

Título: Protección del patrimonio arqueológico en Palmira: hacia una política pública integral

Por: Sebastián Coral González.

a) Resumen ejecutivo

En Palmira, Valle del Cauca, la persistente falta de aplicación efectiva del marco normativo vigente sobre la protección del patrimonio arqueológico ha derivado en la pérdida continua de evidencias culturales de incalculable valor histórico. A pesar de que Colombia cuenta con una legislación relativamente robusta en esta materia, como la Ley 1185 de 2008 que actualiza la Ley General de Cultura y el Decreto 138 de 2019, que reglamenta la gestión del patrimonio arqueológico, su implementación a nivel territorial es deficiente y desarticulada. Esta situación ha permitido que contextos arqueológicos importantes sean destruidos o intervenidos sin la debida documentación, generando impactos irreversibles sobre la memoria histórica del territorio.

En el contexto de Palmira, esta desconexión entre norma y práctica se traduce en la pérdida de piezas materiales o sitios específicos, pero también de oportunidades de construcción de identidad, participación ciudadana y desarrollo cultural. La arqueología, que debería ser un campo articulado a las políticas urbanas, educativas y ambientales, permanece al margen de la planeación territorial, operando de manera reactiva y fragmentada. Las intervenciones se realizan, en su mayoría, como requisito de cumplimiento por parte de proyectos privados o en respuesta a hallazgos fortuitos, sin una lógica de política pública estructural ni estrategias preventivas.

La presente nota de política parte de un ejercicio de diagnóstico crítico para proponer una estrategia integral de fortalecimiento de la gestión local del patrimonio arqueológico, orientada a superar la dependencia del nivel central (representado por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia - ICANH) y fomentar una apropiación social activa del legado prehispánico presente en el territorio.

En este sentido, se plantea una hoja de ruta concreta y realizable, compuesta por un conjunto articulado de estrategias y acciones que involucran a múltiples actores: las instituciones educativas, los sectores de planeación urbana y obras públicas, las organizaciones comunitarias y el sector privado. A partir de esta diversidad de enfoques se busca construir una política pública que, sin sustituir las competencias nacionales, logre territorializar los principios de salvaguardia, participación y sostenibilidad establecidos en la legislación colombiana y en los marcos internacionales como la Convención de 1972 de la UNESCO sobre Patrimonio Mundial.

Una de las apuestas centrales de esta política pública es precisamente la apreciación del relato social de Malagana, uno de los hallazgos arqueológicos más significativos de la región y un símbolo potente de la tensión entre destrucción y recuperación del patrimonio. Aunque el sitio fue saqueado y su contexto original irremediablemente alterado, la memoria colectiva de este hallazgo permanece vigente en el imaginario de las comunidades rurales, los medios de comunicación y la narrativa local. Canalizar este relato desde una perspectiva pedagógica, simbólica y territorial, permitirá reconstruir un vínculo entre el pasado prehispánico y el presente municipal, dando sentido y sostenibilidad a las acciones de protección.

En conjunto, estas estrategias buscan por un lado evitar la pérdida futura del patrimonio arqueológico, y por otro, convertirlo en una herramienta transformadora para la educación, la cultura y el desarrollo sostenible de Palmira. Este enfoque reconoce que la protección del patrimonio no es un lujo, sino una necesidad estratégica para construir ciudadanía cultural, fortalecer las capacidades institucionales locales, y posicionar al municipio como referente en la gestión descentralizada del patrimonio en Colombia. La propuesta que aquí se presenta es, por tanto, un llamado a la acción.

b) Introducción

El municipio de Palmira posee un vasto legado arqueológico que documenta la ocupación humana desde aproximadamente hace 10.000 años (Rodríguez, 2007, p. 13). Esta riqueza patrimonial se manifiesta en numerosos sitios distribuidos en zonas rurales y periurbanas, que testimonian una diversidad de asentamientos prehispánicos adaptados a las condiciones del antiguo valle del río Cauca, una llanura aluvial con ecosistemas complejos y condiciones favorables para el poblamiento humano (Botero, et al., 2007, p. 29). Sin embargo, a pesar de la relevancia histórica y cultural de este legado, Palmira carece de mecanismos institucionales eficaces para su protección y gestión (Rodríguez, et al., 2007 p. 170), lo que ha generado un proceso continuo de pérdida de evidencias materiales.

La falta de apropiación social del patrimonio, unida a la debilidad institucional local y a la desconexión entre actores públicos, privados y comunitarios, impide que las normativas nacionales, como la Ley 1185 de 2008 y el Decreto 138 de 2019, se apliquen de manera efectiva. Esta situación ha permitido que numerosos vestigios arqueológicos

sean destruidos por el avance de la agroindustria, como en el caso de Malagana (Giraldo, 2016 p. 180) , de la expansión urbana no planificada y el saqueo (Bray *et al.*, 2005, como se cita en Giraldo, 2016, p. 178) (Rodríguez, 2007, P. 23), sin que existan respuestas sistemáticas desde los entes territoriales . De hecho, la responsabilidad sobre la protección del patrimonio arqueológico ha sido atribuida casi en exclusividad al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), una entidad nacional con capacidades limitadas para intervenir eficazmente en todos los municipios del país.

Un ejemplo paradigmático de esta problemática es el caso del saqueo del yacimiento de Malagana en diciembre de 1992 (Herrera et al., 1994, p. 147). En medio de labores agrícolas mecanizadas, un trabajador de la caña de azúcar descubrió un contexto funerario arqueológico de gran valor. La noticia se difundió rápidamente por el corregimiento de El Bolo y, en cuestión de horas, cientos de personas se movilizaron para excavar el lugar, en una suerte de “fiebre del oro” precolombino que atrajo incluso a visitantes de otras regiones y países. La imagen más difundida, una fotografía exhibida en el Museo Arqueológico de Palmira, muestra a cerca de mil personas excavando de forma improvisada, sin ninguna mediación institucional, en lo que debería haber sido un lugar de protección y estudio.

En ese momento, tras ocho meses de saqueo ininterrumpido, y ante la incapacidad estatal para ejercer control, el sitio fue destruido casi por completo. Solo en agosto de 1993 un equipo liderado por la arqueóloga Leonor Herrera logró ingresar al área, encontrando un contexto muy alterado. A pesar de ello, fue posible recuperar restos suficientes para establecer cronologías absolutas y evidenciar ciclos de ocupación prehispánica entre el 700 a.C. y el 1300 d.C. El nombre de la hacienda donde se halló el sitio, Malagana, fue

adoptado tanto por la academia como por la comunidad, convirtiéndose en un símbolo de identidad, arraigo y también de pérdida. Hoy en día, Malagana opera como un referente oral, cultural y político que vincula a los palmiranos con su pasado ancestral.

Sin embargo, reducir el patrimonio arqueológico del municipio al caso Malagana sería una visión incompleta. Palmira alberga múltiples sitios documentados que contienen información aún más rica sobre las dinámicas socio territoriales prehispánicas. Zonas como el Estadio del Deportivo Cali, Coronado, Santa Bárbara, Aguaclara y Sembrador ofrecen evidencias de asentamientos prolongados, interacción entre grupos humanos y transformación ambiental a lo largo de siglos (Cardale et al. 1999, Blanco et al., 1998, 1999, Herrera et.al.1999; Cabal, 2006, Blanco, 2001; Blanco et al., 2002, Blanco y Cabal 2005, Blanco y Cabal 2003, como se cita en Blanco et al., 2007 p. 61) (Rodríguez et al., 2007, p.140-141). La nivelación del terreno para el monocultivo de caña ha alterado profundamente el paisaje, eliminando las ondulaciones naturales y los antiguos cuerpos hídricos, lo que ha contribuido a la desaparición de sitios arqueológicos no registrados o apenas estudiados.

En la actualidad, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) 2014 de Palmira reconoce dos zonas prioritarias para intervención arqueológica: el barrio Coronado (asentamientos tempranos) y Quebrada Seca (asentamientos tardíos), pero no se han desarrollado estrategias efectivas de articulación con el ICANH ni acciones locales de prevención, monitoreo o divulgación.

Esta falta de acción institucional local contrasta con la centralización del sistema de protección patrimonial en Colombia. Mientras ciudades como Bogotá, Medellín y

Popayán cuentan con oficinas técnicas patrimoniales, Palmira no dispone de una estructura administrativa ni de personal capacitado para atender los desafíos de gestión arqueológica. Tampoco existe una política pública local ni una hoja de ruta articulada entre el gobierno municipal, la sociedad civil y el sector privado.

