

# REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNAB e-ISSN 2590-8669 <https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781> AÑO 21 N°41 BUCARAMANGA (COLOMBIA) ABRIL DE 2019



Aceptada en el Índice Nacional de Publicaciones Seriadadas, Científicas y Tecnológicas Colombianas

# REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

## **Revista Reflexión Política**

ISSN (en línea) 2590-8669

Año 21 N° 41 - abril de 2019. Bucaramanga – Colombia.

## **RAFAEL ARDILA DUARTE**

Presidente Junta Directiva UNAB

## **JUAN CAMILO MONTOYA BOZZI**

Rector

## **EULALIA GARCÍA BELTRÁN**

Vicerrectora Académica

## **GILBERTO RAMÍREZ VALBUENA**

Vicerrector Administrativo

## **JORGE EDUARDO LAMO GÓMEZ**

Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

## **MARIA EUGENIA BONILLA OVALLOS**

Directora Instituto de Estudios Políticos

## **ESTHER PARRA RAMÍREZ**

Editora

## **COMITÉ EDITORIAL**

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ - U. de Salamanca, España.

JERÓNIMO RÍOS SIERRA – U. EAN, Colombia.

JOSÉ RICARDO PUYANA – U. Externado de Colombia.

FELIPE DE ALBA – U. Autónoma Metropolitana, México.

JUAN CARLOS ACEROS – U. Industrial de Santander, Colombia.

## **COMITÉ CIENTÍFICO**

ADRIAN ALBALA - University of Brasilia.

MARISELA MONTENEGRO– U. Autónoma de Barcelona, España.

MARÍA MERCEDES GARCÍA MONTERO – U. de Salamanca, España.

MARIA ESTHER DEL CAMPO GARCIA – U. Complutense de Madrid, España.

RAÚL NIÑO BERNAL – Pontificia Universidad Javeriana, Colombia.

DORIS LAMUS CANAVATE – U. Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

EDUARDO CARRILLO – U. Autónoma de Bucaramanga, Colombia.

CRISTIAN PLISCOFF VARAS – U. de Chile, Chile.

CARLOS EDUARDO MALDONADO – U. del Rosario

JOSE ANTONIO RIVAS LEONE – U. de los Andes, Venezuela.

## **MÓNICA LISETH CHIA CIFUENTES**

Asistente Editorial

## **EDICIÓN – DIRECCIÓN**

IEP – UNAB

## **CORRECCIÓN DE ESTILO**

Biteca Ltda.

## **DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN**

Biteca Ltda.

## **EDICIÓN Y PRODUCCIÓN**

Publicaciones UNAB

## **DISTRIBUCIÓN**

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS IEP - UNAB

Las opiniones contenidas en los artículos de la revista, no vinculan a la institución, sino que son de exclusiva responsabilidad de los autores, dentro de los principios democráticos de la cátedra libre y la libertad de expresión consagrados en el artículo 3° del Estatuto General de la Corporación Universidad Autónoma de Bucaramanga.



**SUSCRIPCIONES Y CANJE**  
**INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**  
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA**

Avenida 42 N°. 48 – 11. Edificio de la Biblioteca - 5° Piso

Teléfonos: (7) 6436111 ext. 497 y 293

Bucaramanga, Colombia.

Página web: [www.unab.edu.co/reflexionpolitica](http://www.unab.edu.co/reflexionpolitica)

E-mail: [reflepol@unab.edu.co](mailto:reflepol@unab.edu.co)

# REFLEXION

P · O · L · I · T · I · C · A

Año 21 N° 41. Bucaramanga, Colombia, abril de 2019  
ISSN (en línea) 2590-8669

**INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS**  
**FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS**  
**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA**

- Se encuentra indexada en el Índice Bibliográfico Nacional Publindex, IBN Publindex del Sistema Nacional de Indexación de Publicaciones Especializadas de Ciencia, Tecnología e innovación, CT+I (COLCIENCIAS) - Categoría B.
- Indizada en la base de datos Fuente Académica Premier, EBSCO Publishing.
- Registrada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).
- Indizada en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Red ALyC).
- Base de datos bibliográfica de Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).

**Portal web:** <https://revistas.unab.edu.co/index.php/reflexion/index>

**Correo electrónico:** [reflepol@unab.edu.co](mailto:reflepol@unab.edu.co)

**Dirección:** Avenida 42 N° 48 - 11 Edificio Biblioteca 5° piso.

**Teléfonos:** (7) 6436111 Extensiones 497 y 293.

Bucaramanga, Colombia.

- 6 PRESENTACIÓN**  
Esther Parra Ramírez
- 8 Violence, the post-conflict and electoral trends in Colombia: notes for reflection**  
Jerónimo Ríos (Universidad Complutense de Madrid, España)  
Jennifer Morales Correa (Universidad EAN, Colombia)
- 21 Procesos de subjetivación política en el ciclo electoral de los movimientos populares en Argentina**  
María Mercedes Palumbo (Universidad de Buenos Aires, Argentina)
- 36 Tensiones entre democracia, soberanía y Estado de Derecho: Cajamarca y la consulta popular**  
Ana Pabón (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)  
Javier Aguirre (Universidad Industrial de Santander, Colombia)  
Juliana Giraldo (Universidad Santo Tomás de Aquino seccional Bucaramanga, Colombia)
- 50 Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín**  
María Helena Franco Vargas (Universidad EAFIT, Colombia)  
María Fernanda Ramírez Brouchoud (Universidad EAFIT, Colombia)  
María Antonia Chinkousky Giraldo (Universidad EAFIT, Colombia)
- 65 Activismo pragmático: animalismo y políticas públicas**  
Milton Andrés Salazar (Universidad de Caldas, Colombia)
- 81 El Sistema Nacional de Investigadores en México como mecanismo meritocrático de un Estado Evaluador**  
José Alfonso Jiménez Moreno (Universidad Autónoma de Baja California, México)
- 92 Análisis de artículos periodísticos y el papel de las políticas públicas de Ciencia, Tecnología e Innovación en su contenido**  
Carlos Andrés Urrego Zuluaga (Universidad de Manizales, Colombia)
- 112 La eficiencia (tarifas) y la equidad (subsidios) en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en la ciudad de Bucaramanga, (2004-2018)**  
José Silva Ruiz (Escuela Superior de Administración Pública, Colombia)
- 134 El enfoque sistémico en el institucionalismo histórico**  
Noé Hernández Cortez (El Colegio de Veracruz, México)
- 147 Convergencia de los determinantes jurídicos para los planes de ordenamiento territorial (POT) y la planeación de la contratación estatal: problemas públicos para una política pública**  
Jorge Eduardo Vásquez Santamaría (Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, Colombia)

- 162** **¿Se está construyendo paz ambiental territorial con los pueblos ancestrales de Puerto Nariño, Amazonas-Colombia? Una mirada desde la ecología social y el buen vivir**  
Douglas Eduardo Molina-Orjuela (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)  
Alexander Rojas (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)
- 175** **El Área Metropolitana del Valle de Aburrá y las provincias. Retos de unión social y política**  
Ángel Emilio Muñoz Cardona (Escuela Superior de Administración Pública, Colombia)
- 191** **Miedo y sentido de pertenencia del territorio del estado-nación colombiano**  
Carlos Eduardo Rojas Rojas (Universidad de Caldas, Colombia)
- 207** **Confianza e integración en Latinoamérica.**  
Alberto Castillo (Universidad EAN, Colombia)
- 226** **RESEÑAS**  

---

**Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia.**  
Germán Pérez-Verduzco (Universidad de Colima, México)
- 230** **OBRA GRÁFICA**  

---

**Eduardo Esparza**  
**Maestro**

Presentamos la edición No. 41, con la publicación de artículos derivados de investigación y/o de reflexión en aspectos centrales del debate académico de la ciencia política, particularmente en políticas públicas, democracia, sociología política y relaciones internacionales.

En la sección *Democracia*, se presentan tres artículos, el primero denominado “*Violencia, Postconflicto Armado y Comportamiento Electoral en Colombia*” corresponde al autor invitado para esta edición, el Doctor Jerónimo Ríos Sierra profesor de la Facultad de Administración, Finanzas y Ciencias Económicas de la Universidad EAN, cuyos trabajos se han destacado por el aporte investigativo en relación con el conflicto armado colombiano y la violencia política en América Latina. En su artículo junto con Jennifer Morales, estudian a partir de la geografía electoral colombiana, el posible “voto por la paz” especialmente perceptible en la periferia territorial del país donde el conflicto armado se siente con mayor intensidad. La segunda contribución, autoría de María Mercedes Palumbo bajo el título “*Procesos de Subjetivación Política en el Ciclo Electoral de los Movimientos Populares en Argentina*”, muestra las reconfiguraciones comportadas por el denominado ciclo electoral a partir de las posibles mutaciones en los procesos de subjetivación política de militantes de base pertenecientes a movimientos populares de la izquierda independiente en este país del Cono Sur. El tercer artículo aborda desde la hermenéutica crítica, las *Tensiones entre soberanía y Estado de Derecho*, sus autores, Ana Pabón, Javier Aguirre y Juliana Giraldo, pretenden a partir de la exploración de cuatro enfoques teóricos de la democracia contemporánea, analizar la tensión que en el sistema político y jurídico colombiano, se vive alrededor de las consultas populares frente a la adjudicación de títulos mineros.

La sección *Políticas Públicas* se inicia con el trabajo de María Fernanda Ramírez Brouchoud, María Helena Franco Vargas y María Antonia Chinkousky Giraldo titulado “*Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín*” en donde analizan los problemas del ejercicio de control social a la gestión pública en una ciudad colombiana pionera a nivel nacional en el ejercicio de la planeación participativa. Milton Andrés Salazar por su parte, presenta el artículo “*Activismo pragmático: animalismo y políticas públicas*”, allí, a partir de un caso de incidencia en políticas públicas de un colectivo animalista en una ciudad colombiana, analiza las estrategias de agenciamiento para luchar contra el maltrato animal. Analizar el problema del Sistema Nacional de Investigadores en México (SNI) como medio de implementación de una política meritocrática del Estado, es el objetivo del escrito del profesor José Alfonso Jiménez, cuestionando al Estado Mexicano frente a su responsabilidad como soporte de desarrollo de la ciencia con respecto a su actual rol como medio regulador del poder. También, en el ámbito de las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación, Carlos Andrés Urrego estudia el caso colombiano y presenta los resultados en su artículo “*Análisis de artículos periodísticos y el*



*papel de las políticas públicas de Ciencia, Tecnología e Innovación en su contenido*” concluyendo que en este país es necesario abordar al periodismo de investigación desde una especialización académica.

Desde las políticas públicas relacionadas con servicios públicos, aparece el trabajo del profesor de la Escuela Superior de Administración Pública ESAP, José Silva Ruiz, quien hace un estudio riguroso sobre “*La eficiencia (tarifas) y la equidad (subsidios) en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en la ciudad de Bucaramanga, (2004-2018)*” para intentar demostrar que la tarifa de un servicio público domiciliario, presenta un alto ingrediente político. El investigador del Colegio de Veracruz Noé Hernández Cortez, analiza el “El enfoque sistémico en el institucionalismo histórico” encontrando en su estudio que las categorías analíticas como estrategias, trayectorias y coyunturas, propias del institucionalismo histórico, se explican como producto de una visión sistémica del mundo de la política.

Jorge Eduardo Vásquez desde el enfoque histórico hermenéutico, presenta el artículo “*Convergencia de los determinantes jurídicos para los planes de ordenamiento territorial (POT) y la planeación de la contratación estatal: problemas públicos para una política pública*”, encontrando que los problemas de naturaleza pública que afectan la planeación de la contratación estatal inciden en la aplicación de los determinantes para el ordenamiento territorial, pues “están amparados en la imperfección de la normativa sobre la materia más que en la exclusiva desviación anómala de la conducta contractual” de los funcionarios responsables de ejecutar la acción pública en materia de urbanismo.

Desde las políticas públicas ambientales se presenta el artículo “*¿Se está construyendo paz ambiental territorial con los pueblos ancestrales de Puerto Nariño, Amazonas-Colombia? Una mirada desde la ecología social y el buen vivir*” de los investigadores Douglas Eduardo Molina y Alexander Rojas, quienes analizan los alcances de la ecología social y el buen vivir en la construcción de la paz ambiental territorial en algunos pueblos ancestrales de Colombia y, a su vez identifican la categoría de ecología social frente a los movimientos sociales, en particular los de la triple frontera

amazónica. Cerrando la sesión de *Políticas Públicas*, el profesor Ángel Emilio Muñoz, estudia el fenómeno de conurbación generado por el crecimiento económico en el Valle de Aburrá en el departamento de Antioquia (Colombia) que obliga a los gobiernos a impulsar políticas que contrarresten los efectos negativos de las economías de aglomeración.

Finalmente en la sección *Panorama* encontramos dos contribuciones, en la primera Carlos Eduardo Rojas presenta “*Miedo y sentido de pertenencia del territorio del estado-nación colombiano*” donde concluye que el miedo a la participación política de los sectores subordinados se soporta en la creencia de que dicha participación equivale al desorden y la anarquía, no obstante, las medidas tomadas para mantener el orden han llevado a lo contrario: a la violencia. Reflexionar en torno a los distintos modelos de integración en América Latina en un escenario de anarquismo regional es el objetivo del segundo artículo de esta sección denominado “*Confianza e integración en Latinoamérica*” del profesor Alberto Castillo, en el que el autor precisa la interdependencia, la congruencia normativa, las percepciones y las metas comunes entre los Estados como algunos de los elementos esenciales a la hora de reducir las complejidades regionales.

Agradecemos a los autores que han colaborado en este número y esperamos que sus aportes producto de investigaciones y reflexiones contribuyan a ampliar la discusión sobre las diferentes temáticas propias de la ciencia política.

**Esther Parra Ramírez**

Editora

# Violence, the post-conflict and electoral trends in Colombia: notes for reflection

## *Violencia, posconflicto armado y comportamiento electoral en Colombia: notas para la reflexión*

**Jerónimo Ríos** 

Universidad Complutense de Madrid  
[jeronimo.rios@ucm.es](mailto:jeronimo.rios@ucm.es)

**Jennifer Morales Correa** 

Universidad EAN  
[jmorales4159@universidadean.edu.co](mailto:jmorales4159@universidadean.edu.co)

### **Abstract**

*This descriptive exercise presented in this paper suggests a certain spatial relationship between regions in Colombia that for years had the highest levels of territorial vulnerability, in terms of exposure to the internal armed conflict and structural violence, and the predominant views expressed both during the FARC-EP plebiscite and the second-round presidential elections that took place in 2018. In a similar vein to the field of study of electoral geography, the reflections posited here suggest inquiring about a possible voting for peace trend in Colombia, which is particularly perceptible in the country's territorial periphery, where support for Gustavo Petro and backing for the Peace Agreement signed with the FARC-EP guerrillas have found more supporters.*

**Key Words:** Colombian armed conflict, Peace Agreement, FARC-EP, electoral geography.

### **Resumen**

*El trabajo que se presenta a continuación, en un ejercicio descriptivo, sugiere una cierta relación espacial entre los lugares de Colombia que durante años presentaron mayores niveles de vulnerabilidad territorial, en términos derivados del conflicto armado interno y violencia estructural, con respecto a la posición predominante tanto a tenor del plebiscito con las FARC-EP, como con las elecciones presidenciales de la segunda vuelta, acontecidas en 2018. Con una alta proximidad al campo de estudio que representa la geografía electoral, se proponen reflexiones que sugerirían indagar en un posible voting for peace en Colombia, especialmente perceptible en la periferia territorial del país, en donde el apoyo a Gustavo Petro y el respaldo al Acuerdo de Paz suscrito con la guerrilla de las FARC-EP encuentra mayores adeptos.*

**Palabras Clave:** Conflicto armado colombiano, Acuerdo de Paz, FARC-EP, geografía electoral.

**Artículo:** Recibido el 15 de noviembre de 2018 y aprobado el 26 de noviembre de 2018

### **Cómo citar este artículo**

Ríos, J. & Morales-Correa, J. (2019). Violence, the post-conflict and electoral trends in Colombia: notes for reflection, *Reflexión Política* 21(41), pp. 8-19. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3436>



## Introduction

The main purpose of this article is to comment and reflect upon the relationship between violence, the post-conflict and electoral trends in Colombia, on the basis of certain patterns suggested by voter distribution maps in recent events: signing of the Peace Agreement, plebiscite vote on the agreement, and presidential elections.

The 2015 map of the areas with highest territorial vulnerability indicators in terms of direct violence derived from the armed conflict per se, and also socioeconomic structural violence (Galtung, 1969), displays a high level of correlation with the political and electoral behavior of these territories, both on October 2, 2016, the date of the plebiscite that asked the Colombian civil population to vote for or against the Peace Agreement signed one week earlier with the FARC-EP guerrilla, and with the tendency to vote in favor of presidential candidate Gustavo Petro. To put it in simpler terms: there seems to be a high level of correlation between direct violence, structural violence, support for the Peace Agreement and support for the progressive presidential candidate in the territories.

The aim of this article is to reflect on the possible existence of a vote for peace in Colombia, framing the topic with the specialized literature on the relationship between political behavior and electoral geography in general, and with regard to the Colombian case in particular.

The structure of this paper is particularly simple. First, it presents a review of the most relevant literature and the predominant theoretical approaches to the subject. Then it analyzes the spatial trends of the political behavior through three maps: the 2015 territorial vulnerability index map, the electoral behavior map of the October 2, 2016 plebiscite, and finally, the map for the second-round vote of the 2018 presidential elections. The paper will finalize with some conclusions aimed at opening possible lines of research and subsequent work to that regard which could determine whether it is really possible to understand an electoral motivation in Colombia whose fundamental cleavage is support for a Peace Agreement and a structural transformation of the dynamics that for decades have supported violence.

## State of the Art

While this work centers on strictly descriptive aspects, the initial intention, in the absence of empirical evidence and more solid contributions to that regard, points to thinking about the possible correspondence between the experience of violence, the desire for peace, and the rupture with the particular way of understanding the resolution to this question, which has been posed by *Uribismo* since the beginning of the last decade. Contributions from Bussi (1998) to Sonnleitner (2013) give a good account of how the sum of cartographic methodologies and historical trends in electoral analysis provide particular readings of how the context and the place affect the particular way in which the citizenry internalizes, problematizes and politicizes the aspects that define and modulate their needs as citizens and their responses to public policy (Agnew, 1987; Lois, 2010).

Electoral geography provides multiple options for assessing the relationship between violence, peace and electoral support, ranging from viewing the constituencies themselves to addressing spatial variations in the vote distribution, in parallel to the violence derived from the conflict, the influence of environmental factors on electoral behavior, or the scope and meaning of electoral distribution and elements of local power that configure it (Johnston et al., 1987). The above does not exclude possible sociological analysis of the vote, in line with the proposal made by Goguel (1951) decades ago under a mosaic of qualitative or quantitative techniques that address the social, cultural and economic aspects of the vote (Balderas, 2012).

While studies about democracy have predominated in Latin America's electoral geography (Medús, 1997), over the last twenty years there has been a proliferation of literature that goes beyond the traditional positive approaches and quantitative looks at the object of the study, superimposing holistic

perspectives (Sonnleitner, 2005) with territorial perspectives and characterizations (Sonnleitner, 2007, 2013; Monzón, 2009; Pinto, 2016; Bosque and Buzai, 2017), that surpass the positivism that has dominated the discipline since the middle of the 20th century (Lazarsfeld and Berelson; 1962; Lazarsfeld and Elihuz, 1955) and posit new territorial outlooks (Cox, 1969), especially in relation to spatial models such as those suggested, among many, by Flint and Taylor (2002).

Another perspective, if fitting, closer to the Colombia reality might emphasize factors that may, for example, influence abstentionism, such as was posited by, among others, Benny Geys (2006), when he discusses the different models that explain electoral abstentionism, addressing the type of voters, their socioeconomic conditions and influence of the strategic vote.

The aforementioned because in Colombia, for instance, the Peace Agreement plebiscite and presidential elections demonstrated abstentionism levels of 62% and 53%, respectively, which beckon to be understood in a particular key, in spatial terms and without avoiding the particular historical, social, cultural and symbolic aspects that take place in each region (Horbath, 2004).

Studies of electoral geography in Colombia have not necessarily been a prolific object of study. In any event, it is worth mentioning in the first place the *Atlas of Elections in Colombia*, which between 1974 and 2002 provided an electoral analysis of how the vote spread throughout the various presidential elections, including some of the factors that condition electoral behavior, as noted by Losada *et al.* (2004). Losada (1978) also stated that Colombia might have been the precursor of electoral geography studies upon an analysis of the relationship between geographical scales and types of election. Moreover, Dávila's (1990) contributions focused on the presidential vote, and in particular, on the relation between municipal order and the two-party system.

One perspective that has prevailed in recent years has to do with studies of department, municipality and even district cases. Thus Jácome (2012), for example, analyzes the pattern of electoral behavior in municipal elections in Bogotá, and concretely, in localities such as Teusaquillo or La Candelaria, to thereby understand the relation between the socioeconomic level and voting pattern. Mora (2010), extended his work to understand

the relation between electoral patterns in various municipalities of Cundinamarca and some of the most relevant aspects of the political culture. This has been applied by Rodríguez (2005), among others, in municipal and departmental elections in Bolívar.

Perhaps with regard to the particular relation between violence and vote, one of the most outstanding and noteworthy works is one by Misión de Observación Electoral - MOE - (the Electoral Observation Mission), which completed an interesting project in 2016 showcasing an electoral risk map that presented the results of the plebiscite for the Peace Agreement with the FARC-EP, with electoral risk maps due to the territorial entrenchment and presence not only of the guerrillas, but also of criminal bands that evolved from the paramilitaries, for a period that covered 1996 to 2011.

Another similarly noteworthy work is that by González (2017), an original depiction of an analysis regarding the arguments yielded by the proponents of the "no" vote. In the electoral geography analysis he includes a look at the argumentation and manipulation, with special emphasis on a review of social media networks. This has also been addressed by others such as Magallón (2016) and Restrepo and Ramírez (2016).

In any case, there is still a prolific and potential field of study that integrates electoral geography with the relationship between direct and structural violence pertaining to the conflict. On the latter there is an interesting bibliography in the works of Echandía (2006; 2010), Salas (2010; 2015) and Ríos (2016; 2018) that shows the close relationship between the spatial dynamics of guerrilla and paramilitary activism and structural violence, so that in integrating these perspectives with an electoral geography analysis might serve to understand voting patterns and political and electoral behavior in Colombia.

This is something that has been theorized by Horbath (20115), among others, when he posits how manipulating and buying votes is brought to the elections, feeding off the poverty and inequality; on the basis of traditional political strategies that enable maintaining the *status quo* in the political arena, and how a weak electoral system drives away the reality of social justice from the perception of the common voter. In fact, Gutiérrez (2014) has inquired how instruments such as the privatization of security, inequality and absence of



land ownership rights in Colombia have affected electoral behavior; while Hoskin and Pachón (2008) have centered on the direct influence of armed activism by paramilitary groups, drug traffickers and guerrillas. Finally, and in the context of events that have transpired in recent years, it is important to mention the contributions of authors like Gallego (2018), Liendo and Braithwaite (2018), and Weintraub et al. (2017).

