

RESEÑA

Gómez Lee, Martha I. (2016). *Biodiversidad y políticas públicas: coaliciones de causa en las políticas de acceso a los recursos genéticos en Colombia*. Bogotá: Editorial Universidad Externado de Colombia. pp. 384.

Juan Pablo Centeno

Universidad Externado de Colombia

Los recursos tradicionales para el análisis de políticas públicas, a pesar de sus valiosas contribuciones, han resultado insuficientes para responder a cuestiones propias de los 'problemas complejos' (*wicked problems*) que involucran a diversos actores de distintos niveles de gobierno en disputas sobre objetivos con alta complejidad técnica (Hajer *et al.*, 1993 citados en Sabatier, 2007). Con la evolución de los paradigmas en las ciencias sociales (positivismo y neopositivismo, pospositivismo, teoría crítica y constructivismo) han surgido nuevos modelos y enfoques explicativos para estudiar y explicar el proceso de las políticas públicas (Ordoñez-Matamoros *et al.*, 2013; Roth Deubel, 2008). En este contexto, el marco de coaliciones de causa surge como herramienta explicativa para el análisis de políticas públicas. Propuesto inicialmente por Paul Sabatier en la década de 1980 –con posterior desarrollo conjunto con autores como Hank Jenkins-Smith, Christopher Weible, entre otros– el marco tiene el propósito de explicar el cambio en la política pública teniendo en cuenta el papel de factores cognitivos en dicho proceso.

Los estudios empíricos realizados con este enfoque se han concentrado en Norteamérica y Europa, para casos de países desarrollados y democráticos. Sin embargo, el marco de coaliciones de causa ha venido ampliando su alcance geográfico y temático

a lo largo de los años. Para el caso latinoamericano, una operacionalización destacable de este marco ha sido la realizada por Martha Isabel Gómez Lee en su obra *Biodiversidad y políticas públicas: Coaliciones de causa en las políticas de acceso a los recursos genéticos en Colombia*, en donde la autora aplica el marco de coaliciones de causa para analizar el cambio en la política pública de acceso a los recursos genéticos y acceso y distribución de beneficios entre 1992 y 2011.

El libro parte del hecho de que Colombia es uno de los países con mayor biodiversidad del mundo, incluyendo lo relacionado con recursos genéticos y la diversidad de estos. Sin embargo, el país "no ha recibido beneficios por el uso de sus recursos genéticos y productos derivados, ni tiene ningún contrato de acceso que involucre a comunidades indígenas o locales" (32). Para la autora, lo anterior obedece, en parte, a la dificultad de implementar políticas públicas de acceso a los recursos genéticos y acceso y distribución de beneficios. La preocupación por el acceso, uso y beneficios de los recursos genéticos en Colombia no es reciente, sino que se remonta a 1992, cuando en el marco de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se acordó el Convenio sobre la Diversidad Biológica, ratificado por Colombia dos años después. A partir de este, Colombia fijó su estrategia para el acceso a los recursos genéticos y acceso y distribución de beneficios a través de la Decisión 391 de 1996 (o el Régimen Común de Acceso a los Recursos Genéticos). Posteriormente, en el 2011, se expide el documento Conpes 3697 para la adopción de una política para el desarrollo comercial de la biotecnología a partir del uso sostenible de la biodiversidad.

***Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Juan Pablo Centeno, Universidad Externado de Colombia

E-mail: juan.centeno@uexternado.edu.co



Frente a la situación descrita, la obra se ocupa de responder el interrogante: “¿qué explica el cambio y la permanencia de las políticas públicas de acceso a los recursos genéticos y acceso y distribución de beneficios en Colombia entre 1992 y 2011?” (15). Para desarrollar dicha cuestión, la autora aborda dos estudios de caso: la Decisión 391 y el Conpes 3697. Ante esto, Gómez Lee indaga sobre el papel que jugaron los factores cognitivos en el cambio de esas dos políticas, particularmente los sistemas de creencias, los filtros de percepción y el aprendizaje orientado a las políticas. Adicionalmente, la autora busca determinar qué efecto tuvieron las decisiones e impactos del subsistema de propiedad intelectual en las políticas de acceso a los recursos genéticos y acceso y distribución de beneficios en Colombia. Frente a estos dos interrogantes, la autora formula, respectivamente, dos hipótesis: la primera, reza que dicho cambio ocurrió debido al “aprendizaje orientado a las políticas, llevado a cabo por las coaliciones de causa con el objetivo de trasladar sus creencias del núcleo de las políticas a las políticas públicas”, la segunda plantea que “las presiones internacionales en materia de propiedad intelectual” fueron la causa del cambio (30).