La oportunidad radica entonces, en aprovechar la potencia simbólica del relato de Malagana y el creciente interés ciudadano por el pasado local para construir una política pública participativa que posicione la protección del patrimonio arqueológico como un bien común. Esta política debe permitir que los entes territoriales asuman de forma directa la aplicación de la normatividad vigente, generando gobernanza local, apropiación social y articulación multisectorial. Así, Palmira podría convertirse en un laboratorio de innovación institucional y social en patrimonio, replicable a nivel nacional.

c) Descripción del problema

Como se mencionó, a pesar de que Palmira se encuentra ubicada en un territorio arqueológicamente significativo, no cuenta con una política pública específica que oriente la protección, salvaguardia, uso social o integración del patrimonio arqueológico en su planificación territorial ni en su gestión cultural. Esto ha generado una desconexión estructural entre el potencial cultural del municipio y su institucionalidad, impidiendo que la normativa nacional se traduzca en acciones locales efectivas. El problema, por tanto, no es la ausencia de regulación, sino la ausencia de capacidad institucional local para implementarla y una baja apropiación social del patrimonio como bien colectivo.

La legislación colombiana contempla mecanismos sólidos para la protección del patrimonio arqueológico. La Ley 397 de 1997 (Ley General de Cultura), la Ley 1185 de 2008 y el Decreto 138 de 2019 establecen procedimientos para la identificación, salvaguardia y manejo de los bienes arqueológicos. No obstante, su aplicación ha sido altamente centralizada y dependiente del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), una entidad del orden nacional con cobertura limitada frente a la magnitud de la demanda territorial. El modelo actual coloca al ICANH como único garante, sin corresponsabilidad efectiva por parte de los entes territoriales.

En Palmira, esta brecha se manifiesta en varios niveles. Un primer elemento a considerar es la ausencia de institucionalidad local especializada que opere a nivel territorial, la cual se ve reflejada, por ejemplo, en la no existencia de una dependencia municipal encargada del patrimonio arqueológico ni personal técnico asignado a su monitoreo o gestión. Las Secretarías de Cultura y Planeación no cuentan con equipos ni lineamientos claros para integrar el componente arqueológico en sus políticas o planes.

Por otro lado, es evidente la desarticulación interinstitucional ya que no hay canales de comunicación formalizados ni convenios de colaboración entre el gobierno local, el ICANH y las universidades que realizan investigaciones en la región. Debido a esto, la toma de decisiones relacionadas con el campo ocurre de manera fragmentada, impidiendo trabajar desde un enfoque articulado y preventivo que anticipe posibles daños y se oriente a la mitigación de los riesgos identificados.

Además, la ausencia de mecanismos de participación ciudadana impide a las comunidades rurales que habitan territorios arqueológicamente sensibles ser tenidas en

cuenta en los procesos de toma de decisiones estratégicas o ser formadas respecto a la normativa ni a los valores patrimoniales presentes en sus territorios. Esta situación propicia la reproducción de prácticas de guaquería (saqueo) por desconocimiento o por necesidades económicas no abordadas desde una perspectiva cultural.

A pesar de que el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de 2014 reconoce dos áreas de exploración arqueológica en Palmira, Coronado y Quebrada Seca, persiste una debilidad estructural en la planificación territorial: no se han definido protocolos claros para la intervención de estas zonas ni se han incorporado criterios técnicos específicos en los instrumentos de licenciamiento urbanístico o ambiental. Esta omisión revela una desconexión entre la planificación del desarrollo urbano y la salvaguarda del patrimonio.

A ello se suma la presión constante del modelo agroindustrial dominante, en especial el monocultivo de la caña de azúcar, que ha transformado radicalmente el paisaje natural del valle, eliminando con maquinaria pesada y nivelación extensiva de suelos muchas de las huellas visibles de contextos arqueológicos (Rodríguez, 2007, p. 24) (Botero et al., 2007, p. 27). Estas actividades se ejecutan generalmente sin estudios arqueológicos previos ni medidas de mitigación, contraviniendo el principio de precaución que debería regir toda intervención sobre el territorio con potencial patrimonial. Panorama que se agrava por la débil presencia institucional del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), que, aunque es legalmente la autoridad competente en la materia, por su alcance operativo actúa solo de manera reactiva ante reportes ciudadanos o cuando se le requiere para avalar proyectos puntuales. En la práctica, no existe una estrategia de presencia continua, vigilancia sistemática o articulación efectiva con los actores locales,

lo cual limita gravemente la capacidad de protección integral del patrimonio arqueológico en el municipio.

Como consecuencia de estas condiciones, la protección del patrimonio arqueológico en Palmira no se consolidado como una política activa, ha sido más bien una respuesta reactiva y fragmentaria frente a hallazgos fortuitos o denuncias ciudadanas. Esto ha llevado a que muchos sitios sean saqueados o destruidos antes de que se realicen intervenciones técnicas adecuadas. Así, la ausencia de una política pública articulada debilita la posibilidad de vincular este patrimonio a estrategias de desarrollo local, turismo cultural o fortalecimiento identitario.

Finalmente, la falta de apropiación de los lineamientos normativos y mecanismos de implementación de éstos por parte de las administraciones municipales ha consolidado la percepción de que la arqueología es un obstáculo para el desarrollo o un campo exclusivo de expertos, en lugar de un componente clave del patrimonio cultural del municipio. Esta visión limita las oportunidades para generar valor social, educativo y económico desde el pasado prehispánico del territorio y el diálogo de saberes y experiencias aplicadas.

Por lo anterior, el problema aquí abordado se presenta como una oportunidad histórica desaprovechada para transformar el patrimonio en un eje de articulación entre instituciones, ciudadanía y modelos de desarrollo más sostenibles y culturalmente integrados.

d) Opciones de política

El municipio de Palmira se encuentra ante una disyuntiva crítica: continuar ignorando las advertencias sobre la destrucción progresiva de su patrimonio arqueológico o asumir de manera proactiva la responsabilidad que le corresponde en su protección, gestión y apropiación social. La presente intervención se justifica en tres planos fundamentales: legal-institucional, sociocultural y estratégico-territorial.

Como ya hemos visto, Colombia cuenta con un marco jurídico robusto para la protección del patrimonio arqueológico, liderado por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH). Sin embargo, el principio de descentralización consagrado en la Constitución de 1991 y en leyes como la Ley 489 de 1998 (organización y funcionamiento de las entidades del Estado) establece que las entidades territoriales también tienen responsabilidades en la gestión de sus bienes culturales. La omisión de los gobiernos locales en esta materia contribuye a la ineficacia de la norma, y contradice el espíritu constitucional que promueve la autonomía y corresponsabilidad territorial.

A nivel municipal, el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) vigente ya reconoce zonas de potencial arqueológico, lo que implica un mandato técnico para su conservación y manejo. La ausencia de una política pública que desarrolle este mandato representa un vacío institucional que puede dar lugar a acciones legales, sanciones o incluso pérdida de oportunidades de financiación pública y cooperación internacional en temas de cultura y patrimonio.

Además, los municipios están habilitados para expedir políticas públicas en asuntos de competencia concurrente o complementaria, como lo es la cultura. Contar con una política pública en esta materia alinearía al municipio con estándares nacionales e internacionales de protección patrimonial (UNESCO, 1972) y daría lugar a una agenda cultural territorial más robusta, coherente y transversal.

La relación de una comunidad con su pasado es una de las bases más sólidas para construir identidad, cohesión social y sentido de pertenencia. En Palmira, esta relación se ha debilitado como consecuencia de la poca visibilización y gestión de procesos de apropiación social del patrimonio arqueológico en la vida cotidiana, en la educación y en la planeación participativa del desarrollo.

El caso de Malagana ilustra cómo, a pesar del daño irreversible causado al sitio arqueológico, quedó instalada en la memoria de una narrativa de conexión ancestral. Este imaginario, difuso, parcial y mitificado, constituye un punto de partida invaluable para la apropiación social del patrimonio, siempre y cuando sea canalizado desde una política pública que promueva el diálogo entre ciencia, historia, memoria y territorio.

Además, la gestión social del patrimonio arqueológico puede convertirse en una herramienta para promover un diálogo mediante un lenguaje comprensible (Langebek, 2021, pp.13-16) procesos educativos innovadores (García Valecillo, 2009, p. 7), reconstruir memorias locales desde una perspectiva intercultural (Herrera et al., 2007, pp. 27–28) y generar dinámicas de participación ciudadana en zonas rurales y urbanas (Alexandrino Ocaña, 2023, pp. 163–165), siendo consecuente con la dinámica una competitividad internacional en el que la innovación es clave para la subsistencia de un

territorio (Bucheli y Santa et al., 2020, p. 169). Ignorar este potencial equivale a desaprovechar un recurso simbólico y educativo de altísimo valor.

La construcción de una política pública local para la protección del patrimonio arqueológico exige partir de una comprensión amplia y situada de lo que este patrimonio representa para el territorio y sus habitantes. En ese sentido, es fundamental ir más allá de la idea que se tiene de este como un conjunto de colecciones de objetos antiguos, o de registros científicos aislados, para comprenderlo entonces como un entramado de elementos materiales e inmateriales que dan forma a la historia profunda del municipio y a la identidad de sus comunidades. Abordarlo desde su valor y su vulnerabilidad es el primer paso hacia su defensa colectiva (Prats, 1997, pp. 21–25).