### **Reviewing the vulnerability map in Colombia, 2012-2015**

As stated earlier, while not all departments and regions in Colombia have been affected in the same measure, as several authors have recognized, including González (2012:2014), Rodríguez Cuadros (2015) and Bechara (2012), Colombia bears deep scars caused by the violence. In fact, Ríos (2017) noted how 82% of the municipalities with the most violence and 64% with the highest poverty had mobilized on behalf of the plebiscite in October 2016.

Based on that, and as expected, one of the pivotal elements of the Peace Agreement centered on places with the highest levels of vulnerability, which are known as PDET sites, indicating *Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial* (Development Plans with a Territorial Focus). It seems that from this perspective, priority must be given to the municipalities as well as institutional and social capacities, with the aim of formalizing, driving and consolidating their productive capacity, increased government presence, and future sustainability that must uphold a peace building process (Ríos, 2017).

All of this becomes indispensable because it mainly deals with peripheral, coca farming, border territories lacking institutionality, with very strong ties to direct violence. From a departmental and comparative perspective, this has perfectly mirrored the indicator of territorial vulnerability developed by the National Planning Department (2015), which as shown in many other studies (Salas, 2015; Ríos, 2017), shows a positive and significant correspondence between said territorial vulnerability and the concurrence of armed actors, especially FARC-EP and ELN.

After the first agreement signed between the Colombian government and FARC-EP guerrillas, combats between the guerrilla and the armed forces dropped significantly as of August 26,

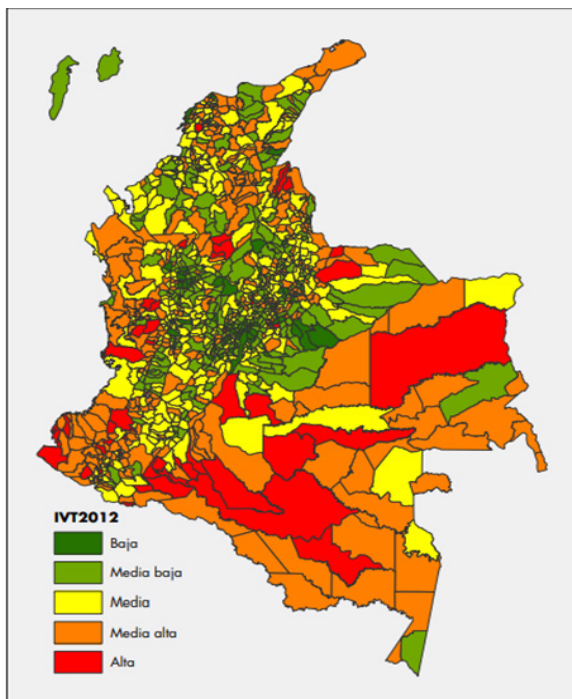
2012 in many municipalities around the country. In fact, according to the Peace and Reconciliation Foundation (2015, p. 5), the intensity of the confrontation decreased by up to 40% from 2013 to 2014, not a negligible figure when compared to the over 800 unilateral actions undertaken by the FARC-EP just in 2012 (Ríos, 2017).

In 2014 a total of 1,349 former FARC-EP combatants demobilized in territories with deeply rooted guerrilla affiliations, including southern Tolima and northern Huila (Peace and Reconciliation Foundation, 2015, p. 22). Similarly, during the five truces that took place while negotiations were conducted in Havana, the FARC-EP fulfilled 98% of their agreement. Illegal actions occurred only in isolated regions, always in the most remote departments with the highest levels of territorial vulnerability. This is where the 242 municipalities are located, which in 2014 still claimed FARC-EP presence, while 99 of them had ELN presence, 60 of them coinciding with the FARC-EP (Peace and Reconciliation Foundation, 2015, p. 7).

According to Figure 1, the departments of Antioquia and Bolívar, the Pacific coastal region, the southwestern corridor and some areas in the northeast are settings with an extremely high correlation between guerrilla violence and territorial vulnerability. Some of the departments with the highest levels of structural violence include Nariño, Putumayo, Caquetá, Cauca, Valle del Cauca and Vichada. Their reality has little to do with central departments like Cundinamarca, Santander, Meta and Caldas, among others (National Planning Department, 2015).

Early last decade a central-peripheral fracture consolidated that would allow the government to justify the importance of solidifying their efforts in those scenarios in terms of investment, the productive framework, legal security and institutional strengthening. To this day, those needs are still unmet and have been unraveled by decades of armed violence.

As recognized by Salas (2016b) and the Office of the Public Defender (2015), this situation crosses over to other settings, in many cases mostly forgotten regions like Córdoba, Bolívar and Chocó, which are afflicted by particular problems such as illegal mining (Massé and Le Billon, 2017), dispossession of lands, forced displacement and a concentration of rural people in conditions of extreme poverty (Rojas, 2016).

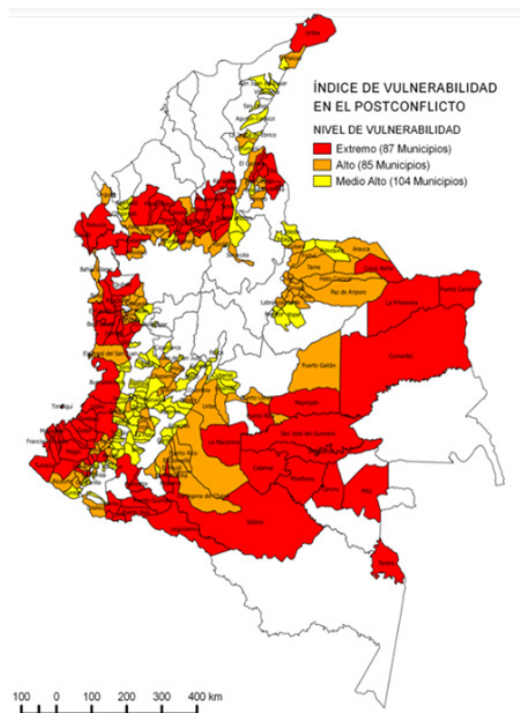


**Figure 1.** Index of Territorial Vulnerability Map (2012)  
**Source:** National Planning Department.

**Reviewing the electoral participation map for the Peace Agreement referendum signed with the FARC-EP**

The government of Juan Manuel Santos submitted the agreement signed between his Executive Office and the FARC-EP guerrillas to a plebiscite. This process meant taking unnecessary risks with the president’s popularity, which at that time was below 30%. Moreover, highly inflated surveys favored the agreement, alleging support of almost 70% which pointed to a favorable vote; and in addition to this, a lack of knowledge of what the Agreement entailed, plus the spectacle of the signing held one week before the plebiscite was conducted.

Because of all this, as well as a campaign strongly tainted by media manipulation and simplistic clichés that posited a fervent opposition to the Agreement, insisting that Colombia would become the next Venezuela or that the gender ideology contained in the Agreement would infringe on the traditional Colombian sense of family, the “no” to the Agreement with the FARC-EP ultimately prevailed by a tight margin of 53,000 votes. It is impossible to overlook the recourse of inadequate surveys, which clearly ended up overestimating the opinions in large cities as well in some in some



**Figure 2.** Index of Vulnerability Map in the Post Conflict (2015)  
**Source:** Peace and Reconciliation Foundation (2015, p.61).

smaller towns (Basset, 2018, p. 244).

As observed in Figure 3, departments shaded in green represent those where the vote favorable to the Peace Agreement prevailed. It could be said that at least there is a possible correlation between border departments, which have peripheral characteristics and are more affected by direct and structural violence (Ríos, 2017) and a position of stronger commitment to closing the armed conflict with the FARC-EP guerrilla in a negotiated manner.

Expressed in different terms, central enclaves without a guerrilla presence for a number of years and/or favored by the Democratic Security Policy and Plan Colombia would have demonstrated a stronger rejection to a negotiated solution in this instance, underscoring the hypothesis of being distant from the violence which is maintained by Rincón (2016) and Álvarez and Garzón (2018), among others.

In any case, honing in on the analysis and beyond the fact that in departments like Caldas (57.09%), Cundinamarca (56.52%), Huila (60.77%), Meta (63.58%), Quindío (69.13%), Risaralda (55.69%), Santander (55.64%) and Tolima (59.71%) the Peace Agreement was roundly rejected, it is



**Figure 3.** Results of the Peace Agreement plebiscite by departments, 2016. Green depicts in favor of the Peace Agreement with the FARC-EP.

**Source:** National Civil Registry (s.p.).

obvious that in peripheral settings like Norte de Santander (63.92%) and Casanare (71.14%), with very high levels of disapproval for the Agreement, and similar to what happened in Central America, there was a direct influence of having been victimized by kidnappings, extortion and violence for decades by the guerrilla.

At any rate, it is important to be careful with methodologies and analyses that have to be developed in the field of political and electoral geography, among others, because at the same time, in places where the FARC-EP was a hegemonic actor for decades were where in general terms there was a greater mobilization in favor of the Agreement. This mobilization also prevailed in 21 of the 32 Colombian departments, very significantly in Chocó (79.76%), Vaupés (78.05%), Cauca (67.39%) Putumayo (65.50%) and Nariño (64.81%). Specifically, departments with the worst conditions in terms of multi-dimensional poverty, income inequality and unmet basic needs indicators (DANE, 2016). These are elements inherent to the structural violence which would also include a marked coca-growing footprint, as half of all coca

crops grown in Colombia are concentrated in just three departments; Nariño (42.627Ha), Putumayo (25.162Ha) and Cauca (12.595Ha).

Thus, and according to Basset (2018), it would be fitting to accept the hypothesis of a sort of *voting for peace* in the territories most affected by the violence from the armed conflict, because those municipalities that reported the greatest FARC-EP presence participated with 56% favoring the Agreement. In turn, areas with more ELN presence voted yes with 57% support. To a lesser degree this happened in municipalities with strongly entrenched criminal bands (51.1%), in contrast with the 65.9% support for the Agreement obtained in the other municipalities targeted by the Development Plans with a Territorial Focus, as well as in other enclaves where there were more displacements in 2016 that reported favorable support for the Agreement in excess of 55%. The relative weight of the rural/urban divide, the popularity of Juan Manuel Santos and the manipulating influence of parties that sabotaged the peace process must at the very least be taken into consideration in all these cases (Bergquist, 2017).

Ultimately, and beyond any particular aspects which will certainly be addressed and satisfied in the future thanks to political and social research, the truth is that everything indicates the need to take into consideration a correlation between the territories that reported more FARC-EP guerrilla actions, resulting from their historical entrenchment, and the opportunities and favorability for a framework to overcome armed violence and build peace. Thus, understanding the plebiscite as an enabler mechanism for the citizenry to express their position on the issues negotiated with the FARC-EP guerrillas, in conclusion it must be considered that those who lived closest to the dynamics of the direct violence, at least in recent years, are those who manifested a greater degree of favorability thereto.

### **Reviewing the political-electoral participation map in the 2018 presidential elections**

Although Ivan Duque's successful bid in the second round of presidential elections in 2018 resulted from the support and backing of the Andean corridor and the country's central-southern region, giving him nearly ten million votes, it is not wise to ignore

the important support received by progressive candidate Gustavo Petro, who earned over eight million votes.

In some departments that border Venezuela such as La Guajira, Cesar, Norte de Santander and Arauca, Uribism certainly prevailed, using the current situation in Venezuela as a perfect instrument to stress the political sense and direction it offered Colombia at that time. Morphing Gustavo Petro into Nicolás Maduro and taking advantage of being on the border with Venezuela, Uribism played an easy match in that part of the country. So it used campaign slogans like “I don’t want to live like a Venezuelan” and launched the presidential campaign in a Venezuelan supermarket, much like Marta Lucía Ramírez did. It used the Andean neighbor to leverage its fear campaign, adding other elements that really shake up Colombia, such as Gustavo Petro’s past as a member of the M-19 guerrilla, and fixated on the term “Castro-chavism”.

With more intensity after the second round, the majority of conservatives surrounded Iván Duque, including the Conservative Party, the Liberal Party, the U Party and Radical Change, plus the evangelical churches and the MIRA Party, as well as famous personalities the likes of Alejandro Ordóñez, Juan Carlos Pinzón and Viviane Morales, and business associations such as the National Coffee-Growers Association, Asobancaria and Servientrega, to name a few. *Sensu contrario*, Gustavo Petro received the support of Claudia López, his Vice-president was Sergio Fajardo in the first round; Antanas Mockus, senator, and other outstanding individuals such as Ingrid Betancourt, Clara López, Antonio Navarro and Iván Cepeda, all of whom agreed in pointing out that Petro was the only one that could guarantee the Peace Agreement with the FARC-EP. This was shared with important associations, including the Colombian Federation of Education Workers (FECODE), the National Indigenous Organization of Colombia (ONIC), the Central Workers Union (CUT), and support from international academics like Thomas Piketty, Slavoj Žižek and John Maxwell.

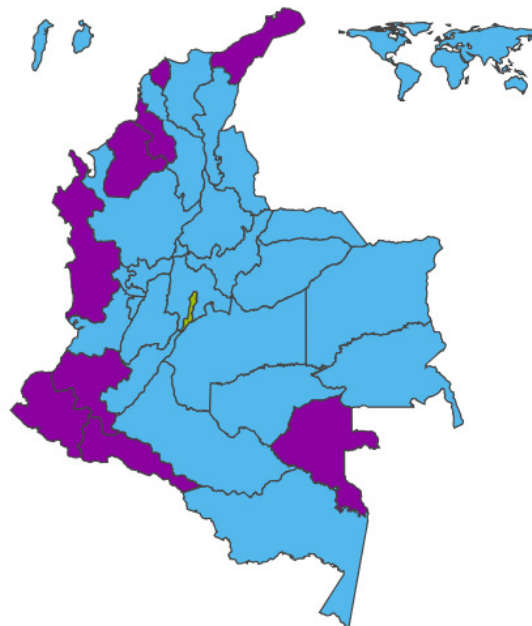
Just as the plebiscite showed which regions supported the Peace Agreement, a territorial dynamic for the vote was evident in elections for the National Congress held on March 11, as in previous presidential elections. Some considerations are presented below, paying special attention to the second round of presidential elections where the discourse

and political position in favor of or against the Peace Agreement can be best observed.

### The political-territorial trend in central departments

Table 1 below was prepared with a strict classification determined by each department’s geographical location. Added to this are other aspects such as the territorial vulnerability index (TVI), which is understood as “insecurity found in communities, families or individuals as a result of the impact caused by some type of economic-social event” (Pizarro, 2001, p.11). To that end, TVI studies conducted by the National Planning Department were taken into consideration to learn about the possible connection between direct violence and structural violence based on six weighted variables: 1) humanitarian assistance, 2) security, 3) justice, 4) social development, 5) economic development, and 6) governance in terms of fiscal capacity (National Planning Department, 2015, p.8).

The second aspect addressed has to do with the human development index (HDI) which is calculated on the basis of variables such as per capita GDP, life expectancy and education (UNDP, 2011). In this manner, it would be easy to understand that



**Figure 4.** Result of the presidential elections in the second round, 2018.

**Source:** National Civil Registry (s.p.).



there is an inversely proportional relation between inequality and human development. In other words, as a department or municipality displays greater inequality, its human development index will be lower (UNDP, 2011, P.57).

In examining the results, some notable changes are evident in the voting outcome, mainly in the second round, in favor of Iván Duque as related to the Peace Agreement plebiscite. For instance, departments located in the coffee belt, and in general, in the Andean region, displayed a marked favoritism for Iván Duque, five points on average above the vote against the Peace Agreement in 2016.

Something remarkable, for example, in departments like Antioquia (72.53%), Caldas (65.67%), Quindío (62.76), Risaralda (61.57%) and a considerable area in north Tolima (65.89%). While in all these there is a close correlation between presidential preference and the position on negotiations with the FARC-EP, on the other hand it is worth mentioning that for the most part these are departments with a medium or low TVI impact, which minimizes things like structural violence.

In that regard, the only exception would

be the city of Bogotá, which went opposite to the department of Cundinamarca, despite the fact that both settings share a very low TVI and one of the highest HDI in the country. So while approval for the plebiscite in Bogotá was at 50.08% in favor, most of the municipalities in Cundinamarca voted against it and the Uribista trend, something that occurred similarly in Boyacá with regard to the even more progressive position of some of its major cities, like Villa de Leyva with 51.79% and the capital city, Tunja with 56.62%.

### The political-territorial trend in peripheral departments

Things were very different in the peripheral departments, which represent twenty-two of the thirty-two Colombian departments. There they showed clear favoritism for the Peace Agreement, and also for Gustavo Petro's candidacy. In fact, eight of the departments took both of those positions.

Except for Bogotá, the progressive candidate for "Colombia Humana" won the peripheral departments located in the southwestern region of Colombia, including Cauca (65%), Nariño (63.85%) and Putumayo (69.63%); as well as in the Pacific

**Table 1.**

*Central Departments. Classification between the territorial vulnerability index (TVI), human development index (HDI), percentage of votes in the 2016 plebiscite and percentage of votes in the 2018 second presidential round*

Departments	TVI Rating	HDI	Plebiscite vote	%	Second presidential round vote	%
Antioquia	Medium-low	0.849	NO	62	Iván Duque	72.53
Bogotá	Low	0.904	YES	56.07	Gustavo Petro	53.35
Boyacá	Medium-low	0.842	YES	50.08	Iván Duque	54.81
Caldas	Medium	0.828	NO	57.09	Iván Duque	65.67
Cundinamarca	Low	0.837	NO	56.52	Iván Duque	56.48
Huila	Medium	0.807	NO	60.77	Iván Duque	64.71
Meta	Medium	0.822	NO	63.58	Iván Duque	63.95
Quindío	Medium-low	0.832	NO	60.13	Iván Duque	62.76
Risaralda	Medium-low	0.839	NO	55.69	Iván Duque	61.57
Santander	Medium-low	0.879	NO	55.64	Iván Duque	60.30
Tolima	Medium-low	0.804	NO	59.71	Iván Duque	65.89

**Source:** Prepared by author based on data from the National Registry, National Planning Department and the United Nations.

region departments like Chocó (58.82%) and Valle del Cauca (51.76%) and others like Vaupés (59.56%), and in the northwestern corner as was seen in Atlántico (54.96%) and Sucre (50.39%). One common vector, especially with regard to the southwestern region of Colombia, and perhaps reaching the entire Pacific coast, would be crucial impact of both direct violence (Salas, 2010; 2015; Ríos, 2016; 2017) and structural violence (DNP, 2016; 2017), which translates, among other things, into an absence by the Government, multidimensional poverty, greater inequality in terms of income and/or concentration of land, repeated killings of social leaders, in addition to other important lacking in terms of unmet needs.

There are other significant nuances at work here that should be more meticulously addressed. For instance, in departments like Arauca, Norte de Santander and Caquetá, despite a large presence of armed groups and high levels of coca crops (with the exception of Arauca), support for Duque shot up to fifteen percentage points on average if compared with the voting against the Peace Agreement with the FARC-EP. In this way, the condition of sharing a border with Venezuela (again), or the fact that in the conservative vote prevailed in Caquetá, if only for the differentiating factor of the capital city of Florencia, seem to invite reservation and a more meticulous analysis.

On the other hand, important differences should be noted between the northwestern border and the southeast, both between the regions themselves and the mobilization for the plebiscite and the presidential election. So while Amazonas (56.64%), Bolívar (60.23%), Córdoba (60.73%), La Guajira (61.14%) and Magdalena (60.53%) voted overwhelmingly in favor of the Peace Agreement, at the same time the Uribista candidate was victorious in the presidential elections, albeit with a smaller margin of support than in the Colombian Andean corridor.

In turn, Antioquia emerged as the department with the strongest support for conservatism, despite being significantly impacted by the internal armed conflict, and where Iván Duque would not only prevail widely, but only 29 of its 125 municipalities voted for the Peace Agreement, with notable exceptions in municipalities such as Ituango, Segovia, Murindó, Chigorodó and San José de Apartadó. The dynamics in Chocó were also in the opposite direction, being one of the departments

with the strongest support for the *vote for peace* hypothesis, and where support for Gustavo Petro and the Peace Agreement was especially relevant in municipalities such as Bojayá and Vigía el Fuerte.

## Conclusions

As part of the brief description reported herein, it is important, as the basis of a geographical-electoral theory, to first address an eventual relation between the people's political and electoral behavior, and the relation of the territory both with direct violence and with the desire of overcoming it. Therefore, and in the absence of deeper research, it is possible to accept the concurrence that in certain settings across the country there is a position supportive of the political and ideological options that result in a structural transformation of violence, and the assumption of a scenario of positive and transforming peace, as described by Johan Galtung, which are closer to supporting the Peace Agreement and Gustavo Petro than the line represented by Iván Duque.

Thus it becomes clear that the departments and municipalities with the highest index of territorial vulnerability were also, for the most part, the regions that said "yes to peace". This fact leads to observe a close relationship between direct violence and structural violence, as in the case of departments such as Nariño, Putumayo, Valle del Cauca, Cauca, Chocó, and a large swath of Caquetá. In contrast, areas that benefitted from the Democratic Security Policy and Plan Colombia include departments such as Cundinamarca, Meta, the coffee belt and Antioquia.

Based on all of the above, only 13 of the 32 Colombian departments actually voted against the Peace Agreement, which are primarily in the most central enclaves in the country. Similarly, regarding voter preference in the electoral contests, other than the paradoxical case of Bogotá, in settings like the Pacific coastal region there is less support for Duque, and then there is the influence (beyond the peace/violence duality and other issues that triggered electoral support) resulting from the predominantly conservative political culture that characterizes the country. That is, the threat of what is crudely called "gender ideology", or the risk of "Castrochavisizing" Colombia, emulating the political and social processes of Cuba and Venezuela, which far from any reality, could lead to deactivating the electoral mobilization for reasons



**Table 2.**

*Peripheral Departments. Classification between the territorial vulnerability index (TVI), human development index (HDI), percentage of the vote in the 2016 plebiscite and percentage of the vote in the 2018 second presidential round.*

<b>Departments</b>	<b>Vulnerability rating</b>	<b>HDI</b>	<b>Plebiscite voting</b>	<b>%</b>	<b>Voting second presidential round</b>	<b>%</b>
Atlántico	Medium-high	0.835	YES	60.53	Gustavo Petro	54.96
Cauca	Medium-high	0.782	YES	67.39	Gustavo Petro	65
Chocó	Medium-high	0.731	YES	79.76	Gustavo Petro	58.82
Nariño	Medium-high	0.773	YES	64.81	Gustavo Petro	63.85
Putumayo	Medium-high	0.759	YES	65.50	Gustavo Petro	69.63
Sucre	Medium	0.775	YES	61.88	Gustavo Petro	50.39
Valle del Cauca	Medium-high	0.861	YES	52.44	Gustavo Petro	51.76
Vaupés	Medium-high	0.768	YES	78.05	Gustavo Petro	59.56
Amazonas	Medium-high	0.768	YES	56.64	Iván Duque	50.42
Arauca	Medium	0.804	NO	51.37	Iván Duque	64.94
Bolívar	Medium-low	0.823	YES	60.23	Iván Duque	51.18
Caquetá	Medium-high	0.752	NO	53.04	Iván Duque	62.17
Casanare	Medium-low	0.867	NO	71.14	Iván Duque	72.78
Cesar	Medium-low	0.81	YES	50.66	Iván Duque	54.24
Córdoba	Medium-low	0.798	YES	60.73	Iván Duque	50.16
Guainía	Medium-high	0.768	YES	55.52	Iván Duque	57.06
Guaviare	Medium-high	0.768	YES	52.86	Iván Duque	58.35
La Guajira	Medium-high	0.691	YES	61.14	Iván Duque	54.88
Magdalena	Medium	0.785	YES	60.53	Iván Duque	51.83
Norte de Santander	Medium-high	0.799	NO	63.92	Iván Duque	77.89
San Andrés y Providencia	Medium-low	0.834	YES	55.01	Iván Duque	61.20
Vichada	High	0.768	YES	50.66	Iván Duque	63.94

**Source:** Prepared by author based on data from the National Registry, National Planning Department and the United Nations.

strictly related to the armed conflict.