La investigación se inscribe en un contexto problemático marcado por tres procesos particulares, como bien señala el capítulo inicial del libro. En primer lugar, la problemática considera la biopiratería como problema de globalización ecológica, lo cual reduce la capacidad de los Estados para abordar y solucionar dicha cuestión. En segundo lugar, se trata de un contexto de gobernanza compleja del acceso a los recursos genéticos y acceso y distribución de beneficios, en donde interactúan en red una gran variedad de actores Estatales y no Estatales, y en el que la sociedad civil transnacional, particularmente, juega un papel protagónico en la formulación e implementación de políticas públicas. En tercer lugar, la autora plantea que las creencias y visiones de los actores involucrados en este contexto de gobernanza compleja son variadas y diversas en relación con los recursos genéticos, dentro de los que se encuentran los valores científicos, agrícolas, ecológicos, económicos, estratégicos y de las comunidades indígenas. Frente a este escenario, el marco de coaliciones de causa se presenta como un enfoque útil para desarrollar el análisis, considerando que los modelos racionalistas y pospositivistas, como el secuencial, resultan limitados para explicar la complejidad del proceso de política pública (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993)

En el segundo capítulo, la autora presenta el marco de coaliciones de causa como el enfoque teórico para abordar la problemática planteada. El propósito del marco es explicar el cambio de las políticas públicas en períodos de largo plazo (al menos 10 años) incorporando aspectos cognitivos como variables explicativas de este proceso, considerando el rol de la información científica en el cambio de la política, tomando el subsistema de política como unidad de análisis en donde convergen diversos actores y entendiendo la política pública como un conjunto de ideas y teorías sobre cómo alcanzar objetivos, es decir, como un sistema de creencias.

Basado en estas premisas, el marco desarrolla un amplio andamiaje teórico en el que se busca demostrar cómo las variables externas, ya sean estables o dinámicas, inciden sobre el subsistema de política. Dentro de este subsistema, las coaliciones, con uso de sus recursos y creencias, adoptan una estrategia y compiten por incidir en la toma de decisiones de las autoridades gubernamentales. Cuando estas estrategias entran en conflicto, aparecen en escena los denominados intermediarios de política que son aquellos actores encargados de mantener el conflicto dentro de los niveles aceptables. El resultado de esta interacción es una decisión operacional por parte de la autoridad gubernamental o producto de política, el cual a su vez tendrá determinados impactos dentro del subsistema. Como consecuencia de esto, se origina un proceso de retroalimentación en el que las coaliciones dentro del subsistema, con uso de la información técnica, revisarán sus creencias o hará las modificaciones necesarias a su estrategia. A esto se conoce como el ‘aprendizaje orientado a la política’ el cual consiste en “alteraciones relativamente duraderas del pensamiento o de las intenciones de comportamiento que resultan de la experiencia y que tienen que ver con el logro o la revisión de los objetivos de la política pública” (Sabatier y Jenkins-Smith, 1993: 19)

Anteriores aplicaciones del enfoque¹ han demostrado la dificultad de operacionalizar este para el caso colombiano, particularmente en relación con la identificación de los factores estables y dinámicos del sistema y para explicar la influencia del escenario internacional en el nacional (Roth Deubel, 1999: 208). Teniendo en cuenta la complejidad del modelo,

¹Otras aplicaciones del marco de coaliciones de causa en Colombia son las de Roth Deubel (1999), para el caso de la política ambiental; Cortés Ruiz (2010), para el caso de las Políticas Públicas para la Población Afrocolombiana en Colombia; y Tadmouy (2014), para la política de reforma rural en Colombia.

considero que una de las principales virtudes de la obra es la aplicación exhaustiva de este a dos estudios de caso en Colombia, tratándose de un modelo diseñado y aplicado principalmente en sistemas políticos estables con alta participación democrática y altos niveles de desarrollo, como lo es el caso de países norteamericanos y europeos. La autora logra identificar los factores externos del subsistema, reconstruye detalladamente la matriz del sistema de creencias de las coaliciones de causa identificadas y analiza la influencia de la sociedad civil transnacional en la política pública nacional.