El patrimonio arqueológico incluye una diversidad de expresiones como sitios y contextos de interacción humana, pero además de vestigios materiales como cerámicas, estructuras, instrumentos o restos orgánicos, en los cuales se materializan componentes simbólicos y prácticas asociadas de la memoria colectiva. Este patrimonio posee un valor científico, por el conocimiento que permite reconstruir sobre el pasado; educativo, por su potencial como herramienta pedagógica; territorial, en tanto configura paisajes culturales; y simbólico, al estar cargado de significados que fortalecen los vínculos de pertenencia. Sin embargo, su fragilidad es manifiesta. El saqueo, la expansión urbana no planificada, la minería a cielo abierto y la agricultura extensiva se presentan como amenazas persistentes que requieren una respuesta articulada desde lo público y lo comunitario (Prats, 1997, pp. 26–28).

En este escenario, la relación entre patrimonio y comunidad adquiere un carácter central. Por ello, la apropiación social de este no puede reducirse bajo ninguna circunstancia a la divulgación ocasional de información técnica; implica, más bien, un proceso continuo de construcción de sentido, en el que las personas se reconocen como herederas, cuidadoras y narradoras de su historia. Es en ese proceso donde la memoria colectiva y las narrativas territoriales se revelan como componentes fundamentales de la sostenibilidad patrimonial. En el caso de Palmira, el relato de Malagana, a pesar de su origen trágico, marcado por el saqueo, se ha instalado como un dispositivo pedagógico potente, capaz de conectar generaciones y despertar curiosidad y reflexiones sobre la relación entre el pasado, el presente y el futuro (Smith, 2006, pp. 88–91).

La educación patrimonial, en consecuencia, se perfila como una herramienta estratégica para movilizar estas memorias y traducirlas en conocimiento crítico. La experiencia latinoamericana ofrece múltiples ejemplos de buenas prácticas las cuales pueden encontrarse en procesos de inclusión de contenidos patrimoniales en los planes de estudio e inclusive la creación de museos escolares, redes de memoria barrial y proyectos de aula sobre historia local. En este marco, la cátedra de patrimonio se configura como un instrumento de mediación entre los saberes escolares, científicos y comunitarios (Smith, 2006, pp. 95–97). Su implementación puede articular la enseñanza formal con las prácticas culturales vivas, resignificando los espacios educativos como lugares de construcción de ciudadanía cultural.

Pero la apropiación del patrimonio no se agota en el ámbito educativo. La participación activa de las comunidades rurales y urbanas es igualmente esencial en este y otros procesos más allá del aula o los museos. En distintos territorios del país y la región, se

han consolidado formas de organización como comités patrimoniales, grupos de custodios del territorio, colectivos juveniles y redes de rutas culturales. Estas experiencias demuestran que cuando el patrimonio se valora desde lo local, se convierte en un instrumento de resistencia frente a la homogeneización cultural y en una fuente de orgullo comunitario (Prats, 1997, pp. 35–37).

Así entendida, la política pública sobre patrimonio arqueológico no se agota en la acción institucional ni en intervenciones de carácter técnico. Debe nutrirse continuamente de visiones ampliar y perspectivas situadas que articulen lo científico con lo popular, lo normativo con lo emocional, y lo histórico con lo cotidiano. Solo así será posible garantizar que el patrimonio deje de ser un recurso silenciado y se transforme en un bien común vivo, cuidado y compartido por quienes habitan el territorio.

- **Análisis normativo y necesidad de intervención local**

Colombia cuenta con un marco jurídico robusto para la protección del patrimonio arqueológico, pero su implementación presenta graves limitaciones, especialmente en los niveles subnacionales. La situación de Palmira refleja con claridad esta brecha entre la normativa vigente y su aplicación efectiva, lo que justifica una intervención local estructurada a través de una política pública específica.

La legislación patrimonial colombiana tiene antecedentes tempranos en la Ley 163 de 1959, también conocida como la Ley de Monumentos Nacionales, reglamentada por el Decreto 264 de 1963. Esta legislación, formulada bajo el contexto centralista de la Constitución de 1886, reconoció por primera vez que ciertos bienes materiales, en

especial edificaciones coloniales, eran representaciones valiosas de la memoria colectiva nacional. Sin embargo, su alcance era limitado tanto en términos temporales, centrado en los siglos recientes, como en su visión sobre el patrimonio, concebido principalmente desde una lógica monumental, arquitectónica y elitista.

El giro conceptual se dio a partir de la Constitución Política de 1991, que reconoció la diversidad étnica y cultural de la nación. Esta apertura sentó las bases para la promulgación de la Ley General de Cultura (Ley 397 de 1997), que amplió el concepto de patrimonio cultural e incorporó, por primera vez de forma explícita, el patrimonio arqueológico como objeto de salvaguardia estatal. Esta ley, además de crear el Ministerio de Cultura, estableció lineamientos fundamentales para la identificación, protección y apropiación social de los bienes culturales, incluyendo aquellos de origen prehispánico. En el artículo 6 se reconocen oficialmente los bienes del patrimonio arqueológico nacional y se reglamenta la protección de hallazgos arqueológicos realizados en circunstancias fortuitas.

Para el año 2008, la Ley 1185 introdujo una actualización sustantiva de este marco legal. Entre sus principales aportes se encuentran la definición precisa de “hallazgo fortuito” y la introducción de instrumentos operativos como los Programas de Arqueología Preventiva (PAP) y los Planes de Manejo Arqueológico. Esta ley transformó la protección arqueológica de una política reactiva (basada en el hallazgo fortuito) a una estrategia proactiva, obligatoria para todas las obras de remoción de suelos que superen una hectárea o que estén sujetas a licenciamiento ambiental. De este modo, el patrimonio arqueológico comenzó a ser considerado una variable dentro del ordenamiento territorial y los proyectos de infraestructura.

La reglamentación posterior, contenida en el Decreto 1080 de 2015 y el Decreto 138 de 2019 (vigente), detalló los procedimientos administrativos y técnicos que deben observar tanto las entidades públicas como los privados al momento de planificar obras. Estos decretos establecieron protocolos obligatorios de intervención, acciones ante hallazgos fortuitos y requisitos para la aprobación de los PAP y PMA por parte del Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).

- **El caso Palmira: avances fragmentados y ausencia de política local**

A pesar del fortalecimiento del marco normativo nacional, Palmira no ha logrado consolidar una política pública que articule estos instrumentos con su planeación territorial, sus procesos de desarrollo urbano o su gestión cultural enfocado en el contexto local. Tal como se han gestionado los procesos a nivel nacional desde los entes encargados, las investigaciones arqueológicas en el municipio se han realizado principalmente de manera reactiva, motivadas por hallazgos fortuitos o por obligaciones puntuales impuestas a proyectos privados.

Ejemplos de estas intervenciones incluyen el hallazgo de 110 tumbas en el cementerio prehispánico de Coronado, el sitio Santa Bárbara documentado durante la construcción del centro comercial Llanogrande, y contextos funerarios identificados durante la construcción del estadio del Deportivo Cali (Blanco, Cabal, 2003 como se cita en Blanco et al., 2007, p. 67). Si bien estos casos fueron abordados conforme a los requerimientos del ICANH, evidencian una tendencia preocupante: la arqueología como “requisito” y no como política. Esto, ha permitido que numerosas intervenciones de menor escala (sin el

control institucional adecuado) hayan impactado negativamente sitios no registrados o no protegidos, perdiéndose información arqueológica irrecuperable.

En reconocimiento de esta situación, el Plan de Ordenamiento Territorial de Palmira (POT 2014), en su anexo A7, establece dos zonas de alta prioridad para la exploración arqueológica: asentamientos tempranos en el barrio Coronado y asentamientos tardíos en Quebrada Seca (Altamira, Las Mercedes, Mirriñao, Zamorano, Boulevard de las Mercedes, Alameda y Monteclaro). No obstante, la inclusión de estas zonas no se ha traducido en estrategias de prevención, gestión o divulgación por parte del gobierno local. La normativa existe, pero su apropiación institucional es débil o inexistente. Uno de los principales obstáculos para una aplicación territorial efectiva de la normativa patrimonial es la centralización operativa del ICANH. Con sede en Bogotá y una cobertura limitada en regiones periféricas, esta entidad enfrenta restricciones logísticas y presupuestales para atender de forma eficiente todo el territorio nacional. Esta brecha institucional favorece la desinformación, la falta de coordinación entre sectores y el incumplimiento involuntario de la norma por parte de actores públicos y privados. En muchos casos, los programas de arqueología preventiva son percibidos como obstáculos burocráticos que retrasan la ejecución de obras, debido a la falta de conocimiento sobre sus procedimientos, ritmos de trabajo (manual, no mecanizado) y su carácter técnico y científico.

- **Necesidad de intervención local**

La implementación de una política pública municipal permitiría revertir este panorama. Su objetivo no sería reemplazar las funciones del ICANH, sino complementarlas y territorializarlas mediante la creación de capacidades institucionales locales, la

apropiación ciudadana del relato arqueológico como elemento identitario y la vinculación efectiva del patrimonio con sectores clave en áreas específicas como los procesos de planeación urbana, desarrollo o fortalecimiento de la infraestructura, turismo, educación y cultura. El caso Malagana (leído no como una tragedia, sino como una oportunidad de reconstrucción de la memoria y reappropriación del pasado) puede ser el eje de una política que articule ciencia, narrativa y territorio. A través de este relato se pueden promover valores de conservación, memoria y ciudadanía cultural que den sostenibilidad a largo plazo a la gestión del patrimonio en Palmira.