In conclusion, and while this paper does not shed any conclusive results or closed hypotheses, it still serves to identify possible lines of research that could optimize the geo-political explanation of how the armed conflict and its demise has articulated a type of political and electoral response in certain settings across Colombia.

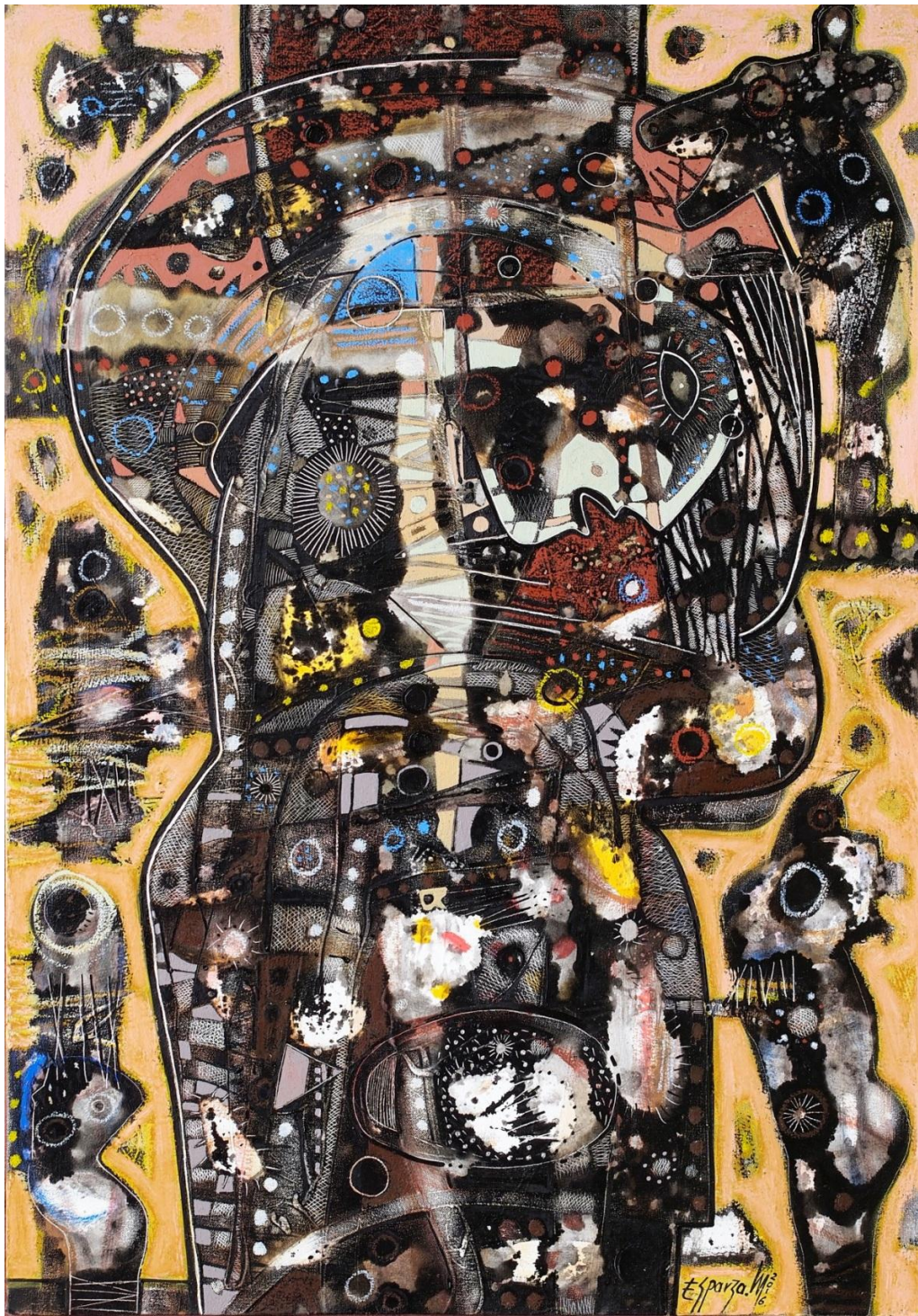
## References

- Agnew, J. (1987). *Place and Politics*. Nueva York: Harper Collins.
- Balderas, R. (2012). Génesis de la geografía electoral. *Espacialidades. Revista de temas contemporáneos sobre lugares, política y cultura*, 2 (1), pp. 81-95.
- Basset, Y. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para

- la paz en Colombia. *Estudios Políticos*, 52, pp 241-265.
- Bechara, E. (2012) ¿Prolongación sin solución? Perspectivas sobre la guerra y la paz en Colombia. Bogotá: Universidad Externado.
- Bergquist, C. (2017). La izquierda colombiana: un pasado paradójico, ¿un futuro promisorio? *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 44 (2), pp. 263-299.
- Bosque, J and Buzai, G. (2017). *Geografía Electoral de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2015. Elecciones a Jefe de Gobierno municipal ya Presidente de la República Argentina*. *Persona y Sociedad*, 31 (1), pp. 48-73
- Bussi, M. (1998). *Eléments de géographie électorale à travers l'exemple de la France de l'Ouest*, Rouen: Publications de l'Université de Rouen.
- Cox, K. R. (1969). The voting decision in spatial context. *Progress in Geography*, 1, pp. 40-53.
- Dávila, A. (1990). Proceso electoral y democracia en Colombia: las elecciones de marzo y mayo de 1990. *Revista Mexicana de Sociología*, 52 (4), pp. 99-125
- Departamento Nacional de Planeación (2015). *Índice de Vulnerabilidad Territorial: Resultados 2008-2012*. Bogotá.
- National Planning Department (2019). *Monitoring Indicators*. [Online] Available at: <https://www.dnp.gov.co/DNP/sistema-integrado-de-gestion/Paginas/indicadores-de-seguimiento.aspx> [Checked 27 Feb. 2019].
- Echandía C. et al. (2010) Colombia: Estado del conflicto armado al final de la Administración de Álvaro Uribe. In H. Mathieu and C. Niño (eds.) *Seguridad regional en América Latina*. Anuario 2010. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung.
- Echandía, C. (2006). *Dos décadas de escalamiento del conflicto armado en Colombia 1986- 2006*. Bogotá: Universidad Externado.
- Elihuz, K. y Lazarsfeld, L. (1955). *Personal Influence. The Part Played by People in the Flow of Mass Communications*. Nueva York: Free Press.
- Fiorina, M. (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Fundación Paz y Reconciliación (2015). *Lo que hemos ganado*. Bogotá.
- Gallego, J. (2018) Civil conflict and voting behavior: Evidence from Colombia. *Conflict Management and Peace Science*, 35 (6), pp. 601-621
- Geys, B. (2006). Rational' Theories of Voter Turnout: A Review. *Political Studies Review*, 49 (4), pp. 6-35
- Goguel, F. (1951). *Esquisse d'un Bilan de la Sociologie Electorale Française*. *Revue Française De Science Politique*, 1 (3), 277-297.
- González M. (2017). La posverdad en el Plebiscito por la paz en Colombia. *Nueva Sociedad*, 269, pp. 115-128
- González, F. et al. (2012). *Conflicto y territorio en el oriente colombiano*. Bogotá: CINEP.
- González, F. et al. (2014). *Territorio y conflicto en la Costa Caribe*. Bogotá: CINEP.
- Horbath, J. (2004). Pobreza y elecciones en Colombia Algunos hallazgos para reflexionar. *Estudios sobre Estado y Sociedad*, 10 (29), pp. 192- 232
- Jácome, J. (2012) Patrones espaciales en las elecciones locales del 2007 en Bogotá, Colombia. *Cuadernos de geografía*, 22 (1), pp. 141-168
- Johnston, R. et al. (1987). *Diccionario de geografía humana*. Madrid: Alianza
- Lazarsfeld, P. and Berelson, B. (1962). *El pueblo elige. Estudio del proceso de formación del voto durante una campaña presidencial*. Buenos Aires: Ediciones3.
- Liendo, N. y Braithwaite, J. (2018). Determinants of Colombian attitudes toward the peace process. *Conflict Management and Peace Science*, 35 (6), pp. 622-636.
- Lois, M. (2010). Estructuración y espacio: la política del lugar. *Geopolítica(s)*, 1 (2), 207-231.
- Losada, R. (1978). *El significado político de las elecciones de 1978 en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- Losada, R. et al. (2004). *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia 1974-2002*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Magallón, C. (2016). La paz en Colombia: decepción, controversia y esperanza. *Revista Cultura y Paz*, 22 (70), pp. 4-10.
- Massé, F. y Le Billon, P. (2017). Gold mining in Colombia, post-war crime and the peace agreement with the FARC. *Third World Thematics: A TWQ Journal*, 3 (1), pp. 116-134.
- Medús, N. (1997). Los estudios electorales en la geografía. *Huellas*, 1, pp. 9-25.
- Monzón, N. (2009). *Geografía electoral. Consideraciones teóricas para el caso argentino*. *Cuadernos de geografía*, 18, pp. 119-128
- Mora E. (2010). *Comportamiento electoral en el municipio de Zipaquirá en la elección popular de alcaldes durante el periodo 1988 a 2007*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Pinto, R. (2016). *Comportamiento electoral: metodologías y agendas de investigación en Bolivia*. *Temas Sociales*, 39, pp. 62-80
- UNDP (2011). *Colombia rural 2011. Razones para la Esperanza*. Bogotá.
- Restrepo, L. and Ramirez, S. (2016). Colombia: sorpresas y sobresaltos de la paz. *Nueva Sociedad*, 266, pp. 129- 139
- Registraduría Civil. (2019). *Registraduría Nacional del*



- Estado Civil -. [Online] Registraduría Nacional del Estado Civil. Available at: [https://www.registraduria.gov.co/?page=plebiscito\\_2016](https://www.registraduria.gov.co/?page=plebiscito_2016) [Checked 27 Feb. 2019].
- Registraduría Civil. (2019). Registraduría Nacional del Estado Civil -. [Online] Registraduría Nacional del Estado Civil. Available at: <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-de-Resultados,3635-.html> [Checked 27 Feb. 2019].
- Ríos, J. (2016). Dinámicas de la violencia guerrillera en Colombia. *Revista de Ciencias Sociales*, 22 (3), pp. 84-103.
- Ríos, J. (2016). La periferalización del conflicto colombiano, 2002-2014. *Geopolítica(s)* 7 (2), pp. 251-275.
- Ríos, J. and Gago, E. (2018). Realidades y desafíos de la paz territorial en Colombia. *Papers. Revista de Sociología*, 103 (2), pp. 281-302
- Rodríguez Cuadros, J. D. (2015). Génesis, actores y dinámicas de la violencia política en el Pacífico nariñense. Bogotá: CINEP.
- Rodríguez, A. (2005). Análisis sobre el comportamiento electoral en el departamento de Bolívar durante el periodo 1991-2003, elección de alcaldes y gobernadores. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Rojas, J. (2016). Postacuerdo y gestión territorial en Colombia. *Bitácora*, 26, pp. 135-146
- Salas, L. G. (2010). Corredores y territorios del conflicto armado colombiano: una prioridad en la geopolítica de los actores armados. *Perspectiva Geográfica*, 15, pp. 9- 36.
- Salas, L. G. (2015). Lógicas territoriales y relaciones de poder en el espacio de los actores armados: un aporte desde la geografía política al estudio de la violencia y el conflicto armado en Colombia, 1990-2012. *Cuadernos de Geografía*, 24 (1), pp. 157-172.
- Salas, L. G. (2016). Conflicto armado y configuración territorial: elementos para la consolidación de la paz en Colombia. *Bitácora*, 26, pp. 45-57
- Sánchez, G. (1987). Colombia: violencia y democracia. Comisión de Estudios para la Violencia. Bogotá: La Carreta.
- Siegfried, A. (1913). *Tableau politique de la France de l'Ouest*. París: Librairie Armand Colin
- Sonnleitner, W. (2005). Territorios y fronteras del voto: hacia una agenda de geografía electoral para Centroamérica. *Trace*, 48, pp. 90-108.
- Sonnleitner, W. (2007). Geografía electoral, cartografía exploratoria y análisis multidimensional del voto. In A. Islas (comp.), *Elecciones y geografía electoral*, vol. 2, *Grandes temas para un observatorio electoral ciudadano*. México, D.F.: Instituto Electoral del Distrito Federal.
- Sonnleitner, W. (2013). Explorando las dimensiones territoriales del comportamiento político: Reflexiones teórico-metodológicas sobre la geografía electoral, la cartografía exploratoria y los enfoques espaciales del voto. *Estudios Sociológicos*, 31, pp. 97-142.
- Taylor, P. and Flint, C. (2002). *Geografía Política. Economía-mundo, Estado-Nación y Localidad*. Madrid: Trama.
- Weintraub, M et al. (2017) Vote choice and legacies of violence: evidence from the 2014 Colombian presidential election. *Research and Politics*, 2 (2), pp. 1-8.



**"DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA"**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 100x70cm

**Año:** 2016

# Procesos de subjetivación política en el ciclo electoral de los movimientos populares en Argentina<sup>1</sup>

## *Processes of Political Subjectivation in the Electoral Cycle of Popular Movements in Argentina*

**María Mercedes Palumbo** 

Universidad de Buenos Aires.  
mer.palumbo@gmail.com

### **Resumen**

*Este artículo analiza los procesos de subjetivación política de militantes de base pertenecientes a movimientos populares de la izquierda independiente en la Argentina en el marco de las reconfiguraciones comportadas por el denominado ciclo electoral. Se llevó adelante una estrategia metodológica cualitativa que supuso una triangulación de técnicas. Los hallazgos muestran que la teoría política nativa articulada en torno a las categorías “la política de ellos” y “nuestra política” se reconfigura a medida que los movimientos populares despliegan tácticas en las cuales “nuestra política” juega en el campo de “la política de ellos”. Esta relocalización de los movimientos en relación al Estado y a las elecciones conlleva a mutaciones en los procesos de subjetivación política de los militantes de base en términos de su definición de sí como militantes y de sus prácticas.*

**Palabras Clave:** Ciclo electoral, Subjetivación política, Movimientos Populares, Argentina.

### **Abstract**

*This article analyzes the processes of political subjectivation of grassroots activists within independent left-wing popular movements in Argentina in the context of the reconfigurations involved in the electoral cycle. A qualitative methodology was carried out which implied the triangulation of techniques. The research findings show that the native political theory, structured in terms of “their politics” and “our politics”, reconfigures as popular movements deploy tactics in which “our politics” is in the field of “their politics”. This repositioning of popular movements in relation to the State and elections leads to mutations in the political subjectivation processes of the grassroots activists in terms of the definition of themselves as activists and of their militant practice.*

**Key Words:** Electoral cycle; Political subjectivation; Popular movements, Argentina.

**Artículo:** Recibido el 22 de marzo de 2018 y aprobado 22 de octubre de 2018.

### **Cómo citar este artículo**

Palumbo, M. M. (2019). Procesos de subjetivación política en el ciclo electoral de los movimientos populares en Argentina. *Reflexión Política* 21(41), pp. 21-34. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3261>

1 Artículo de Investigación que recoge el conocimiento científico producto de una investigación doctoral.

## Introducción

La sucesión de gobiernos kirchneristas en la Argentina modificó aspectos tácticos y estratégicos de la relación entre el Estado y los movimientos populares, inclusive de aquellos inscritos en la izquierda independiente. Esta categoría nativa –retomada también en trabajos académicos– actúa como marco político, ideológico, programático e identitario de la serie de movimientos y organizaciones populares “hijos del 2001” (aunque su génesis preceda temporalmente ese año para situarse en la segunda mitad de la década del noventa) que cuestionaron las tramas del neoliberalismo, mostraron un acentuado cariz territorial e impugnaron al Estado como responsable de la situación socio-económica de los sectores populares que aglutinaban. Por lo tanto, y tal como se ampliará en el desarrollo del artículo, la izquierda independiente surge de aquellos movimientos populares nucleados en la resistencia al neoliberalismo en torno a una matriz político-ideológica autonomista y a un cierto modo de pensar la política, el poder y el cambio social. Si se analiza la dinámica evolutiva de la izquierda independiente en términos de ciclos políticos, el kirchnerismo –en su doble faz de movimiento político y estatalidad– operó como un elemento condicionante.

Interesa detenerse específicamente en la etapa que denominamos el ciclo electoral de los movimientos populares de la izquierda independiente, comprendido entre los años 2011 y 2015. En efecto, esta noción constituye un hallazgo y un aporte original del trabajo de campo realizado en el marco de una investigación doctoral<sup>2</sup> (Palumbo, 2017). Allí se analizaron las dinámicas de construcción de subjetividades políticas y epistémicas en movimientos populares del Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA), a partir de un estudio de casos múltiples en el Movimiento Popular La Dignidad (MPLD), el Movimiento Nacional Campesino Indígena de Buenos Aires (MNCI-Buenos Aires) y el Movimiento Darío Santillán (MDS). En el marco de esta investigación mayor, el presente artículo abordará particularmente la especificidad del denominado ciclo electoral en los procesos de subjetivación política de militantes de base de movimientos populares de la izquierda independiente del AMBA.

Los tres movimientos elegidos para la indagación nos remiten a finales de la década del noventa como contexto de génesis, encuentran en la crisis del año 2001 un hito fundante, se inscriben como parte de la izquierda independiente<sup>3</sup> y conforman organizaciones de referencia para otros movimientos populares. Por ello, sostenemos que los tres movimientos estudiados, tomados en conjunto, dan cuenta de las derivas heterogéneas del arco de movimientos populares pertenecientes a la izquierda independiente en el AMBA. Asimismo, permiten establecer un conjunto de consideraciones más amplias acerca de las particularidades de los procesos de subjetivación en el ciclo electoral. Cabe señalar la existencia de otro interesante conjunto de movimientos emplazados en el mismo recorte geográfico y con un mismo contexto de génesis que no serán objeto de atención en tanto responden a otras matrices político-ideológicas.

La búsqueda de la especificidad del período 2011-2015, en el derrotero de los movimientos populares de la izquierda independiente, devenido recorte temporal de la investigación, condujo a la nominación y caracterización del ciclo electoral. Este se abre en el año 2011 con la reelección presidencial de Cristina Fernández de Kirchner, siendo su corolario la participación en las elecciones por primera vez de gran parte del arco de movimientos pertenecientes a la izquierda independiente en el año 2015. Por lo tanto, la denominación de este ciclo político como electoral responde no tanto a su efectiva participación en las elecciones, ni a la posibilidad de trasladar su potencial de votos a sus candidatos, sino más bien al caudal de debates generados en los movimientos en indagación alrededor de la cuestión electoral y de las consecuencias político-organizativas de dichos debates.

Los replanteos del ciclo electoral involucraron nuevos desplazamientos en sus concepciones y posturas sobre el Estado, el poder, la política y las elecciones, así como transformaciones en las prácticas, las

2 La tesis doctoral denominada “Dinámicas de construcción de subjetividades políticas y epistémicas en dispositivos pedagógicos de formación política. Un estudio en movimientos populares multisectoriales del Área Metropolitana de Buenos Aires” se desarrolló con el apoyo de una beca doctoral otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) de la Argentina en el período 2013-2018.

3 Vale aclarar que, mientras el MPLD y el MDS se inscribieron directamente en esta matriz durante el recorte temporal en estudio, la fuerte herencia histórica del MNCI-Buenos Aires en este sentido persistió aun en su acercamiento a la matriz nacional-popular durante el segundo mandato de Cristina Fernández de Kirchner (2011-2015).



tácticas y la estrategia y las modalidades de acumulación. Estas resignificaciones no son menores teniendo en cuenta la proyección en la arena electoral de actores colectivos constituidos inicialmente a distancia de la estatalidad. Si consideramos que los militantes se forman en el cotidiano de su militancia, devenida esta experiencia político-pedagógica, las reconfiguraciones ideológicas, programáticas e identitarias propias del ciclo electoral tienen su correlato en los procesos de subjetivación política de los militantes en tanto se plantean respuestas nuevas y distintas a la pregunta clásica sobre el vínculo con el Estado que requiere reencauzar consensos en la militancia.

Acorde con el objetivo general del artículo consistente en analizar la especificidad del ciclo electoral en los procesos de subjetivación política de militantes de la izquierda independiente del AMBA, las siguientes preguntas guían las reflexiones: ¿cómo se construyen los militantes de la izquierda independiente como subjetividades políticas en el contexto de las reconfiguraciones del vínculo entre los movimientos de pertenencia y el Estado? ¿Cómo operan las mutaciones en las concepciones acerca del Estado, la política y el poder a la hora de la construcción de sí como militantes y de las prácticas de un movimiento popular “independiente”?

Para ello, se siguió la decisión conceptual-metodológica de centrarse en los talleres de formación política de los movimientos en estudio como recorte de aproximación a los procesos de subjetivación de los militantes. A este respecto, consideramos que dichos ámbitos proponen explícitamente alentar, consolidar y potenciar aprendizajes políticos en sus destinatarios como objetivos de la formación; en adición, conforman tanto espacios de reflexión sistemática sobre las prácticas militantes como apropiaciones y significaciones subjetivas de las mismas. De allí que los talleres de formación política se constituyan en ámbitos sistemáticos, intensivos y bien delimitados de análisis sobre la acción política, sus lugares y sus sujetos, exhibiendo a su vez altos grados de organicidad con los movimientos de pertenencia.

Este artículo se organiza en cuatro secciones. La primera aborda las coordenadas metodológicas que habilitaron la producción de la base empírica de la investigación más amplia que sustenta los supuestos, las consideraciones y los resultados aquí esbozados. El apartado siguiente ofrece una aproximación conceptual a los lugares y

los sujetos de la política, con especial énfasis en la noción de subjetividad política, desde los planteos de L. Tapia y J. Rancière. La tercera sección se aboca a la descripción del ciclo electoral en tanto marco contextual específico en el cual se busca inteligir la construcción de subjetividades políticas. El cuarto apartado presenta los hallazgos relativos a la particularidad de la subjetivación política de militantes de base en el ciclo electoral y sus tensiones respecto a procesos de subjetivación previos. A modo de cierre, las reflexiones finales recapitulan los principales argumentos del artículo y abren a nuevos interrogantes y desafíos inscritos en la actualidad de la coyuntura política argentina.

