirse con la participación de todos los grupos de interés involucrados tanto del orden nacional, regional como local.
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	Contratación de mano de obra (Decreto 1668), bienes y servicios en los territorios
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Presencia institucional en los territorios
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del	Autoridades nacionales, regionales y locales; comunidades, gremios, organizaciones de la sociedad civil

sector de hidrocarburos en Colombia?	
¿Considera que el sector económico es un actor relevante en la construcción de la POLÍTICAS PÚBLICAS del sector de hidrocarburos, por qué?	Si, dado que estamos en los territorios y conocemos la dinámica de la industria

Entrevistados E12	María Magdalena castro Acevedo Profesional Universitario
Núcleos de las preguntas	27/12/2019
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Realmente muy mínima, se tienen en cuenta más los intereses de las empresas del sector hidrocarburos.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	NO  Ninguna, no se cuenta con la participación de la población ni en los entes territoriales.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Tener en cuenta comunidades, entes territoriales, sector educativo y demás sectores productivos
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Respeto a las comunidades y recursos naturales, entes territoriales
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	Afectación de los recursos naturales, uso de regalías y usos de recursos de inversión social e inversión forzosa del 1% por el uso del agua
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Realizar inversiones en la protección y conservación de los recursos naturales en las zonas productoras, escuchar a las comunidades de las zonas productoras y entes territoriales
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Comunidades, entes territoriales, sectores productivos, sector educativo a nivel universitario
¿Considera que el sector económico es un actor relevante en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Porque pertenezco a un ente territorial en el área ambiental y no se tienen en cuenta las sugerencias de los entes territoriales, es más ni siquiera son convocados a estos talleres a participar.

Entrevistados E13	Diana Garzón Directora Proyectos
Núcleos de las preguntas	1/01/2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	En mostrar sus necesidades de una forma acertada
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Si  Mesas de diálogo y Concertación.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Con pedagogía técnica y social
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Fortalecimiento institucional y comunal
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	La desinformación
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Ponerse en los zapatos del otro, metodología de diálogo democrático
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Comunidad, Institución local y operadoras o empresas del sector
¿Considera que el sector económico es un actor relevante en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Si, por el liderazgo y transformación del territorio

Entrevistados E14	Diana Galvis Enlace Hidrocarburos
Núcleos de las preguntas	2/01/2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Juega un papel fundamental los ciudadanos, porque es la base para conocer las necesidades que tienes y así

	construir un tejido social donde se pueda satisfacer las necesidades.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	No
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Desde los municipios donde se ejecutan actividades de hidrocarburos, con la comunidad que son los que conocen y viven a diario las problemáticas.
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	* Transparencia * Institucionalidad * protección
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	El desempleo El incumplimiento por parte de las operadoras. El abandono institucional La flexibilidad a lo incorrecto
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Crear la ley desde los lugares donde se está las actividades, no desde una oficina.
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	El Gobierno La Comunidad Empresas contratistas Agencias de Empleo Derechos Humanos Ministerio de Trabajo Operadoras
¿Considera que el sector económico es un actor relevante en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Si, por que desde nuestro municipio conocemos las Inconformidades de la comunidad, del personal calificado y no calificado, empresas de transporte, casinos, sub contratistas de operadoras. Donde mediante del diálogo y desde la legalidad pudimos solucionar muchos problemas sin tener problemas de bloqueos, paros y demás.

Entrevistados E15	Adriana Castiblanco Angulo Profesional Universitario
Núcleos de las preguntas	3 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Papel decisorio.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	No
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Con la participacion y decisión de las organizaciones ambientales y de derechos humanos
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Impuestos a las empresas por uso de suelo, Incentivos de PSA, Política clara y de apoyo a la misma de obra local y empresas regionales
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	Contratación local. Ejecución del 1% por compensación en lo local
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Política local y respaldo a los alcaldes.
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Comunidad en general

Entrevistados E16	José Miguel Forero Orjuela Obrero líder de planta y campo
Núcleos de las preguntas	19 de febrero 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Buenas y excelentes relaciones con las comunidades y participacion laboral.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Por medio de educación por el Sena, aunque las oportunidades para ello son limitadas
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Con más participacion prioritaria en cuanto a la contratación de la gente que vive en la zona explotada y explorada para la producción de hidrocarburos
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Mas protocolos participativos y proyectados físicamente en cuanto al compromiso y cuidado del medio ambiente
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	Oportunismo, negación del derecho al trabajo, impactos ambientales, etc.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Un verdadero compromiso con el medio ambiente y la participacion de la clase obrera sin tanto protocolo y limitaciones en cuanto a experiencia laboral y exámenes médicos de ingreso.

¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	En especial el pueblo en general, clase obrera y entes como la alcaldía, gobernación, participación ciudadana y ministerio del trabajo, pero con un compromiso honesto por parte de todos estos entes porque lo único que se ha visto y notado es corrupción en un conflicto de intereses.
--	--

Entrevistados E17	Roberto Angarita L. profesional Universitario
Núcleos de las preguntas	5 de febrero 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Importante, si es para construirlas, muy malo, como pasa en nuestro país que nos llaman para darnos a conocer y así aceptar las normas. Eso es un modelo perverso de participación.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	No, jamás
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	En consenso, reuniendo las Universidades, los gremios y la sociedad civil para que opine no direccionando desde el centro.
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Participación real de los Municipios, es mejor seguir explotando de la manera tradicional y no mediante el fracking. Australia es un duro pero real ejemplo de la fragilidad del ecosistema por este método de explotación.
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	Intentos de movilización popular, para defender el derecho al agua.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Decir no al FRACKING, solo el método tradicional que genera algunos problemas como los de la Lizama, pero más manejables.
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	El constituyente primario, y el Estado. Sin intermediarios

Entrevistados E18	Robinson Jiménez profesional Universitario
Núcleos de las preguntas	8 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	No
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	No
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Integrar más a las personas en los procesos asociados a la industria de los HC
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Transparencia
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	La falta de oportunidades y la falta de ética y transparencia
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Mayor inclusión de las comunidades y ciudadanos, así como mayor transparencia
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Empresa y estado

Entrevistados E19	Yuliana Alejandra Romero Profesional Health, Safety & Environment (HSE)
Núcleos de las preguntas	3 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Un ciudadano que busca el cambio en la política
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Si

¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Más de gente del común
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Ser por méritos
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	El uso por beneficios propios
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	En que no sea manipulado
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Los alcaldes de la región de explotación

Entrevistados E20	María Eugenia Carrillo Profesional Universitario
Núcleos de las preguntas	3 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Fundamental y decisivo
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	No, considero que falta mayor divulgación
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Mediante la participación del cien por ciento de la población del sector
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Procesos más incluyentes, dónde la mujer tenga participación.
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	Se tiene en cuenta solo una minoría del sector
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Procesos más transparentes y en consenso con la comunidad
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	La comunidad en general

Entrevistados E21	Nury Fuentes García Profesional Universitario
Núcleos de las preguntas	3 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Primordial
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Muy pocas
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Más participativas
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Problemas del territorio
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	Desconocimiento del territorio
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Transparencia en los procesos
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Todos los involucrados

Entrevistados E22	Alba Luz Amaya Líder administrativa, AMTOS Engineering Group
Núcleos de las preguntas	8 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	La ciudadanía debe ser protagonista a la hora de diseñar políticas públicas en razón a que es la concedora de la

	situación de su territorio y está en capacidad de definir con las autoridades lo mejor para los pobladores.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Es poca la promoción por parte del Estado
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	El proceso debe ser lo más participativo posible a nivel urbano y rural tanto a nivel de la comunidad como de las autoridades nacionales, regionales y locales.
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Deben contemplar compromisos por parte de todos los participantes, no solo por parte de las empresas del sector. Deben constituir un comité de seguimiento con representación de todos los sectores (comunidad, empresas y gobierno, ese comité debe ser elegido de manera democrática. Debe contar con el liderazgo por parte de una entidad imparcial, preferiblemente del territorio, que asuma la secretaria técnica y finalmente se debe hacer un gran esfuerzo para comunicar el avance y los resultados. Para este último efecto, es importante lograr que la alcaldía le dé la responsabilidad de su liderazgo a una secretaria de despacho para contar con el compromiso.
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	Los relacionados inicialmente con el tema de empleo y en especial la participación de la mano de obra local en las nóminas de las empresas petroleras y sus contratistas. En segunda instancia, la contratación de bienes y servicios por parte de las empresas locales. En tercer término, el rechazo por parte de los ambientalistas.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Mayor presencia en los territorios con actividades del sector. Esa presencia debe ser de representantes que conozcan tanto el territorio como el sector de hidrocarburos. Hacer seguimiento a los acuerdos existentes y cumplirlos y finalmente con autoridad para lograr el respeto a los derechos tanto de la comunidad como de las actividades de las empresas.
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Comunidades, gremios, autoridades locales, empresas que operan en el territorio y preferiblemente representantes del gobierno nacional.

Entrevistados E23	Karen Balanta Robayo Coordinadora HSEQ
Núcleos de las preguntas	4/01/2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Considero que la participación de la ciudadanía es de gran relevancia ya que conocen cuales son las problemáticas sociales de la comunidad lo cual permite tomar medidas de control en la construcción de las políticas públicas.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	En la actualidad se han desarrollado proyectos para incentivar la participación de la ciudadanía y el involucramiento de las comunidades donde se desarrollan extracción de hidrocarburos
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Que prevalezca la participación de las comunidades donde exista mayor participación de las mismas para el desarrollo económico y educativo de las poblaciones
¿Qué se debe incluir en una política pública de hidrocarburos para mejorar el costo-beneficio de su actividad empresarial?	Tener en cuenta los resultados del diagnóstico de la consulta participativa de las comunidades
¿Qué tipos de conflictos se presentan en el sector de hidrocarburos y por qué?	El impacto ambiental, problemática socioeconómica de los puertos de conectividad y el orden público
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Incentivar mayor participación de las comunidades fortaleciendo la educación profesional y generar mayor empleo de mano de obra calificada
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Que prevalezca la participación de las comunidades donde exista mayor participación de las mismas para el desarrollo económico y educativo de las poblaciones

## Área Social

Entrevistados E24	Jonathan Burbano Directivo Unión Sindical Obrera de Puerto Gaitán Meta
Núcleos de las preguntas	2 de noviembre de 2019
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Si las políticas públicas se construyeran dentro de la sociedad como debería ser, no habría tantos problemas en la industria del petróleo y en otros sectores de Colombia. Si las políticas públicas extractivista se construyera con el pueblo, no habría tantos conflictos en Colombia. La participación de la ciudadanía debe ser más activa. Las políticas públicas no se están construyendo como deberían ser.
¿Cómo empoderar a los ciudadanos en participar en la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas?	Se deben realizar consensos y reuniones con las comunidades, brindar capacitaciones, sobre todo, a las comunidades étnicas y gremiales, para que ellos comprendan el propósito y la necesidad de construir políticas públicas en el sector de hidrocarburos. Se necesita capacitar a la población acerca de importancia de la industria petrolera en los ingresos de la nación y su aporte en la economía y los programas sociales del país. Se le debe explicar al pueblo los beneficios de explotar petróleo en las regiones y las regalías que se genera en los municipios y departamento donde se extrae el crudo, para conocer la dinámica de esta económica y la manera en que las regiones se benefician a través de programas sociales, infraestructura y desarrollo.
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos?	En la actualidad, muchas empresas del sector petrolero realizan las socializaciones de los proyectos de extracción del crudo a las comunidades, sin embargo, se requiere generar procesos más pedagógicos e informativos, para que las comunidades tengan claridad acerca de la manera como se van a intervenir sus territorios. Es importante que las empresas y el gobierno entreguen información veraz a las comunidades, respecto a los proyectos de exploración y explotación, como también los impactos de estos proyectos para que de manera conjunta y articulada se puedan tomar decisiones que beneficien a todos.
¿Qué experiencia significativa de participación ciudadana ha tenido en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	La sindical obrera a la cual pertenezco le ha brindado procesos de capacitación a las comunidades en la importancia de esta industria para el desarrollo y la economía del país. La unión sindical ha desarrollado foros, encuentros y discusiones técnicas acerca del impacto de esta economía en las inversiones regionales, y el desarrollo de proyectos de inversión social. También se realizado discusiones acerca de los impactos negativos que generan las malas prácticas de la extracción del petróleo y sus repercusiones al ambiente y la sociedad en general. Se trata de concientizar a las comunidades acerca de los beneficios que genera la industria del petróleo y las oportunidades de inversión social para las regiones donde se produce.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	No. Los últimos gobiernos no han sido claros con las comunidades y no le dicen la verdad al pueblo colombiano acerca de las decisiones que se toman para el desarrollo de la industria en el país. Las comunidades no tienen la posibilidad de participar en las decisiones que se toman con respecto a los proyectos de hidrocarburos en las regiones, debido a que el gobierno no establece mecanismos que motiven la participación ciudadana en la construcción de las políticas públicas. No existe una participación real de las comunidades en los programas y los planes que prioriza el gobierno en el plan de desarrollo nacional, respeto a la asignación de bloques petroleros a las multinacionales. Por eso es que las comunidades salen a protestar y manifestarse en contra de los hidrocarburos, porque el gobierno no los está teniendo en cuenta en la construcción de las políticas públicas y en la toma de decisiones para operar pozos.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	La falta de información. La vulneración de los derechos laborales de las personas que trabajan en la industria del petróleo, sobre todo, la industria estatal Ecopetrol. Con respecto a las multinacionales que operan en Colombia, también vulneran los derechos de las asociaciones y de los trabajadores que tienen contratados. No respetan los acuerdos adquiridos que tiene los trabajadores según el código sustantivo del trabajo, se niegan a negociar acuerdos laborales y a darle participación a los trabajadores. ¿Cómo analizan ustedes el Decreto 1668 (participación de mano de obra local en municipios donde se desarrollan proyectos de exploración y producción de hidrocarburos) del 2016 del Ministerio de Trabajo con respecto al sector de hidrocarburos? RTA: Es un decreto que respalda los derechos de los trabajadores y le da la oportunidad al trabajador local de surgir. Desafortunadamente esa ley se ha prestado para corrupción. Existen territorios donde no se contrata la mano de obra local suficiente para las actividades de exploración y explotación.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	El gobierno y las empresas deben generar más procesos informativos a las comunidades, donde se les comunique los proyectos que se van a desarrollar en las regiones y se dé una participación real a las comunidades en la toma de decisiones.
¿Qué mecanismos se debe implementar en la construcción de una	Cumplimiento de las leyes colombianas y de los acuerdos internacionales referentes al