En este contexto, las recomendaciones que se desarrollarán a continuación proponen estrategias concretas para asumir localmente la responsabilidad sobre la protección del patrimonio arqueológico, articulando el marco normativo nacional con la realidad del territorio y la participación activa de su población.

El objetivo estaría en diseñar e implementar una política pública municipal para la protección del patrimonio arqueológico en Palmira que articule la normatividad nacional con acciones institucionales locales, promoviendo la apropiación ciudadana, la coordinación intersectorial y la sostenibilidad cultural del territorio. Fortalecer la capacidad institucional del municipio para implementar medidas de salvaguardia del patrimonio arqueológico en coordinación con el ICANH y demás actores nacionales; sensibilizar a la comunidad educativa y a la población en general sobre el valor del patrimonio arqueológico como componente de identidad territorial y memoria colectiva; promover mecanismos de participación comunitaria y corresponsabilidad en la protección, divulgación y gestión del patrimonio arqueológico local; incorporar criterios patrimoniales en los instrumentos de planeación y desarrollo urbano y rural, así como en

las iniciativas del sector privado; y establecer un sistema local de monitoreo y seguimiento que permita evaluar el cumplimiento de las acciones de protección arqueológica a nivel territorial.

Se presentan las recomendaciones orientadas a la formulación e implementación de una política pública local para la protección del patrimonio arqueológico en Palmira. Partiendo de un enfoque integral que articula educación, participación comunitaria, articulación institucional y corresponsabilidad del sector privado, se proponen estrategias concretas, actividades detalladas, mecanismos de financiamiento y metodologías de evaluación. Inspirado en referentes internacionales (mencionadas más adelante) y respaldado por un marco normativo nacional, este conjunto de acciones busca transformar el relato social del patrimonio en un eje de construcción de ciudadanía, memoria y desarrollo territorial sostenible.

- **Cátedra de patrimonio cultural**

Su objetivo es realizar una inducción de contenidos curriculares sobre patrimonio arqueológico, historia local y normatividad vigente en las instituciones educativas del municipio, como estrategia de apropiación social desde la infancia y la juventud. La formulación de una política pública para la protección del patrimonio arqueológico en el municipio se sustenta en tres pilares conceptuales clave: el enfoque de derechos culturales, la noción de apropiación social del patrimonio y el paradigma de gobernanza territorial participativa.

Primero, el enfoque de derechos culturales parte del principio de que el acceso, la conservación y la participación en los procesos culturales son derechos fundamentales consagrados en instrumentos internacionales como la Convención sobre la Protección y Promoción de la Diversidad de las Expresiones Culturales de la UNESCO (2005) y la Constitución Política de Colombia de 1991. Bajo esta perspectiva, el patrimonio arqueológico no es un objeto del pasado, sino un recurso cultural vivo que debe ser gestionado de manera incluyente y con enfoque diferencial.

Segundo, la apropiación social del patrimonio es entendida como un proceso mediante el cual las comunidades reconocen, valoran y se vinculan activamente con los elementos culturales y arqueológicos de su entorno. Esta idea, promovida por autores como Bonfil Batalla (1992) y desarrollada en las políticas culturales de países como México y Perú, plantea que la participación comunitaria no debe limitarse a la recepción de información, sino que debe ser parte integral del diseño, ejecución y seguimiento de políticas patrimoniales.

Tercero, la gobernanza territorial participativa implica el diseño de mecanismos de coordinación entre actores públicos, privados y comunitarios para la toma de decisiones sobre el uso, manejo y protección de los bienes comunes. En el caso del patrimonio arqueológico, este enfoque se traduce en la creación de estructuras institucionales locales, como mesas intersectoriales, sistemas de información accesibles y marcos regulatorios adaptados a las realidades territoriales.

Estos marcos conceptuales permiten situar la presente propuesta como una política que busca superar la visión centralista, técnica y exclusivamente legal del patrimonio, y

avanzar hacia una estrategia situada, culturalmente pertinente y socialmente compartida, que articule los saberes tradicionales, las demandas ciudadanas y las obligaciones institucionales.

- **Referencias internacionales comparadas: aprendizajes para una política pública local**

Para enriquecer y contextualizar la propuesta de política pública de protección del patrimonio arqueológico en Palmira, resulta indispensable examinar experiencias internacionales que han consolidado mecanismos eficaces de protección, gestión participativa y apropiación social del patrimonio. A continuación, se presentan tres casos relevantes: México, Perú y España, con énfasis en las lecciones que ofrecen para el diseño e implementación de una política pública local.

México, cuenta con una amplia tradición de protección del patrimonio arqueológico, articulada tanto a través del Instituto Nacional de Antropología e Historia (INAH) como de redes comunitarias. Un referente clave es la Red de Museos Comunitarios de Oaxaca, una iniciativa surgida desde las comunidades indígenas, que ha permitido consolidar espacios de interpretación, custodia y transmisión del conocimiento sobre sitios arqueológicos locales (Red de Museos Comunitarios de América, 2020, pp. 15–18).

Este modelo promueve la autonomía cultural, el uso del patrimonio como herramienta educativa y el fortalecimiento del tejido social. La política patrimonial en México ha incorporado además el concepto de patrimonio biocultural, reconociendo la relación entre el territorio, las prácticas tradicionales y la memoria ancestral.

La implementación de una red local de espacios comunitarios de interpretación (como rutas, salas en centros culturales o bibliotecas barriales) puede facilitar la apropiación social del relato de Malagana y otros sitios arqueológicos, conectando la memoria oral con herramientas museográficas participativas.

Perú, ha logrado integrar el componente arqueológico en los procesos de planificación urbana y rural mediante los denominados Planes de Gestión del Patrimonio Arqueológico, desarrollados por el Ministerio de Cultura en coordinación con gobiernos locales y regionales. Estos planes identifican sitios, zonas de riesgo y acciones específicas para protección, educación y turismo sostenible (Labadi y Logan, 2016, pp. 90–93). Un ejemplo destacado es el Plan de Gestión del complejo arqueológico de Pachacamac (Labadi y Logan, 2016, pp. 82–84), que articula la conservación con la promoción cultural, el desarrollo económico y la participación comunitaria, generando empleo y fortaleciendo la identidad local. En el ámbito local, se podría reproducir la inclusión lineamientos arqueológicos en los instrumentos de ordenamiento territorial, así como en los planes sectoriales de cultura, educación y turismo, permite garantizar la transversalidad del patrimonio en las políticas públicas y evitar su destrucción por obras o expansión urbana.

España, particularmente a través de comunidades autónomas como Andalucía o Cataluña, ha consolidado un sistema de observatorios patrimoniales responsables del monitoreo permanente del estado de los bienes culturales y del cumplimiento de las normas. Además, existen líneas de financiación estatal y regional para la conservación, restauración y activación social del patrimonio (Labadi y Logan, 2016, pp. 34–37).

El caso del Plan Nacional de Patrimonio Industrial demuestra cómo el Estado puede liderar procesos técnicos de protección sin excluir a los actores locales, articulando fondos públicos, universidades, organizaciones sociales y empresas.

La creación de un observatorio o sistema municipal de monitoreo patrimonial, como se propone en esta política, no solo es viable sino necesaria. Además, el desarrollo de un Fondo de Patrimonio Comunitario en Palmira podría replicar estos mecanismos de financiamiento con criterios de corresponsabilidad y transparencia.

- **Actores involucrados**

La formulación y ejecución de una política pública de protección del patrimonio arqueológico en Palmira requiere de la articulación de diversos actores institucionales, sociales y académicos, cuyas competencias, conocimientos y capacidades deben integrarse en un modelo de gobernanza colaborativo. Además, la implementación efectiva de una política pública sobre el tema exige una arquitectura de colaboración sólida intersectorial debido a la complejidad del reto patrimonial (que va desde la incorporación de contenidos en la educación formal hasta la regulación de intervenciones urbanas e infraestructurales) por cuanto requiere una distribución clara de responsabilidades, articuladas en un esquema de gobernanza participativa y corresponsable.

En primer lugar, la Alcaldía Municipal de Palmira debe asumir el liderazgo general del proceso, convirtiéndose en el eje articulador de los esfuerzos interinstitucionales. Esta entidad es la encargada de adoptar oficialmente la política pública, asegurar su incorporación en los planes de desarrollo, y velar por el cumplimiento de las metas

establecidas. Desde allí debe promover la creación de una Mesa Municipal de Patrimonio Arqueológico, coordinar los cronogramas de ejecución y gestionar recursos, tanto a nivel interno como a través de alianzas con actores públicos y privados.

El Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), como autoridad nacional en materia arqueológica, desempeña un papel técnico y normativo esencial. A través de su acompañamiento, puede orientar la implementación de acciones locales, establecer convenios de cooperación con el municipio, y brindar soporte para la articulación de datos y procesos en el Sistema Municipal de Información Arqueológica (SMIPA). Además, le corresponde autorizar y hacer seguimiento a los planes de manejo arqueológico que se deriven de obras o intervenciones en el territorio.

Por su parte, la Secretaría de Cultura de Palmira debe garantizar que el enfoque patrimonial esté integrado de manera transversal en las actividades culturales del municipio. Esto implica liderar procesos de apropiación, sensibilización y comunicación, así como fortalecer los vínculos entre el patrimonio arqueológico y las prácticas culturales vivas de la población. Esta tarea se complementa con el papel de la Secretaría de Educación, que tiene la responsabilidad de incorporar contenidos relacionados con el patrimonio en el currículo escolar, facilitar la formación de docentes y vincular los procesos educativos al relato arqueológico de Malagana y otros hallazgos significativos.

En el ámbito local, la Secretaría de Planeación Municipal tiene el reto de incorporar criterios patrimoniales en el ordenamiento urbano y rural. Esto incluye ajustar el Plan de Ordenamiento Territorial (POT) a las zonas definidas por el ICANH, como herramienta

de gestión del suelo y aplicar salvaguardas arqueológicas en los procesos de licenciamiento y expansión de infraestructura.

El Museo Arqueológico de Palmira y la Fundación Ecoparque Llanogrande representan actores clave en la interfaz entre patrimonio, comunidad y divulgación. A través de su experiencia técnica y pedagógica, estas entidades pueden facilitar espacios de interpretación, exposiciones itinerantes y talleres, así como participar activamente en la construcción de narrativas locales sobre la memoria arqueológica. Su rol también se extiende a la promoción de la participación ciudadana en rutas culturales y fondos comunitarios.

Las instituciones educativas y universidades locales desempeñan una función doblemente estratégica: por un lado, fortalecen la base formativa del proceso mediante proyectos de extensión, prácticas académicas e investigaciones; por otro, participan en la evaluación, monitoreo y sistematización de los avances, generando conocimiento útil para la toma de decisiones y la mejora continua de la política pública.

El protagonismo de las comunidades organizadas y líderes barriales no puede ser subestimado. Ellos constituyen los aliados más cercanos en los procesos de apropiación social del patrimonio. Su participación activa en consultas, socialización de la política, mecanismos de reporte ciudadano y dinamización de las rutas culturales constituye la base para consolidar una ciudadanía patrimonial crítica, creativa y comprometida con la protección del legado común.

Finalmente, el sector privado (que incluye empresas constructoras, agremiaciones productivas y operadores turísticos) debe reconocerse no solo como sujeto regulado, sino como actor corresponsable. A través del cumplimiento riguroso de la normativa vigente en arqueología preventiva y hallazgos fortuitos, el financiamiento de actividades de compensación cultural, y la incorporación de criterios patrimoniales en sus programas de responsabilidad social empresarial, este sector puede convertirse en un aliado estratégico para la sostenibilidad del patrimonio.

La red de actores representa el entramado necesario para que la política pública no se limite a una declaración programática, sino que se traduzca en acciones concretas, sostenidas y transformadoras, capaces de preservar y activar el patrimonio arqueológico de Palmira como bien común, recurso educativo y fundamento de identidad territorial.

- **Riesgos, sostenibilidad y mecanismos de mitigación**

Toda política pública, por ambiciosa o bien estructurada que sea, enfrenta riesgos latentes que pueden comprometer su ejecución o limitar su alcance. En el caso de la política de protección del patrimonio arqueológico en Palmira, estos riesgos se ubican en el ámbito institucional, financiero, social y normativo. Su identificación oportuna no debe interpretarse sólo como una señal de debilidad, sino también, como una oportunidad para anticipar escenarios y fortalecer los mecanismos de respuesta, dotando de solidez y resiliencia a la estrategia planteada.

Uno de los principales desafíos es la desarticulación institucional. Las dificultades para coordinar a las distintas dependencias de la administración municipal (como cultura,

educación, planeación, infraestructura u obras públicas) pueden derivar en duplicación de esfuerzos, vacíos de responsabilidad y retrasos en la ejecución. La fragmentación interna, sumada a la rotación frecuente del personal público, pone en riesgo la continuidad técnica y operativa de las acciones propuestas.

A ello se suma la posibilidad de que los cambios de administración política afecten la estabilidad de la política. Si no se institucionaliza por medio de acuerdos formales, actos administrativos y una apropiación ciudadana significativa, la política corre el riesgo de desvanecerse con la llegada de nuevas gestiones, especialmente si estas no priorizan la agenda patrimonial en su visión de gobierno.

Tampoco puede ignorarse el riesgo de una baja apropiación comunitaria. Cuando la población no se reconoce como parte del proceso de gestión del patrimonio, ya sea por desconocimiento, desconfianza o exclusión histórica, es poco probable que se comprometa con las rutas culturales, los fondos comunitarios o los mecanismos de protección. Esta distancia entre política pública y vida cotidiana debilita la efectividad de cualquier medida adoptada.

Desde el punto de vista financiero, la escasez de recursos puede convertirse en un obstáculo persistente. La producción de materiales educativos, el desarrollo de plataformas digitales, las actividades de formación, los sistemas de monitoreo y las acciones de divulgación requieren inversiones sostenidas. Sin una planificación presupuestal clara y sin la movilización de fuentes alternativas de financiación, muchas de estas acciones podrían quedar solo en el papel.

Finalmente, las presiones urbanísticas y económicas, especialmente en zonas con alta valorización del suelo, pueden dar lugar a intentos de evadir la normativa arqueológica o minimizar la importancia de la protección patrimonial. En contextos donde el crecimiento urbano es acelerado y los intereses privados predominan, las acciones preventivas son particularmente vulnerables si no cuentan con respaldo técnico, jurídico y comunitario suficiente.

Frente a estos riesgos, la política pública propone diversas estrategias de sostenibilidad y mitigación. La primera de ellas es la institucionalización normativa y administrativa, lo que implica la adopción de la política mediante un Acuerdo Municipal y su incorporación explícita en los instrumentos de planificación y presupuestación local. Asimismo, se contempla la creación de una dependencia técnica o una unidad específica dentro de la estructura administrativa municipal, con funciones permanentes relacionadas con el patrimonio arqueológico.

A la par, se busca fomentar una vinculación social sostenida, que asegure la participación ciudadana en todas las fases del proceso, diseño, ejecución, seguimiento y evaluación. El fortalecimiento de redes culturales, educativas y comunitarias será clave para garantizar que la política no se perciba como una iniciativa externa, sino como una construcción colectiva.

Otra línea esencial es la movilización de recursos financieros mixtos. Para ello se propone articular el presupuesto municipal a través de los rubros de cultura y medio ambiente, gestionar aportes del Fondo Nacional de Patrimonio del Ministerio de Cultura, y

establecer alianzas con organizaciones de cooperación internacional y fundaciones privadas que tengan interés en el fortalecimiento del patrimonio.

La transparencia y la rendición de cuentas también son componentes críticos de esta estrategia de sostenibilidad. La publicación regular de boletines e informes sobre el estado del patrimonio, la realización de audiencias públicas y la creación de un sistema de alertas tempranas permitirán monitorear de forma permanente los avances y riesgos, generando confianza institucional y empoderamiento ciudadano.

Por último, la política plantea la necesidad de desarrollar indicadores claros y mecanismos de evaluación integrados, que permitan medir los avances en términos de resultados e impactos, más allá de la ejecución presupuestal o administrativa. Estas evaluaciones serán periódicas y estarán articuladas con otros planes sectoriales del municipio, favoreciendo sinergias con políticas de turismo cultural, protección ambiental, educación ciudadana y construcción de cultura de paz.

e) Recomendaciones y conclusiones

Al adoptar un enfoque preventivo, inclusivo y proactivo frente a los riesgos, esta política se prepara para enfrentar los desafíos esperados y establece las bases para su legitimidad social y su perdurabilidad institucional en el tiempo.

Una de las apuestas más estratégicas para garantizar la sostenibilidad de la política pública de protección del patrimonio arqueológico en Palmira es la educación. Sensibilizar a las nuevas generaciones sobre el valor de este legado, y promover su apropiación desde las

primeras etapas escolares, implica sembrar una conciencia duradera que trascienda los ciclos administrativos y los marcos normativos. Por ello, se propone la incorporación de una cátedra de Patrimonio Cultural en las instituciones educativas del municipio, concebida como un espacio de diálogo entre los saberes escolares, científicos y comunitarios.

La propuesta parte del diseño de un módulo educativo específico, cuidadosamente adaptado a los niveles de básica primaria, secundaria y media. Este módulo será desarrollado en estrecha articulación con la Secretaría de Educación Municipal, e incluirá contenidos relacionados con la historia arqueológica de Palmira, con énfasis en el caso Malagana, así como materiales sobre diversidad cultural prehispánica, nociones básicas de arqueología preventiva y el marco legal vigente. Para facilitar su aplicación, el módulo se complementará con recursos pedagógicos atractivos y accesibles: cartillas ilustradas, infografías, una línea de tiempo del poblamiento de la región, y un video animado que relate de forma creativa la historia de Malagana.