### **1. Las coordenadas metodológicas de la investigación**

El interés específico por el estudio de las dinámicas de construcción de subjetividades políticas en movimientos populares es parte de una perspectiva mayor vinculada a la construcción social de sentidos que legitiman e incitan a la acción colectiva. Por lo antedicho este es un análisis adscrito en la tradición de estudios constructivistas de los movimientos sociales (Laraña, 1999), centrada en los procesos colectivos de interpretación, atribución y construcción de sentido. Desde esta óptica, se asume la existencia de una relación dinámica entre estos procesos, las oportunidades políticas y la dinámica organizacional de los movimientos.

Las consideraciones, supuestos y hallazgos presentados surgieron del desarrollo de una metodología cualitativa sustentada en la triangulación de técnicas (Forni, 2011) en el marco de talleres de formación política: la entrevista en profundidad, la observación participante y el análisis de documentos. Como se expuso en la introducción, el recorte de los talleres como ámbito particular de aproximación a los procesos de subjetivación política parte del supuesto de su condición de espacios sistemáticos de reflexión sobre la acción política, sus lugares y sus sujetos, en coherencia con los postulados más generales del movimiento en el que se inscribe.

En cuanto a la técnica de la observación participante, se realizaron observaciones en tres talleres de formación política destinados a militantes de base pertenecientes al MPLD, el MN-CI-Buenos Aires y el MDS desarrollados durante los años 2012, 2014 y 2015 respectivamente. Estas

observaciones permitieron acceder a las dinámicas de construcción subjetiva, en cuanto estaban sucediendo, así como recoger relatos retrospectivos de los militantes que reflejan sus miradas sobre sus procesos de subjetivación. Adicionalmente, se llevaron a cabo entrevistas individuales en profundidad. El criterio de selección de la muestra se basó en militantes de base que hubieran participado de los talleres de formación durante la observación participante. En todos los casos, los militantes a entrevistar surgieron de los acuerdos con las organizaciones. Las entrevistas se realizaron entre los años 2013 y 2015 en los meses inmediatamente posteriores a la finalización de cada uno de los talleres. Recuperar el punto de vista de los militantes de base implica recoger una mirada particular: la de sujetos pertenecientes a los barrios populares de las periferias del AMBA y, en la mayoría de los casos, de incorporación relativamente reciente a los movimientos. En consecuencia, se encontraban reconstruyendo –y potenciando– sus trayectorias de militancia. Esta condición de base de los militantes agrega un nuevo elemento en la indagación de los procesos de subjetivación política en el marco del ciclo electoral.

En cuanto al análisis de documentos, se recopilaron dos tipos de fuentes secundarias producidas en el recorte temporal en estudio (2011-2015): por un lado, documentos relativos a los talleres de formación política analizados tales como materiales de estudio (cuadernillos y textos) y planificaciones de los encuentros realizadas por las coordinaciones; por otro lado, documentos más generales producidos por los movimientos. Estos documentos sitúan a los talleres de formación y los procesos de subjetivación de los militantes en el marco político-pedagógico más amplio del movimiento que se encuentra anclado, a su vez, en una coyuntura social, política y económica determinada. Cabe notar que el análisis documental fue una técnica central a la hora de dar cuenta de los deslizamientos en los posicionamientos en torno al poder, al Estado y la política que dieron lugar a la generación de la categoría de ciclo electoral recuperada en este artículo.

Teniendo en cuenta la multiplicidad de espacios-momentos de construcción de subjetividades en la militancia al interior de los movimientos, la base empírica fue recogida en el recorte particular constituido por los talleres de formación política. A este respecto, consideramos

a modo de supuesto que dichos talleres revisten el carácter de analizadores de las prácticas cotidianas de los movimientos populares en tanto implican un retiro temporario de la urgencia de la militancia y un tiempo específico –acotado e intensivo a la vez– para dedicarse a la reflexión sistemática sobre la acción (Palumbo, 2014). En estos talleres, los procesos subjetivos que transitaron y continúan transitando los militantes de base al interior de la organización son puestos constantemente en debate y reflexión.

## 2. Los sujetos y lugares de la política

En esta sección, interesa reponer las consideraciones de L. Tapia en diálogo con J. Rancière acerca de los lugares de la política y la centralidad de la constitución de los sujetos de la política. Este abordaje conceptual permite comprender la novedad del ciclo electoral de los movimientos populares de la izquierda independiente al ubicarlos “entre” los no-lugares de la política, aunque cabe aclarar profundamente políticos, y la disputa en los escenarios de la política institucionalizada. Las experiencias de vinculación entre movimientos populares y Estado durante los gobiernos kirchneristas, las incursiones de los movimientos en la arena electoral y el ingreso de militantes al Estado por medio de la ocupación de cargos en la administración pública nos advierte acerca de una mirada compleja de los ciclos políticos. En este sentido, estos movimientos populares surgidos y emplazados en los no lugares de la política se encuentran disputando los lugares estabilizados de la política.

Las sociedades modernas postularon al Estado –el Estado-nación moderno/colonial y liberal, trayendo a colación a Quijano (2000)– como el espacio privilegiado de la política. En consecuencia, el Estado se erigió en forma de concentración y monopolio de la política (Tapia, 2011). Este monopolio de la política consagra jerarquías de lugares, funciones, sujetos y saberes y asigna a los sujetos cierta distribución de participaciones. No solo implica el confinamiento de la política a sus lugares estabilizados –concretamente, el ámbito estatal– sino también la proclamación de “los políticos” como sus sujetos exclusivos; en paralelo a la reducción de la democracia a método de selección y renovación de políticos con un fuerte componente delegativo. Los sujetos gobernados –los ciudadanos– delegan su soberanía a intervalos regulares con





ocasión de la celebración de elecciones, sellando así su relativa ausencia de la política.

Por su parte, la sociedad civil aglutina un conjunto de lugares en los cuales se articula una vida política no estatal que, no obstante, funciona como mediadora o puente hacia el Estado y acepta tendencialmente las normas del orden social y político (Tapia, 2011). Cuando los sujetos y prácticas de la sociedad civil desbordan esos lugares estables de la política, aparece la política de los movimientos populares. Una política potencialmente de desborde respecto a las jerarquías de lugares, funciones, sujetos, saberes y distribución de participaciones. En efecto, conceptos como ciudadanía y sociedad civil revisten un carácter polisémico, polémico y controvertido en tanto resultan claves en la garantía de la concentración y monopolio de la política al tiempo que también pueden enmarcarse en una tradición de la lucha social (Álvarez Enríquez, 2017).

Resulta pertinente la observación realizada por Tapia (2011) en torno a las posibilidades de surgimiento de una política de los movimientos populares en los no lugares de la política. En esta línea, la cuestión clave se juega en una acción intencionada: la constitución de los sujetos que opera en el cruce entre los campos de la política y la pedagogía (Palumbo, 2014; Palumbo, 2017). En el marco del monopolio y la concentración de la política, se conforman dos sujetos prototípicos. Los gobernantes y los gobernados se diferencian en su capacidad de (re)producción del orden social y político imperante. Ahora bien, esta escisión entre gobernantes y gobernados no es fija ni establecida de una vez y para siempre, pudiendo hallarse reconfiguraciones y tránsitos entre estos dos sujetos prototípicos. En palabras de Tapia,

La cualidad en la constitución es decisiva, o sea, si los sujetos se constituyen como gobernantes o gobernados, y el cómo se reconstituyen de lo uno en lo otro o transitan de una condición a la otra, o si más bien son cogobernantes. (2011, p. 75)

Por lo tanto, los procesos de constitución subjetiva podrían habilitar una política donde algunos gobernados, buscando cambiar su lugar político y social, transformarían la política misma.

Por su parte, Rancière (2012) –a quien Tapia (2011) pone en diálogo en sus propios escritos– coincide en la centralidad de la mirada sobre los sujetos. Casi de modo especular a la

sentencia de Tapia (2011, p. 75) acerca de que “la cualidad en la constitución es decisiva”, señala que “la política es asunto de sujetos, o más bien de modos de subjetivación” (Rancière, 2012, p. 52). Desde esta perspectiva, las subjetividades políticas se encuentran surcadas por una duplicidad al inscribirse en un espacio doble donde se juega la identificación tanto como la subjetivación. Esto es, las subjetividades pueden ser constituidas heterónomamente por relaciones de saber-poder con efectos de sujeción y fijación identitaria –es decir, identificaciones–, o bien pueden construirse con mayores grados de autonomía. En este segundo caso, las subjetivaciones implican desplazamientos, problematizaciones y reconfiguraciones en el contexto de experiencias singulares y colectivas que postulan un conflicto en el campo de lo común (Fjeld, Quintana y Tassin, 2016).

La dupla identificación-subjetivación resulta fecunda en tanto nos coloca en el terreno mismo de los sujetos gobernados y sus procesos de constitución subjetiva. De allí se siguen dos consecuencias. En primer lugar, aun en las identificaciones –la constitución “normal” de los sujetos gobernados–, la subjetividad es producida por los propios sujetos que responden y aceptan la interpelación de una narrativa y una relación que los posiciona en su condición de sujetos gobernados. Según Chatterjee (2008), que sigue una perspectiva que está lejos de la pasivización, los sujetos gobernados intervienen en la forma en la que quieren ser gobernados. En segundo lugar, la subjetivación involucra complejos procesos y tránsitos inconclusos si asumimos la definición rancieriana del concepto como:

(...) la producción mediante una serie de actos de una instancia y una capacidad de enunciación que no eran identificables en un campo de experiencia dado, cuya identificación, por lo tanto, corre pareja con la nueva representación del campo de la experiencia. (Rancière, 2012, p. 52)

Si la subjetivación política designa un proceso y no un estado, no existen sujetos inherentemente gobernados o gobernantes sino más bien un devenir-gobernado y un devenir-gobernante. Tanto Tapia (2011) como Rancière (2012) encuentran en la subjetivación un sentido profundamente democrático en cuanto perturba la normalidad de los lugares, los nombres, los sujetos y las participaciones políticas. En tanto se considera que el cotidiano de la

militancia se torna experiencia político-pedagógica, al interior de los movimientos populares tienen lugar –y también se buscan fomentar– procesos de subjetivación. Los movimientos conforman, en consecuencia, un espacio –entre otros– de deconstrucción, reconstrucción y co-construcción de subjetividades políticas.

### **3. Sobres los movimientos populares de la izquierda independiente en el AMBA en el ciclo electoral**

El análisis de la construcción de subjetividades políticas en clave de identificación y subjetivación implica aceptar que los sujetos no están dados, constituyéndose en el contexto del marco político-pedagógico de los movimientos populares y en instancias específicas e intencionales como los talleres de formación política. Atender a los ciclos políticos resulta relevante para indagar en la especificidad de los procesos de subjetivación, mientras se tenga en cuenta los cambios, inflexiones y corrimientos que atravesaron la dinámica de los movimientos populares de la izquierda independiente.

Según Svampa (2010), las matrices político-ideológicas son:

Líneas directrices que organizan el modo de pensar la política y el poder, así como la concepción del cambio social. Si bien cada matriz político-ideológica posee una configuración determinada, los diferentes contextos nacionales, así como las tensiones internas las van dotando, para cada caso, de un dinamismo y una historicidad particular. (p. 8)

Respecto a las matrices más representativas de los movimientos populares contemporáneos en la Argentina, cabe señalar la matriz propia de la izquierda tradicional partidaria, la nueva narrativa autonomista y la nacional-popular (Svampa, 2010; Svampa y Pereyra, 2004). Estas tres matrices se distinguen –al menos en su estado puro– en relación a los límites y las potencialidades que presenta el Estado y la sociedad como espacios de canalización del conflicto (Longa, 2017).

Por lo tanto, los movimientos a los cuales

se refiere este artículo se conectan con un modo organizativo particular no generalizable a todas las organizaciones territoriales del AMBA. La matriz de la nueva narrativa autonomista es nombrada aquí como izquierda independiente acorde con las categorías que estos movimientos han seleccionado para describirse a sí mismos durante el ciclo electoral. El deslizamiento de la idea de izquierda autónoma, más propia del contexto de resistencia al neoliberalismo, hacia izquierda independiente connota las reelaboraciones tácticas y estratégicas en curso. De lo anterior se desprende la fuerte redefinición sufrida por el concepto de autonomía en los movimientos integrantes de la nueva narrativa autonomista. Desde sus primeras concepciones en las que planteaban la autonomía como radical exterioridad y ajenidad con la estatalidad, influenciada de modo notable por el ideario y las prácticas zapatistas, hasta la actualidad del ciclo electoral donde la marca identitaria ligada a la autonomía es significada como un resguardo, de la independencia en la toma de decisiones sobre las tácticas y estrategias a seguir, que admite la participación en los lugares estabilizados de la política. En la citada investigación doctoral de Palumbo (2017), se propuso una cronología de los ciclos políticos de los movimientos de la izquierda independiente a partir de las interrelaciones e interdependencias con la política institucional. El ciclo resistencialista (1997-2002), momento de génesis de los movimientos populares en estudio, estuvo signado por la oposición al neoliberalismo y la impugnación de la política. Allí los movimientos mostraron una naturaleza destituyente que estaba dada por su capacidad de veto popular desde un posicionamiento como actores lejanos a la disputa institucional. Al ciclo resistencialista le sucedió el ciclo territorial<sup>4</sup> (2003-2011) que planteaba la construcción positiva de un orden alternativo desde las barriadas populares. La construcción de poder popular funcionó como concepto y praxis de transformación cotidiana en los territorios. La marca distintiva de este ciclo estuvo dada por la centralidad asumida por el territorio y los frentes territoriales en el marco de la encrucijada planteada entre lo destituyente, propio del ciclo resistencialista, y lo (re)instituyente. Finalmente, el ciclo electoral

4 La noción de ciclo territorial se retoma –y resignifica– del análisis realizado por Longa (2013) de los ciclos políticos institucionales y los ejes de acumulación del Frente Popular Darío Santillán. El ciclo territorial lo sitúa particularmente en el período que va desde su fundación en el año 2004 hasta el año 2007. Para el autor, el principal eje de acumulación política de este ciclo se basó en la incorporación de grupos, movimientos y colectivos a partir de sus características específicamente territoriales. De allí que el sector territorial demostrara el mayor dinamismo en este ciclo.



(2011-2015) alude al caudal de debates surgidos en los movimientos en torno a la participación en las elecciones que se concretaron en el año 2015.

La caracterización del ciclo electoral de los movimientos populares de la izquierda independiente requiere ser comprendida en sus mutuas imbricaciones con la estatalidad. Este ciclo se abre con la contundente reelección presidencial de Cristina Fernández de Kirchner en el año 2011, que obtuvo el 53.9% de los votos;<sup>5</sup> con esto se reafirmó la legitimación estatal que trajo aparejada la consolidación del kirchnerismo (Longa, 2017). Adicionalmente, la apertura del ciclo electoral se enmarca en un cierto reflujo por la acumulación política en los frentes territoriales de los movimientos de la izquierda independiente que supieron ser la base social preponderante de los mismos. Este reflujo podría deberse, en parte, a la recomposición económica y laboral lograda durante los gobiernos kirchneristas. El escenario descrito reafirmó la inquietud de estos movimientos por dilucidar si lo electoral permitiría realizar un salto en la construcción de poder popular, que articulara la prefiguración de la sociedad futura en los territorios con la disputa en el seno de las instituciones estatales. En este planteo, la lucha electoral se presentaba como un “capítulo subordinado, pero imprescindible en la construcción del socialismo y la ampliación del protagonismo popular” (Stefanazzi Kondolf, Mosquera y Spadavecchia, 2015, p. 41). La opción electoral traducida en nuevos términos y con fuerza renovada la cuestión del Estado, presente desde el ciclo resistencialista (1997-2002).

Las vinculaciones con el Estado no eran novedosas al considerar las variadas acciones directas realizadas con miras a generar impactos en

la estatalidad y el efectivo acceso a ciertas políticas públicas por parte de los movimientos de la izquierda independiente. Si bien los límites entre movimientos y política institucional fueron difusos desde el ciclo resistencialista, la participación en elecciones en centros de estudiantes, comisiones internas de fábricas y cuerpos de delegados de villas, avanzado el ciclo territorial (2003-2011), los había vuelto más lábiles. Empero, el ciclo electoral instalaba el dilema de la participación en la institución clásica y central de la política representativa: las elecciones generales. Este dilema es sintetizado por F., referente de una cuadrilla de trabajo del MLPD como “jugar a lo grande en la política” y “disputarle al gobierno en su campo” (F.l., comunicación personal, 24 de julio de 2013).<sup>6</sup>

Tal como se señaló en la Introducción, la denominación ciclo electoral hasta el año 2015 responde no tanto a la efectiva participación en las elecciones por parte de los movimientos en estudio, ni a la posibilidad efectiva de trasladar su potencial de votos a sus candidatos, sino más bien al caudal de debates generados en torno a la cuestión electoral. Las consecuencias político-organizativas de estos debates involucraron nuevos alineamientos, creación de herramientas electorales *ad-hoc* y hasta escisiones.<sup>7</sup> Desde la perspectiva que sostenemos, el ciclo electoral se comprende como una respuesta a la consolidación del kirchnerismo en su doble condición de estatalidad y movimiento político (Sidicaro, 2011).<sup>8</sup> Implicó, inclusive, un balance crítico respecto a las potencialidades y límites de inscribirse en la izquierda independiente como denominación político-ideológica, identitaria y programática. En este balance se impuso el diagnóstico relativo a la necesidad de romper el

5 La contundencia de la elección se debe al porcentaje de votos que evitó el desarrollo de una segunda vuelta, a los más de 30 puntos de diferencia entre la fórmula ganadora y el segundo candidato (Hermes Binner obtuvo el 16.8%) y a la victoria en todas las provincias del país con excepción de San Luis. Más allá de este triunfo, ya se comenzaba a desplegar la contraofensiva neoliberal y a evidenciarse los límites endógenos de los gobiernos populares para generar procesos de cambio profundo.

6 De acuerdo a lo pactado con los movimientos, los nombres y apellidos de los entrevistados se mantendrán en anonimato.

7 A este respecto, el debate intelectual sobre las elecciones se abre con el artículo “Una incitación a la incomodidad. Nueva izquierda y disputa institucional” de M. Ogando en el número 2 de la Revista Batalla de Ideas y las réplicas publicadas en el siguiente número (AA.VV., 2012). Posteriormente, el libro Ensayos políticos. Debates en torno al poder, la organización y la nueva etapa (AA.VV., 2015) compila preguntas y reflexiones de intelectuales de distintos movimientos de la izquierda independiente en relación a la intervención en la política institucional y la conformación de partidos desde los movimientos populares.

8 Siguiendo a Sidicaro (2011), el kirchnerismo puede ser leído como la gestión gubernamental extendida entre los años 2003 y 2015 y como el movimiento socio-político integrado por un conjunto heterogéneo de sectores políticos e ideas identificadas con Néstor Kirchner y Cristina Fernández de Kirchner. Sin desconocer la riqueza del análisis del kirchnerismo como movimiento político, en este artículo se utiliza principalmente la denominación kirchnerismo como sinónimo de gestión gubernamental.

techo de la izquierda independiente (Longa, 2013) en consonancia con la pérdida de gravitación de los frentes territoriales.

El saldo de estos debates fue disímil, pues generó distintos posicionamientos en relación con los ritmos, las formas y los actores de la disputa en la arena electoral. En cuanto a los movimientos en estudio, los tres participaron de las elecciones del año 2015.<sup>9</sup> El MNCI-Buenos Aires se involucró activamente en la campaña nacional del Movimiento Evita que apoyó al Frente para la Victoria (FPV) y a Daniel Scioli como candidato de la continuidad de los gobiernos kirchneristas. Por su parte, el MPLD y el MDS integraron el Frente de Izquierda y de los Trabajadores (FIT), frente conformado por partidos de la izquierda trotskista. En ambos casos se ocuparon cargos no expectables en las listas del FIT.

Cabe notar que esta primera experiencia electoral se articuló en torno a los armados de partidos tradicionales que respondían a dos matrices político-ideológicas distintas: la de la izquierda tradicional partidaria en el caso del FIT y la nacional-popular en el caso del FPV. La coordinación entre la izquierda trotskista y las fuerzas políticas de los movimientos de la izquierda independiente se presentó como una novedad en la historia de los ciclos políticos de estos movimientos que habían rechazado históricamente –de modo radical en el ciclo resistencialista (1997-2002)– el verticalismo de los partidos de izquierda. Desde la mirada de algunos militantes, la intervención en lo electoral desde estos armados tradicionales resultó limitada en términos de la apuesta expresada por prefigurar lo electoral. En este sentido, consideramos que la participación en estos frentes debe leerse como parte de un proceso de experimentación política que incluye la construcción –en proceso– de herramientas político-electorales propias “desde abajo y a la izquierda”.<sup>10</sup> En este sentido, el MDS lanzó Pueblo en Marcha<sup>11</sup> en el año 2014 e Izquierda

Popular fue creada por el MPLD en el año 2016, ambos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

De acuerdo con Longa (2017), planteamos que la relegitimación de la esfera institucional durante el kirchnerismo, como ámbito privilegiado para la regulación de numerosos aspectos de lo social, modificó las perspectivas tácticas y estratégicas de los movimientos populares, aun en aquellos que respondían a la izquierda independiente. Por lo tanto, y aquí hallamos una interesante parábola, si en el ciclo resistencialista (1997-2002) los movimientos adoptaron la impugnación del Estado en sus consignas y métodos de lucha (incluidos aquellos de matriz nacional-popular), el ciclo electoral nos sitúa en una estrategia política orientada a la participación en el Estado y sus instituciones políticas (incluidos aquellos de matriz de izquierda independiente). Esto conlleva una combinación de acción política directa y acción política institucional, tal como versó el lema del MDS en la campaña electoral del año 2015: tener «un pie en las instituciones y miles en las calles»;<sup>12</sup> esto es, un pie en la lucha estatal-electoral y otros muchos en la construcción de poder popular en los territorios. A este respecto, un referente del MPLD sostuvo: “Nosotros apostamos a una nueva mediación, a hacer propias las políticas institucionales, es decir, cuestionar que se estén discutiendo propuestas de políticas públicas y no tener ninguna mediación”.<sup>13</sup>

A modo de síntesis, el ciclo electoral generó la revisión de consignas, posiciones y lineamientos arraigados en las bases sociales de los movimientos populares que incluían un cierto rechazo a la política electoral, herencia del contexto resistencialista de génesis. La dimensión contextual que aporta la particular coyuntura del ciclo electoral no debe ser soslayada a la hora del análisis de los procesos de subjetivación política en militantes de base pertenecientes a los movimientos populares de la

9 Así, el MDS transita el camino recorrido por el Movimiento 26 de Junio (otra organización del FPDS “a secas”) en las elecciones del distrito de Rosario en el año 2013 desde el Frente Ciudad Futura. En el año 2015, acceden legisladores del Frente Ciudad Futura al Concejo Municipal de Rosario.