política pública del sector de hidrocarburos para que las voces de las comunidades, en especial, campesinos e indígenas, sean escuchadas?	derecho que tiene los ciudadanos, en especial, los grupos más vulnerables en la construcción de las políticas públicas. También es importante que los gobiernos y las empresas manejen información veraz a las comunidades
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Los grupos étnicos, los gremios, líderes sociales y ambientales, las entidades gubernamentales locales, diputados, concejales y académicos.
¿Considera que la sociedad civil es un actor relevante en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Si. La sociedad civil es fundamental en la toma de decisiones referentes a los proyectos y leyes que se establezcan para la explotación y explotación de los hidrocarburos en Colombia. Se deben crear políticas públicas del sector de hidrocarburos desde las comunidades, dando participación a todos los sectores que representan la sociedad civil.

Entrevistados E25	Carlos Andrés Santiago Directivo ONG Colombia Libre de Fracking
Núcleos de las preguntas	19 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	<p>La participación ciudadana es un Pilar fundamental en la construcción de cualquier política pública en cualquier sector y más aún cuando es una participación incidente en las decisiones que nos afectan cuando y más aún cuando se llaman al sector minero energético debe ser un requisito para cualquier acción de construcción de política pública que cuente con procesos de participación amplios legítimos y que sin duda alguna recojan las inquietudes de los ciudadanos. Cuando se habla de procedimientos amplios y legítimos, ¿Cuáles serían esos mecanismos? RTA Y reflexiones mediante las cuales muchas veces se participa hablo por experiencia propia en el sector de hidrocarburos muchas veces la participación se utiliza para definir detalles mínimos del Cómo pero no para escuchar a la gente del en relación al que.</p> <p>Si realmente existe o no por ejemplo hablando es una realidad de la política pública no es la particularidad de la ejecución de un proyecto si la ciudadanía está o no está de acuerdo un ejemplo en temas minera energéticos son las consultas populares.</p> <p>2017-2018-2019 tienen un lugar que han marcado una tendencia en cómo las cosas han participado con los actores institucionales con los actores ciudadanos que pretenden ejecutar una política desarrollar un proyecto A eso me refiero cuando se habla de espacios amplios y legítimos la experiencia propia y la experiencia de muchas otras partes se limitan solamente a socialización en donde se hace se les cuenta con listados y fotos y terminan legitimando espacios de participación pero la gente no tiene ningún poder de toma de decisión y yo creo que ese es el detalle de fondo la construcción de política más que simplemente dejar de ser socializaciones y tener una participación un poco incidente a que se transforme a que se conserven la participación.</p> <p>La construcción de un plan esquema desde su misma concepción no es un ejercicio fácilmente entendible para un ciudadano sede adelantar mucha labor pedagógica porque en una comunidad hay que orientar la que debe salir a Qué son estrategias la gente debe de salir hay que interiorizar a la ciudadanía este tipo de mecanismos pedagógicos, que es muy diferente a decir reunámonos a construir un plan de desarrollo, la gente muchas veces no entiende, eso también se contrasta en cómo la misma normatividad está concebida. Hoy no cumple estándares mínimos de participación o sea hay una instancia que uno consideraría válidas en el Consejo Nacional de planeación, donde este consejo lo que hace es emitir un concepto no vinculante muchas veces si uno lo llaman al consejo territorial de planeación o venga y participe y el ciudadano se da cuenta que ese espacio no tiene la fuerza vinculante del motiva a seguir participando en esos procesos de construcción cuando uno ya ha aprendido estas cosas en este tipo de procesos.</p> <p>Los esquemas de ordenamiento territorial plantean consideraciones muy importantes, pero no son vinculantes esos elementos de fondo que se convierten en ser conceptos y que no tienen alcance vinculante, donde la comunidad no tenga participación de fondo.</p>
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas	La experiencia es que se limitan a espacios tipo reuniones y socialización es y uno se da cuenta como, por ejemplo, la estrategia territorial de hidrocarburos va hablar de un tema e invitan a las comunidades es a contarles de las decisiones y acciones que el gobierno nacional va a implementar sobre ese tema eso hablando del gobierno nacional y en pocas

<p>públicas del sector de hidrocarburos?</p>	<p>ocasiones, más allá de cuando se trata de temas de bienes y servicios le dan la posibilidad de que pueda contratar algo para participar algo pero en temas ambientales.</p> <p>Ya han convocado asambleas cabildos ciudadanos foros espacios donde la comunidad se puedan empoderar y plantear su opinión sobre los temas que le competen entra un choque entre las visiones territoriales y las visiones nacionales incluso fueron resueltas en la última sentencia de la corte constitucional sobre consultas populares es como la discusión siempre... ¿De quién son los recursos del subsuelo o del suelo? Y el gobierno desde tantos años impuso su visión de desarrollo sobre los territorios y en el momento que los territorios empezaron a usar las herramientas para la protección del patrimonio ecológico bajo los esquemas de ordenamiento territorial las consultas populares. El gobierno hizo presionar a la corte y como último medio los magistrados cambiaron la jurisprudencia existente para quitarle la posibilidad de los ciudadanos para opinar sobre un territorio donde se tiene la posibilidad de estar en socializaciones o decir que no está de acuerdo sino de que su voz sea tomada en cuenta.</p>
<p>¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?</p>	<p>Un acuerdo mínimo común es el acceso a la naturaleza y el agua y en caso de que se identifique que este tipo de proyectos tienen un potencial o afectación de la naturaleza o de las formas de vida de las comunidades pues tienen que ser evaluadas y replanteados si realmente las comunidades hoy en Colombia están planteando nuevo modelo de desarrollo es necesario revisar la explotación de recursos y llevarlo a la conservación de la naturaleza y de la biodiversidad si el gobierno y las empresas no encuentran una concertación pues seguirá existiendo conflictos en los territorios, y eso se ve reflejado en el abuso de la fuerza pública no son pocos los casos donde las comunidades se han organizado y han bloqueado proyectos eso ha sucedido en San Martín y en otras regiones del país donde el abuso de la fuerza pública depile las comunidades que protestan de manera pacífica mente que no han sido escuchados más allá de los conflictos socioambientales sean amenazas a líderes sociales o líderes ambientales.</p> <p>El sector de hidrocarburos en su espacio más amplio, el sector minero energético es responsable de las situaciones que ponen en riesgo la vida de los líderes sociales y ambientales. Al momento de llegar estos proyectos a las comunidades y sobre todo cuando se oponen pacíficamente a este tipo de proyectos.</p> <p>El gobierno nacional tiene que poner estándares muy altos para lograr concertaciones con las comunidades conocimiento informado a las comunidades reforma a leyes que permiten que el estándar cambie y se modifique.</p>
<p>¿Qué mecanismos se debe implementar en la construcción de una política pública del sector de hidrocarburos para que las voces de las comunidades, en especial, campesinos e indígenas, sean escuchadas?</p>	<p>Existen mecanismos interesantes en la Constitución del 91, para que la ciudadanía pueda expresarse de manera libre y así aportar a la construcción de una política pública, donde los ciudadanos participen, por ejemplo, en el tema de las licencias ambientales se limitan solamente a una audiencia pública una socialización, pero las comunidades así no tengan a favor del proyecto Pues siempre le entregan la licencia ambiental es falta la licencia social.</p> <p>Las audiencias públicas no garantizan que se escuchan las comunidades en igual de condiciones</p> <p>La sociedad civil es un acto relevante y las necesidades responden a los intereses ciudadanos</p> <p>Dos factores: el primero la voluntad política, pero como dice la comisión de expertos, no existe marco normativo. Lo otro es que debe existir una licencia social que obliga a las empresas interesadas hablar con las comunidades para que pueda operar en el territorio un consentimiento previo e informado sobre el desarrollo del proyecto.</p> <p>Un muy buen concepto son las consultas previas.</p>
<p>¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?</p>	<p>Cuatro grandes actores: gobierno, comunidades del área de influencia directa, es decir, donde las comunidades son afectadas por los proyectos con una participación mucho más incidente los espacios de participación directa y las empresas por los intereses que manejan también deben participar, pero no deben poner su interés económico por encima la decisión de las comunidades. La academia como las instituciones del sector formal, no formal, como universidades públicas, privadas, el SENA, instituciones educativas de básica y media, como los profesores, estudiantes, investigadores, pues todos ellos tienen el conocimiento técnico y científico para generar acuerdos a la construcción de las políticas públicas.</p>
<p>¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?</p>	<p>La participación ciudadana es un Pilar fundamental en la construcción de cualquier política pública en cualquier sector y más aún cuando es una participación incidente en las decisiones que nos afectan cuando y más aún cuando se llaman al sector minero energético debe ser un requisito para cualquier acción de construcción de política pública que cuente con procesos de participación amplios legítimos y que sin duda alguna recojan las inquietudes de los ciudadanos. Cuando se habla de procedimientos amplios y legítimos, ¿Cuáles serían esos mecanismos? RTA Y reflexiones mediante las cuales muchas veces se participa hablo por experiencia propia en el sector de hidrocarburos muchas veces la</p>

	<p>participación se utiliza para definir detalles mínimos del Cómo pero no para escuchar a la gente del en relación al que Si realmente existe o no por ejemplo hablando es una realidad de la política pública no es la particularidad de la ejecución de un proyecto si la ciudadanía está o no está de acuerdo un ejemplo en temas minera energéticos son las consultas populares.</p> <p>2017-2018-2019 tienen un lugar que han marcado una tendencia en cómo las cosas han participado con los actores institucionales con los actores ciudadanos que pretenden ejecutar una política desarrollar un proyecto A eso me refiero cuando se habla de espacios amplios y legítimos la experiencia propia y la experiencia de muchas otras partes se limitan solamente a socialización en donde se hace se les cuenta con listados y fotos y terminan legitimando espacios de participación pero la gente no tiene ningún poder de toma de decisión y yo creo que ese es el detalle de fondo la construcción de política más que simplemente dejar de ser socializaciones y tener una participación un poco incidente a que se transforme a que se conserven la participación.</p> <p>La construcción de un plan esquema desde su misma concepción no es un ejercicio fácilmente entendible para un ciudadano sede adelantar mucha labor pedagógica porque en una comunidad hay que orientar la que debe salir a Qué son estrategias la gente debe de salir hay que interiorizar a la ciudadanía este tipo de mecanismos pedagógicos, que es muy diferente a decir reunámonos a construir un plan de desarrollo, la gente muchas veces no entiende, eso también se contrasta en cómo la misma normatividad está concebida. Hoy no cumple estándares mínimos de participación o sea hay una instancia que uno consideraría válidas en el Consejo Nacional de planeación, donde este consejo lo que hace es emitir un concepto no vinculante muchas veces si uno lo llaman al consejo territorial de planeación o venga y participe y el ciudadano se da cuenta que ese espacio no tiene la fuerza vinculante del motiva a seguir participando en esos procesos de construcción cuando uno ya ha aprendido estas cosas en este tipo de procesos.</p> <p>Los esquemas de ordenamiento territorial plantean consideraciones muy importantes, pero no son vinculantes esos elementos de fondo que se convierten en ser conceptos y que no tienen alcance vinculante, donde la comunidad no tenga participación de fondo.</p>
--	---

Entrevistados E26	Germán Robayo Lider comunitario
Núcleos de las preguntas	5 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	El papel necesariamente debe ser decisorio y aplicativo.
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos?	Ninguno
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Jamás lo ha hecho, no le conviene
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	Falta de compromisos que prioricen lo ambiental a lo económico.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	1.- Quitar la dependencia económica de los ingresos de la Nación. 2. Redireccionar los factores que estimulan su desarrollo. 3. Crear condiciones que desarrollen productos sin afectar el planeta.  Creando acuerdos entre todas las dependencias que articulen su operación mediante participación ciudadana.
¿Qué mecanismos se debe implementar en la construcción de una política pública del sector de hidrocarburos para que las voces de las	Creando centros de participación ciudadana por localidades en todo el país y tener participación directa en el Congreso de la República.

comunidades, en especial, campesinos e indígenas, sean escuchadas?	
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Los Decanos de las Facultades de las universidades que dictan instrucciones para el desarrollo de los profesionales en hidrocarburos. Los Profesionales de las disciplinas del medio ambiente.