En el tercer capítulo del libro se identifican los factores del entorno en el subsistema de acceso a los recursos genéticos y acceso y distribución de beneficios. Como factores relativamente estables se señalan la distribución de recursos naturales y la estructura social y valores socioculturales fundamentales; mientras que como factores dinámicos se identifican los diferentes filtros de percepción a los atributos del problema, estructura legal básica, los cambios socioeconómicos, los impactos y decisiones del subsistema de propiedad intelectual y los cambios de gobierno. Vale la pena destacar que, si bien la autora identifica y caracteriza claramente las variables explicativas del marco de coaliciones de causa, una posible limitación del estudio es la versión del marco utilizada, que fue la de 1998, de modo que la investigación no aborda elementos introducidos posteriormente al modelo explicativo por [Sabatier \(2007\)](#), a pesar de que sí se describen en el capítulo, como lo son: el concepto de ventana de oportunidad, dos nuevas vías al cambio de la política y la tipificación de los recursos de las coaliciones.

En los capítulos cuarto y quinto, la autora reconstruye, para cada caso de estudio, respectivamente, las creencias del núcleo de la política de los actores, identificando dos coaliciones de causa para cada uno de los casos que competían entre sí para imponer su sistema de creencias: para el primer caso, una coalición de desarrollo sostenible y otra coalición de protección cultural; y para el segundo, una coalición comercial y una coalición de investigación. Sin embargo, el enfoque de coaliciones de causa, al hacer énfasis en el sistema de creencias como elemento aglutinador, no se preocupa por abordar las cuestiones de acción colectiva dentro de las coaliciones, como el comportamiento estratégico de los actores o los conflictos que dentro de las coaliciones ocurran como consecuencia de diferencias, no en el proceso de aprendizaje, sino en los intereses de los actores ([Schlager y Blomquist, 1996](#)).

Dentro de los hallazgos de la investigación, como muestra el sexto y último capítulo del libro, se tiene que para los dos casos de estudio la autora señala que el subsistema de política de acceso a los recursos genéticos y acceso y distribución de beneficios es incipiente y no alcanzó la madurez como consecuencia de la incapacidad de sus actores para percibirse en su conjunto en tanto "comunidad semiautónoma que compartiera conocimientos especializados (...), y no procuraron influir en las políticas públicas de esta área durante un período prolongado, sino coyunturalmente en los foros correspondientes a la Decisión 391, al Conpes 3533 y al Conpes 3697" (319). Asimismo, para Gómez Lee los cambios de política en el subsistema de acceso a los recursos genéticos y acceso y distribución de beneficios estuvieron marcados por un aprendizaje orientado a la política en el proceso de formulación de política y por presiones internacionales. Sobre el aprendizaje la autora encuentra que, para el primer caso, este fue llevado a cabo en el proceso de formulación y no de implementación de la política; y, para el segundo caso, el aprendizaje no comprometió las creencias del núcleo de la política de una coalición mayoritaria. Sobre las presiones internacionales, para el primer caso, la autora identifica tres tratados internacionales; mientras que para el segundo caso dichas presiones estaban dadas por el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Estados Unidos y no implicaron restricciones a las coaliciones.