10 Esta categoría utilizada en la jerga militante durante el período en estudio reenvía a la famosa consigna del Ejército Zapatista de Liberación Nacional.

11 Pueblo en Marcha se encuentra compuesto por la Regional Capital del FPDS, Democracia Socialista, Movimiento por la Unidad Latinoamericana y el Cambio Social (MULCS) y el Avispero.

12 Este slogan fue utilizado en la campaña electoral de Pueblo en Marcha, herramienta electoral en construcción de la que participa uno de los movimientos populares analizados.

13 Aznárez, C. (2017). “Al palacio entramos todos o no entra ninguno”. Resumen latinoamericano, 13 de febrero de 2017. Disponible en: <http://www.resumenlatinoamericano.org/2017/02/13/argentina-entrevista-a-rafael-klejzer-referente-del-partido-izquierda-popular-al-palacio-entramos-todos-o-no-entra-ninguno/>



izquierda independiente; máxime teniendo en cuenta una historia previa que tensionan las subjetivaciones hacia lugares y posicionamientos distintos en relación a la autonomía y la institucionalidad (tal vez, en una línea menos estatalista).

#### 4. La construcción de subjetividades políticas en el ciclo electoral

Uno de los supuestos que se sostienen en este artículo reside en la existencia de una especificidad en los procesos de subjetivación política que está dada por su situacionalidad. Las características ya descritas del ciclo electoral inciden en los procesos de subjetivación política dado que la asunción de la dimensión política de la militancia es paralela a la recolocación de los militantes de base en relación con el Estado y la política electoral y, en adición, acompaña el reposicionamiento del movimiento de pertenencia y de la propia izquierda independiente en su conjunto.

##### 4.1. Nuestra política y la política de ellos

A lo largo del trabajo de campo realizado, emergió lo que puede ser considerado como una teoría política nativa construida por los militantes desde el uso de los pronombres ellos y nosotros. Esta teoría política nativa se centraba en la distinción entre la “política de ellos” y “nuestra política”.<sup>14</sup> Esta distinción parece correr en paralelo a la delimitación ya presentada, propia de la literatura especializada, entre los lugares estabilizados de la política y los (políticos) no lugares de la política. La “política de ellos” es significada por gran parte de los militantes desde la desconfianza en tanto su presencia intermitente en las barriadas populares no termina de resolver sus necesidades, tal como lo expresa una militante de base del MPLD: “para ellos [los políticos] los pobres no existen

y los pobres sí existimos” (M.1., comunicación personal, 12 de abril del 2013). En este sentido, “la política de ellos” se vincula directamente a los funcionarios estatales e incluye selectivamente –y con ciertos matices– a los punteros políticos, al abanico de fuerzas de seguridad con presencia en los barrios, a los “transas”<sup>15</sup> y organizaciones sociales que reproducen lógicas homologables a la red de prácticas clientelares. Por su parte, “nuestra política” nomina las características y lógicas de pensar y practicar la política propia de los movimientos populares. La mención a la política como “arma para la defensa del pueblo” (M.2., comunicación personal, 24 de julio de 2013) sintetizó uno de los sentidos demarcadores de “nuestra política” en tanto esta se propone defender al pueblo y avanzar con la organización y la lucha de modo que arranque a los gobiernos –o consiga, dependiendo de las matrices político-ideológicas–<sup>16</sup> lo que les corresponde y “la política de ellos” les está privando. Esta intencionalidad convierte a “nuestra política” en herramienta de transformación.

En torno a esta distinción<sup>17</sup> los militantes montan la impugnación al monopolio de cierta política (la de ellos), la recuperación y reinención de la legitimidad de otra política (la nuestra) construida desde la diferenciación con la primera; y, en consecuencia, la asignación –no exenta de resistencias– de una dimensión de politicidad a sus propias prácticas que les permite asumir que la política es posible, necesaria e indispensable para la vida de los sujetos. Y este juego de diferenciaciones surge de la experiencia concreta de los militantes en su vínculo cotidiano con los actores políticos barriales, de sus trayectorias de militancia en organizaciones y movimientos con lógicas disímiles de construcción política y de su reflexión individual y colectiva respecto a la política.

14 El uso de comillas de aquí en adelante identifica los términos nativos surgidos del trabajo de campo realizado.

15 Esta expresión se utiliza para referir a los sujetos que están a cargo de la intermediación en el negocio de la venta de drogas, asociados a lo que se denomina en Argentina “narcomenudeo”. A menudo, estos sujetos pertenecen al mismo barrio y despliegan contactos con los punteros políticos y/o las fuerzas de seguridad.

16 La distinción entre “arrancar” y “conseguir” en el lenguaje de los actores se vincula a los lugares de mayor o menor externalidad respecto a la estatalidad en la cual se sitúan los movimientos populares en relación a las matrices político-ideológicas de las cuales son tributarios.

17 Allende la reiteración de las ideas de “nuestra política” y “la política de ellos”, aparecieron otro conjunto de significaciones binarias para distinguir la política de los movimientos de otra política: la política del movimiento y la política partidaria/la política de los funcionarios (S.1., militante del MDS); la política que hay que construir y la política en general (M.3, militante del MDS); la política distinta a lo tradicional y la política tradicional (T.1., militante del MDS); nuestra política y la política del gobierno/del programa gubernamental (M.1., militante del MPLD); la política nuestra y la política de la vereda de enfrente (G.1., militante del MPLD); la política del movimiento y la política de afuera (A.1., militante del MNCL-Buenos Aires).

En los talleres de formación política analizados, los militantes relataban el movimiento subjetivo de reconocimiento de la dimensión de politicidad de la experiencia militante y la asunción de sí como subjetividades políticas. Este movimiento implica abrazar “nuestra política” y compartir un cierto relato del mundo –del pasado, el presente y el futuro– en función del cual orientar las prácticas. Así, desandaban concepciones de la política vinculadas a una imposición desde afuera y desde arriba, connotando siempre sentidos negativos en la equivalencia de la política con “la política de ellos”. Este tránsito era interpretado como un antes y un después que combatía el desinterés o apatía por la política y que no coincidía necesariamente con el momento de ingreso a los movimientos en tanto “cuesta reconocer que en el movimiento se hace política” (T.1., comunicación personal, 25 de septiembre de 2015). D., militante de base del MDS, es elocuente al reponer las resistencias a la política –y su propia metamorfosis– y, asimismo, puntualizar la existencia de un equívoco en relación a la interpretación del discurso de los movimientos populares de rechazo a “la política de ellos” como rechazo a la política *in toto*:

Mucha gente del movimiento dice “yo no creo en la política”. Sí yo creo, yo creo en la política, en la política como nosotros la construimos, no en la política que hace el burócrata o los capitalistas. En eso yo no creo, no creo. Pero sí creo en la política que nosotros construimos todos los días ¿entendés? Con el mínimo aporte que nosotros hacemos, estamos haciendo una política nosotros, es de nosotros, es del movimiento. Pero después, sí obvio que yo creo en la política, sí que creo. Sé que nosotros somos un movimiento político, porque es así, nosotros somos un movimiento político. Por ahí ¿viste? Claro como nosotros estamos en contra de la política se entiende mal. Hay compañeros que ponele, porque eso también es un aprendizaje, yo también decía antes “no, pero nosotros estamos en contra de la política”. No, no es así. Nosotros estamos en contra de cómo el sistema se maneja

en la política. Pero nosotros también hacemos política de otra manera. Entonces sí que creemos en la política. (D.1., comunicación personal, 22 de agosto de 2015)

En esta línea, cabe problematizar cierta dificultad observada en algunos entrevistados para dar cuenta de que “en el movimiento se hace política”, expresada a partir de intervenciones de militantes que sentenciaban categóricamente “lo mío no es la política” (A.2., comunicación personal, 28 de agosto de 2015) o “yo no entiendo mucho de política” (K.1., comunicación personal, 25 de septiembre de 2015; G.1., comunicación personal, 15 de mayo de 2013). Las razones intervinientes son múltiples; por un lado, aluden a concepciones de desconfianza<sup>18</sup> y ajenidad en relación a “la política de ellos” que se traducen en un cierto cuidado, distanciamiento, rechazo y probablemente también miedo a la política toda. Por otro lado, es notable un sentido común arraigado respecto a la especialización del trabajo político que erige un modelo de sujeto con credenciales para gobernar que no coincide con el perfil de los militantes de base. Estas consideraciones planteadas por los militantes –con diversos grados de criticidad– en los talleres de formación involucraban desde el supuesto carácter “muy duro, frío y centrado” (A.2., comunicación personal, 28 de agosto de 2015) que debería exhibir el político, un lugar de disposición y circulación de los cuerpos políticos distinto al de las periferias de las ciudades por lo que aparecen frases como “¿este qué va a ser político si vive el lado de mi casa!”;<sup>19</sup> se hace necesario un saber acreditable que habilite a ocupar cargos en tanto “el político es el que sabe”;<sup>20</sup> y hasta una vestimenta particular de tipo formal que conduce a sostener “a mí me dicen, ¡mirá cómo te vestís... qué vas a hacer política vos!”.<sup>21</sup> De estos comentarios se sigue la presunción de incompetencia política; algunas veces autopercebida y, en otras oportunidades, impuesta desde la mirada externa de acto-

18 A lo largo de las entrevistas, se relatan diversas situaciones que fundamentan la desconfianza hacia la política y, en algunos casos, se convocan para señalar las impresiones iniciales respecto a los movimientos de pertenencia. A modo de ejemplo, E. comenta que: “Desconfiaban, muchos desconfiaban de por qué ellos [en referencia a los integrantes del MNCI-Buenos Aires] venían. Todos decían, siempre decían, «estos tienen un sueldo, trabajan en algún lugar y ¿por qué vienen?». Esto es lo que decían: «¿por qué vienen? Nadie camina así por así»” (E.1., comunicación personal, 08 de mayo de 2013).

19 Registro de observación de la Escuelita de formación del MDS (24 de abril de 2015).

20 Registro de observación de la Escuelita de formación del MDS (24 de abril de 2015).

21 Registro de observación de la Escuelita de formación del MDS (24 de abril de 2015).



res barriales como las familias y los vecinos.<sup>22</sup>

#### 4.2. Nuestra política en la política de ellos

El desacuerdo en torno a las definiciones de la política no solo se establece en relación a otros modos de pensar y practicar la política como el clientelismo político, por ejemplo, frente a los cuales se articula una crítica en la izquierda independiente presente desde el ciclo resistencialista (1997-2002). El desacuerdo opera en el interior de los movimientos en estudio, traducándose en la significación diferencial respecto al carácter social o político de las prácticas militantes como terreno de inscripción subjetivo. Los militantes “ya politizados” advierten la presencia de compañeros a los que “les falta politizarse”.

El debate clásico encontrado en la literatura sobre lo social y lo político (Cortés, 2010; Natalucci, 2011; Natalucci y Pagliarone, 2013; Palomino, 2004) –en términos de los denominados tránsitos, “saltos” y vínculos entre ambas esferas– se reactualiza desde la perspectiva de la subjetividad. Se evidencia cierta heterogeneidad en la asunción de sí como subjetividades políticas por parte de los militantes de base en los movimientos en análisis, inscribiéndose diferencialmente en lo social o en lo político. A partir de las observaciones y las entrevistas realizadas, se registra la persistencia de una parte de la base social que se encuentra más “cómoda” tanto en sus discursos y sus prácticas como en la militancia social, en la resolución de los problemas asociados a “la necesidad” en el comedor, el merendero, las cuadrillas de trabajo y los proyectos productivos. Una militante señaló, desde una mirada crítica, la demarcación de espacios y temas políticos de otros concebidos como no-políticos (o sociales) al interior del movimiento. Con este fin, evocó una frase en circulación en la organización “ahora hablamos de política, ahora no hablamos de política” (Y.2., comunicación personal, 14 de agosto de 2015)<sup>23</sup>, según la cual hablar de política estaría acotado a

las acciones de lucha y lo referente a las elecciones –a la herramienta electoral– mientras que los espacios y temas restantes constituirían lo otro (o lo diferente) de la política.

La disparidad en la politización se tensiona aún más en el contexto del ciclo electoral en el cual las aparentes distancias entre “nuestra política” y “la política de ellos”, sobre la base de la cual operaba una marcada diferenciación, se relativizan. A la clásica tensión entre lo social y lo político, se suma otra en la incursión de “nuestra política” en “la política de ellos”. Desde la perspectiva de un militante, esta incursión implica “arremangarnos los pantalones para dar la discusión y meternos en el Estado” (R.1., comunicación personal, 12 de febrero de 2015). Resulta llamativa la inversión de la metáfora usualmente empleada para referir a los funcionarios (y también a los investigadores) que se introducen en el barro de los barrios populares; en ella aparece una equivalencia entre el barro y el terreno estatal que trasluciría cierta permanencia de la concepción de “la política de ellos” como sucia (embarrada, negativa).

El gesto de disputa y reconversión de una “política de ellos”, otrora solo de ellos y ahora también potencialmente nuestra, es expresada como la creación de una “política (de ellos) nueva” (S.1., comunicación personal, 31 de agosto de 2015)<sup>24</sup>. La diferencia entre “nuestra política” y “la política de ellos” ya no giraría en torno a la exclusión de ciertos territorios como lo electoral sino a los sujetos, las mediaciones político-pedagógicas, las formas de construcción y los fines intervinientes en la participación en los lugares de la política estabilizada. Así, los cambios en las prácticas políticas en el ciclo electoral trastocan el discurso en torno a “nuestra política” construido por los militantes, siempre que esta sea definida por la negativa; es decir, por el mero rechazo a “la política de ellos”. Tal como se desprende de las entrevistas, resulta difícil reconfigurar un

22 Y. , militante de base del MPLD, lo plantea de modo tajante: “Porque está súper instalado de que siempre tiene que haber alguien que mande, otro que va, alguien que pague, otro que cobre y así. El mundo está hecho como que... unos somos más, otros somos menos” (Y.1., comunicación personal, 29 de noviembre de 2013).

23 El fragmento completo refiere que: “La política es la capacidad de hacer y transformar y, para mí, es necesario un cambio con otros porque no se pueden cambiar cosas estructurales solo. Después está en el común de la gente que va a decir la política como la política partidaria. Pero es lo que se dice, incluso en el movimiento, se dice «ahora hablamos de política, ahora no hablamos de política», cuando en realidad todo el tiempo estamos haciendo política”. (Y.2., comunicación personal, 14 de agosto de 2015)

24 La cita completa es la siguiente: “Pueblo en Marcha más allá de ser política, es una política nueva, es una política viste que... yo no la conocí, ni tampoco escuché hablar de una política como Pueblo en Marcha, ¿me entendés? Por eso te digo, la política de Pueblo en Marcha es distinta, es una forma de transformar... es una forma de vida también”. (S.1., comunicación personal, 31 de agosto de 2015).

discurso sobre “nuestra política” que incorpore la prefiguración en la arena electoral en términos distintos a los de “la política de ellos”.

Por lo tanto, la construcción de subjetividades políticas en el ciclo electoral involucra la articulación de lo político en lo social tanto en “nuestra política” como en “la política de ellos”. Este gesto es relatado como una reconciliación con la idea de la política en general y de distanciamiento de la sinonimia entre política y “política de ellos” (los funcionarios, el gobierno, los punteros). Este tránsito parece resultar más sencillo cuando “la política de ellos” y “nuestra política” se presentan –aunque nunca fue realmente así– como territorios claramente separados. Como señalamos anteriormente, los procesos de subjetivación política revisten tránsitos complejos. El ciclo electoral genera resistencias no solo en los militantes que todavía deben asumirse como subjetividades políticas –asumir la politicidad de su militancia– sino también en los militantes que ya asumidos políticos deben revertir la desconfianza hacia todo lo relacionado con “la política de ellos” para comulgar con la incursión de “nuestra política” en “la política de ellos”.

La tarea de la (re)politicización aparece como un lugar de llegada deseable en los términos del enfoque de la subjetivación política que aquí se suscribe. De igual modo, constituye un elemento significativo al interior de las organizaciones con las que se llevó adelante la investigación. Los movimientos populares de la izquierda independiente esperan estos tránsitos subjetivos de politicidad en sus militantes como horizonte normativo. En el trabajo de campo realizado, se registraron distintas intervenciones que apuntaban a puntualizar trayectos de politicización inconclusos de ciertos militantes que tensionaban las prácticas cotidianas de quienes compartían un mismo territorio de militancia o un espacio de trabajo dentro de las organizaciones.

## Conclusiones

Este artículo buscó analizar la especificidad del ciclo electoral de los movimientos populares de la izquierda independiente en los procesos de subjetivación política de los militantes de base en un recorte temporal específico que comprende los años 2011-2015. Para ello, se partió de la base empírica construida a partir de observaciones, entrevistas

y análisis de documentos en talleres de formación política de militantes de base de tres movimientos populares de la izquierda independiente del AMBA. Asimismo, se utilizaron los planteos de L. Tapia (2010) y J. Rancière (2012) como abordaje categorial de aproximación a los lugares y los sujetos de la política así como a la noción de subjetividad política.

Las reflexiones compartidas se situaron en dos aspectos con imbricaciones mutuas: por un lado, la recuperación de las notas características del ciclo electoral en tanto marco contextual específico en el cual inteligir la construcción de subjetividades políticas; por otro lado, la reconstrucción de los procesos de subjetivación política de los militantes entendiendo que el ciclo electoral no opera solamente a modo de contexto general. Por el contrario, se sostuvo que las mutaciones en los planteos tácticos y estratégicos de los movimientos populares, producto de los debates entablados y las decisiones tomadas en este período, condicionaron los modos de la construcción de sí de los sujetos. Dichas mutaciones subjetivas en acto pudieron ser observadas en los ámbitos de la formación política en su condición de espacios sistemáticos de reflexión sobre la práctica.

En cuanto al primer aspecto, el ciclo electoral –leído desde un ejercicio de historización del derrotero de los movimientos populares de la izquierda independiente en el AMBA– implicó progresivas reconfiguraciones en los modos de comprender la política, el poder y el cambio social. Entre ellas, los debates internos vinculados a la efectiva participación en la política electoral y las implicancias organizativas provocadas permitieron nombrar a este ciclo como electoral, aun cuando la presentación a elecciones recién se concretara en el año 2015. Así, el empleo de la noción de ciclo electoral reviste un aporte novedoso para la literatura especializada en movimientos populares dado su carácter poco explorado, con excepción de ciertas investigaciones antecedentes como las ya citadas de Longa (2013; 2017). Esta escasa atención contrasta con los copiosos debates en torno a lo electoral al interior de la militancia tanto como con la existencia de una cantidad considerable de textos producidos por militantes para su discusión interna, o bien publicados en periódicos y portales web de organizaciones de la izquierda independiente.

En cuanto al segundo aspecto, vinculado a la subjetivación política de militantes de base, los hallazgos presentados remiten al complejo





proceso de asunción de la dimensión política por parte de los militantes de base, acompañando el reposicionamiento de la propia izquierda independiente en cuanto a la política electoral. Por lo tanto, la construcción de subjetividades políticas en el ciclo electoral implica revertir la tajante distancia establecida históricamente entre “nuestra política” y la “política de ellos” para asumir, por el contrario, el involucramiento de “nuestra política” en “la política de ellos”. El ciclo electoral genera, entonces, resistencias no solo en los militantes que todavía deberían asumirse –según el ideal normativo de los movimientos– como subjetividades políticas sino también en los militantes que, ya devenidos políticos, deberían revertir la desconfianza hacia “la política de ellos”. Estas consideraciones habilitan una reactualización del debate ya clásico en torno a la literatura especializada respecto a los tránsitos entre lo político y lo social. A este respecto, la clave de aproximación no estuvo centrada en el movimiento como totalidad sino en los procesos subjetivos de los militantes; y, adicionalmente, situar dichos tránsitos en el ciclo electoral suma un tercer elemento al par conceptual: el de la política representativa. De allí que invite a pensar no solo el pasaje de lo social a lo político, sino aquella sinuosa trayectoria (subjetiva y colectiva) de lo político a la política.

Finalmente, y en términos de un esbozo del desarrollo futuro del fenómeno analizado a la luz de la evolución de la realidad política, si las elecciones legislativas y presidenciales de 2015 cimentaron los caminos asumidos por los movimientos populares de la izquierda independiente, cabe sostener que el ciclo electoral continúa abierto en la actualidad argentina. Desde nuestra mirada, compartida por referentes de los movimientos analizados, el sostenimiento de este ciclo más allá de su etapa germinal presenta dos grandes desafíos. El primero apunta a la consolidación de la apuesta electoral por medio de la experimentación en las formas y relaciones políticas que conjuren ciertas características específicas de lo electoral como la escisión entre gobernantes y gobernados, la verticalidad de la forma-partido y el componente delegacionista de la representación. Posiblemente, la construcción de herramientas electorales propias se erija en un elemento interesante en vistas a pensar y practicar la disputa electoral en términos de prefiguración de “nuestra política” en la “política

de ellos”. El segundo desafío reside en asumir y encaminar esfuerzos a la tarea de la unidad frente a la dispersión y fragmentación del campo popular que involucra el armado de frentes electorales entre distintas organizaciones y movimientos populares. Esta unidad es interpretada como una necesidad para afrontar el nuevo contexto abierto desde el año 2015 con fuerzas redobladas que se expresen en las calles y también en las elecciones.