Entrevistados E27	Ruby Chaves Presidente asojustas Acacias
Núcleos de las preguntas	2 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Se requiere que como es el querer realmente se construyan con las comunidades
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos?	No hay participación ciudadana responsable en los operadores ni en el gobierno
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	No
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	La falta de credibilidad. La no participación de la mano de obra local en la empleabilidad tanto para obreros como para profesionales, la contratación en las empresas de la localidad
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	La verdadera responsabilidad social y desarrollo económico  Empleabilidad local mano de obra calificada y no calificada en un 100%. Contratación de las empresas locales de bienes y servicios. L inversión social. Y la política de protección ambiental
¿Qué mecanismos se debe implementar en la construcción de una política pública del sector de hidrocarburos para que las voces de las comunidades, en especial, campesinos e indígenas, sean escuchadas?	Con los ciudadanos de los municipios productores
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	La comunidad.

Entrevistados E28	Jhon Jairo Armesto Tren Editor/periodista
Núcleos de las preguntas	5 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Fundamental para el desarrollo y construcción de políticas públicas en el Marco del Estado Social de Derecho
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política	Consulta previa, Cabildo abierto

pública del sector de hidrocarburos?	
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Sí
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	Politización del debate
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Marcos técnicos y soluciones biotecnológicas a impacto ambiental Regulación regida por criterios técnicos y no por agendas políticas
¿Qué mecanismos se debe implementar en la construcción de una política pública del sector de hidrocarburos para que las voces de las comunidades, en especial, campesinos e indígenas, sean escuchadas?	De manera concertada bajo marco académico y técnico
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Gremios, empresas de servicios en un papel más activo, semillero de investigación de carreras afines al sector

Entrevistados E29	Ivan Alviar Profesional Universitario
Núcleos de las preguntas	5 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Debería jugar un papel más trascendental, más influyente
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos?	Entiendo que solo cuando se convoca
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	No adecuadamente ni con intención real de tenerlos en cuenta
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	Ambición, bandas criminales, imposición. etc.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Mejoras ambientales y ecológicas, desarrollo regional, formación ciudadana, legislación y tributación Educación para el diálogo, conocimiento real de afectaciones si se hacen exploraciones
¿Qué mecanismos se debe implementar en la construcción de una política pública del sector de hidrocarburos para que las voces de las	Con concepto de expertos en las diferentes disciplinas y de la ciudadanía que se vería afectada

comunidades, en especial, campesinos e indígenas, sean escuchadas?	
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Todos

## Área Ambiental

Entrevistados	Diego Hernán Gómez
E30	Directivo ONG Fundación Picachos
Núcleos de las preguntas	10 de septiembre de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Es supremamente importante la construcción de las políticas públicas, porque permite que un gobierno la convierta en un instrumento y pueda dar solución a las necesidades de la sociedad. Me parece que uno de los puntos importantes en el desarrollo de la construcción de la política debe ser, principalmente, que los ciudadanos tengan la plena certeza del compromiso de la participación para la toma de decisiones, porque las decisiones que se tomen en la disertación de una política pública, serán las decisiones de futuro en un corto, mediano y largo plazo en la transformación de un territorio.
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos?	La que más se ha escuchado en el país son las consultas populares. Es la forma de participación ciudadana que más se conoce y es la que ha tenido mucho debate y discusión, respecto si es apropiada o no para la toma de decisiones en cuanto a las políticas públicas del sector de hidrocarburos. Creo que es importante hacer un análisis desde la Constitución del 91 que planteó diversos elementos de participación ciudadana, el cual no se han tenido los resultados que se esperaban, conforme a las diferentes formas que estableció esta carta política para que la ciudadanía se manifieste y pueda participar en las decisiones que considera le afectan o para la solución de problemáticas públicas. Esto implica un replanteamiento en la implementación metodológica de la manera como se están abordando las políticas públicas en la sociedad o en su concepción como tal, para que realmente exista una participación ciudadana de manera directa en la política públicas, y que sea incidente en la transformación de una región, conforme a los propósitos y consensos que expresa la ciudadanía.
¿Qué experiencia significativa de participación ciudadana ha tenido en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Como experiencia significativa me parece que en lo que conozco, creo que los planteamientos de foros ciudadanos informativos me parecen muy interesantes, porque la sociedad carece de mucha información para la toma de decisiones. Existe mucha desinformación en la ciudadanía, entonces, cuando la sociedad no conoce un tema, sobre todo tan técnico como el sector de hidrocarburos, fácilmente puede ser permeada por información equivocada o desvirtuada que les hace mucho daño a las democracias, porque la inhibe de tomar decisiones sobre la base de información real. Me parece que antes de que la ciudadanía ejerza su derecho a las diferentes instrumentos o mecanismos de participación ciudadana, se requieren ejercicios previos de debate y deliberación, para que la ciudadanía pueda hacer uso de estos mecanismos de participación con plena convicción y el conocimiento necesario para el ejercicio de su soberanía.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Pienso que los mecanismos están por mandato, por constitución, sin embargo, estos mecanismos tienen una serie de situaciones en los cuales no se obtienen los resultados que se esperan, o por lo menos, los propósitos que se dejaron plasmados en la constitución política. Me parece que debe existir un replanteamiento en la metodología o en la manera en que se espera que la ciudadanía participe o ejerza su derecho a la participación en los asuntos públicos. La participación ciudadana muchas veces se queda solo en los espacios deliberativos y cuando se llega a la toma de decisiones no hay suficientes garantías para hacer valer la democracia. He conocido diversos estudios que han arrojado que los mecanismos de participación ciudadana en Colombia no han sido muy efectivos.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	Pienso que uno de los pasos para entender el conflicto del sector de hidrocarburos en Colombia es que no se tienen unos escenarios muy claros de ordenamiento del territorio. Existe un regazo de más de 10 o 15 años en el replanteamiento del ordenamiento del territorio en Colombia, por lo tanto, se necesita abordar prontamente este replanteamiento en muchas regiones del país, donde la ciudadanía participe e incisa en la toma de decisiones. De los 1100 municipios en Colombia, se tiene un porcentaje muy bajo de las regiones donde se hayan realizado actualización del ordenamiento territorial. Esto implica que existe una crisis en la toma de decisiones, sobre todo, cuando se discuten las políticas públicas del sector de hidrocarburos, porque se presentan unos escenarios muy difusos acerca de lo que se debe hacer en un territorio para el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables, que son necesarios para la economía y la sociedad, sin embargo, se requiere el análisis de otros elementos que confluyen en esas decisiones, que son de tipo ambiental y cultural. Así mismo, se requieren muchos ejercicios de formación y de

	<p>pedagogía para los ciudadanos conozcan desde el punto de vista técnico, el funcionamiento de las diferentes tecnologías para el aprovechamiento de los hidrocarburos, porque existe mucha desinformación y esto genera crisis, conflictos y atrasos en la toma de decisiones, debido a que no se tiene una información muy clara acerca del manejo de los hidrocarburos y su impacto real en las regiones.</p>
<p>¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?</p>	<p>Se debe tener claridad en dos aspectos: en el ordenamiento territorial y en el conocimiento que debe tener la ciudadanía acerca de las finanzas que sostiene un país. Es un deber ciudadano conocer de dónde provienen esas finanzas, cuál es el origen y de dónde proviene los recursos para el sostenimiento de un país. Cuando la ciudadanía desconoce estas realidades, se oponen totalmente al diálogo y a la discusión para encontrar puntos de encuentro que permitan encontrar soluciones que beneficien a todos. También se requiere que el país avance en la investigación y el desarrollo de otras tecnologías de energías alternativas para que se genere la transición y se reduzcan muchos problemas que están afectando al país por la utilización de los combustibles fósiles.</p>
<p>¿Cómo se concibe el medio ambiente en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?</p>	<p>De acuerdo con los informes que realizan los organismos y las autoridades competentes para evaluar el cumplimiento de los lineamientos ambientales, se conoce que las empresas de hidrocarburos que operan en Colombia cumplen con altos estándares de calidad en cuanto a normatividad ambiental. En cuanto a la implementación de esos lineamientos desconozco el proceso, pero pienso que las empresas del sector de hidrocarburos en comparación de otras empresas industriales, tienen una alta calificación en el cumplimiento de normatividad ambiental. También hay que resaltar que en Colombia hay una percepción que ha cogido vuelo y es la de satanizar la industria, el cual me parece una concepción muy equivocada, porque los hidrocarburos es una industria de la cual depende el país para generar desarrollo social y económico. Se trata de que la ciudadanía conozca la normatividad ambiental aplicada en esta industria y evalúe si realmente las empresas están cumpliendo con estos parámetros ambientales y si se están previendo acciones de mitigación para contrarrestar los impactos que genera la actividad. Partir del principio que toda actividad económica genera un impacto ambiental, es tener conocimiento real de la situación, por lo tanto, el compromiso de una empresa o de una organización que tiene a cargo el aprovechamiento de un bien o un recurso, es desarrollar acciones de mitigación para reducir los efectos adversos que pueda causar dicha actividad económica para la humanidad y la biodiversidad.</p>
<p>¿Considera que las políticas públicas del sector de hidrocarburos promueven la armonía socio-ambiental?</p>	<p>Desde el punto de vista técnico, pienso que sí. De otro lado, pienso que se deben generar discusiones en los territorios, donde se generen unos canales de información más amplios para que la ciudadanía tenga acceso a las inversiones que se realizan con los recursos provenientes de los hidrocarburos y el cumplimiento de los planes de manejo ambiental por parte de las empresas, de manera que, la ciudadanía realice el seguimiento correspondiente y pueda estar mejor informada para la toma de decisiones.</p>
<p>¿Cuál es el rol del sector ambiental en la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas de hidrocarburos?</p>	<p>Desde las regiones debe existir una mayor participación de la ciudadanía en la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas de hidrocarburos, porque se debe generar la discusión desde los diversos actores para que existan consensos y propuestas respecto a la toma de decisiones de intereses colectivos. Estos procesos participativos y democráticos generan legitimidad a las políticas públicas, por eso es importante la participación de la ciudadanía en los asuntos públicos. Se requiere que los diversos sectores y organizaciones de la sociedad civil, técnico y político acompañen los procesos ambientales que realiza la industria, para que se genere confianza y tranquilidad y se reduzca la conflictividad y se avance en la toma de decisiones para la definición de políticas públicas que beneficien a las regiones.</p>
<p>¿Qué mecanismos se deben implementar en la construcción de una política pública del sector de hidrocarburos para incluir las voces de los que procuran la conservación y preservación del medio ambiente?</p>	<p>Deben incluirse mecanismos que sean de participación directa de los ciudadanos, donde se tenga una incidencia real de la sociedad en la construcción de las políticas públicas. Esa incidencia o esa inclusión de la ciudadanía debe ser durante todo el ciclo de las políticas públicas, donde los planteamientos de la sociedad civil sean tenidos en cuenta desde la construcción hasta la evaluación. Esto hace que la ciudadanía tenga más confianza, porque participa en todo el proceso y se articulan muchas acciones que ellos proponen en las diferentes dimensiones que integran una política pública, en particular, la del sector de hidrocarburos. Así mismo, es importante mencionar que una política pública no puede considerarse igual para todos los territorios, debido a que cada región tiene sus particularidades, por lo tanto, se debe escuchar a la ciudadanía, porque son ellas quienes conocen el contexto y tienen la capacidad de proponer planes, programas y proyectos que se ajusten a las realidades territoriales y a las necesidades sociopolíticas, económicas y ambientales.</p> <p>En cuanto a la dimensión ambiental, cada territorio conoce su contexto y la normatividad que aplica para la conservación y preservación de sus ecosistemas, por eso es importante establecer mecanismos que le permitan a la ciudadanía expresarse en procura de la conservación de sus regiones, siempre y cuando se tenga claro la normatividad existente y</p>

	<p>la aplicabilidad de las mismas, teniendo en cuenta la particularidad de cada territorio donde se producen los hidrocarburos.</p> <p>En la manera en que se involucra la industria, las entidades gubernamentales y la sociedad civil para generar procesos de desarrollo sostenible, como es el caso del sector de hidrocarburos, se podrán generar mayores acuerdos y consensos para abordar la dimensión ambiental, desde la perspectiva conservacionista para considerar áreas que requieren un manejo especial en cada territorio. Esto solo se logra cuando los diversos actores de un territorio se unen y discuten las problemáticas presentadas, teniendo en cuenta las características ambientales y el ordenamiento territorial de cada región, con el fin de buscar soluciones que interesen a todos.</p>
¿Considera que el sector ambiental es un actor relevante en la construcción de las políticas públicas de hidrocarburos en Colombia, por qué?	Sí. Pienso que el sector ambiental es muy importante en la articulación de las políticas públicas de hidrocarburos. Es por eso que se requiere una ciudadanía empoderada y participativa durante todo el ciclo de las políticas públicas. Esto le permite a la sociedad aportar elementos de construcción colectiva del territorio, escuchando las voces de todos y generando consensos para la toma de decisiones. Si se analizan los procesos desde una perspectiva más amplia, teniendo en cuenta las particularidades de cada territorio y el planteamiento de las diferentes regiones, sobre todo, en lo que respecta a los lineamientos y la normatividad ambiental en el sector de hidrocarburos; es muy posible que se establezcan acuerdos que beneficien a todos, desde la visión del desarrollo sostenible.
Pensando en la construcción de un modelo de política pública, ¿Qué se necesita incluir en ese modelo, o qué no se debe dejar por fuera en la construcción de una política pública, sobre todo, la del sector de hidrocarburos?	Algo muy importante que se le debe adicionar a una política pública es que se construyan desde los territorios, teniendo en cuenta las particularidades de cada región, las necesidades y las problemáticas presentadas por los actores que viven y conocen sus territorios, por lo tanto, deben generarse políticas públicas diferenciales que tengan realmente eficacia, para que puedan cumplir con sus propósitos. Además, se deben considerar los procesos histórico-cultural que han evolucionado en cada región, con el fin de generar mayor asertividad en su implementación. Me parece que deben articularse diversos elementos para la puesta en marcha de una política pública, que van desde aspectos políticos, sociales, económicos, ambientales y culturales, de manera que, se aborde un análisis más completo de las realidades y particularidades de cada región para la toma de decisiones.