Estas herramientas se integrarán a un programa pedagógico más amplio, que incluirá talleres en colegios públicos y privados. Actividades que incentiven mediante juegos de memoria patrimonial y simulaciones de una excavación arqueológica permitirán a los estudiantes experimentar de manera lúdica los métodos y preguntas de la arqueología.

Como productos concretos de esta estrategia se espera contar con la cartilla escolar Mi historia, nuestro territorio, el video institucional animado de cinco minutos, y una muestra escolar anual que reúna los trabajos, reflexiones y experiencias de los estudiantes en torno al patrimonio. La implementación comenzará con una etapa piloto en ocho instituciones

educativas, seleccionadas tanto en la zona urbana como en la rural. Para medir el impacto, se aplicarán pruebas diagnósticas antes y después de las actividades, evaluando los conocimientos adquiridos y el nivel de apropiación simbólica del relato arqueológico.

La iniciativa se articulará con las áreas de Ciencias Sociales, Ética y Educación Ambiental, y contará con el respaldo de la Secretaría de Educación. En conjunto, esta cátedra no solo busca transmitir información, sino fomentar un vínculo emocional y crítico con el pasado, fortaleciendo la identidad cultural de los estudiantes y su compromiso con la protección del patrimonio común.

- **Capacitación a funcionarios públicos**

El fortalecimiento de las capacidades institucionales es una condición indispensable para asegurar la implementación efectiva de cualquier política pública en el ámbito patrimonial (UNESCO, 2016, pp. 5–6). En el caso de Palmira, uno de los cuellos de botella más frecuentes ha sido la limitada comprensión normativa y operativa sobre arqueología preventiva entre quienes lideran, supervisan o ejecutan proyectos de infraestructura, planeación urbana y obras civiles. Superar esta brecha implica no solo ampliar el conocimiento técnico, sino redefinir el papel del Estado en su función reguladora y orientadora (O'Hare, 1975, pp. 456–458). Se plantea una estrategia de formación dirigida a funcionarios y contratistas, orientada a dotarlos de herramientas técnicas y jurídicas que les permitan cumplir con la normativa vigente y actuar con responsabilidad frente al patrimonio arqueológico.

Esta estrategia parte del desarrollo de cursos modulares diseñados específicamente para abordar los contenidos esenciales de la legislación colombiana en esta materia, como la Ley 1185 de 2008 y el Decreto 138 de 2019, así como los procedimientos para tramitar autorizaciones y planes ante el ICANH. La estructura modular permitirá una formación progresiva y flexible, adaptada a los tiempos y necesidades de los funcionarios de las secretarías de Planeación, Infraestructura y Cultura, así como de los equipos técnicos de empresas contratistas.

Para complementar los contenidos teóricos, se elaborará un manual práctico que compile casos reales de gestión patrimonial en obras civiles, formatos de reporte de hallazgos, mapas de zonas sensibles en el municipio y lineamientos específicos para mitigar riesgos arqueológicos durante la ejecución de proyectos. Este material se acompañará de un video instructivo que documente un simulacro de manejo de hallazgos fortuitos en coordinación con el ICANH, con el fin de ilustrar las fases críticas del procedimiento y estandarizar la respuesta institucional. El proceso de implementación incluirá la obligatoriedad del curso para los equipos técnicos de las entidades municipales mencionadas, y la inclusión de estos lineamientos como requisitos en los pliegos de licitación e interventoría de obras. Esta formación no solo garantizará un mejor cumplimiento normativo, sino que reducirá el riesgo de afectaciones irreversibles al patrimonio, evitará sanciones legales y promoverá una cultura institucional basada en la prevención, la responsabilidad técnica y la protección del legado arqueológico del territorio.

- **Promoción de la participación comunitaria rural y urbana**

La protección del patrimonio arqueológico no puede depender exclusivamente de los dispositivos institucionales. Para que la política pública tenga un impacto duradero, es imprescindible que las comunidades, tanto urbanas como rurales, se conviertan en actores activos de su defensa, interpretación y transmisión. Desde esta perspectiva, la participación comunitaria se entiende como un complemento, pero sobre todo como un eje estructural del modelo de gobernanza cultural que esta política (Smith, 2006, pp. 84–86). Involucrar a la ciudadanía en el cuidado del patrimonio requiere ir más allá de la sensibilización. Implica generar procesos de apropiación cultural que reconozcan los saberes locales, valoren la memoria oral e integren las experiencias cotidianas de los habitantes en la construcción de narrativas sobre el pasado. La arqueología pública, entendida como un campo en el que convergen el conocimiento técnico y la historia vivida, ofrece herramientas potentes para activar ese vínculo (Smith, 2006, pp. 89–91).

El punto de partida será una convocatoria abierta a líderes sociales, docentes, jóvenes y representantes de organizaciones comunitarias de barrios y veredas, quienes integrarán una red de promotores patrimoniales comprometidos con la apropiación del pasado prehispánico. Esta red recibirá formación especializada en patrimonio cultural, narrativa local, metodologías participativas y herramientas de divulgación comunitaria, con el respaldo de la Secretaría de Cultura y organizaciones aliadas.

Como parte del proceso de apropiación, se implementarán laboratorios de memoria intergeneracional en los que se recopilarán relatos orales sobre la historia local y el legado de Malagana, a partir de ejercicios de diálogo entre generaciones. Estos espacios permitirán, además, la producción de contenidos culturales como ferias del patrimonio, murales colectivos, cápsulas radiales, podcasts territoriales y exposiciones itinerantes que

recorrerán barrios, bibliotecas y espacios públicos, haciendo visible la riqueza arqueológica del municipio desde una mirada popular y descentralizada. Los procesos de memoria se articularán a través de laboratorios comunitarios donde se reconstruyan relatos intergeneracionales vinculados al territorio. La creación de murales, obras de teatro, cápsulas radiales, ferias del patrimonio y podcasts narrados por los propios habitantes, serán formas de activar un sentido de pertenencia que no dependa exclusivamente de la monumentalidad de los vestigios, sino de su valor emocional, simbólico y pedagógico (Prats, 1997, pp. 29–31).

Desde una mirada antropológica, el patrimonio cultural adquiere verdadero significado cuando se inscribe en la vida cotidiana de las personas. Por eso, las expresiones colectivas generadas desde la comunidad tienen un doble valor: fortalecen el tejido social y actúan como forma de resistencia frente a los procesos de homogeneización cultural que borran las identidades locales en nombre del desarrollo (Prats, 1997, pp. 34–36). Esta política busca precisamente contrarrestar esa tendencia, promoviendo una gestión patrimonial situada, plural y dialógica. De estas acciones se espera consolidar una red activa de al menos cincuenta promotores patrimoniales en diferentes zonas del municipio. Estas expresiones servirán como plataformas de visibilización y encuentro, y permitirán articular el relato arqueológico con el tejido social y las memorias cotidianas.

La implementación se basará en un enfoque de educación popular y se articulará con las metodologías desarrolladas por los museos comunitarios en América Latina. También se buscará aprovechar y fortalecer iniciativas culturales ya existentes, para evitar duplicidades y fomentar la sinergia entre actores. Las Juntas de Acción Comunal,

colectivos culturales, líderes indígenas y campesinos serán aliados estratégicos en este proceso.

La apropiación del patrimonio no es un fin en sí mismo, sino un proceso continuo de construcción de ciudadanía en la medida en que logra promover la participación activa de las comunidades. Por eso, esta política pública convierte el legado arqueológico de Palmira en una herramienta de cohesión social, creatividad colectiva y defensa del territorio frente a las amenazas que lo acechan.

- **Vinculación del sector privado**

Uno de los elementos más innovadores de la política pública para la protección del patrimonio arqueológico en Palmira es el reconocimiento del sector privado como un actor corresponsable en la conservación de este legado. A pesar de que las actividades económicas vinculadas a la infraestructura, la construcción, la agroindustria o el turismo tienen un impacto directo sobre el territorio y sus recursos culturales, su participación en los procesos de salvaguarda patrimonial ha sido, hasta ahora, marginal y mayoritariamente reactiva, limitada al cumplimiento mínimo de requisitos legales. Esta política plantea revertir esa lógica, reconociendo que sin alianzas público-privadas no es posible una gobernanza patrimonial efectiva (Labadi & Logan, 2016, pp. 105–106).