## Referencias

- AA.VV. (2012). Sección Réplicas. *Revista Batalla de Ideas*, 3 (3).
- AA.VV. (2015). *Ensayos políticos. Debates en torno al poder, la organización y la etapa*. Buenos Aires: El Colectivo.
- Álvarez Enríquez, L. (2017). Pueblo, ciudadanía y sociedad civil. Apuntes para la reflexión sobre la dimensión de “lo social” en el siglo XXI. En *Pueblo, ciudadanía y sociedad civil. Aportes para un debate*. Álvarez, L. (Comp.). Ciudad de México: Siglo XXI.
- Chatterjee, P. (2008). *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Cortés, M. (2010). Movimientos sociales y Estado en el “kirchnerismo”. Tradición, autonomía y conflicto. En *Movilizaciones, protestas e identidades colectivas en la Argentina del bicentenario*. Massetti, A., Villanueva, E. y Gómez, M. (Comps.). Buenos Aires: Nueva Trilce.
- Fjeld, A., Quintana, M. y Tassin, E. (2016). Introducción. En *Movimientos sociales y subjetivaciones políticas*. Fjeld, A., Quintana, M. y Tassin, E. (Comps.). Bogotá: UNIANDES.
- Forni, P. (2010). Reflexiones metodológicas en el Bicentenario. La triangulación en la investigación social: 50 años de una metáfora. *Revista Argentina de Ciencia Política*. (13-14), pp. 255-270.
- Laraña, E. (1999). *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid: Alianza.
- Longa, F. (2017). La etapa kirchnerista. Nuevo ‘momento constitutivo’ entre movimientos sociales y Estado en Argentina. *Sociohistórica* (39), pp. 1-28. Disponible en <http://www.sociohistorica.fahce.unlp.edu.ar/article/view/SHe023/8413>
- . (2013). El escenario y sus actores: Ciclos políticos institucionales y ejes de acumulación en el Frente Popular Darío Santillán (2004-2013). Ponencia presentada en las VII Jornadas de Jóvenes Investigadores del Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de

- Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Natalucci, A. y Pagliarone, M. F. (2013). Revisitando los conceptos de lo social y lo político: movimientos sociales, procesos de democratización y nuevas institucionalidades. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 3(2), pp. 77-98. Disponible en <http://www.iepa.org.pe/raep/index.php/ojs/article/view/38/30>
- \_\_\_\_\_. (2011). Entre la movilización y la institucionalización. Los dilemas de los movimientos sociales (Argentina, 2001-2010). *Polis* (28), pp. 1-17.
- Ogando, M. (2011). Nueva izquierda y disputa institucional. Una incitación a la incomodidad. *Revista Batalla de Ideas*, 2 (2), pp. 152-165.
- Palomino, H. (2004). La política y lo político en los movimientos sociales en Argentina. Disponible en <http://departamento.pucp.edu.pe/ciencias-sociales/sociologia/sociologia-publicaciones/sociologia-documentos/la-politica-y-lo-politico-en-los-movimientos-sociales-en-argentina> (consultado en noviembre de 2016).
- Palumbo, M.M. (2017). *Dinámicas de construcción de subjetividades políticas y epistémicas en dispositivos pedagógicos de formación política. Un estudio en movimientos populares multisectoriales del Área Metropolitana de Buenos Aires (2011-2015)* (Tesis de Doctorado en Ciencia de la Educación). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina (mimeo).
- \_\_\_\_\_. (2014). *Las prácticas político-pedagógicas de los movimientos populares urbanos. El caso del Movimiento Popular La Dignidad en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2012-2013)* (Tesis de Maestría en Educación. Pedagogías Críticas y Problemáticas Socioeducativas). Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina (mimeo).
- Quijano, A. (2000). Colonialidad del poder, eurocentrismo y América Latina. Lander, E. (comp.) *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas Latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO, pp- 201-246.
- Rancière, J. (2012). *El desacuerdo. Política y filosofía*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Sidicaro, R. (2011). El partido peronista y los gobiernos kirchneristas. *Nueva Sociedad* (234), pp. 74-94.
- Stefanazzi Kondolf, R., Mosquera, M. y Spadavecchia, G. (2015). Sobre la cuestión organizativa: hacia una nueva herramienta política. Ensayos políticos. Debates en torno al poder, la organización y la etapa. AA. VV (auts.). Buenos Aires: El Colectivo.
- Svampa, M. (2010). Movimientos sociales, matrices socio-políticas y nuevos escenarios en América Latina. Working Paper, 1. Disponible en [https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2010110334865/1/OWP\\_Working\\_Paper\\_2010\\_01.pdf](https://kobra.bibliothek.uni-kassel.de/bitstream/urn:nbn:de:hebis:34-2010110334865/1/OWP_Working_Paper_2010_01.pdf) (consultado en septiembre de 2017).
- \_\_\_\_\_. y Pereyra, S. (2004). *Entre la ruta y el barrio. La experiencia de las organizaciones piqueteras*. Buenos Aires: Biblos.
- Tapia, L. (2011). *Política Salvaje*. Buenos Aires: CLACSO-Waldhuter.



**"DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA"**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 100x70cm

**Año:** 2016

# Tensiones entre democracia, soberanía y Estado de Derecho: Cajamarca y la consulta popular <sup>1</sup>

## *Tensions Between Democracy, Sovereignty and the Rule of Law: Cajamarca and the Popular Consultation*

**Ana Pabón** 

Universidad Autónoma de Bucaramanga  
apabon742@unab.edu.co

**Javier Aguirre** 

Universidad Industrial de Santander  
jaguirre@uis.edu.co

**Juliana Giraldo** 

Universidad Santo Tomás de Aquino seccional Bucaramanga  
julianagiraldotorres@gmail.com

### **Resumen**

*El presente texto explora cuatro enfoques teóricos de la democracia contemporánea, así como las críticas que se formulan desde los autores más recientes a cada uno de estos, en especial desde el modelo agonístico. Estos desarrollos teóricos se pueden tomar como referentes para analizar la tensión que en el sistema político y jurídico colombiano se vive alrededor de las consultas populares frente a la adjudicación de títulos mineros. Para abordar este escenario se tendrá como referente el caso del municipio de Cajamarca. Este artículo es producto de un análisis teórico – deductivo en el que se analizan fuentes documentales a partir de la hermenéutica crítica. El principal resultado del análisis del caso de Cajamarca es comprender la tensión que plantean los enfoques de la democracia agonística y las críticas a los modelos liberales de democracia formal.*

**Palabras Clave:** Democracia, soberanía, estado de derecho, consulta popular, minería.

### **Abstract**

*The present text explores four theoretical approaches to contemporary democracy as well as the critiques that are formulated from the most recent authors to each one of them, especially from the agonistic model. These theoretical developments can be taken as references to analyze the tension in the Colombian political and legal system around*

<sup>1</sup> El presente texto es resultado del proyecto de investigación titulado “Las nociones de democracia que subyacen en la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, comprendida en el período 1998-2015, referida a la protección de los derechos fundamentales de los estudiantes ante las medidas sancionatorias - pedagógicas contenidas en los manuales de convivencia en las instituciones escolares”. Este proyecto es adelantado por el grupo de investigación Politeia de la Escuela de Filosofía de la Universidad Industrial de Santander (UIS) y el grupo de investigación en Teoría del Derecho y formación jurídica de la Universidad Autónoma de Bucaramanga (UNAB).

popular consultations on the adjudication of mining title to deal with this scenario, the emblematic case of the municipality of Cajamarca will be taken as a reference. The article is the product of a theoretical- deductive analysis, in which documentary sources are analyzed based on critical hermeneutics. The main result of the analysis of the Cajamarca case is to increase the understanding of the tension raised from the theory by the approaches of agonistic democracy and the criticisms of the liberal models of formal democracy

**Key Words:** Democracy, sovereignty, rule of law, popular consultation, mining.

**Artículo:** Recibido el 20 de noviembre de 2018 y aprobado el 23 de febrero de 2019.

#### **Cómo citar este artículo**

Pabón, A., Aguirre, J. & Giraldo, J. (2019). Tensiones entre democracia, soberanía y Estado de Derecho: Cajamarca y la consulta popular. *Reflexión Política* 21(41), pp. 36-48. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3444>

## **Introducción**

En Cajamarca, Tolima, se realizó una consulta popular con el fin de decidir sobre la explotación de oro en el municipio, así como sucedió en otros lugares de Colombia. Esta consulta se usó como un recurso de la población para impedir la ejecución del proyecto de una multinacional minera. El resultado de la consulta, que alcanzó una amplia votación, fue que el 97% de los votantes se manifestó en contra de la explotación minera en el municipio. Pese a dicho resultado, el ejecutivo central señaló que la decisión de la población era “una decisión política que, aunque manifiesta la voluntad popular de sus habitantes, no tiene la capacidad de cambiar la ley” (El Espectador, Redacción Nacional, 27 de Marzo de 2017)<sup>2</sup>

Ante la reacción del ejecutivo, la población anunció que, si era necesario, optaría por la desobediencia civil y las vías de hecho con el fin de que se respetara la voluntad de las mayorías expresada en la consulta. Este conflicto se puede analizar desde lo que Chantal Mouffe (2003) denomina la paradoja de la democracia liberal, entendida como la tensión que surge entre las tradiciones democrática y liberal; tensión que aún no ha logrado resolverse. La tensión surge alrededor de los valores que se sobreponen para cada una de estas visiones.

Para la tradición democrática, la participación y la soberanía deben ser las bases de una sociedad justa, de ahí que sean principios clave “la igualdad, la identidad entre gobernantes y gobernados y la soberanía popular” (Mouffe, 2003, p. 19). Esto podría traer como consecuencia la subordinación de los derechos de libertad e igualdad individuales. En la tradición liberal, por su parte, lo que prima es el imperio de la ley y la defensa de los derechos individuales como la libertad e igualdad, lo que en ocasiones hace difícil configurar una unidad política colectiva. (Mouffe, 2003, p. 19)

La tensión que se genera radica en que las democracias liberales han terminado imponiendo límites sumamente rígidos a la soberanía popular, con el fin de garantizar los derechos y el imperio de la ley, generando con ello fricciones de todo tipo e, incluso, creando malestares y desmotivación en relación con la democracia misma.

El caso de Cajamarca ilustra muy bien esta tensión, la cual también puede entenderse a la luz de uno de los problemas más fuertes que ha reconocido la filosofía política y del derecho contemporáneo, a

2 La multinacional ya tenía un título minero legalmente válido para iniciar labores, a pesar de que le faltaba la licencia ambiental. Sin embargo, pese a la consulta popular, podía continuar con el procedimiento administrativo para lograr el permiso. La consulta popular fue valorada como una ‘decisión política’, que obligaría al Concejo municipal y a la Alcaldía a implementar restricciones en su Plan de Ordenamiento Territorial (POT) para el futuro pero no limitaría el trámite de la multinacional. Para el representante del Ejecutivo “Este mecanismo de participación ciudadana no tiene la capacidad de cambiar el Estado Social de Derecho, es decir, de alterar los equilibrios de los poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y las Cortes. Me refiero a que esta es una consulta, localizada en un municipio, donde se expresó la voluntad de las comunidades y que tiene el poder de darles una orden a su alcalde y a su concejo municipal, pero 6.100 personas no tienen la capacidad de romper el Estado Social de Derecho. Aquí quien define el manejo legal de esto es el Congreso de la República”. (El Espectador, Redacción Nacional, 27 de Marzo de 2017)

saber, las relaciones problemáticas entre facticidad y validez, o, para ser más precisos, entre legitimidad y legalidad.

Esta tensión debe entenderse, además, en el contexto contemporáneo en donde las sociedades se caracterizan por la diversidad, lo que en ocasiones se traduce en sociedades fragmentadas por intereses antagónicos en las que no se logra llegar a acuerdos mínimos (Mejía, 2016, p. 47).

Esta realidad exige reflexionar acerca del paradigma teórico que permitiría proponer un camino de acción para superar dicha tensión, o por lo menos comprenderla mejor, con el fin de reconfigurar los ideales de la democracia contemporánea. Esta reflexión se realiza desde uno de los roles propuestos por Rawls (2002) para la filosofía política, la cual, según el filósofo estadounidense, “puede contribuir al modo en que un pueblo considera globalmente sus instituciones políticas y sociales, y sus objetivos y propósitos básicos como sociedad con historia” (p. 24).

Entre los intentos por proponer una alternativa al modelo liberal de democracia encontramos las tesis de Rawls y Habermas, cuyas propuestas son una apuesta por superar la tradición liberal y fundar una visión de democracia consensual o deliberativa. De otra parte, también existe un buen grupo de autores que rechazan radicalmente la tradición liberal y que consideran insuficiente la respuesta de la democracia deliberativa. En este grupo están, especialmente, las perspectivas de Mouffe y Laclau<sup>3</sup>.

El abordaje de la propuesta deliberativa se puede entender desde la pregunta de Rawls (1995) “¿cómo es posible que pueda existir a través del tiempo una sociedad estable y justa de ciudadanos libres e iguales profundamente dividida por doctrinas religiosas, filosóficas y morales, razonables, aunque incompatibles entre sí?” (p. 13). Pregunta que resaltaba el carácter altamente plural de los ciudadanos y ciudadanas en las sociedades contemporáneas. Sin embargo, el papel asignado a los ciudadanos desde el paradigma deliberativo fue fuertemente criticado, entre otros, por Nancy Fraser, para quien esta concepción terminó consolidando una esfera pública burguesa, que dejó por fuera a

muchos sectores de la población, (negros, mujeres, campesinos, entre otros), quienes tuvieron que configurar escenarios cuyas relaciones con el público burgués eran de naturaleza conflictiva.

La democracia debe garantizar la participación amplia e integrar a la ciudadanía (Mejía, 2016); la propuesta de Rawls y Habermas ha sido valorada como una apuesta hacia este objetivo; sin embargo, autoras como Fraser (1997) señalan que en la práctica dicho modelo es insuficiente para alcanzar la participación de todos los sectores de la sociedad, lo cual ha obligado a que se generen otras formas de incidencia. Es el caso de los contrapúblicos entendidos como “espacios discursivos paralelos donde los miembros de los grupos sociales subordinados inventan y hacen circular contradiscursos, lo que, a su vez, les permite formular interpretaciones opuestas de sus identidades, intereses y necesidades” (1997, p. 115). Esta supuesta incapacidad del modelo deliberativo para que toda la ciudadanía tenga voz y sea incluida es lo que suscita la formulación de tesis, como las de Mouffe, que proponen otras formas de ejercicio de democracia en las que, más allá de alcanzar un consenso, se valoren los desacuerdos existentes y quizá insolubles.

El presente artículo tiene como problema central el abordaje de la pregunta por las nociones de democracia que se pueden encontrar en los principales debates de la filosofía y la teoría política contemporánea en relación con las posibilidades que estas nociones tienen para facilitar la comprensión de las tensiones entre participación política y Estado de Derecho en casos como el de Cajamarca descrito anteriormente. Se trata entonces de discutir, en relación con un caso concreto, la fuerza explicativa de ciertas concepciones de democracia. Es por esto que para el desarrollo del problema de investigación propuesto se acudió, en términos metodológicos, a un “estudio de caso dirigido por la teoría” (Simons, 2009, p. 45).

Para dar respuesta a dicha cuestión, se caracterizan las principales nociones de democracia y las posturas críticas sobre los distintos modelos teóricos. Como punto de partida se realizó una indagación teórica, a partir de la revisión de fuentes

3 Nancy Fraser podría verse como un puente entre estas dos vertientes. Pueden verse: Fraser N, (2006). La justicia social en la era de la política de la identidad: Redistribución, reconocimiento y participación, En: N. Fraser, A. Honneth, *¿Redistribución o reconocimiento?*, Ediciones Morata, Madrid; Fraser, N. (1993). *Repensar el ámbito público: una contribución a la crítica de la democracia realmente existente*. Debate feminista, 23-58. Recuperado de <http://www.debatefeminista.com/PDF/Articulos/repens1080.pdf>; Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*, Bogotá: Siglo del Hombre



documentales con base en pautas de análisis documental, siguiendo los lineamientos de la hermenéutica crítica. La revisión del componente teórico se abordó partiendo de la premisa de que en sociedades como las latinoamericanas, el ideal de democracia deliberativa sigue siendo un ideal en construcción<sup>4</sup>, y que propuestas como la agonística han ido tomando fuerza como alternativas viables para comprender mejor nuestras dinámicas socio - políticas, ante la imposibilidad de los modelos existentes de legitimar el sistema político.

Se parte entonces de la revisión de los modelos liberal, republicano, deliberativo y agonístico y se tiene como caso paradigmático la tensión vivida en el Municipio de Cajamarca, Colombia. Este caso es relevante para la discusión, pues integra los elementos que desde el enfoque teórico reconstruido caracterizan la tensión entre democracia, soberanía y Estado de Derecho frente al conflicto por la explotación minera: por un lado, la población (que encarna la soberanía como poder constituyente) reclama que su voluntad sea tenida en cuenta, mientras que, por su parte el poder ejecutivo, como poder constituido, defiende la legalidad y competencia formal en la toma de decisiones. La metodología del estudio de caso dirigida por la teoría, nos lleva a comprender mejor las tensiones alrededor del ejercicio de la democracia a partir de la relación que postulamos entre las categorías de análisis con los hechos principales del caso.

La revisión del caso propuesto resulta pertinente, pues cuando el Ejecutivo afirma que la decisión de Cajamarca es política y que se impone el Estado (Social) de Derecho, está tomando partido por la tradición liberal, dejando a los ciudadanos de Cajamarca frente a un déficit de legitimidad y de cara a otros mecanismos para reclamar su soberanía popular como ideal democrático, lo que evidencia la tensión entre soberanía y Estado de Derecho. La reconstrucción del caso se realizó a partir del análisis de las fuentes documentales publicadas en los distintos medios de divulgación periodística, informes de organismos del Estado y de pronunciamientos oficiales del Estado Colombiano.

Para presentar los resultados de la reflexión, producto de investigación, se hace una descripción

analítica del marco teórico, posteriormente se caracterizará el caso que sirve como referente de análisis, y finalmente se presentan algunas conclusiones de la reflexión en las que se evidencian las conexiones explícitas entre el marco teórico y el análisis del caso concreto.

## **1. Modelos de democracia: de la democracia liberal a la democracia agonística**

En la filosofía política contemporánea existe una gran cantidad de clasificaciones de la democracia; no obstante, en toda esa variedad, se destacan cuatro modelos que han sido desarrollados con cierto detalle y, especialmente, en el contexto de un debate por cuál de ellos puede responder mejor a los retos de las sociedades contemporáneas. Estos modelos son el liberal, el republicano, el deliberativo (o consensual) y el agonístico. En lo que sigue describiremos cada uno de estos enfoques.

### **a. Una democracia de tipo liberal**

Este modelo se caracteriza por “la limitación del poder del Estado mediante la ley y el reconocimiento de los derechos fundamentales” (Touraine, 2000, p. 46). Para Mouffe (2003), la democracia liberal enfatiza fuertemente la sujeción al impero de la ley y la defensa de los derechos individuales. Habermas, por su parte, lo caracteriza en los siguientes términos:

Según la concepción liberal, este proceso democrático cumple la tarea de programar al Estado en interés de la sociedad, entendiéndose el Estado como el aparato que es la administración pública y la sociedad como sistema del tráfico de las personas privadas y de su trabajo social, estructurado en términos de economía de mercado. La política (en el sentido de la formación de la voluntad política de los ciudadanos) tiene la función de agavillar e imponer los intereses sociales privados frente a un aparato estatal que se especializa en el empleo administrativo del poder político para conseguir fines colectivos. (2005, p.1)

Desde esta perspectiva, Habermas (2005)

4 Investigaciones previas dan cuenta de la forma en que los debates acerca de cuestiones divisivas en el contexto colombiano se alejan de la propuesta de Habermas o Rawls. Ver Aguirre, J., Silva, A., Pabón, A. (2016). Habermas y el rol de la religión en la esfera pública: El caso de las intervenciones ciudadanas en la Sentencia C-355-06. *Vniversitas*, 113(23), 23-58.; Pabón, Ana. (2017) *Liberalización de la interrupción voluntaria del embarazo: propuesta desde la democracia consensual*, Universidad Libre: Bogotá.

coincide con Touraine y Mouffe al mostrar que la democracia liberal es la representación de una jurisdicción orgánica, que bien puede ser representada en la división de poderes, que de manera paralela cohabita con el interés privado, libre y desconcentrado representado en el mercado.

Este modelo es la representación de la garantía de derechos liberales individuales (la tradición reivindicada por las revoluciones burguesas) y la sujeción al principio de legalidad. Este modelo acarrea una visión particular del ciudadano como sujeto de derechos limitado por el orden jurídico y con herramientas jurídicas para controlar el poder del Estado.

### **b. Una democracia de tipo republicano**

Touraine (2000) la define como aquella en la que se le da mayor relevancia a la ciudadanía y existe una mayor orientación hacia la igualdad y el bien común. En Mouffe (2003) se encuentra referida a la tradición democrática que está fundada en la igualdad e “identidad entre gobernantes y gobernados y soberanía popular” (p. 20). Para Habermas 2005, por su parte, “en la concepción republicana el espacio público político y, como infraestructura suya, la sociedad civil, cobran un significado estratégico pues tienen la función de asegurar a la práctica del entendimiento entre los ciudadanos su fuerza integradora y su autonomía” (p. 2).

En vez de la división de poderes, la autonomía del mercado y la primacía de los derechos individuales, un modelo republicano enfatiza la solidaridad y el bien común, con el fin de que no prime, como en el modelo liberal, la voluntad privada únicamente. Se da un paso hacia la búsqueda del bien común y la prevalencia de la idea de la soberanía popular. Es así que:

La jurisdicción de la existencia del Estado no radica primariamente en la protección de iguales derechos subjetivos privados, sino en que garantiza un proceso inclusivo de formación de la opinión y la voluntad políticas, en el que ciudadanos libres e iguales se entienden acerca de qué fines y normas redundan en interés común de todos. Con eso a los ciudadanos republicanos parece estárseles pidiendo bastante más que una mera orientación por sus intereses privados. (Habermas, 2005, 2).

Ahora bien, ¿en qué radica la insuficiencia de estos dos modelos? Touraine señala que la

separación de poderes entendida como un elemento esencial de la democracia, termina confundiendo la organización del poder con su limitación. Desde esta perspectiva es insuficiente, y hasta inadecuado, hablar de separación de poderes, cuando se trata no de las relaciones entre diferentes centros de decisión dentro de la sociedad política, sino de la puesta frente a frente del Estado y los derechos fundamentales, y por lo tanto de una limitación mucho más que de una separación de poderes. (2000, p. 49).

La democracia liberal, incluso en su versión “participativa”, termina desconociendo el papel de la ciudadanía, en la medida en que las élites que ostentan la representación terminan imponiendo “sobre la ciudadanía y el conjunto de sujetos colectivos que la componen, los procedimientos, los contenidos y productos jurídicos de asuntos de su directa incumbencia sobre los cuales aquella no es estructuralmente tenida en cuenta” (Mejía, 2016, p. 48).

Desde la perspectiva de Touraine (2000) el modelo liberal que da origen al Estado de Derecho, al dar primacía a la garantía de los derechos (garantía formal) termina separando el orden político jurídico de la vida social, en tensión con la soberanía popular que subordina la vida política a la forma en que se relacionan los actores sociales. Esta tensión o paradoja también fue identificada por Mouffe, para quien “lo que no puede ser objeto de discusión en una democracia liberal es la idea de que es legítimo establecer límites para la soberanía popular en nombre de la libertad. De ahí su naturaleza paradójica” (2003, p. 22).

Ahora bien, frente al modelo republicano debe anotarse que sus desventajas se centran en el tipo de ciudadano que requiere y en la definición de lo que es el bien común. Habermas señala que como modelo

(...) es demasiado idealista y (...) hace depender el proceso democrático de las virtudes de ciudadanos orientados al bien común. Pero la política no se compone sólo, y ni siquiera primariamente, de cuestiones relativas a la autocomprensión ética de los grupos sociales. El error consiste en un estrechamiento ético de los discursos políticos. (2005, p. 4)

El modelo precisa ciudadanos razonables, éticos y virtuosos, lo cual puede distar de la realidad en muchos casos. Por otra parte, la definición del bien común no es una tarea fácil, se podría correr el





riesgo de que a fuerza de la voluntad de las mayorías se imponga una forma de bien común que deje por fuera valores, intereses y aspiraciones de las minorías que no logran participar en la definición de la idea de bien común.