Entrevistados	Jaime Enrique González
E31	Coordinador Ambiental Nacional Empresa Emerald Energy.
Núcleos de las preguntas	30 de noviembre de 2019
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	La construcción de las POLÍTICAS PÚBLICAS es el pilar para el desarrollo de una sociedad. El papel que juega la participación de los ciudadanos debe ser desde la formulación hasta su evaluación. Debería ser analizado desde dos puntos de vista: Lo que debería ser y lo que realmente sucede. Lo que debería ser es que, la ciudadanía active los mecanismos de participación que brinda el país, para gestar una POLÍTICAS PÚBLICAS que trascienda hacia el beneficio colectivo. Desafortunadamente las POLÍTICAS PÚBLICAS se generan en pequeños círculos, sin que haya participación de toda la ciudadanía, y eso ocurre porque la ciudadanía es muy apática a participar efectivamente y a brindar el trabajo que requiere la construcción de las POLÍTICAS PÚBLICAS.
¿Qué formas de participación ciudadana se están utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos?	<p>Teniendo en cuenta que el sector de hidrocarburos es uno de los más regulados en el país, el ejercicio que se hace de participación ciudadana lo facilitan varias entidades. Desde la Agencia Nacional de Hidrocarburos se ha iniciado a descentralizar el manejo de la información a las regiones. Antes la toma de decisiones se realizaba desde el nivel central y había poca o nula participación de las regiones. Hoy se ha cambiado ese modelo para que las primeras etapas de planeación de los proyectos de hidrocarburos se le informen a la ciudadanía y a los gobiernos locales, sobre posibles áreas de exploración y producción de hidrocarburos, para que sea desde allí se trabaje las inquietudes conjuntamente con la ciudadanía.</p> <p>El proceso permisivo ambiental, o bien de permisos para uso y aprovechamiento de los recursos naturales o de licencia ambiental es otro espacio de participación donde la ciudadanía tiene mucho interés. La normatividad está pensada para brindar unos espacios de participación ciudadana en donde no sean simplemente cumplir con unos requisitos para cumplir con una licencia, sino que sean espacios donde se trabaje de la mano de las comunidades para poder gestar proyectos que a la postre puede también aportar a los lineamientos de política del sector.</p> <p>Otro espacio que se debería aprovechar para formular políticas del sector de hidrocarburos es desde la revisión y formulación de los esquemas o planes de ordenamiento territorial, porque desde allí se deben definir la vocación y uso del suelo, con base en ejercicio serios para saber qué es lo que realmente se quiere para las regiones en cuanto a desarrollo. Se ha identificado que algunos han aprovechado estos espacios para hacer prohibiciones y exclusiones, lejos de la mirada del desarrollo sostenible de sus regiones, sin embargo,</p>

	<p>pienso que ese debería ser uno de los espacios para que se genere una participación ciudadana efectiva que diera lineamientos de política pública en todos los sectores, no solo en hidrocarburos.</p>
<p>¿Qué experiencia significativa de participación ciudadana ha tenido en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?</p>	<p>Fue un proyecto que trabajé en el departamento del Meta, donde se logró tener una organización comunitaria que redundó en la prestación de empresas prestadoras de bienes y servicios. Fue un proyecto donde al inicio se presentó mucho rechazo a la industria de hidrocarburos y a partir de esto, se empezó a construir con las comunidades un modelo participativo en donde se dieron oportunidades a las comunidades para promover un fortalecimiento empresarial, que luego de dos años significó unos ingresos muy importantes para los municipios. Ahora muchas de las empresas que se constituyeron en esa época están prestando servicios a nivel nacional. Eso es uno de los ejercicios que se deberían replicar en muchas regiones</p>
<p>¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?</p>	<p>Creo que sí se promueven en la medida en que existen normas suficientes para señalar cuales son los diferentes espacios de participación ciudadana. Hay suficientes mecanismos de participación que están regulados y que han sido utilizados en mayor o menor medida por las comunidades, lo que sucede es que la normatividad sola no basta. Se necesita que el gobierno realice más difusión de los mecanismos de participación, para promover que sean utilizados de una manera constructiva. Desafortunadamente muchos espacios de participación ciudadana son utilizados por algunos grupos con fines particulares, bien sean políticos o por beneficio propio. No son lo suficientemente difundidos por los entes gubernamentales para que sean aprovechados eficientemente y para lo que fueron creados.</p>
<p>¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?</p>	<p>Existen empresas del sector de hidrocarburos que trabajan sus componentes social y ambiental de manera responsable y otras que no lo hacen tanto. Eso viene ocurriendo desde hace 100 años cuando empezó a desarrollarse el sector y había poco conocimiento y poca información de la afectación al ambiente y social, pero sigue sucediendo en la actualidad, luego que se ha tenido una experiencia importante en el sector, con tanta norma y regulación por parte de entidades que están para hacer cumplir la legislación ambiental. Otros motivos es que en distintas regiones han surgido líderes negativos que aprovechan su capacidad de liderazgo para distorsionar los verdaderos espacios de participación ciudadana con fines personales.</p>
<p>¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?</p>	<p>Las condiciones tienden a brindar espacios comunes para que se sienten comunidades, gobiernos locales y nacional a crear espacios de información y concertación. Hace falta mucha educación. El tema de hidrocarburos ha tenido mala propaganda, porque se hace mucha bulla desde diferentes sectores, brindando información errada que se convierte en verdad. Esto sucede por ejemplo con el agua, porque se ha desinformado a la ciudadanía. Se necesita lograr espacios de comunicación adecuados a través de la educación para que se capacite a las comunidades a todo nivel, para que la información se transmite adecuadamente. Se deben buscar actores imparciales que brinden la información técnica a las comunidades y a los entes gubernamentales, para que se sienten a dialogar con las comunidades.</p>
<p>¿Cómo se concibe el medio ambiente en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?</p>	<p>El ambiente pasó de ser un requisito más que cumplir, a ser parte integral de la inversión. El tema ambiental en el desarrollo de la política de hidrocarburos es tanto o más importante que el aspecto técnico. Lo técnico se resuelve de manera más fácil, pero el tema ambiental al igual que el social, si no se involucra desde el principio y en todos los niveles, sencillamente inviabiliza los proyectos.</p>
<p>¿Considera que las políticas públicas del sector de hidrocarburos promueven la armonía socio-ambiental?</p>	<p>Creo que sí. Las políticas que existen actualmente en teoría lo promueven, desafortunadamente en la práctica no se encuentra esa armonía, porque hace falta trabajar más en educación y en información, desde las primeras etapas de planeación, para demostrarlo no solo con palabras, sino con hechos, porque es importante dar a conocer las ventajas que tiene el sector en las regiones. Esto es fundamental y es importante que se les cuente a las regiones los beneficios que genera el sector de hidrocarburos en el desarrollo social. Se debe demostrar que el sector está aportando unos recursos importantes en el desarrollo de las regiones. Se debe trabajar en transmitir eso a las comunidades, porque el sector de hidrocarburos realiza unas inversiones importantes, pero debe encontrarse la forma de invertir los recursos en proyectos de impacto, para que las comunidades puedan evidenciar que con los recursos de hidrocarburos se está generando desarrollo para los territorios.</p>
<p>¿Cuál es el rol del sector ambiental en la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas de hidrocarburos?</p>	<p>Hay un reto grande por cumplir y superar. El sector ambiental ha evolucionado bastante en el país, en la medida en que existe una normatividad clara y estricta para garantizar un desarrollo armónico de la actividad en las regiones. El hecho de que la licencia ambiental sea uno de los requisitos que se necesita para poder desarrollar la actividad, pero que no sea visto como un simple requisito, sino como un instrumento de planeación, tal como lo concibió la ley. En esta medida pienso que lo ambiental juega un rol importante para poder obtener el desarrollo sostenible que pregona la Ley. El reto es poder armonizar los ritmos que se tienen en el sector ambiental en cuanto a normatividad y gestión ambiental con los ritmos de la industria, donde se identifican que hay muchas contradicciones o falencias, porque el ritmo de cada uno es distinto y así es que se presentan los inconvenientes para poder agilizar el desarrollo de los proyectos económicos, como también los beneficios que trae el desarrollo de los proyectos del sector.</p>

¿Cuáles serían los actores neutrales?	La academia es el actor que se identifica más neutral en toda la sociedad. También hay ONGS que también califican, pero pienso que la academia es indispensable.
¿Qué mecanismos se deben implementar en la construcción de una política pública del sector de hidrocarburos para incluir las voces de los que procuran la conservación y preservación del medio ambiente?	El mecanismo fundamental al que se debe acudir desde los diferentes espacios es la educación y brindar espacios de información correcta, para que las discusiones que se generan con los ciudadanos se den sobre bases ciertas.
¿Considera que el sector ambiental es un actor relevante en la construcción de las políticas públicas de hidrocarburos en Colombia, por qué?	<p>Sí, Muy relevante. La formulación de las políticas públicas para el sector de hidrocarburos debe pasar por involucrar las políticas ambientales con todas las necesidades que ha identificado el país en los últimos años, por parte de las comunidades, entidades ambientales y ONGS. Además, para poder satisfacer las necesidades de hidrocarburos en el país se debe armonizar con la política ambiental su desarrollo. ¿Qué figura legal o qué organizaciones pueden tener asiento en esa discusión para poder construir esa política pública? RTA</p> <p>Es muy difícil entrar a calificar cuáles son las idóneas. Las comunidades deben tener una representación que salga desde las bases. Estas personas deben recibir la capacitación suficiente para tener información y poder discutir en cualquier escenario. ONGS que tengan asiento en esa política es muy difícil señalar cuales son idóneas y cuáles no, entonces, para encontrar actores más imparciales deberían ser ONGS internacionales que realicen aportes desde lo global hasta lo local.</p>