La estrategia parte de una revisión normativa que permita incorporar cláusulas específicas de salvaguarda arqueológica en los pliegos contractuales de proyectos públicos y privados. Estas cláusulas establecerán la obligación de realizar estudios de arqueología preventiva, contar con asesoría técnica certificada, y aplicar medidas de mitigación en caso de hallazgos fortuitos. Esta inclusión normativa será acompañada por la producción

de una guía práctica que oriente a las empresas sobre los pasos a seguir, los formatos exigidos, los tiempos administrativos y las responsabilidades asociadas a cada etapa del proyecto. La claridad normativa reduce la incertidumbre jurídica, disminuye los riesgos reputacionales y contribuye a una gestión territorial más sostenible (Labadi & Logan, 2016, pp. 108–110). Se presentarán casos exitosos en los que las empresas, al asumir una postura proactiva frente al patrimonio, lograron fortalecer su legitimidad social, mejorar su relación con las comunidades y posicionarse como agentes responsables del desarrollo local (Labadi & Logan, 2016, pp. 111–114). La condición clave será que dichas intervenciones cuenten con acompañamiento técnico, participación comunitaria y criterios claros de respeto al contexto arqueológico.

La articulación con el sector privado no es solo una estrategia de ampliación de recursos; es, sobre todo, un paso hacia la construcción de una visión compartida del desarrollo territorial. Reconocer que el patrimonio es una oportunidad para consolidar identidad, legitimidad social y sostenibilidad a largo plazo, implica transformar las relaciones entre el capital y el territorio. El patrimonio cultural puede y debe ser gestionado como un bien público que, si es asumido con responsabilidad desde lo local, contribuye a fortalecer la cohesión social, el sentido de lugar y la sostenibilidad de los procesos de desarrollo (Labadi, S. y Logan, W., 2016, pp. 118–120).

Monitoreo y articulación institucional

La gestión del patrimonio arqueológico no puede sostenerse únicamente en la voluntad política ni en la ejecución de acciones puntuales. De acuerdo con Caruti (2021), para asegurar la continuidad, la coherencia y la efectividad de las medidas propuestas, se

requiere establecer un sistema de gobernanza local que articule a los distintos actores involucrados, genere información confiable para la toma de decisiones, y permita hacer seguimiento permanente a los compromisos adquiridos, siendo uno de pilares de esta política pública sea la consolidación de un sistema local de monitoreo y articulación institucional.

El punto de partida será la conformación de una mesa municipal intersectorial de protección del Patrimonio Arqueológico, liderada por la Alcaldía de Palmira y con participación del ICANH, la Secretaría de Cultura, la Secretaría de Planeación, la Secretaría de Educación, universidades locales, el Museo Arqueológico de Palmira y representantes de organizaciones sociales. Esta mesa será un espacio consultivo y un órgano técnico-político con capacidad para coordinar agendas, aprobar planes operativos anuales, y responder de manera articulada ante emergencias o controversias relacionadas con el patrimonio. No se trata solo de una instancia técnica, sino de un órgano de gobernanza local que promueva el diálogo entre sectores y la construcción colectiva de políticas públicas (Labadi & Logan, 2016, pp. 107–108). Su funcionamiento estará regulado por un reglamento interno, y sus sesiones serán periódicas y abiertas a la veeduría ciudadana.

De manera paralela, se diseñará e implementará un sistema de Información Arqueológica, una plataforma digital que integrará datos georreferenciados sobre hallazgos, intervenciones arqueológicas, zonas de potencial, sitios en riesgo y medidas adoptadas. Esta base de datos, compatible con los sistemas de información geográfica de la Secretaría de Planeación, será una herramienta esencial para el análisis del territorio, la gestión del suelo y la toma de decisiones en procesos de licenciamiento urbanístico.

Con el fin de no quedarse exclusivamente en la discusión de aspectos técnicos, el sistema de monitoreo deberá desarrollar también una estrategia de comunicación pública mediante la publicación de informes anuales sobre el estado del patrimonio arqueológico en Palmira. Estos informes incluirán análisis de tendencias, avances normativos, casos emblemáticos, retos pendientes y recomendaciones para los actores institucionales. A ello se sumará un boletín semestral, de circulación física y digital, que recogerá experiencias locales, materiales pedagógicos y testimonios de apropiación comunitaria.

Como mecanismo preventivo, se establecerá un protocolo de alertas tempranas para la intervención patrimonial. Este protocolo permitirá activar respuestas rápidas ante obras que puedan generar afectaciones arqueológicas, incluyendo procedimientos claros para remoción de suelos, intervenciones en zonas sensibles y reportes ciudadanos. Funcionarios de control urbano, curadurías y líderes comunitarios serán capacitados para activar el sistema, que incluirá una línea directa de atención y herramientas de seguimiento con trazabilidad técnica.

El impacto esperado de esta estrategia es múltiple en la medida en que fortalecerá la coordinación interinstitucional, aumentará la disponibilidad y transparencia de los datos, reducirá los tiempos de respuesta ante contingencias, y facilitará la planificación preventiva en el desarrollo del municipio. Más allá de los beneficios operativos, esta medida busca consolidar una nueva cultura de gobernanza patrimonial donde las decisiones se construyen colectivamente, con base en evidencia, y con el horizonte común de proteger y activar el patrimonio arqueológico como parte integral del proyecto de ciudad.

- **Implementación, cronograma y evaluación**

La formulación de una política pública adquiere sentido pleno solo en la medida en que se concreta en acciones programadas, se implementa con responsabilidad y se evalúa con criterios claros de impacto (Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali, 2019, pp. 15–17). En el caso de la política para la protección del patrimonio arqueológico en Palmira, la implementación ha sido concebida como un proceso progresivo, con fases definidas, metas verificables y mecanismos de ajuste que permitan su adaptación a las dinámicas del territorio y a las capacidades institucionales del municipio.

Durante los primeros seis meses, se prevé la adopción oficial de la política pública mediante un acto administrativo, mediante un acuerdo u ordenanza municipal, que le otorgue respaldo jurídico y garantice su incorporación en los instrumentos de planeación y presupuesto. En paralelo, se conformará el comité técnico intersectorial responsable del seguimiento, y se aprobará un plan operativo anual con metas, cronograma y responsables designados.

Posteriormente, se iniciarán las actividades formativas, pedagógicas y de divulgación que incluye el despliegue de la cátedra de patrimonio en instituciones educativas, la capacitación de funcionarios y contratistas, y el lanzamiento del fondo de patrimonio comunitario con sus primeras convocatorias. En esta fase también se comenzará a implementar la señalética patrimonial, así como las primeras rutas culturales desarrolladas con participación comunitaria. La producción de materiales educativos,

cápsulas audiovisuales e informes de avance permitirá visibilizar los logros y reforzar el sentido de apropiación.

Hasta completar el tercer año, la estrategia se expandirá hacia las zonas rurales y los barrios periféricos, integrando nuevos actores y profundizando las acciones territoriales. Se realizará una evaluación intermedia que permitirá ajustar los componentes operativos de la política con base en los aprendizajes acumulados. En este mismo periodo se consolidarán alianzas con universidades, organizaciones sociales y actores del sector privado, lo que facilitará la cofinanciación de actividades clave. Entre los hitos proyectados para esta etapa final se encuentra el fortalecimiento del Museo Arqueológico como centro dinamizador de apropiación y la realización de un festival anual sobre patrimonio, memoria e identidad.

El diseño de la evaluación de la política ha sido concebido desde una perspectiva de resultados con fines conclusivos. Su objetivo principal es valorar en qué medida la política ha contribuido a la protección, apropiación y gestión sostenible del patrimonio arqueológico en Palmira. A través de metodologías mixtas, cuantitativas y cualitativas, se medirá el cambio en el conocimiento ciudadano sobre la normatividad y el valor del patrimonio, el nivel de participación comunitaria en las estrategias propuestas, y la eficacia en la prevención de afectaciones.

Entre los indicadores clave se incluirán, por ejemplo, el porcentaje de estudiantes que reconocen el significado de Malagana y otros sitios arqueológicos; la cantidad de proyectos financiados por el Fondo de Patrimonio Comunitario implementados con éxito; y la reducción en los reportes de afectación no autorizada al patrimonio. Estas mediciones

se complementarán con encuestas semestrales, grupos focales con comunidades y docentes, entrevistas a actores clave como el ICANH, y análisis de contenido sobre la narrativa patrimonial en medios y redes sociales.

Las evaluaciones se realizarán en tres momentos: al final del primer año, a mitad del ciclo (tercer año) y al cierre de la vigencia del plan de desarrollo. Cada una de ellas incluirá recomendaciones específicas para la mejora continua y retroalimentación participativa. Los resultados se presentarán en audiencias públicas abiertas, acompañados de notas de política, boletines técnicos y cápsulas audiovisuales que permitan su divulgación amplia.

La implementación de esta política representa un esfuerzo por cumplir con la normatividad existente desde el nivel municipal y, en esa medida, una apuesta por articular el patrimonio arqueológico con las agendas de desarrollo sostenible, planificación ambiental, turismo cultural, educación patrimonial y gobernanza participativa desde una perspectiva situada y crítica. En un contexto marcado por la presión de proyectos de infraestructura y urbanización, actuar de forma anticipada y estratégica es más que conveniente: es urgente. Incorporar el componente patrimonial en la planeación territorial previene conflictos con autoridades nacionales, reduce riesgos jurídicos, capta recursos externos, y proyecta a Palmira como un territorio comprometido con su historia y con la construcción de una identidad territorial fuerte y cohesionada.