### **c. La democracia deliberativa o consensual**

La propuesta de Habermas y Rawls es valorada como una alternativa a los dos modelos descritos; su propuesta consensual – deliberativa le da un mayor papel a la ciudadanía y a la esfera pública, con el fin de garantizar la legitimidad de las instituciones y del sistema democrático, mediante procedimientos de deliberación ciudadana y de consenso, en rechazo a la democracia de mayorías que tiene un carácter más plebiscitario. Así ha sido valorado por Mejía Quintana, para quien, en este modelo, se entiende a la ciudadanía:

Como factor estructural en la concepción, elaboración, ejecución y control de los procedimientos, contenidos y productos jurídicos que regulan una sociedad. El poder comunicativo de la sociedad civil deviene así en poder administrativo, siendo la voluntad popular traducida a normas legales que interpretan, a través de los canales institucionales, su posición política sobre los asuntos que la afectan. (2016, p. 48)

¿Qué elementos caracterizan la propuesta de la democracia consensual? Para Rawls, la concepción política de la justicia se logra mediante el consenso de ciudadanos libres e iguales, aunque profundamente divididos por sus distintas doctrinas comprensivas razonables. Las ideas de consenso entrecruzado y de razón pública de Rawls se ofrecen como los elementos que permiten alcanzar los acuerdos sobre la concepción de justicia. Un régimen democrático requiere para su supervivencia de la unión de sus ciudadanos pese a que “profesan muy diversas y opuestas, aunque razonables, doctrinas comprensivas” (Rawls, 1995, p. 58). Naturalmente los ciudadanos están profundamente divididos por distintas concepciones, lo cual supone que para garantizar la estabilidad de la sociedad “la concepción de justicia que se afirme en una sociedad democrática bien ordenada debe ser una concepción limitada a lo que llamaré ‘el dominio de lo político’ y a los valores que preconiza” (Rawls, 1995, p. 59).

Este modelo se diferencia del modelo liberal

formalista, se propone como mecanismo para garantizar la unidad y estabilidad de una sociedad bien ordenada, pese a los intereses individuales de los ciudadanos.

El consenso se construye a partir de un proceso de debate y argumentación, incluyente y transparente, pues “las personas tienen concepciones diferentes e incommensurables del bien, de forma que la unidad de cooperación social se basa en una concepción pública de la justicia que garantiza las libertades básicas” (Rawls, 1990, p. 121).

El consenso se logra, primero, mediante un acuerdo constitucional que fijará las reglas y acuerdos que permitirán pasar al consenso entrecruzado. En este nivel se define el contenido de la concepción política de justicia, los bienes primarios y libertades básicas. “En el consenso constitucional, una constitución que satisface ciertos principios básicos establece procedimientos electorales democráticos para moderar la rivalidad política dentro de la sociedad” (Rawls, 1995, p. 168).

Una vez se ha logrado el consenso constitucional se pasa al consenso entrecruzado. Este consenso se construye mediante la discusión política, en donde se pueden presentar distintas tesis razonables sobre las cuestiones objeto de deliberación a través de argumentos de razón pública. La discusión en la esfera de la razón pública permite garantizar la legitimidad de los acuerdos.

En el caso de Habermas (2006) su propuesta parte de la legitimación que se alcanza a partir de la conciliación entre la acción comunicativa propia del mundo de la vida y los subsistemas político y económico; conciliación alcanzada por la conexión que se logra de todo lo anterior a través de un derecho anclado en el poder comunicativo de la sociedad civil y la esfera pública.

El procedimiento democrático permite institucionalizar las formas de comunicación de forma tal que todos los afectados por una decisión o por la creación de una regla puedan participar del proceso de deliberación previo a su adopción (y criticarla una vez fuera adoptada). Este procedimiento debe su legitimación a dos componentes:

(...) por un lado, a la participación política igualitaria de los ciudadanos, que garantiza que los destinatarios de las leyes puedan también entenderse a sí mismos al mismo tiempo como los autores de esas leyes; y, por otro lado, a la dimensión epistémica de las formas de discusión y de

acuerdo dirigidas deliberativamente, que justifican la presunción de resultados racionalmente aceptables. (Habermas, 2006, p. 128)

El modelo de Habermas se propone como un intento por incluir los elementos valiosos de la tradición liberal y republicana, restableciendo los elementos de la legitimidad fracturada en las sociedades contemporáneas.

#### **d. La democracia conflictiva o agonística**

Touraine se refiere a la democracia conflictiva, como aquella que insiste más “en la representatividad social de los gobernantes” y en la defensa de los intereses populares (2000, p. 46). Este modelo es representado en la propuesta de Mouffe y Laclau quienes critican no sólo la tradición liberal, sino los intentos de la democracia deliberativa por superar la paradoja entre libertad e igualdad, pues estos autores consideran que

no hay duda de que las soluciones que proponen son distintas, pero comparten la creencia de que a través de los adecuados procedimientos deliberativos debería ser posible superar el conflicto entre los derechos individuales y las libertades, por un lado, y las demandas de igualdad y participación popular por otro. (Mouffe, 2003, p. 25)

Para Mouffe el consenso es insuficiente; el pluralismo, como rasgo de la democracia contemporánea, hace necesario valorar el disenso y el antagonismo, puesto que “en una organización política democrática, los conflictos y las confrontaciones, lejos de ser un signo de imperfección, indican que la democracia está viva y se encuentra habitada por el pluralismo” (2003, p.50).

La defensa de la tradición liberal por la garantía de las libertades y del modelo republicano por garantizar la participación política parece insuficiente por separado. La primera por su inclinación procedimental hacia las mayorías y la segunda porque su arraigo a “la noción de “bien común”, no parece ser lo suficientemente sensible para atender el pluralismo y multiculturalismo de las sociedades modernas” (Aguirre & Botero, 2014, p. 69).

Para Mouffe, a la larga, la perspectiva deliberativa no se aparta del paradigma liberal, de hecho, el modelo deliberativo puede entenderse como un intento por rescatar las fortalezas del

modelo liberal y republicano, superando sus debilidades. (Aguirre & Botero, 2014)

Pese a que el paradigma deliberativo reconoce la pluralidad de valores e intereses de las personas libres e iguales y no persigue un consenso global (en asuntos religiosos, morales o filosóficos), sino, desde la perspectiva de Rawls (1995), un consenso entrecruzado de doctrinas comprensivas razonables, la visión agonística considera que este paradigma no se toma suficientemente en serio el hecho del pluralismo. De ahí que los defensores del modelo agonístico afirmen que “la primera obligación de la política democrática no consiste en eliminar las pasiones de la esfera de lo público para hacer posible el consenso racional, sino en movilizar esas pasiones en la dirección de los objetivos democráticos” (Mouffe, 2003, p. 116).

En lo que sigue se analizará la discusión acerca de la democracia en el contexto colombiano, primero en términos normativo - jurídicos para luego describir los elementos del caso propuesto, y de ahí pasar al análisis de las tensiones que muestra el modelo de la democracia agonística.

## **2. La democracia como derecho fundamental en Colombia: un sentido normativo desde la jurisprudencia y la doctrina**

En el contexto jurídico colombiano, es posible caracterizar la democracia como un derecho de rango fundamental desde dos ámbitos: desde el análisis a partir de la doctrina y la teoría sobre los derechos fundamentales, y desde la interpretación que se ha dado a las normas constitucionales referidas a la democracia y a la participación.

En la literatura nacional se identifican autores que contribuyen al desarrollo de la democracia como derecho fundamental. Es el caso del profesor Chinquilla (2009), quien afirma que los derechos fundamentales son aquellos derechos humanos que cumplen “dos requisitos esenciales: a) el reconocimiento explícito o implícito en textos constitucionales vigentes, y b) para su defensa han sido blindados con el máximo nivel de garantías reforzadas (institucionales, sustantivas y judiciales) que el derecho positivo hoy puede otorgar” (p.104); y Caldera (2011, 2017), cuya tesis concluye que la democracia es un derecho autónomo tutelable.

De igual forma, autores como Robert Alexy (1993) y Luigi Ferrajoli (2016) han desarrollado



ampliamente teorías que permiten afirmar que la democracia es un derecho fundamental. De acuerdo con el primero de ellos, un derecho es fundamental si tiene una estructura tripartita, en la cual se identifique el sujeto titular del derecho, el sujeto pasivo, a quien se le impone el deber de actuar o de abstenerse, y, en tercer lugar, el objeto del derecho.

Por su parte, Ferrajoli (2016) plantea que los derechos fundamentales tienen las siguientes características:

1. Una estructura universal, que no limite la tutela del derecho.
2. Lograr una igualdad, de forma que el derecho puede ser atribuible a cualquier persona, en virtud de ese estatus.
3. Una naturaleza supranacional, de manera que el derecho fundamental a la democracia no esté sometido a fronteras territoriales.
4. Deben corresponderle unas garantías jurídicas propias.

La Constitución Política de 1991 en su artículo primero señaló que Colombia es una República “democrática, participativa y pluralista” (Const., 1991, art. 1); en el tercero dispuso sobre la soberanía que está “reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes, en los términos que la Constitución establece” (Const., 1991, art. 3). Siguiendo este derrotero, el constituyente incorporó mecanismos para la garantía efectiva del ejercicio de la soberanía y del derecho a la participación democrática al incorporar los mecanismos de participación ciudadana como instrumentos para el ejercicio directo de la soberanía, así se indica en el Capítulo IV en donde se consagran “formas de participación del pueblo en ejercicio de su soberanía”, entre las que se encuentra la consulta popular.

Pese a que en el caso colombiano, en la Constitución Política de 1991 no se encuentra exegéticamente consagrado que la democracia es un derecho fundamental, desde la teoría de los derechos fundamentales de los autores mencionados, y desde la interpretación que se ha construido en la jurisprudencia de la Corte Constitucional, se han consolidado precedentes que sustentan esta tesis.

La Corte Constitucional, como intérprete de la Constitución, ha determinado que el núcleo esencial de la democracia como derecho

fundamental es la participación, como elemento inherente al ejercicio del derecho a la democracia (Sentencia T-587 de 2001). Ahora bien, ¿este desarrollo normativo es suficiente para la garantía del derecho a la democracia? Las garantías formales de los derechos son un buen ejercicio de democracia liberal, identificar si estos derechos abstractos en efecto logran materializarse o hacer seguimiento a su ejercicio permite construir otras percepciones sobre las tensiones que surgen a la hora de materializar su disfrute.

En principio el Estado Colombiano incorpora un modelo de democracia, lo que debe resolverse es qué modelo teórico permite comprender mejor la forma en que se materializan dichos enunciados.

En lo que sigue se mostrarán elementos de la tensión entre la participación democrática como un ejercicio de soberanía y las otras reglas del Estado, como expresión de la democracia liberal, tensiones que se pueden visibilizar en el caso de Cajamarca.

### **3. Democracia, soberanía y Estado de Derecho: las tensiones y los dilemas fácticos que se evidencian en el caso de Cajamarca**

En el Municipio de Cajamarca, en el departamento del Tolima, Colombia, los habitantes hicieron uso de la Consulta Popular, mecanismo constitucional de participación ciudadana que convoca a la población a las urnas, para que mediante votación se manifiesten sobre un asunto de interés local o nacional, con el fin de expresar su postura frente a la actividad minera que venía realizándose desde 2009 por parte de la multinacional AngloGold Ashanti, a través del proyecto de extracción de oro La Colosa.

Desde el 2014 se había consolidado la iniciativa popular que buscaba que el Alcalde presentara ante el Concejo Municipal una propuesta de Consulta Popular. Sin embargo, desde esta primera iniciativa, el ejecutivo central promovió acciones legales para frenarla (Hincapié, 2017, p 92). Es así como se expidió el Decreto 2691 del 23 del 2014 que dota de autoridad al Ministerio de Minas para tomar decisiones en proyectos mineros. Por su parte la Procuraduría General de la Nación, en cabeza de Alejandro Ordoñez, presionó “a los concejales municipales de Cajamarca con el fin de impedir la realización de la Consulta Popular, la cual finalmente fue negada por el Concejo” (Hincapié,

2017, p 92) en febrero de 2015.

Pese a estos obstáculos, finalmente la movilización social contra la minería logró adelantar todos los trámites legales para la realización de la Consulta Popular; el 26 de marzo de 2017, el 97.9% de la población de Cajamarca votó en contra de la presencia de actividad minera en su territorio, al responder a la pregunta: ¿Está de acuerdo, sí o no, con que en Cajamarca se ejecuten proyectos y actividades mineras?

Tras este resultado, se vieron enfrentadas nuevamente la legitimidad de la voluntad popular, manifestada a través de la Consulta Popular como mecanismo de participación, y la legalidad de las actuaciones administrativas previas que se habían surtido en el desarrollo del proyecto, tales como licencias ambientales, entre otras<sup>5</sup>.

Una vez la población se manifestó, el principal cuestionamiento que surgió giró en torno a la materialización efectiva del resultado de la Consulta Popular, por parte del Estado y de las autoridades encargadas de ejecutar la voluntad de los votantes como responsabilidad derivada de un mandato constitucional que consagra al pueblo como constituyente primario.

De acuerdo con la Ley estatutaria 1757 de 2015, que regula el derecho a la participación democrática, el resultado de la Consulta Popular es de obligatorio cumplimiento y debe ser materializado por parte del órgano competente, dentro del mismo período de sesiones o a más tardar en el período siguiente. (Ley 1757, 2015). La decisión de la consulta es un mandato de rango constitucional. No obstante, tras un año de la realización de la Consulta, el Concejo Municipal, como autoridad competente para expedir un acuerdo que regule la materia, no se había pronunciado al respecto, pues muchas reglas de rango legal imposibilitaban formalmente el cumplimiento del mandato soberano.

El resultado de la votación de la Consulta Popular suscitó diversas reacciones, tanto por parte

de los residentes del Municipio, como por parte del Estado. Desde el comienzo del proceso que culminó con el rechazo de la actividad minera, la comunidad del Municipio de Cajamarca se mostró confiada y firme en su decisión, a pesar de las consecuencias que se generarían en la economía de la región.

La postura del poder constituido se evidenció principalmente bajo la vocería del entonces Ministro de Minas y Energía, Germán Arce, quien afirmó que “el resultado no puede romper el Estado social de derecho” (Revista Semana, 2017)<sup>6</sup>. En este mismo sentido manifestó ante otros medios de comunicación, que:

La consulta minera en Cajamarca no tiene la capacidad de cambiar la ley (...) no tiene el poder de hacerse retroactiva, es decir, de invalidar decisiones tomadas hacia atrás (...) Esta decisión, de orden político, no tiene la capacidad de afectar un procedimiento administrativo que todavía no se ha adelantado.

Este mecanismo de participación ciudadana no tiene la capacidad de cambiar el Estado Social de Derecho, es decir, de alterar los equilibrios de los poderes entre el Ejecutivo, el Legislativo y las Cortes. Me refiero a que esta es una consulta, localizada en un municipio, donde se expresó la voluntad de las comunidades y que tiene el poder de darles una orden a su alcalde y a su concejo municipal, pero 6.100 personas no tienen la capacidad de romper el Estado Social de Derecho. Aquí quien define el manejo legal de esto es el Congreso de la República (El Espectador, 2017, 27 de marzo).

En este mismo sentido, la profesora de la Universidades de los Andes y del Externado, Margarita Ricaurte (Revista Portafolio, 2017, 27 de marzo), experta en derecho minero, sostuvo que la consulta popular “Es una opinión y las autoridades podrán considerarla, pero el principio de participación no es competencia para decidir” (Revista Dinero, 2017, 3 de marzo).

Al respecto es relevante mencionar que

5 El Decreto 0934 de mayo de 2013 establece en su artículo primero que “La decisión de establecer zonas excluidas y restringidas de minería compete exclusivamente, y dentro de los límites fijados en los artículos 34 y 35 de la Ley 685 de 2001, a las autoridades minera y ambiental, quienes actuarán con base en estudios técnicos, económicos, sociales y ambientales y dando aplicación al principio del desarrollo sostenible” y luego en el parágrafo primero del mismo artículo señala que “los Concejos Municipales y las Asambleas Departamentales no podrán establecer zonas del territorio que queden permanentemente o transitoriamente excluidas de la minería mediante acuerdos municipales u ordenanzas departamentales respectivamente, por exceder el ámbito de sus competencias”. Sin lugar a dudas como lo señala la profesora Hincapié (2017, p. 91) el decreto busca frenar los efectos de las Consultas Populares en materia de minería.

6 Esta posición ya había sido expresada por el entonces presidente Juan Manuel Santos, cuando al referirse a las Consultas Populares indicó que: “esas consultas son ilegales y no tienen ningún efecto legal. El subsuelo es de todos los colombianos. Aquí no hay lugar a discusión.” (El Espectador, 21 de diciembre de 2013).



precisamente el resultado de un mecanismo de participación ciudadana, en este caso la Consulta Popular, es la manifestación de la voluntad del constituyente primario, razón de ser del Estado y su estructura. Por ende, si sólo se ve como la opinión de un número determinado de personas, y no como ejercicio del derecho fundamental de participación, se estaría negando la potestad que tiene el ciudadano de participar e incidir sustancialmente en las orientaciones del Estado del cual es parte. Es decir, el desconocimiento del resultado de la Consulta Popular efectuada en Cajamarca conlleva una alteración del orden democrático y la negación del Estado Social de Derecho, en cuanto desconoce la naturaleza misma del poder constituyente primario: el pueblo como único soberano.

Como lo afirman Garcés y Rapalino (2015)

Más que el tema minero lo que está en juego es la esencia del Estado Social de Derecho, pues si los ciudadanos no pueden adoptar decisiones sobre su entorno debido a los intereses económicos de la nación (sic) los valores y fundamentos de la carta política de 1991 habrían desaparecido. (p. 61)

En consecuencia, el derecho de participación no sólo implica decisión, sino autodeterminación del orden jurídico por el que el pueblo quiera regirse. Pero esto se entiende mejor si se conectan estas reflexiones con los modelos democráticos descritos anteriormente. Esto es lo que pasamos a hacer a continuación.

#### **4. A manera de conclusión: democracia, soberanía y Estado de Derecho: las tensiones y los dilemas teórico - políticos que se evidencian en el caso de Cajamarca**

La reflexión que se presentó giró en torno a la indagación acerca de qué concepciones teóricas sobre la democracia permiten comprender mejor la tensión entre participación política, soberanía y Estado de Derecho en casos como el de Cajamarca y las consultas mineras.

El modelo liberal muestra una férrea defensa de la supremacía de la ley y la democracia formal. Las afirmaciones del Ejecutivo en el caso de Cajamarca y la regulación mediante decretos acerca de quiénes son las autoridades para la toma de

decisiones en materia minera son una muestra de la prevalencia del modelo liberal en su imaginario, pues se defienden los intereses económicos señalando como soporte el principio de legalidad, en desmedro de los derechos de participación de la comunidad directamente afectada con la aplicación de la ley, incluso sobre la constitución y su interpretación. El modelo liberal se muestra insuficiente para orientar la toma de una decisión en este caso, pues no elimina el problema estructural y promueve un descontento generalizado con la noción misma de democracia. En otras palabras, el modelo liberal corre el riesgo de destruirse a sí mismo.

El modelo republicano tampoco permite comprender esta tensión, pues bajo la idea de que la minería representa la satisfacción del bien común y la protección de los intereses generales del país, se intenta desconocer a las comunidades directamente afectadas con la extracción minera y sus propias ideas de bien común. El bien común se entiende como un modelo de desarrollo económico, en particular “la locomotora minera”, pero, ¿existen otras formas de desarrollo económico alternos? Los defensores de modelos de desarrollo sostenible, sustentable y humano están convencidos de que el bien común se puede lograr por otros medios, que reconozcan las particularidades de las comunidades y que integren sus saberes ancestrales y sus formas de sostenimiento económico<sup>7</sup>. La idea del bien común, como se observa es muy ambigua; y, en efecto, se puede señalar que “el bien común” que prima es el de todos los colombianos, no solo el de Cajamarca. Pero entonces hay varios “bienes comunes”, y el modelo republicano no parece sensible a esto ni permite ofrecer una respuesta que concilie las distintas nociones de bien común.

El modelo deliberativo parecería ofrecer una alternativa de solución. Sin embargo, se torna demasiado exigente a la hora de pensar en discusiones, diálogos y consensos bien llevados. En el caso Cajamarca hay demasiadas acciones estratégicas en juego. Incluso, se corre el riesgo de rechazar las consultas porque “no se delibera lo suficiente” o “no se delibera lo suficientemente bien”. Desde ahí, las críticas de los tecnócratas centralistas que señalan que las personas consultadas no están bien informadas, son ignorantes, que el diálogo no se da, etc., aparecerían reforzadas. No obstante, vale la pena

7 Puede verse Sen, A. (1998). Bienestar, justicia y mercado, Barcelona, Ediciones Paidós Ibérica, y Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad, Barcelona, Ediciones Planeta.

plantear la siguiente pregunta: ¿quienes toman decisiones que afectan a una comunidad realmente conocen la población, sus intereses, dinámicas, formas de vida, prioridades, cosmovisión?, ¿Estas formas de vida importan a la hora de definir el bien común y de llevar a cabo deliberaciones rigurosas? En ocasiones puede suceder que desacreditar a un votante en una consulta popular porque no está bien informado parta de una concepción particular sobre el saber que debe primar, ese saber que permitirá entender cuál es la idea de bien común. Es en este punto en donde el modelo deliberativo muestra su mayor debilidad, pues los diálogos y el consenso pueden girar en torno a la idea particular de bien común o de público ilustrado con ciertos saberes y no todas las partes pueden tener la misma capacidad o fuerza para que su posición sea tenida en cuenta. Vale la pena recordar la crítica de Fraser (1997) según la cual, a la larga, los modelos deliberativos de democracia terminan creando “una esfera pública burguesa”, una esfera de expertos en donde públicos como los campesinos y sus saberes no son tenidos en cuenta en la esfera real de la discusión.

Ante las dificultades que tienen estos modelos para comprender y dar salida a la tensión en un caso como este, vale la pena analizar el problema de Cajamarca desde el modelo agonístico, modelo que reporta una ventaja: permite mostrar y validar la lucha, el desacuerdo, las diferencias entre los intereses de “la nación” y “los pueblos”, los intereses de gobiernos central y gobiernos locales, los modelos de desarrollo en pugna, los intereses de las multinacionales y de los ciudadanos. Además, permite evidenciar también que el debate centralismo – federalismo que acompañó toda la historia del siglo XIX aún está vigente; y permite leer que al final no se trata de Estado de Derecho, ni de Derecho únicamente, sino que en ocasiones los intereses económicos pesan más que la voluntad popular, pues la definición del bien común no siempre está guiada por los destinatarios directos de las decisiones.

Para el caso objeto de análisis, la consulta popular representa un ejercicio de participación y como tal materializa el ejercicio del derecho a la democracia en términos de la primacía de la soberanía popular, pues se trata de un mecanismo constitucional previsto para la manifestación de la voluntad del constituyente primario, que cuenta con disposiciones legales que regulan su vinculatoriedad

y en donde lo que permitiría completar su ejercicio sería la voluntad política del poder constituido, quien debería asumir la decisión del soberano como un mandato de obligatorio cumplimiento. Todo esto, se repite, es validado teóricamente desde una teoría agonística de la democracia.