## Área Educativo

Entrevistados	Ferney Ortiz Molina
E32	Director Institución Educativa Rural Puerto Arango, Municipio de Florencia, Caquetá
Núcleos de las preguntas	26 de noviembre de 2019
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Considero fundamental y pertinente que el ciudadano se vincule en la formulación de las políticas públicas, porque es un miembro de una sociedad, por lo tanto, es sujeto de deberes y derechos políticos que la garantiza la constitución del 91, lo que le permite participar en los asuntos públicos que le atañen y que le genere bienestar integral.
¿Qué responsabilidad tiene el sector educativo en la formación de ciudadanos que se interesen por los asuntos públicos y las discusiones de las políticas públicas?	El sector educación es fundamental para que los futuros ciudadanos reciban la formación integral y adquieran las competencias básicas y ciudadanas para que se interesen por lo público. Es la responsabilidad social que nos asiste a los educadores, el garantizar que nuestros educandos tengan dichas competencias y que realmente participen en la construcción y en la exigencia de los planes de desarrollo, con enfoque territorial y planes de ordenamiento y demás políticas públicas para garantizar los derechos ciudadanos.
¿Qué estrategias didácticas promueve el sector educativo en la formación de ciudadanos que se interesen por los asuntos públicos y las discusiones de las políticas públicas?	En las instituciones educativas rurales se trabaja el programa el gobierno rural o estudiantil. En estos espacios los estudiantes adquieren las competencias que les permiten ser líderes y a la vez interesarse por lo que el público sea del interés de todos. En este sentido, los estudiantes son partícipes de la dinámica que debe llevar la construcción de las políticas públicas y, sobre todo, se de la garantía de los derechos para el bien común.
¿Cómo evalúa la actuación del sector educativo en la formación de ciudadanos interesados en los asuntos públicos?	Se podría decir que, de uno a cinco, se obtiene una calificación de tres, porque en el sector educativo hace falta generar ese arraigo por lo público, garantizar que los estudiantes se interesen por cuidar el patrimonio, tener arraigo cultural y en ese sentido, interesarse por cuidar los bienes públicos.
¿En los ejercicios que ustedes realizan al interior de la IE, se hacen análisis de los contextos o de la cotidianidad de las problemáticas sociales, económicas y políticas que se generan en el municipio?	Claro que sí, hay espacios de dinámicas de grupo, como las mesas redondas, los debates, en donde se hace reconocimiento del entorno y el potencial que tenemos, en el caso particular de la institución, lo que es el sector agropecuario, el turismo, y todo el compromiso que hay para garantizar que estos entornos se conserven.
¿El sector educativo, especialmente, las instituciones educativas de básica y media y las de educación superior, brindan	Desde la sensibilidad y la cultura ambiental, es un compromiso y una responsabilidad social y pedagógica que tiene el sector educativo brindar los conocimientos y analizar los impactos positivos y negativos que tiene el uso de los hidrocarburos en la sociedad y el ambiente. En esa dinámica todos los debates y los procesos de cultura ambiental que hay

conocimientos y reflexiones sobre el sector de hidrocarburos?	en torno a los hidrocarburos se está trabajando en las aulas de clase, pero se necesita fortalecer más con los estudiantes el análisis y la discusión en esta temática, para que las futuras generaciones adquieran la sensibilidad para la conservación de los recursos naturales, en especial, del agua y se puede convivir con los hidrocarburos de manera sostenible.
¿En la institución que usted lidera existen profesionales que manejen o que conozcan el proceso que realiza los hidrocarburos en la naturaleza?	No hay un profesional especializado en la temática, pero se hace consultas e investigaciones, incluso en la institución educativa se adelanta una investigación de la calidad del agua que llega a la vereda y a la institución educativa. Lo que se sabe es que los hidrocarburos son nocivos para la salud y que afecta el agua, sin embargo, es importante tener en cuenta que en la vida cotidiana tenemos contacto con los derivados del petróleo y que lo necesitamos para satisfacer necesidades humanas. Es importante analizar lo positivo de los hidrocarburos y generar las discusiones respecto a seguir el consumo de los hidrocarburos, sin afectar los recursos naturales y los ecosistemas amazónicos. El tema de las petroleras en la región no ha sido bien visto, porque están afectando la dinámica ambiental del departamento y la intervención del ecosistema amazónico.
¿Cómo cree que puede verse afectado el ambiente con la dinámica del sector de hidrocarburos?	Es muy lesivo, dadas las experiencias que se han presentado en otras regiones como, por ejemplo, en la Orinoquía donde se han presentado alteraciones de los ecosistemas naturales y el recurso del agua también se ha visto afectado.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Las políticas públicas deben nacer de las bases, tener en cuenta las comunidades. El tema de hidrocarburos para Colombia, en especial, para el Caquetá es muy sensible. Se debe tener en cuenta las comunidades y hablar con la verdad. A las comunidades se les habla que los hidrocarburos no van a afectar los ecosistemas y que las regalías van a llegar al municipio para generar desarrollo, pero después del daño hecho, no hay nada que hacer.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	Hay muchos intereses, políticos, económico. Esto hace que las comunidades son las más afectadas, porque se interviene los ecosistemas, que son afectados. Las políticas deben beneficiar a las comunidades y garantizarles sus derechos. ¿Cómo lograr ese diálogo con personas técnicas y especialistas, que manifiestan que las comunidades tienen desinformación respecto a los impactos que generan los hidrocarburos y en recurso agua?  Se debe realizar pedagogía, informar, sensibilizar, porque las comunidades desconocen muchos procesos y los efectos secundarios que pueden genera la sísmica. En torno a ello a muchas discusiones y conjeturas, pero desde la pedagogía se puede realizar un trabajo interesante de sensibilizar a las comunidades para que conozcan la información técnica y las investigaciones que existen en esa materia.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Debe haber unas políticas públicas claras, donde haya participación ciudadana, donde se le consulte al pueblo y se tenga en cuenta para implementar las políticas. En ese sentido, se deben realizar las políticas públicas de manera concertada y no imponiendo. Es preocupante cuando las petroleras dicen que van a ingresar a un territorio, entonces, las comunidades se molestan, porque hay una Ley que hace que haya garantía de la defensa de los recursos, donde los alcaldes y las comunidades pueden reclamar ante el gobierno nacional y ante la comunidad internacional, la intervención de ciertas zonas que se consideran reserva. ¿Considera que las áreas estratégicas se conserven? Sí, se deben respetar, porque son área declaradas como especiales, por lo tanto, las áreas protegidas deben tener una legislación especial. En la región del Caquetá, cuando se habla de áreas estratégicas se habla de casi todo el departamento, ¿de qué áreas protegidas se habla y cómo llegar a consensos para delimitar esas áreas? Se deben generar mesas de trabajo, de discusión, donde se facilite el diálogo ciudadano con los gobiernos para que se puedan concertar esas áreas, porque son las comunidades y los gobiernos territoriales los que conocen su territorio. Las políticas públicas no pueden ser impuestas, ni realizarse desde el gobierno central, porque ellos desconocen las particularidades de los territorios.
¿Cómo promover desde lo educativo la vinculación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Abriendo espacios, mesas de trabajo, foros, en el cual el sector educativo tenga participación y que permitan que los estudiantes pueden ser líderes del mañana, tenga información clara y real para que participen de la construcción de las políticas públicas, en especial, del sector de hidrocarburos, que tanta inquietud ha generado en el departamento.
¿Cuál es el rol del sector educación en la construcción e implementación de las políticas públicas de hidrocarburos?	Pienso que desde las ciencias ambientales se puede realizar un trabajo interesante, para que los estudiantes conozcan la dinámica del suelo y del subsuelo, todo dentro del marco de la cultura ambiental y de protección del suelo y los recursos naturales.

¿Considera que el sector educativo es un actor relevante en la definición de las políticas públicas de hidrocarburos, por qué?	Claro que sí, pero en la medida en que se generen procesos formativos para que los estudiantes valoren su derecho y deber en la participación de los asuntos públicos, de las problemáticas del entorno, entonces, ellos se reconocerán como ciudadanos pueden aportar a la construcción de políticas que estén direccionadas al bien común.
¿Qué actores deben estar sentado en la mesa para construir las políticas públicas de hidrocarburos?	Los entes territoriales, el sector privado, el sector productivo, la ciudadanía en general. ¿Esa ciudadanía sería representada a través de quién?  En los escenarios rurales serían los presidentes de juntas de acción comunal. En el caso de los estudiantes, serían los líderes estudiantes, sobre todo, la comunidad académica, desde la educación básica y media, como también, la educación superior.  Este tipo de ejercicio es bueno, porque permiten informar a la ciudadanía la importancia de conocer las políticas públicas para la toma de decisiones que requiere un país.

Entrevistados	Edwin Dussán
E33	Instructor SENA
Núcleos de las preguntas	23 de octubre de 2019
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Participar en los diferentes planes nacionales y regionales, porque las comunidades construyen prospectivas de sus territorios y aportan a las necesidades que se identifican en la sociedad y en las regiones. Es importante la participación de la ciudadanía, porque son ellas quienes conocen las problemáticas y las necesidades, siendo esto el insumo fundamental para construir las políticas públicas. ¿Consideran que los ciudadanos son activos en la participación de estos planes? Se observa una mayor participación de la ciudadanía rural en la construcción de estos planes, porque las Juntas de Acción Comunal generan mayores compromiso y responsabilidades que las personas de las ciudades, sin embargo, las juntas de acción comunal de las ciudades están representadas por sus presidentes de barrio, quienes también participan, aunque a veces de manera aislada. ¿Considera que estos voceros o delegados que participan en estos escenarios replican la información a sus comunidades? RTA: Existen falencias, porque el gobierno no genera pedagogías para que las políticas públicas sean claras, por lo tanto, muchos delegados asisten a las socializaciones, pero la participación en las discusiones es baja, precisamente porque no se generan mecanismos adecuados para que las comunidades comprenden estos procesos que a veces son muy técnicos, por lo tanto, no pueden replicar la información con los miembros de sus juntas.
¿Qué responsabilidad tiene el sector educativo en la formación de ciudadanos que se interesen por los asuntos públicos y las discusiones de las políticas públicas?	Es muy importante que las entidades públicas, sobre todo las que están relacionadas con el sector educativo de básica, media y superior participen en la construcción de las políticas públicas. Anteriormente se tenía en el sector educativo las cátedras comunitarias, porque el sector educativo puede implementar unas estrategias o unas pedagogías más adecuadas para la comprensión de los procesos de las políticas públicas y proyectarle a la ciudadanía la importancia de participar en su construcción. La responsabilidad del sector educativo es empoderar al ciudadano de la realidad política, social, económica y ambiental de un país, para que ese ciudadano pueda participar, opinar y tomar decisiones en lo que le afecta. Es importante que las instituciones educativas puedan tener cátedras de participación comunitaria para que puedan formar a los ciudadanos en la construcción de planes, y programas que requieren la participación de la ciudadanía para que se conviertan en políticas públicas.
¿Qué estrategias didácticas promueve el sector educativo en la formación de ciudadanos que se interesen por los asuntos públicos y las discusiones de las políticas públicas?	Las estrategias pedagógicas masivas que está utilizando el sector educativo son las TICS, las tecnologías de la información y las comunicaciones, porque son estrategias que llevan a muchas personas y esto ayuda a transmitir o replica la información que el ciudadano quiere conocer.
¿Cómo evalúa la actuación del sector educativo en la formación de ciudadanos interesados en los asuntos públicos?	Es muy pobre. El sector educativo no está ejerciendo seriamente la responsabilidad y el compromiso de formar ciudadanos interesados en los asuntos públicos. En los currículos no se evidencia asignaturas o cursos donde se refleje a formación en políticas públicas.
¿El sector educativo, especialmente, las instituciones educativas de básica y media y las de educación superior, brindan conocimientos y reflexiones sobre el sector de hidrocarburos?	En las instituciones superiores apenas se está implementando la pedagogía sobre el sector de hidrocarburos y se están generando reflexiones acerca de sus efectos e impactos en el ambiente, pero en las instituciones de básica y media esto no se refleja. En los colegios y en las escuelas no se genera información del sector de hidrocarburos. Para el caso del SENA, se está trabajando con los aprendices una temática ambiental que se está direccionando hacia el sector de los hidrocarburos, para que se pueda analizar el impacto que genera este recurso en lo social, económico, productivo y ambiental. ¿Por qué considera que en la educación básica y media no se están generando conocimientos o

	reflexiones acerca de los hidrocarburos? Por el desconocimiento que se tiene por parte del educador sobre el sector de hidrocarburos, por lo tanto, esta temática no es analizada ni discutida en los salones de clase.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Deberían enfocarse principalmente hacia las regiones donde se están realizando exploración y explotación de hidrocarburos en Colombia.
¿Qué actores deberían integrarse y cual serían las metodologías para la construcción de las políticas públicas?	RTA: Las comunidades que se encuentran en el área de influencia de los proyectos y otros ciudadanos que indirectamente les afecte. Se debe incluir comunidades indígenas, afrodescendientes, juntas de acción comunal, entes territoriales.
¿Qué figura organizativa con legalidad y legitimidad deben hacer parte de la construcción de las políticas públicas?	Las comunitarias, las instituciones públicas nacionales o territoriales y que estén relacionadas con el ambiente, en especial, con el sector de hidrocarburos.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	El desconocimiento del sector y sus impactos, el desconocimiento de la temática ambiental, social, económico.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	En sensibilizar a las comunidades acerca de la importancia y la necesidad de aprovechar el hidrocarburo de manera sostenible, sin afectar a las generaciones futuras.
¿Cómo promover desde lo educativo la vinculación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Se debe incluir a los estudiantes dentro de los proyectos ambientales escolares (PRAE), proyectos de investigación en las universidades y se deben generar procesos de discusión y reflexión en las aulas educativas acerca de lo que significa el sector de hidrocarburos para la economía del país, para la vida cotidiana de la ciudadanía, para el sector productivo, social, ambiental y educativo. Los hidrocarburos han traído muchos beneficios para el sector educativo a través de las regalías, para el sector salud, proyectos de infraestructura y de investigación.
¿Cuál es el rol del sector educación en la construcción e implementación de las políticas públicas de hidrocarburos?	El rol ha sido nulo. Lo ideal es que se generen procesos pedagógicos en las aulas escolares para que existe conocimiento en la temática y se puedan dar discusiones generales para que el ciudadano participe de manera consciente y activa en la construcción de cualquier política pública, sobre todo la del sector de hidrocarburos, el cual ha sido una temática muy álgida y de muchos conflictos, precisamente por el desconocimiento que existe sobre el sector. Estos procesos deben ser liderados por las instituciones educativas desde las aulas, porque allí se están formando personas que le deben aportar desarrollo al país.
¿Considera que el sector educativo es un actor relevante en la definición de las políticas públicas de hidrocarburos, por qué?	Sí es muy relevante, porque el sector educativo está formando ciudadanía que debe aportar a la construcción del país, por lo tanto, es importante que desde las aulas educativas se discutan las normas, leyes y jurisprudencias que están aprobadas para el sector de hidrocarburos, de manera que se genera conocimiento, discusión, análisis, con el cual se pueden eviten muchos conflictos en la sociedad debido a que ciertos sectores se aprovechan del desconocimiento de las comunidades y las manipulan para generar vías de hecho y conflictos que son innecesarios.
¿Qué actores deben estar sentado en la mesa para construir las políticas públicas de hidrocarburos?	Instituciones del sector formal, no formal, como universidades públicas, privadas, el SENA, instituciones educativas de básica y media.