- **Reflexión final**

La ausencia de una política pública del patrimonio local expone al municipio a la pérdida irreparable de su patrimonio y lo mantiene al margen de una agenda cultural que podría

fortalecer su proyección institucional y su rol en la defensa del legado arqueológico de la Nación. Implementarla no es una opción secundaria; es una decisión estratégica, legalmente viable y socialmente imprescindible.

La política pública propuesta en este documento parte de una doble constatación. Por un lado, la necesidad urgente de descentralizar la gestión patrimonial y otorgar a los entes territoriales, en este caso a la Alcaldía de Palmira, un papel activo en la aplicación de la normatividad vigente. Por otro, el reconocimiento de que existe ya una base simbólica, pedagógica y emocional que puede ser aprovechada: la narrativa social de Malagana. Este relato, transmitido de generación en generación, aunque asociado a un evento de destrucción arqueológica, ha generado una memoria colectiva que conecta a la población con la idea de un pasado remoto y valioso, que es necesario reinterpretar críticamente y convertir en motor de acción ciudadana.

Lejos de ver en Malagana solo un caso de saqueo, esta propuesta política lo entiende como una plataforma epistemológica desde la cual se puede construir sentido, formar conciencia patrimonial y fortalecer la identidad local. Esta conexión entre memoria oral, conocimiento ancestral y normatividad vigente permite plantear una política pública anclada en el territorio, que articule educación, gobernanza, participación y corresponsabilidad.

La política está dirigida principalmente a las autoridades municipales, responsables de incorporar el enfoque patrimonial en sus planes de desarrollo, presupuestos y estructuras administrativas. Sin embargo, también interpela al sector educativo, llamado a integrar la Cátedra de Patrimonio Cultural; al sector privado, urgido de asumir compromisos reales

en sus intervenciones sobre el territorio; y a las organizaciones sociales y comunidades, que desde su saber y acción pueden liderar procesos de apropiación y defensa del patrimonio.

Este documento no propone empezar de cero, sino activar capacidades existentes, institucionalizar prácticas emergentes y alinear esfuerzos dispersos. Al hacerlo, Palmira puede convertirse en modelo de gestión patrimonial local en Colombia, demostrando que la protección del pasado no es un obstáculo para el desarrollo, sino un fundamento para construir un futuro más justo, identitario y sostenible.

f) Bibliografía

Alexandrino Ocaña, G. (2023). Participación ciudadana, patrimonialistas y gestión del patrimonio cultural inmueble precolonial del Perú. *Boletín de Arqueología PUCP*, 32, 151–170. <https://doi.org/10.18800/boletindearqueologiapucp.202301.008>

Blanco, S., Rodríguez Cuenca, J. V., & Cabal, G. (2007). Asentamientos prehispánicos tempranos. En J. V. Rodríguez Cuenca (Ed.), *Territorio ancestral, rituales funerarios y chamanismo en Palmira prehispánica, Valle del Cauca* (pp. 61–79). Universidad Nacional de Colombia.

Botero Zuluaga, P. J., Rodríguez Cuenca, J. V., & Rodríguez, C. A. (2007). Paisajes y territorio ancestral de Palmira. En J. V. Rodríguez Cuenca (Ed.), *Territorio ancestral, rituales funerarios y chamanismo en Palmira prehispánica, Valle del Cauca* (pp. 27–44). Universidad Nacional de Colombia.

Bucheli, J. M., Santa, R., Gómez Ruge, A. C., & Sanz, C. M. (2020). El papel de la innovación y la tecnología en la efectividad operativa del sector turístico en Popayán. En R. Santa, D. Morante & T. Tegethoff (Eds.), *Regiones inteligentes. El factor humano* (pp. 167–204). Cali: Escuela Militar de Aviación “Marco Fidel Suárez” (EMAVI) y Editorial Universidad Icesi.

Caruti, M. (2021). Evaluación de políticas públicas: aportes para su institucionalización en América Latina. Caracas: CLAD.

Congreso de Colombia. (1991). Constitución Política de Colombia.

Congreso de Colombia. (1997). Ley 397 de 1997. Ley General de Cultura. Diario Oficial No. 43.426.

Congreso de Colombia. (1998). Ley 489 de 1998. Normas sobre la organización y funcionamiento de las entidades del Estado. Diario Oficial No. 43.464.

Congreso de Colombia. (2008). Ley 1185 de 2008. Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997. Diario Oficial No. 46.934.

Departamento Administrativo de Planeación Municipal de Santiago de Cali. (2019). Guía metodológica para la formulación, implementación, seguimiento y evaluación de políticas públicas de Santiago de Cali (Versión 2). Santiago de Cali: Alcaldía de Santiago de Cali. Recuperado de <https://www.cali.gov.co/planeacion/publicaciones/146502/guia-metodologica-de-politicas-publicas/>

García Valecillo, Z. (2009). ¿Cómo acercar los bienes patrimoniales a los ciudadanos? Educación patrimonial, un campo emergente en la gestión del patrimonio. Revista de Investigación en Didáctica de las Ciencias Sociales, (1), 1–12. <https://revista-reidics.unex.es/index.php/reidics/article/view/2067>

Giraldo Tenorio, H. J. (2016). Las estructuras de tierra del sitio de Malagana, suroccidente de Colombia. Boletín de Antropología, 31(52), 175–196. <https://doi.org/10.17533/udea.boan.v31n52a12>

Herrera, L. F., González, C., Martínez, E., & Rodríguez, J. (2007). Los sucesos de Malagana vistos desde Calima. Atando cabos en la arqueología del suroccidente colombiano. Revista Colombiana de Antropología, 43(2), 7–34. <https://revistas.icanh.gov.co/index.php/rca/article/view/1613>

ICOMOS. (2011). Carta de La Valeta sobre el patrimonio arqueológico. ICOMOS Internacional.

Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH. (2019). Lineamientos técnicos y metodológicos para la arqueología preventiva. Bogotá: ICANH.

Instituto Colombiano de Antropología e Historia – ICANH. (2022). Protocolo de manejo de hallazgos fortuitos de patrimonio arqueológico. Bogotá: ICANH.

Labadi, S. y Logan, W. (Eds.). (2016). Urban heritage, development and sustainability: International frameworks, national and local governance. Routledge.

Langebaek, C. H. (2021). Arqueología y apropiación social del conocimiento. Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología.

Municipio de Palmira. (2014). Plan de Ordenamiento Territorial (POT) de Palmira. Anexo A7.

O'Hare, M. (1975). A typology of government action. *Journal of Policy Analysis and Management*, 3(4), 455–472.

Prats, L. (1997). Antropología y patrimonio. Barcelona: Ariel.

Presidencia de la República. (2015). Decreto 1080 de 2015. Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura.

Presidencia de la República. (2019). Decreto 138 de 2019. Por el cual se reglamentan aspectos técnicos de la gestión del patrimonio arqueológico.

Red de Museos Comunitarios de América. (2020). Manual de gestión participativa del patrimonio. México: Red de Museos Comunitarios.

Rodríguez, J. V. (2007). Palmira: una historia de chamanes, riquezas y depredación. En J. V. Rodríguez Cuenca (Ed.), *Territorio ancestral, rituales funerarios y chamanismo en Palmira prehispánica, Valle del Cauca* (pp. 13–26). Universidad Nacional de Colombia.

Rodríguez Cuenca, J. V., Blanco, S., & Rodríguez, C. A. (2007). El desarrollo prehispánico del Valle del Cauca. En J. V. Rodríguez Cuenca (Ed.), *Territorio ancestral, rituales funerarios y chamanismo en Palmira prehispánica, Valle del Cauca* (pp. 45–60). Universidad Nacional de Colombia.

Rodríguez Cuenca, J. V., Blanco, S., & Clavijo, A. (2007). Asentamientos tardíos. En J. V. Rodríguez Cuenca (Ed.), *Territorio ancestral, rituales funerarios y chamanismo en Palmira prehispánica, Valle del Cauca* (pp. 139–154). Universidad Nacional de Colombia.

Rodríguez Cuenca, J. V., Blanco, S., Botero Zuluaga, P. J., Rodríguez, C. A., & Clavijo, A. (2007). Paisajes y pueblos prehispánicos del municipio de Palmira. En J. V. Rodríguez Cuenca (Ed.), *Territorio ancestral, rituales funerarios y chamanismo en Palmira prehispánica, Valle del Cauca* (pp. 169–175). Universidad Nacional de Colombia.

Smith, L. (2006). *Uses of heritage*. Routledge.

UNESCO. (1972). *Convención sobre la protección del patrimonio mundial, cultural y natural*. París: UNESCO.

UNESCO. (2003). *Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial*. París: UNESCO.

UNESCO. (2016). Fortalecer las capacidades para salvaguardar el patrimonio cultural inmaterial y contribuir al desarrollo sostenible. Recuperado de <https://ich.unesco.org/doc/src/45371-ES.pdf>