En este mismo capítulo se subraya también el que considero otro de los aportes fundamentales de la obra, que es la identificación de los matices que adquiere el marco de coaliciones de causa para la realidad política y social del caso colombiano. Considerando que "en Colombia no se cumplen los presupuestos del marco de coaliciones de causa basados en el pluralismo de Estados Unidos tales como grupos de interés bien organizados, organismos con una misión determinada y múltiples escenarios para la toma de decisiones", el estudio de Gómez Lee planteó los siguientes dos supuestos para abordar el caso colombiano desde el enfoque de coaliciones de causa: 1) se tiene que existe una cultura política poco consolidada, en los términos de [Cuéllar \(2000\)](#), por lo que los actores dentro de las coaliciones no son numerosos y eran en su mayoría de carácter público y 2) no hay "asesoría externas" que faciliten el aprendizaje orientado a la política de los actores (327). En ese sentido, las coaliciones de causa en Colombia adquieren un resignificado en tanto "requieren de un líder hábil para mostrar un grado de actividad coordinada durante el tiempo en que funcione un foro o

un escenario político” (338) y que estas coaliciones pueden ser públicas o mixtas, es decir, que pueden comprender únicamente actores públicos pero que pueden convertirse en mixtas con la mediación de un líder hábil que involucre a actores privados a la discusión. Lo anterior constituye sin duda un avance en el estudio de las políticas públicas para países con características similares a Colombia.

Para concluir, es pertinente destacar que la obra aquí reseñada resulta de gran relevancia y pertinencia si se considera el trabajo que viene adelantando el Comité Intergubernamental de la OMPI sobre Propiedad Intelectual y Recursos Genéticos, Conocimientos Tradicionales y Folclore para la construcción de un instrumento jurídico internacional que asegure la protección de los conocimientos tradicionales, las expresiones culturales tradicionales y los recursos genéticos, lo cual tendrá potencial de impacto en las políticas nacionales. La investigación de Gómez Lee demostró cómo este tipo de factores exógenos ha impactado el subsistema de política acceso a los recursos genéticos y acceso y distribución de beneficios en Colombia y cómo los actores interesados, organizados en coaliciones, inciden sobre la política para producir cambios en esta.

De igual manera, la obra refleja los grandes retos que enfrenta la política pública en Colombia, particularmente en materia de participación de distintos actores en el proceso de la política y su capacidad para organizarse en coaliciones, considerando que dentro de estas las instituciones públicas han tenido un papel protagónico. Frente a este escenario, ¿cuál será el siguiente cambio en la política pública de acceso a los recursos genéticos y acceso y distribución de beneficios en Colombia?

Referencias

- Cortés Ruiz, P. L. (2010). *La construcción de políticas públicas para la población afrocolombiana entre 2002-2007: una aproximación desde el análisis de las políticas pública*. Maestría en estudios políticos, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Cuéllar, A. C. (2000). *Poética de lo otro: para una antropología de la guerra, la soledad y el exilio interno en Colombia*. Colciencias.
- Hajer, M. A., Hoppe, R., y Jennings, B. (1993). *The argumentative turn in policy analysis and planning*. Duke University Press.
- Ordoñez-Matamoros, H. G., Tadlaoui, S., Alzate, S. P., Garcia, J. A. D., Lopez, L. H., Fajardo, L. P. M., y Calderon-Pena, G. A. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Universidad Externado de Colombia, Bogotá.
- Roth Deubel, A.-N. (1999). *Etat et Politiques Publiques en Amérique latine: le cas des politiques environnementales en Colombie*. Tesis doctoral, Université de Genève.
- Roth Deubel, A.-N. (2008). Perspectivas teóricas para el análisis de las políticas públicas: ¿De la razón científica al arte retórico? *Estudios políticos*, (33):67–91.
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the policy process*. Westview Press.
- Sabatier, P. A. y Jenkins-Smith, H. (1993). *Policy change and learning: An advocacy coalition approach*. Westview Press.
- Schlager, E. y Blomquist, W. (1996). A comparison of three emerging theories of the policy process. *Political Research Quarterly*, 49(3):651–672.
- Tadlaoui, S. (2014). The Land Reform Policy in Colombia. Advocacy Coalitions and Policy Contradictions. En Rocha Lukic, M. y Tomazini, C., editores, *Analyzing Public Policies in Latin America: A Cognitive Approach*, pp. 25–38. Cambridge Scholars Publishing.