Entrevistados	Freddy Humberto Escobar
E34	Docente Universidad Surcolombiana
Núcleos de las preguntas	27 de septiembre de 2019
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Es muy bajo sobre todo a nivel técnico. En el Senado hubo un ingeniero de petróleos con poca experiencia, pero con conocimientos en normatividad del sector de hidrocarburos. No es mucha la participación de la academia en la construcción de las políticas públicas.
¿Qué responsabilidad tiene el sector educativo en la formación de ciudadanos que se interesen por los asuntos públicos y las discusiones de las políticas públicas?	Esto es muy importante, porque en Colombia, sobre todo en la política petrolera y minero, las personas que se manifiestan y que opinan en las discusiones técnicas del sector son actores y actrices de televisión, que no tienen los conocimientos técnicos en la materia, y juzgan de manera rápida las tecnologías que se implementan para la producción de este recurso, sin tener la experticia ni la base científica para referirse acerca de los impactos de las nuevas tecnologías. Considero que las universidades deben participar en el proceso de creación cultura y las discusiones técnicas y científicas, que le permitan a los tomadores de decisiones, tener los elementos suficientes para la presentación de proyectos que le

	<p>permitan a Colombia la construcción de políticas públicas basadas en el conocimiento técnico y científico aportan los expertos y la academia. Como académicos tenemos una gran responsabilidad con la ciudadanía y con los estudiantes, de formarlos y entregarle el conocimiento generado en las investigaciones que adelantamos, para que la sociedad esté informada y tener un conocimiento real acerca del impacto de la actividad petrolera.</p>
<p>¿Qué estrategias didácticas promueve el sector educativo en la formación de ciudadanos que se interesen por los asuntos públicos y las discusiones de las políticas públicas?</p>	<p>Es nulo, sin embargo, como académico y como profesional del sector, pienso que tenemos una responsabilidad social con la ciudadanía, por eso he liderado eventos académicos como foros, charlas y seminarios en distintas ciudades de Colombia, donde se le explica a las comunidades la dinámica productiva de este recurso, los impactos ambientales, sociales y económicos que representa este recurso para el país, de manera que la ciudadanía pueda estar mejor informada, de la mano de expertos y conocedores del sector. En el programa de ingeniería de petróleos de la Universidad Surcolombiana, se realizan unas semanas técnicas, donde se desarrollan discusiones acerca de la problemática del sector, para que los estudiantes generen análisis de impacto y propongan medidas para el beneficio de todos.</p> <p>Esta responsabilidad social debe ser extensiva para todos los académicos que hacemos parte de sector de hidrocarburos, porque existen muchos docentes que evaden las discusiones políticas y su compromiso con la sociedad, en aras de formar ciudadanos que se involucren en los asuntos públicos y las discusiones de las políticas públicas del sector de hidrocarburos. En Colombia, quien ha liderado la discusiones técnicas y académicas ha sido la Asociación Colombiana de Ingenieros de Petróleo (ACIPET), debido a que cuentan con fondos para realizar campañas educativas y eventos científicos de discusión de discusión de la política pública del sector de hidrocarburos.</p>
<p>¿Cómo evalúa la actuación del sector educativo en la formación de ciudadanos interesados en los asuntos públicos?</p>	<p>Es muy débil la actuación del sector educativo en la formación de ciudadanos que se involucren en los asuntos públicos, principalmente, porque no existe la voluntad ni el interés suficiente de muchos docentes y universidades que han perdido su misión institucional en la formación integral, humana y crítica de profesionales e investigadores que le aporten al país conocimiento, para dar solución a las problemáticas regiones con toda la responsabilidad que amerita el sector de hidrocarburos en Colombia.</p> <p>El compromiso de las universidades no solo está en la formación de estudiantes universitarios, también se debe realizar pedagogía en instituciones educativas de básica y media, porque se debe profundizar desde temprana edad, en el desarrollo de competencias ciudadanas en niños y jóvenes para que generen análisis acerca de las problemáticas sociales y regionales en torno al manejo de los recursos naturales no renovables, para que se vayan formando en con un pensamiento crítico y una ciudadanía activa.</p>
<p>¿El sector educativo, especialmente, las instituciones educativas de básica y media y las de educación superior, brindan conocimientos y reflexiones sobre el sector de hidrocarburos?</p>	<p>No se tiene un conocimiento claro acerca del manejo de los recursos naturales, en especial, los no renovables como el petróleo. Los profesores de las instituciones de básica y media desconocen los principios físicos del petróleo en la naturaleza y el aporte de este recurso en la dinámica social y económica del país. Esto genera que no exista una apropiación de los docentes para formar ciudadanos críticos, interesados en abordar la solución de problemas a partir del conocimiento técnico y científico, y no mediático, como se realiza en Colombia, que obedece más a intereses politiqueros y de pensamiento de izquierda, que no contribuye al desarrollo del país, porque generan conflicto, desinformación y daño a la sociedad, reduciendo las posibilidades que tiene la ciudadanía de entrar en la discusión de los asuntos públicos, y más aún, en el deber y el derecho que tiene la sociedad de participar en la construcción de las políticas públicas. Basándonos en el tema que usted acaba de mencionar, ¿cómo analiza usted la participación de la Unión Sindical Obrera (USO) del sector petrolero, que vienen trabajando de la mano de algunos grupos políticos, haciendo referencia a que las actividades del sector de hidrocarburos deben realizarse sólo con las empresas estatales y no involucrar a la empresa privada?</p> <p>La USO tiene afinidad con diversas corrientes políticas que exponen sus argumentos válidos y no válidos, acerca de las tecnologías que deben realizarse para la exploración y explotación de hidrocarburos en Colombia, sin embargo, la USO propone que estas actividades las realice directamente el Estado, para que todos los recursos le lleguen completamente a la Nación, porque si lo hace la empresa extranjera, ellos deben recuperar la inversión que hicieron y se reduce los ingresos para el país.</p>
<p>¿Cómo se puede realizar una articulación de conocimientos del sector de hidrocarburos en las instituciones educativas de básica, media y las de educación superior?</p>	<p>Se deben realizar campañas educativas y folletos muy claros, directos, pedagógicos, con contenidos didácticos, para que el conocimiento llegue a cualquier colombiano. También se necesita compromiso y apropiación de los docentes para que lleven a cabo labores educativas extracurriculares para alcanzar el propósito de formar una ciudadanía crítica que discute problemáticas públicas y propone soluciones concertadas, desde el punto de vista técnico y científico. Los docentes de las universidades públicas deben realizar estos procesos educativos desde la perspectiva de proyección social, sin embargo, se carecen de recursos para adelantar dichas actividades. Se requiere que los directivos piensen en estos procesos, al momento de proyectar presupuestos y rubros específicos para trabajar articuladamente con los entes gubernamentales, instituciones de básica y media, las</p>

	<p>comunidades y las empresas privadas. La discusión de las políticas públicas y las decisiones que se tomen con respecto al manejo de los recursos naturales renovables y no renovable es un asunto de todos, por lo tanto, se requiere el compromiso y la disposición de funcionarios públicos, docentes, académicos, científicos, empresarios, estudiantes y comunidad en general, de involucrarse en las discusiones y proponer soluciones a las problemáticas reales de las regiones. También es importante, que la información que se entrega a los medios de comunicación debe pasar primero por pares que sepan del asunto, para no desinformar y generar caos mediático en torno a las decisiones que se tomen de política pública con respecto al manejo de los recursos naturales no renovables, en este caso, del petróleo.</p>
<p>¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?</p>	<p>Con la participación del sector educativo. El poder legislativo debería tener una asesoría muy fuerte de un grupo selecto de académicos y científicos expertos en el tema, para que entreguen las bases físicas y se puedan tomar decisiones respecto a políticas públicas ajustadas a la realidad de los ecosistemas y de los contextos regionales.</p> <p>También es importante una reestructuración en el tema de las regalías para los departamentos productores, debido a que estos recursos no están llegando de manera justa para los departamentos donde se explota el petróleo, por lo tanto, existe inconformidad de la ciudadanía en cuando los impactos negativos en los social, económicos, ambiental y de infraestructura que deben las actividades de hidrocarburos, debido a que a los departamentos les llega pocos recursos para afrontar los impactos que se generan por la industria petrolera. ¿Considera entonces que la academia no ha tenido la oportunidad de ser un actor activo en la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos?</p> <p>Pienso que no, porque la academia está alejada del debate público y se está concentrando en su quehacer académico e investigativo, perdiendo el horizonte de aportar en la construcción de una nación democrática, deliberativa y participativa de las políticas públicas.</p>
<p>¿Qué figura organizativa con legalidad y legitimidad deben hacer parte de la construcción de las políticas públicas?</p>	<p>Las asociaciones de acción comunal, los cabildos, los concejos municipales y todas las formas de participación legal que le permitan a las comunidades expresarse y generar discusiones a partir de un amplio conocimiento técnico y responsable.</p>
<p>¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?</p>	<p>Motivos económicos por el cambio en la ley de regalías. Actores gubernamentales incitan a las comunidades para que luchen en contra del petróleo y generen conflicto en las regiones, porque muchos municipios ya no tienen el poder adquisitivo que tuvieron cuando malgastaron las regalías.</p>
<p>¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?</p>	<p>Todo es cultura y educación. Mientras no se eduque a la ciudadanía, no parará el conflicto en Colombia por los hidrocarburos. El país debe avanzar en generar más comunicación y educación en las instituciones de básica, media y superior, como también, en la ciudadanía en general, que tiene el derecho a estar informada y conocer la dinámica real del sector de hidrocarburos, de la mano de expertos y personas conocedoras y formadas científicamente en la materia. Esto permitirá que la ciudadanía tenga elementos de juicio para involucrarse en la construcción de las políticas públicas.</p>
<p>¿Cómo promover desde lo educativo la vinculación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?</p>	<p>Se debe informar a la ciudadanía a través de los diferentes medios de comunicación, la actividad petrolera, sus impactos, beneficios y oportunidades, para que la sociedad realice una lectura crítica y propositiva acerca de la exploración y explotación de hidrocarburos, de tal forma que lo lleve a involucrarse en las discusiones públicas y contribuya en la toma de decisiones que necesitan las regiones para lograr desarrollo sostenible.</p>
<p>¿Cuál es el rol del sector educación en la construcción e implementación de las políticas públicas de hidrocarburos?</p>	<p>El rol del sector educativo es la producción de conocimientos y de investigaciones, para analizar los impactos de tipo ambiental, social y económico que pueden generar las actividades de hidrocarburos, de manera que se pueda avanzar hacia el desarrollo de nuevas tecnologías que sean más competitivas para el país, desde la perspectiva sostenible. Este conocimiento será la base para la construcción, implementación y toma de decisiones de las políticas públicas que requiere el país en torno al sector de hidrocarburos.</p>
<p>Pensando en la construcción de un modelo de política pública, ¿Qué se necesita incluir en ese modelo, o qué no se debe dejar por fuera en la construcción de una política pública, sobre todo, de la del sector de hidrocarburos?</p>	<p>La interlocución y la articulación de diversos actores para la construcción de las políticas públicas, como el sector educativo, los gremios, la empresa privada que realiza explotación del recurso y aquellas que brindan servicios complementarios, las comunidades y la ciudadanía en general. También se debe considerar la distribución de las regalías, es fundamental que los municipios o las regiones productoras tenga acceso a los recursos públicos que dejan las regalías del petróleo para que se invierta en los impactos negativos que genera la actividad y se puedan revertir los daños que causa esta economía en los ecosistemas, en la infraestructura de las regiones y en los servicios sociales que requieren las poblaciones donde se explota el recurso.</p>

Entrevistados	Robinson Sarria Luna
E35	Rector Institución Educativa Rural Los Pozos, San Vicente del Caguán, Caquetá.
Núcleos de las preguntas	30 de noviembre de 2019
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Es muy importante la participación de una comunidad educativa, ya que los procesos se hacen de manera integral entre el sector educativo, como los directivos docentes, docentes y padres de familias, quienes son la materia prima que aportan a la educación. A partir de esto se generan unos cronogramas para que se de toda la parte pedagogía, de infraestructura y de alimentación escolar, participando activamente de las mesas de trabajo.
¿Qué responsabilidad tiene el sector educativo en la formación de ciudadanos que se interesen por los asuntos públicos y las discusiones de las políticas públicas?	Es un papel importante, porque a través de la academia se están formando a los futuros jóvenes que van a participar en la políticas públicas que son vital para el manejo de los recursos, Se necesita preparar a las comunidades a participar de manera más activa y conscientemente en la búsqueda de alternativas de solución a las problemáticas que se generan en el sector, posibilitando espacios para el intercambio de saberes entre los diferentes actores sociales, académicos, políticos y empresarios, que propicien el abordaje de sus realidades y las alternativas de solución que benefician a todos.
¿Qué estrategias didácticas promueve el sector educativo en la formación de ciudadanos que se interesen por los asuntos públicos y las discusiones de las políticas públicas?	A través de la institución educativa se tiene un gobierno escolar, donde se le ha dado participación al personero y al contralor que es quien está observando que los gastos de la institución estén acorde a la legalidad. De igual manera hay un consejo estudiantil, donde hay representación de cada grado y de las distintas sedes. A partir de estos espacios se va creando unas políticas públicas de los jóvenes de la institución.
¿Cómo evalúa la actuación del sector educativo en la formación de ciudadanos interesados en los asuntos públicos?	La evaluación se hace de manera anual. Se realiza una evaluación de lo que hacen los personeros, la asociación de padres de familias y del gobierno escolar.
¿El sector educativo, especialmente, las instituciones educativas de básica y media y las de educación superior, brindan conocimientos y reflexiones sobre el sector de hidrocarburos?	No, dentro de la institución educativa no se tiene articulada ninguna asignatura relacionada con este tema. Se trabaja más que todo en la parte pecuaria y agrícola. ¿El sector de hidrocarburos por ser un sector que le aporta a la economía de la región y del municipio de San Vicente del Caguán puede tener un espacio dentro del pensum de la institución educativa?  Pienso que sí, porque este sector ya hace parte de la economía local y la institución educativa tiene que iniciar procesos de planeación para incluir esta temática dentro de las asignaturas académicas.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Con la participación de toda la comunidad educativa en general, porque a partir de ahí se estarían formando jóvenes para que adquieran los conocimientos necesarios en esta temática.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	En la comunidad de los pozos se mueven intereses más que todo económicos y personales. Eso ha incidido en que los recursos que viene de regalías no se definan claramente para la inversión social y el bienestar de las comunidades, como por ejemplo la educación. Se observa que hay líderes sociales que se encargan de gestionar con las empresas algunas partidas, pero lo hacen para beneficiarse ellos de manera personal.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Se debería socializar con las diferentes instancias que conforman el sector educativo. Se debe incluir al sector educativo para que se haga una inversión veraz que beneficie al sector educativo. Se necesita apoyo en infraestructura y alimentación escolar. Con recursos de regalías el sector educativo ha sido beneficiado con infraestructura, pero hace falta más inversión. Se debe socializar y priorizar las necesidades, para que donde tengan injerencia las empresas petroleras, se realicen mayores inversiones en el sector educativo.
¿Cómo promover desde lo educativo la vinculación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Es un tema muy dispendioso, porque se debe iniciar con un proceso de sensibilización, donde las empresas trabajen en conjunto con las instituciones educativas y se pueden realizar procesos de pedagogía a las comunidades, para que las comunidades conozcan los recursos que generan los hidrocarburos y las comunidades puedan beneficiarse de manera general.
¿Cuál es el rol del sector educación en la construcción e implementación de las políticas públicas de hidrocarburos?	Cuando se están realizando las políticas públicas siempre se realiza es con las juntas de acción comunal. Las empresas del sector de hidrocarburos no invitan al sector educativo a participar de las mesas de diálogo, ni de las socializaciones que realizan cuando van a intervenir los territorios. El sector educativo ha estado atento de estos procesos, pero las empresas, ni el gobierno han tenido en cuenta a las instituciones educativas para invitarlos a participar de las discusiones y las socializaciones. Los planteles educativos han realizado propuestas de tipo ambiental, pero no han tenido eco porque las empresas no tienen en cuenta el sector educativo, solo invitan a las JAC. Con referencia a la importancia de incluir a las IE en los procesos de diálogo con las empresas y con el gobierno en las mesas de trabajo del sector de hidrocarburos, ¿qué mecanismos utilizar para que algunas instituciones educativas que rechazan este sector, tengan la disponibilidad de generar diálogos constructivos?

	Se deben realizar mesas de concertación, entre comunidad en general, el sector educativo y las empresas de hidrocarburos. A partir de estas mesas, se deben discutir asuntos de índole social, económico, educativo, salud y otros proyectos de infraestructura, donde se generen diálogos respetuosos, pero constructivos.
¿Considera que el sector educativo es un actor relevante en la definición de las políticas públicas de hidrocarburos, por qué?	<p>Pienso que sí. Las políticas públicas del sector de hidrocarburos deben ser participativas y el sector educativo debe ser garante para que se generen procesos de dialogo y discusiones que lleguen a feliz término. ¿Quién más debe participar de la construcción de las políticas públicas del sector de hidrocarburos?</p> <p>El gobierno local, porque a las alcaldías y la gobernación reciben los recursos de regalías, por lo tanto, es importante que ellos participen y que tengan en cuenta al sector educativo y a la comunidad en general.</p>

Entrevistados	Darwin Andrés Ángel Molina
E36	Estudiante
Núcleos de las preguntas	3 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Los ciudadanos son el eje central de las políticas públicas, considerando que las acciones que se toman desde el gobierno, están dirigidas a buscar soluciones a las diferentes problemáticas que acongojan a diversos sectores de la sociedad y, por lo tanto, se hace necesarios que sean los mismos ciudadanos quienes den a conocer las posibles soluciones.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Con la participación activa y permanente de los diversos sectores que hacen parte del territorio en donde se realiza la explotación de hidrocarburos.
¿Qué actores deberían integrarse y cual serían las metodologías para la construcción de las políticas públicas?	Se debe incluir la Participación activa y permanente de la ciudadanía. Diferentes gremios, estudiantes, campesinos, funcionarios del gobierno y demás personas que se vena involucradas.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	El impacto sobre el medio ambiente y la poca retribución a la sostenibilidad del mismo.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Participación activa de la comunidad y seguimiento a los compromisos que se realicen en las mesas de concertación.
¿Considera que el sector educativo es un actor relevante en la definición de las políticas públicas de hidrocarburos, por qué?	Si, porque como estudiantes queremos que nuestras opiniones sean tenidas en cuenta.

Entrevistados	Richard Serrato Rodríguez
E37	Profesional Universitario
Núcleos de las preguntas	3 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	La participación ciudadana permite el desarrollo de las políticas públicas no participar es abrir las puertas a la corrupción
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Mediante los comités de participación comunitaria y la alcaldía
¿Qué actores deberían integrarse y cual serían las metodologías para la construcción de las políticas públicas?	Se debe tener presente Elementos de inclusión social. El alcalde, personero, los comités de participación comunitaria, las JAL, las agremiaciones, un representante del hospital municipal, un representante del sector educativo
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	El desconocimiento de las políticas públicas en hidrocarburos
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los	En la pedagogía conceptual del desarrollo comunitario

conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	
¿Considera que el sector educativo es un actor relevante en la definición de las políticas públicas de hidrocarburos, por qué?	Si, debido a el desarrollo cognitivo, participativo y social me permiten articular actores

Entrevistados	Germán Prada
E38	Profesional Universitario
Núcleos de las preguntas	3 de enero de 2020
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Es muy importante, ya que los ciudadanos son los que conocen sus propias necesidades.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Debería promover más la participación ciudadana y dar a conocer con detalle los proyectos que le sector impulsa.
¿Qué actores deberían integrarse y cual serían las metodologías para la construcción de las políticas públicas?	Ciudadanía y estamentos del gobierno e importante tener en cuenta a las comunidades cerca de las plantas de extracción
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	Tal vez la falta de conocimiento de la ciudadanía, y el poco tacto de los agentes de enlace de la ciudadanía y el sector.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	En el diálogo con las comunidades, y en invertir más en el sitio donde se extrae el petróleo
Pensando en la construcción de un modelo de política pública, ¿Qué se necesita incluir en ese modelo, o qué no se debe dejar por fuera en la construcción de una política pública, sobre todo, la del sector de hidrocarburos?	Mayor inversión en los proyectos sociales, no sólo construcción sino proyectos de construcción de tejido social.
¿Qué responsabilidad tiene el sector educativo en la formación de ciudadanos que se interesen por los asuntos públicos y las discusiones de las políticas públicas?	Es muy importante, ya que los ciudadanos son los que conocen sus propias necesidades.

## ANEXO 7. GRUPOS DE DISCUSIÓN ÁREA POLÍTICA

GRUPO DE DISCUSION AREA POLÍTICA		
Nombre y Apellido	Natalia Ximena Fajardo Rodolfo Trujillo Narváez William Ricardo Acosta William Quiñones Vargas Jhonier Snéider Sánchez Jefferson Ortiz Adalberto Ramírez Nicolás bastidas Claudia Patricia Gutiérrez	Laura Sofia Hoyos Yonathan Dominguez Buitrago Jose Camilo Gasca Sánchez Laura Isabel Escobar Papamija Audry Yised Medina Buitrago Kevin Ramirez
GD	1	2
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas? *	Los ciudadanos, somos los principales actores en la construcción de políticas públicas que se construyen, se formulan y se Ejecutan en nuestros territorios	Constitucionalmente nos indica que se debe participar, como pueblo soberano
¿Qué formas de participación ciudadana conoce se estén utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos? *	Se desconocen	Audiencias públicas, decreto 1668 2016
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos? *	No conocemos	No se promueve. Ni en la formación de educación básica y secundario se habla de hidrocarburos. Y cuando se pretende hablar, se generan entornos agresivos y violentos.
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia? *	Participacion ciudadana	Parte inicialmente desde la formación y luego incentivar la participacion ciudadana
¿Cuál es su percepción acerca de los retos o desafíos que enfrentan las políticas públicas de hidrocarburos? *	Inclusión social	Generar conocimiento científico del sector de hidrocarburos y sus impactos. Motivar las veedurías, monitoreos sociales y comunitarios a las actividades ligadas del sector de hidrocarburos
¿Qué elementos deben incluirse en las políticas públicas de hidrocarburos? *	Veeduría ciudadana Participacion comunitaria y organizacional	Inspección, vigilancia y control de todos los procesos ligados al sector de hidrocarburos. Con un enfoque transparente y de acceso a las comunidades.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos? *	Impacto social Impacto ambiental Intereses Políticos y personales Desconocimiento	Afectaciones ambientales, falta de oportunidades en territorio, falta de inversión, desconocimiento del sector de hidrocarburos.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes? *	Inclusión social Inversión social y zona de impacto o ejecución del sector a intervenir	Evidenciar y formar en impactos del sector de hidrocarburos y los planes de contingencia.

## GRUPO DE DISCUSION AREA SOCIAL

GRUPO DE DISCUSION AREA SOCIAL		
Nombre y Apellido	Daniela Polanía María Méndez Annie Lorena Cediel Darling Andrea Arias	Edward Yovanny Oviedo Snéider España Esteban Sabi Moreno Lina María Aroca Luis David Blandón Heiner Reyes Néider Ortiz Alex Bocanegra Juan Esteban Naranjo Angela Alexandra Moreno Ronald Chacón Ronaldo Trujillo
GD	3	4
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas? *	De acuerdo al departamento los ciudadanos no nos preocupamos por la construcción de políticas públicas ya que buscamos siempre el bien común	Son deberes que conllevan al desarrollo del bien común de los ciudadanos para que así se cumplan todos nuestros derechos constitucionales y universales de esa manera ejerciendo la democracia que nos rige por el bien público además en proyectos de desarrollo que sean sostenibles
¿Cómo empoderar a los ciudadanos en participar en la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas?	Generando canales de comunicación, capacitación, involucrar a personas comprometidas por las comunidades.	Empoderamos a los ciudadanos con el ejercicio y construcción de una concientización, haciéndolos reflexionar en que la participación para la construcción, implementación evaluación de las políticas públicas son necesarias para el desarrollo sostenible del país
¿Qué formas de participación ciudadana conoce se estén utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos? *	Por medio de asociaciones se pueden lograr transmitir nuestro pensar	Generando espacios entre los ciudadanos y los grupos de interés a través de capacitaciones dándoles a entender la importancia de los hidrocarburos en la vida cotidiana. Interacción social
¿Qué experiencia significativa de participación ciudadana ha tenido en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Ninguna	Participación en procesos de formación técnica del sector ambiental para adquirir conocimientos profesionales para adelantar control ambiental y en énfasis del sector de hidrocarburos.
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos? *	Ninguna	Si, nos han capacitado, nos generan conciencia para obtener el desarrollo sostenible en Colombia y más aún en nuestros departamentos, para lograr el mejor de los beneficios para nuestros ciudadanos.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos? *	Mala información, politiquería, opositores, bien común, (monopolizar)	Falta de participación ciudadana
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes? *	Capacitación, educación formal, políticas especiales para mostrar lo que desarrollan en la región frente a los proyectos de fortalecimiento y presencia en las regiones de manera directa.	Colombia debe seguir ejerciendo capacidades para el conocimiento de los ciudadanos en el tema de los hidrocarburos como un desarrollo sostenible necesario para el país
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia? *	Comunidad en general	Los actores que deberían participar en la construcción de las políticas públicas son las juntas de acción comunal, jóvenes emprendedores, asociaciones ambientales que defiendan y argumenten los procesos a realizar en el sector de hidrocarburos y entidades públicas y privadas.

<p>¿Considera que la sociedad civil es un actor relevante en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos? ¿Por qué?</p>	<p>si consideramos que la sociedad civil es un actor relevante en la construcción de políticas públicas del sector de hidrocarburos ya son las personas que conocen las necesidades de la región.</p>	<p>Sí, porque es necesario empoderarnos del conocimiento del sector de hidrocarburos para un desarrollo sostenible que Colombia tiene que ejercer y como comunidad civil, es obligación de generar conocimiento a través de capacitaciones sobre los temas a desarrollar y apoyar procesos de formación integral a todas las personas que interactúan de una u otra manera</p>
--	---	--

## GRUPO DE DISCUSIÓN ÁREA ECONÓMICA

GRUPO DE DISCUSIÓN ÁREA ECONÓMICA		
Nombre y Apellido	<p>Diana Marcela Suarez Diana Marcela Liberos Delys Jara Rigoberto Rodríguez Jose Alirio Virgüez Tania Gisella Escobar</p>	<p>Cristian Sánchez Rojas Emili Tatiana Manchola Yorleny Vargas Legro Ayda Mileidy Cuellar Lina Marcela Maya</p>
GD	5	6
<p>¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?</p>	<p>Debido a la baja o nula credibilidad de las entidades e instituciones la participación ciudadana en la creación de políticas públicas es muy baja y cuando se participa no se toman en cuenta las apreciaciones que se hacen</p>	<p>La participación parece estar vinculada con valores democráticos y cívicos de gran aceptación dentro de la sociedad, al menos parece involucrarse en las audiencias públicas que nos compete como ciudadanos y nos brindan la oportunidad de participar en la toma de decisiones.</p>
<p>¿Qué prácticas o actividades de participación ciudadana promueve la empresa del sector de hidrocarburos en Colombia?</p>	<p>Talleres, Foros, diplomados, capacitaciones y conversatorios</p>	<p>La ANH ha generado espacios afectivos de interacción con los ciudadanos y grupos de interés a través de espacios de atención y de orientación a las disposiciones normativas vigentes y relacionándolas con los deberes y derechos de los ciudadanos</p>
<p>¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?</p>	<p>Deben construirse con la comunidad de la región, teniendo en cuenta las necesidades básicas insatisfechas NBI por medio de inversión social</p>	<p>Con la opinión pública de los ciudadanos y más aún donde se desarrolla el proyecto.</p>
<p>¿Qué elementos contribuyen en mejorar la relación costo beneficio para la actividad empresarial en la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?</p>	<p>Fortalecer el control ambiental así: Siembra de árboles Educación ambiental Protección, control riguroso sobre las fuentes hídricas</p>	<p>Logrando una buena relación entre las empresas y las comunidades, se logran optimizar las operaciones y por ende la eficacia y eficiencia de los procesos. En éste sentido se den tener en cuenta: Transparencia de la información, oportunidades laborales y de bienes y servicios para los territorios donde se adelantan proyectos, que el estado se incorpore completamente a los territorios donde hay actividad del sector de hidrocarburos</p>
<p>¿Qué propondría el sector empresarial en las políticas públicas de hidrocarburos?</p>	<p>Participación de las políticas públicas</p>	<p>Que se dé a conocer de una manera clara y precisa, que actividades se adelantaran y que capacidades se requieren en dichos territorios para trabajar de manera articulada</p>
<p>¿Qué representa para la actividad empresarial de hidrocarburos un entorno de conflicto?</p>	<p>Un obstáculo al desarrollo de los proyectos</p>	<p>Perdidas económicas, demoras en el desarrollo del proyecto.</p>
<p>¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de</p>	<p>Concientización y equilibrio entre lo ambiental y la economía</p>	<p>Formar a niños. Jóvenes y líderes comunitarios de todos los territorios donde se adelantan proyectos del</p>

hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?		sector de hidrocarburos, para que de manera informada se tomen acciones propositivas.
¿Qué actores deben participar en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Comunidad	Las comunidades, las empresas, la academia, los entes gubernamentales.
¿Considera que el sector económico es un actor relevante en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos, por qué?	Si, porque se maneja mucha corrupción en el proceso.	Si, por que es el que pone en riesgo su capital en pro de una actividad que no genera certeza de rentabilidad, y a su vez esa inversión genera apoyos a las comunidades donde se adelantan los proyectos.

## GRUPO DE DISCUSION ÁREA AMBIENTAL

GRUPO DE DISCUSION ÁREA AMBIENTAL		
	<p>Jose Fernando Gómez Eduardo Parra Luis Miguel Riaño Yesica Karina Ramos Ernesto Salazar</p>	<p>Karen Dayana vallejos Pajoy Diana Paola Saavedra Castro Elizabeth Naveros Trujillo Mary Quiroz Mavesoy Kevin Mauricio Camargo Gómez María Patricia Valderrama María Claudia Valderrama Juan Camilo Trujillo Yuliana López Alape Santiago Cicery Hurtatis</p>
GD	7	8
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas? *	Identificadores, socializadores actores activos de las problemáticas que se generan en una población.	El papel que juegan los ciudadanos, es el de dar a conocer sus opiniones y aportes para que los proyectos beneficien, por igual a ambas partes y generando así acuerdos para un buen desarrollo sostenible. Es un deber y un derecho de los ciudadanos
¿Qué formas de participación ciudadana conoce se estén utilizando para la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos? *	Audiencia pública, foros seminarios, conversatorios reuniones comunitarias	El ministerio de minas y energía diseña, formula, planifica, ejecuta, evalúa y hace control de la política pública del sector de hidrocarburos. El modelo democrático les permite a los ciudadanos participar en la decisión que definan el rumbo del país.
¿Qué experiencia significativa de participación ciudadana ha tenido en la construcción de la política pública del sector de hidrocarburos en Colombia?	Reuniones comunitarias, mesa departamental de hidrocarburos, audiencia pública y foros	Solamente hemos evidenciado, el poder participar en un estudio geo eléctrico en el municipio de Curillo Caquetá con la Empresa Amerisur ATG que ha sido una experiencia muy importante para nuestra formación académica y laboral como profesionales en control ambiental. Los esquemas de ordenamiento territorial
¿Considera que el Estado colombiano promueve mecanismos que motivan la participación de los ciudadanos en las políticas públicas del sector de hidrocarburos? *	No	Es considerable que el estado colombiano, sí promueve mecanismos que motivan la participación ciudadana, debido a que se toma en cuenta las opiniones de la comunidad, incentivando a que más personas participen en los proyectos de exploración y producción de hidrocarburos.  Se debe tener presente la forma de contratación de mano de obra en cada territorio y los bienes y servicios que se contratan de manera integral

¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos? *	Los daños ambientales en otras regiones del país, la falta de socialización con las comunidades, la falta de inversión social acorde a la necesidad de las comunidades	Falta de información por parte de los ciudadanos, pensando que estos proyectos sólo van a perjudicar los diversos componentes del ambiente, falta de oportunidades laborales y falta de inversión social en las áreas donde se adelantan los proyectos.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes? *	En establecer parámetros para la indemnización de las comunidades y para la inversión social por parte de las petroleras Socializar las ventajas y desventajas del sector petrolero	Colombia debe ampliar y llegar con la información desagregada, clara y precisa, dependiendo a las comunidades o actores a los cuales desea generar conocimiento y así evitar inconvenientes a la hora de desarrollar el proyecto. Propender por la educación de los ciudadanos
¿Cómo se concibe el ambiente en las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Contrarrestar los daños e impactos ambientales negativos que genera la explotación de petróleo	Construyendo de la mano de las comunidades los respectivos estudios de impacto ambiental, los planes y medidas de manejo ambiental.
¿Considera que las políticas públicas del sector de hidrocarburos promueven la armonía socio ambiental?	No se cumplen	Si se promueven la armonía socio ambiental, porque se tiene en cuenta ambos factores (Comunidad y medio ambiente), en donde la comunidad es una agente relevante para informar de las condiciones ambientales del entorno.
¿Cuál es el rol del sector ambiental en la construcción, implementación y evaluación de las políticas públicas del sector de hidrocarburos?	Moderador de la armonía de los territorios	Garantizar que las actividades que desarrollen las empresas del sector de hidrocarburos, logren un desarrollo sostenible y así beneficien a ambas partes (Estado y empresas)
¿Considera que el sector ambiental es un actor relevante en la construcción de las políticas públicas de hidrocarburos en Colombia, por qué?	No, porque permiten la producción de hidrocarburos como una necesidad prioritaria que pasa por encima del medio ambiente y de las comunidades.	Si, el sector ambiental es relevante, porque es el sector que rige toda la normatividad para el uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables.

## GRUPO DE DISCUSION ÁREA EDUCACION CIUDADANA

GRUPO DE DISCUSION ÁREA EDUCACION CIUDADANA		
	Luis Armando Arroyo Tatiana Facundo Peñalosa Lizeth Daniela Bello Cristian Camilo Gutiérrez Jhon Alexander Fiagama Johan Camilo Trujillo Leonardo Andrés Arias	Kelly Johana Morales Juliana Dalin Gutiérrez Lida Fernanda Campas Martha Liliana Molina Rubén Darío Sterling Hurtatis Kisly Rangel Estefanía Arredondo Natalia Rojas Valentina Suarez Hever Castro
GD	9	10
¿Qué papel juega la participación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Se debe concientizar o culturalizar a los ciudadanos, frente a la importancia de la construcción de las Políticas públicas, para el desarrollo de la misma ciudadanía	Juega un papel muy importante debido a que se pueden tomar decisiones en comunidad y no en minorías y así no imponer intenciones personales.
¿Qué responsabilidad tiene el sector educativo en la formación de ciudadanos que se interesen en las discusiones de las políticas públicas?	Es el objetivo principal del sistema educativo y es formar personas que generen cambios sociales y se apropien de las problemáticas que se generen	La responsabilidad de formar personas idóneas con proyecciones e interés en el desarrollo socio económico, ambiental y político de la sociedad.
¿Cómo promover desde lo educativo la vinculación de los ciudadanos en la construcción de las políticas públicas?	Concientizar y sensibilizar a las personas sobre la importancia que tiene su participación en las políticas públicas, generando cambios	Por medio de capacitaciones, foros, simposio. Actividades interactivas en comunidades e instituciones

¿Qué estrategias didácticas promueven el sector educativo en la formación de ciudadanos que se interesen en las discusiones de las políticas públicas?	Divulgación de información por medios Periódico institucional, articulación con padres de familia. Emisoras comunitarias Conversatorios Ambientales con gran integración de la comunidad	ejercicios de formación desde la escolaridad, promovida por juegos etc. Avisos publicitarios sobre la información técnica del sector de hidrocarburos. Artículos de opinión y demás métodos de formación que masifiquen la comunicación
¿Cómo evalúa la actuación del sector educativo en la formación de ciudadanos interesados en los asuntos públicos?	Tener en cuenta que las instituciones educativas ofrecen especialidades agro forestales o que tengan en cuenta las demandas	Poco interés por parte de las instituciones educativas
¿Cómo deberían construirse las políticas públicas del sector de hidrocarburos en Colombia?	Teniendo en cuenta la conservación y la reconstrucción del sector que ha sido sobre explotado.	Tener una base de desarrollo sostenible y tener en cuenta a las comunidades donde se desarrollan actividades del sector de hidrocarburos.
¿Qué motivos han generado los conflictos en el sector de hidrocarburos?	Falta de información técnico sobre el sector de hidrocarburos y sus impactos	Desinformación del sector de hidrocarburos. Relación de grupos ilegales para no permitir el desarrollo de actividades del sector de hidrocarburos.
¿En qué debe avanzar Colombia para dirimir los conflictos en el sector de hidrocarburos y lograr acuerdos comunes?	Implementar estrategias de conservación que vayan de la mano de entidades públicas y organismos de socorro (Gobernación, Alcandía, JAC)	Generar educación integral de los recursos naturales renovables y no renovables (Minerales e hidrocarburos) en básica, media educación.
¿Cuál es el rol del sector educación en la construcción e implementación de las políticas públicas de hidrocarburos?	Fortalecimiento a jóvenes y padres de familia, en miras de consolidar líderes comunitarios que aporten a la construcción de políticas públicas.	Debería formar ciudadanos propositivos y participativos, pero no se evidencia interés en el tema.
¿Considera que el sector educativo es un actor relevante en la definición de las políticas públicas de hidrocarburos, por qué?	Es un actor relevante, que forma a los ciudadanos para que sean sujetos analíticos y propositivos. Consideramos que actualmente no son tenidos en cuenta, por que generan un cambio.	Si, para la formación es indispensable ese conocimiento para su campo laboral dependiendo del rol en que se desempeña.