El desprecio por los resultados de la Consulta Popular en el caso de Cajamarca, y la falta de voluntad política para materializar el mandato del poder soberano, permiten leer la tensión entre soberanía y Estado de Derecho como una pugna de visiones de democracia, lo que finalmente le da razón a las críticas de Mouffe (2003) contra el modelo liberal, ya que queda en evidencia la falta de idoneidad de la consulta como un mecanismo formal para el ejercicio del derecho fundamental a la democracia.

Si bien es cierto, la democracia como derecho fundamental requiere la existencia de garantías plasmadas en la Constitución Política, no es suficiente que las garantías se incluyan en una norma positiva, si el núcleo axiológico del derecho queda desprotegido, puesto que se hace nugatorio el derecho. En cambio, la idoneidad de las garantías del derecho fundamental a la democracia, dependen de que se tutele de manera efectiva el ejercicio del derecho de participación y de que el Estado asuma las cargas que le corresponden como consecuencia de la protección del derecho, tanto de naturaleza jurídico política, como económica. De lo contrario, resulta incongruente defender un ideal de democracia sustantiva, si se mantienen condicionamientos formales a las respuestas que se dan al ejercicio de las garantías (Giraldo, 2018).

Finalmente, en el Municipio de Cajamarca se suspendieron las actividades mineras, pero la suspensión no fue producto de la consulta, sino de la decisión de la compañía multinacional de suspender sus labores de exploración en la zona. Lo anterior evidencia que si bien los habitantes de Cajamarca veían hecho realidad su deseo de eliminar la extracción de oro de su territorio, esto no se dio como resultado de la materialización efectiva de su voluntad popular sino de los intereses económicos de la compañía, quien perdió interés en el proyecto. Un año después, los habitantes de Cajamarca reconocen que se ha afectado el empleo y se han suspendido proyectos de desarrollo de infraestructura que adelantaba la compañía multinacional. Sin embargo, no se arrepienten de su decisión y aseguran que ese territorio “es una



despensa agrícola que siempre ha funcionado sin minería. Lo que se necesita es un gobierno que impulse esa vocación para que sea cada vez más próspera” (Revista SEMANA, 2018, 26 de marzo). El sentimiento de esta comunidad muestra la diversidad de ideas de bien común, y cómo la garantía de la voluntad del soberano debería ser tomada en cuenta sobre los intereses protegidos por el Estado de Derecho, cuyas garantías formales van más allá del texto de la ley.

Ahora bien, el debate no se ha cerrado. Recientemente la Corte Constitucional decidió que las consultas populares no pueden frenar proyectos mineros, pese a que se han realizado nueve consultas populares<sup>8</sup> en donde ha ganado el ‘no’ de la ciudadanía. El Tribunal reiteró que la decisión en materia minera le compete al Estado, pues es el propietario del subsuelo. Para Róbinson Mejía, integrante del Comité Ambiental de Cajamarca, la sentencia “desconoció sus propias jurisprudencias” y advirtió que al “quitar la posibilidad de resolver los conflictos de manera democrática, los ciudadanos acudirán a las vías de hecho”. (El tiempo, 2018). Desde nuestro punto de vista queda por analizar qué tipo de democracia subyace en esta controvertida decisión de la Corte.

Es probable que ir más allá del derecho e identificar los valores y conflictos en pugna pueda dar mayores luces para comprender este problema; sin embargo, aunque el modelo agonístico permite comprender la tensión, no es muy claro qué camino debe tomarse para resolverla.

## Referencias

- Aguirre, J., & Botero, D. (2014). De Habermas a Dussel: lo político como un elemento crucial de la teoría democrática. *Reflexión política*, 16(32), 58-72.
- Aguirre, J., Silva, A., & Pabón, A. (2016). Habermas y el rol de la religión en la esfera pública: El caso de las intervenciones ciudadanas en la Sentencia C-355-06. *Vniversitas*, 113(23), 23-58.
- Alexy, R. (1993). *Teoría de los derechos fundamentales*. Madrid, España: Centro de Estudios Constitucionales.
- Así está Cajamarca luego de su ‘no’ rotundo a la minería de oro. (26 de marzo de 2018). *Revista Semana SOSTENIBLE*. Recuperado de <https://sostenibilidad.semana.com/impacto/articulo/cajamarca-tolima-le-dice-no-a-la-mineria-y-no-se-arrepiente/39755>
- Caldera, J. (2017). *La democracia: un derecho fundamental desde la doctrina de la integralidad en los derechos fundamentales y el enfoque basado en los derechos humanos o la democracia integral D+EBDH*. (Tesis Doctoral). Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia.
- Caldera, J. (2011). *La democracia como derecho fundamental. Una aproximación dogmática desde el garantismo*. Universidad Santo Tomás, Bogotá, Colombia.
- Chinchilla, T. (1999). *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?* Bogotá: Temis.
- “Claves del fallo sobre consultas para frenar actividades extractivas” (12 de octubre de 2018). *EL TIEMPO*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/justicia/cortes/corte-constitucional-dice-que-consultas-mineras-no-pueden-frenar-la-mineria-280304>
- Congreso de Colombia. (06 de julio de 2015) *Ley estatutaria*. Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. [Ley 1757 de 2015]. DO: 49565.
- “Consulta minera en Cajamarca no tiene la capacidad de cambiar la ley”: Gobierno. (27 de marzo de 2017). *EL ESPECTADOR*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/nacional/consulta-minera-en-cajamarca-no-tiene-la-capacidad-de-cambiar-la-ley-gobierno-articulo-686515>
- Corte Constitucional de Colombia. (07 de junio de 2001) Sentencia T-587. [M. P. Alfredo Beltrán Sierra]
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991). Segunda edición. *Gaceta Constitucional* No. 116 de 20 de julio de 1991. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion\\_politica\\_1991.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html)
- En Cajamarca se tomarían vía Panamericana si gobierno no respeta resultado de consulta popular. (26 de septiembre de 2017). *RCN Radio*. Recuperado de <http://www.rcnradio.com/nacional/en-cajamarca-se-tomarian-via-panamericana-si-gobierno-no-respeta-resultado-de-consulta-popular/>
- Ferrajoli, L. (2016). *La democracia constitucional*. En Carlos Arturo Hernández y Santiago Ortega Gomero (Eds). *Derechos fundamentales, democracia fundamental y garantismo*. (92-181) Bogotá: Universidad Libre.
- Fraser, N. (1997). *Iustitia interrupta. Reflexiones críticas desde la posición postsocialista*. Bogotá: Siglo

8 Piedras y Cajamarca (Tolima), Tauramena (Casanare), Cabrera y Arbeláez (Cundinamarca), Cumaral (Meta), Pijao (Santander), Sucre y Jesús María (Sucre)

- del Hombre.
- Garcés, M., & Rapalino, W. (2015). La Consulta Popular como mecanismo de participación ciudadana para evitar actividades mineras. *Justicia Juris*, 11(1), 52-62.
- Giraldo Torres, J. (2018). Garantías del derecho fundamental a la democracia e idoneidad de los mecanismos para su disfrute: análisis a partir de la valoración de casos. Tesis de grado de Maestría. Universidad Santo Tomás. Bucaramanga. Disponible en <http://hdl.handle.net/11634/12998>
- Habermas, J. (2005). Tres modelos de democracia. Sobre el concepto de una política deliberativa. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 4(10), 1-9.
- Habermas, J. (2006). Entre naturalismo y religión. Madrid: Paidós.
- Hincapié, S. (2017) Extractivismo, consultas populares y derechos políticos ¿El renacimiento de la democracia local en Colombia? Reflexión política. Año 19 N. 37. 86-99.
- Las consultas populares como la de Cajamarca van en contravía de la Constitución. (27 de marzo de 2017). *Revista Portafolio*. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/gobierno/consulta-popular-de-cajamarca-va-en-contravia-de-la-constitucion-504466>
- Los coletazos de Cajamarca. (4 de enero de 2017). *Revista Semana*. Recuperado de: <http://www.semana.com/economia/articulo/las-consecuencias-de-la-consulta-minera-en-cajamarca/520496>
- Mejía Quintana, O. (2016). Teoría Consensual del Derecho. El derecho como deliberación pública. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Mouffe, C. (2003). La paradoja democrática. Barcelona: Gedisa.
- Qué significa el No de la consulta popular en Cajamarca. (3 de marzo de 2017). *Revista Dinero*. Recuperado de: <http://www.dinero.com/edicion-impres/pais/articulo/cajamarca-consulta-popular-contra-anglogold-ashanti/243450>
- Retamozo, M. (2009). Las demandas sociales y el estudio de los movimientos sociales. *Cinta Moebio*, N (35), 110-127.
- Rawls, J. (1990). Sobre las libertades. Barcelona: Paidós.
- Rawls, J. (1995). Liberalismo político. México: Fondo de Cultura Económica y UNAM.
- Sen, A. (1998). Bienestar, justicia y mercado. Barcelona: Ediciones Paidós Ibérica.
- Sen, A. (2000). Desarrollo y libertad. Barcelona: Ediciones Planeta.
- Simons, H. (2009). El estudio de caso: teoría y práctica. Madrid: Ediciones Morata.
- Touraine, A. (2000). Derechos del hombre, representatividad, ciudadanía. En: ¿Qué es la Democracia? México. Fondo de Cultura Económica. P. 35-55.





**"DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA"**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 100x70cm

**Año:** 2016

# Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín

## *Controls to the Public Administration in Colombia: An approach from the social control and from the Participative Budgeting in Medellin*

**María Helena Franco Vargas** 

Universidad EAFIT  
mafranco@eafit.edu.co

**María Fernanda Ramírez Brouchoud** 

Universidad EAFIT  
mframire@eafit.edu.co

**María Antonia Chinkousky Giraldo** 

Universidad EAFIT  
mchinkou@eafit.edu.co

### **Resumen**

*El artículo describe los controles a la Administración Pública en Colombia y caracteriza los controles al Presupuesto Participativo (en adelante PP) en Medellín, con especial atención al control social que se ejerce sobre este mecanismo de participación que involucra la decisión sobre recursos públicos. La investigación que soporta este texto, planteó como hipótesis que el modelo de controles al cual ha estado sujeto el PP en Medellín, desde 2012 al 2017, ha presentado fallas en su implementación, lo cual ha incidido en su eficacia. Dentro de las conclusiones se destaca que lo relativo al control social, específicamente, ha presentado problemas relacionados con el conocimiento de la ciudadanía frente al PP, la inexistencia de rendiciones de cuentas focalizadas en el PP y la escasa participación ciudadana, todo cuanto ha conducido a que el control social al PP haya sido bajo dentro del periodo de estudio.*

**Palabras Clave:** Administración pública, presupuesto participativo, controles públicos, control social, Medellín.

### **Abstract**

*This paper exposes the controls to the Public Administration in Colombia and differentiates controls to the Participative Budgeting (from now on PP) in Medellín, making special emphasis on the social control exercised over this mechanism*

of participation which involves decisions taking and management of public resources. The investigation where this paper came from, proposed as hypothesis that the controls system, that rules the PP Budgeting in Medellin from 2012 to 2017, has presented failures regarding its implementation. This has influenced the control to be less effective during the delimited period. Within the conclusions, it is noted that specifically with reference to the social control, it is featuring problems related with the acquaintance of the citizenship towards the PP, the absence of accountability targeting the PP and the lack of citizen participation. All of which has led to having a weak social control of the PP during the study period.

**Key Words:** public administration, participative budgeting, state controls, social control, Medellín.

**Artículo:** Recibido el 30 de julio de 2018 y aprobado el 22 de octubre de 2018.

#### **Cómo citar este artículo**

Franco Vargas, MH., Ramírez Brouchoud, MF., Chinkousky Giraldo, MA (2019). Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín, *Reflexión Política* 21(41), pp. 50-63. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3320>

## **Introducción**

Desde los estudios clásicos de la Administración Pública, como puede observarse en los trabajos de Harmon y Mayer (1999), Valadés (2005), Moreno (2014), Oszlak (2014) y Balbín (2015) el control público se concibe como una función estatal y tiene un fundamento democrático, de manera que la sociedad le entrega al Estado una parte de sus recursos para que los administre y los utilice en la obtención de bienes y servicios que satisfagan los intereses comunes. Así, el ejercicio democrático exige que los gobernantes rindan cuentas de sus actos y que, por tanto, se concreten distintas formas de control: el control vertical, el horizontal (dado por los poderes entre sí), el control de los derechos del ciudadano (ejercidos por los defensores del pueblo), el control sobre los presupuestos, el control de los movimientos sociales e incluso el control por parte de la opinión pública (Moreno, 2014, p. 17). Por lo tanto, el control, además de fundamentarse en el Estado de Derecho, es un medio para lograr que la Administración Pública (en adelante AP), en su conjunto, cumpla con sus objetivos. Además, el control es necesario para los procesos de toma de decisiones, por ejemplo, en la definición de las políticas públicas, dado que se debe contar con información oportuna y precisa para su diseño, puesta en marcha y evaluación.

Con base en lo anterior, el objetivo de este texto es presentar algunos de los resultados de la investigación “Los controles al presupuesto participativo en Medellín”<sup>1</sup>, la cual, por un lado, buscó caracterizar los distintos tipos de controles vigentes en Colombia respecto a los actos de la Administración y el manejo de los recursos públicos. Por otro lado, y de manera específica, pretendió identificar los controles que operan sobre el presupuesto participativo (en adelante PP) en Medellín. Por último, se planteó analizar de manera particular el control social al PP en dicha ciudad en el periodo 2012-2017, a partir de la hipótesis según la cual, este tipo de control ha presentado fallas en su implementación relacionadas con la transparencia, la rendición de cuentas y la participación ciudadana y ello ha incidido en su eficacia.

Cabe señalar que existen trabajos sobre el PP en Colombia, e incluso algunos de ellos abordan la experiencia específica en Medellín, como lo son Betancourt (2005), Gómez (2007), Urán (2007), etc. No se dispone de un estudio que, de manera puntual, se encargue de revisar el tema de los controles que operan

1 Realizada por las autoras en el año 2017 en la Universidad EAFIT, en el marco del semillero de investigación en Gobierno y Políticas Públicas en el cual participan estudiantes de las carreras de Ciencias Políticas y Derecho, integrado en la actualidad por los siguientes estudiantes: María Antonia Chinkousky (coordinadora), María Camila Roldán, Daniela Báez, Julián Ramírez y Jacobo Morales. Vale la pena anotar que dicho proyecto se fundamenta y justifica a partir de investigaciones previas de las autoras, entre ellas, Franco y Ramírez (2013) “Eficacia, eficiencia y gobernanza del proceso de decisión, mediante presupuesto participativo, del gasto en educación superior: El caso de Medellín 2010-2012”. Universidad EAFIT.

sobre el mismo. Así, la inexistencia de trabajos que le den un tratamiento descriptivo y analítico al tema del PP en clave de controles, justifica la investigación de la cual se derivan algunos de los resultados que se presentan en este texto. Por otra parte, si se tiene en cuenta que en los últimos diez años los recursos del PP en Medellín ascendieron a 1,5 billones de pesos<sup>2</sup>, cobra relevancia indagar acerca de cómo opera el control social sobre tal magnitud de recursos públicos.

En ese orden de ideas, el artículo está dividido en cuatro partes: en la primera, se presentan los referentes teóricos; en la segunda, se describe el proceso metodológico llevado a cabo; en la tercera, se evidencian algunos de los hallazgos de la investigación con particular énfasis en el control social al PP en Medellín; y finalmente, se plantean unas conclusiones.

## 1. Referentes teóricos

### 1.1. Los controles a la Administración pública en el contexto contemporáneo

El contexto actual en el que las administraciones públicas llevan a cabo su actividad —marcado por la descentralización y desconcentración administrativas, la externalización de servicios, las asociaciones público-privadas, entre otros elementos— demanda una adaptación de los mecanismos de control tradicionales (verticales, jerárquicos, “weberianos”), a fin de tramitar y satisfacer las nuevas y crecientes demandas ciudadanas, así como dar cuenta de las propias transformaciones en los roles y funciones de los Estados Nacionales.

Es precisamente bajo el sistema republicano de gobierno y con la división de poderes en ramas y órganos del poder público, que se desarrolla el sistema de controles públicos; junto con este, los llamados órganos de control y los distintos instrumentos previstos para ejercer el control público están consagrados constitucional y legalmente. De acuerdo con Moreno (2014), en términos generales, este control público tiene un triple carácter: en primer lugar, es político y está reservado a los órganos que encarnan el ideal democrático, es decir, los congresos o legislaturas, y está encaminado a evaluar si la acción de la AP está de acuerdo con los fines del Estado. En

segundo lugar, es de carácter técnico, en cabeza de los órganos de control, quienes deben ser independientes y se ocupan de verificar la legalidad, los aspectos financieros, contables, patrimoniales, operativos, los resultados, entre otros. Por último, además de estos controles institucionales, en el marco de una verdadera democracia debe operar el control social (2014, p. 25).

Hablar de control público hoy en día implica, de manera ineludible, asociarlo al Estado abierto y a la gobernanza, cuestiones que en los últimos años se fundamentan desde la academia —trabajos como los de Oszlak, (2014) y Pollit y Bouckaert, (2004)— y se propagan desde distintos espacios gubernamentales y organizaciones internacionales. En el ámbito latinoamericano, vale la pena anotar que en 2016 a instancias del CLAD se aprobó la Carta Iberoamericana de Gobierno Abierto (en adelante CIGA) en el marco de la XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, que tuvo lugar en Bogotá, Colombia. La CIGA retomó y articuló una serie de principios contenidos en Cartas precedentes a fin de proporcionar una ruta para la apertura gubernamental en Iberoamérica (CLAD, 2016). Cabe decir que la mayoría de los gobiernos en América Latina, en los últimos años, incorporaron en sus planes de acción diversas iniciativas y proyectos con el objetivo de aumentar la capacidad institucional, de cara a una gestión abierta y con mecanismos de control acordes y efectivos. En otras palabras, el control público en la actualidad es indisociable de los principios de transparencia, rendición de cuentas y gestión participativa, todos ellos elementos constitutivos de la nueva gobernanza.

Colombia no ha sido ajena a este proceso. Prueba de ello es que, desde la Constitución de 1991 en adelante, ha experimentado diversos cambios institucionales a fin de adaptarse a las tendencias globales previamente señaladas. Como plantea Isaza (2015, p. 340), se fortalecieron los pesos y contrapesos, la estructura y el funcionamiento de los órganos de control independientes, el *accountability social* y distintos mecanismos de participación democrática.

En el mismo sentido, Restrepo (2011) plantea que atendiendo al modelo de nueva gestión pública en auge en los años ochenta y noventa

2 Dato obtenido de la Secretaría de Hacienda de Medellín, 2015.



del siglo XX, la Constitución de 1991 adopta un criterio de especialización funcional, por fuera de la jerarquización de las ramas del poder público, sobre todo la ejecutiva, “consagrando la existencia autónoma e independiente de los organismos de control, de las autoridades electorales y de ciertos órganos y entidades que antes hacían parte de la rama ejecutiva o que se crean a partir del nuevo régimen constitucional” (2011, p. 311)

## **1.2. Participación ciudadana y control social**

Para abordar la cuestión del control social al PP en Medellín en los últimos cinco años, se partió de la categoría participación ciudadana. Esta categoría se aborda en dos sentidos: como acción política y como derecho. Lo primero supone analizarla desde el punto de vista politológico y sociológico, lo cual implica reconocerla como el conjunto de acciones dirigidas a influir en el proceso político democrático, mediante el voto, la militancia en un partido político, la deliberación e incluso la protesta social, y demás modalidades no institucionalizadas de participación. Igualmente, vale la pena mencionar que, en las distintas definiciones de participación entendida como acción política, se hace referencia a la participación de los ciudadanos en acciones voluntarias relativas al gobierno y a la política en sentido amplio y que no está restringida a la contienda electoral (Sancari, 2016, p. 20). En la actualidad, y en función del diseño y formulación de políticas públicas, el Estado debe alentar la participación y así buscar no solo un aumento en la legitimidad, sino de la eficacia de los gobiernos que se benefician con las capacidades de la ciudadanía. Esta participación como acción, debe ir de la mano de derechos como la libre expresión, la libre asociación y la libertad de prensa y de opinión.

Por otro lado, siguiendo al mismo autor (con un enfoque más jurídico), la participación —entendida como derecho— implica pensarla como un derecho fundamental asociado a la dignidad humana, a la autonomía y a la libertad e igualdad de las personas. Cobra importancia resaltar en este punto los aportes de autores como Rawls y Waldron, citados por Sancari (2016, p. 30), en el sentido que defienden el ideal de una participación constante y equitativa en los asuntos públicos, al combinar un

modelo de participación y deliberación.

Con base en esto último, y teniendo en cuenta las transformaciones que datan de la década del 2000 en América Latina, se crean una serie de mecanismos de participación ciudadana que buscan ahondar en la cogestión, la corresponsabilidad, la eficacia de las políticas y, de esa manera, pasar de la gobernabilidad a la gobernanza como modelo de administración de lo público, que involucra a la ciudadanía en la toma de decisiones. Todo ello, con la idea de transitar de una democracia formal, legal y representativa a un modelo sustantivo, material, social y participativo, en donde los “mecanismos de participación, con la creación de espacios de cogestión en niveles comunales, contribuirán a convertir al ‘ciudadano votante’ en ciudadano directamente interviniente en el contenido y diseño de las políticas públicas” (Sancari, 2016, p. 37).

Dentro del ordenamiento jurídico colombiano, a nivel constitucional, se encuentra que la participación ciudadana se refiere al derecho que tiene todo ciudadano a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político (Const., 1991, art. 40). Igualmente, el artículo 270 superior se refiere a las formas y sistemas participativos para vigilar la gestión pública en los diferentes niveles administrativos y sus resultados (Const., 1991, art. 270). Desde el punto de vista legal, se destacan las leyes 134 de 1994 y 1757 de 2015 sobre promoción y protección del derecho a la participación democrática, y la Ley 850 de 2003 sobre veedurías ciudadanas.

## **1.3. El presupuesto participativo en Medellín**

Los antecedentes del PP a nivel internacional, específicamente en Iberoamérica, se remontan a los años 80 del siglo pasado. Su origen se encuentra en la ciudad de Porto Alegre, Brasil, donde el PP se concibe fundamentalmente como una forma de democracia participativa, un mecanismo de cogestión, un instrumento para la descentralización del gasto y un importante vehículo de inclusión social (Urán, 2007). Los inicios de la década del 2000 corresponden a la masificación del proceso en Brasil, con la expansión a numerosos municipios, y luego su “exportación” a otros países. Además del caso brasileño, se destacan algunas prácticas del PP en Argentina y España. Actualmente, se constata que muchos países latinoamericanos han

adoptado iniciativas similares a nivel local, entre ellos: México, Bolivia, Uruguay, Colombia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana, El Salvador, Perú y Chile. Es de notar que el grado de institucionalidad del PP en América Latina es disímil, en cuanto a la formalización del proceso y la legislación que lo ampara —en algunos casos inexistente— (Montecinos, 2012).

Más allá de la diversidad de experiencias, existe cierta coincidencia en la literatura consultada en cuanto a la definición del PP como:

(...) una herramienta de política pública que garantiza la participación ciudadana en la toma de decisiones públicas relativas a los gastos de inversión. Dicha participación implica no solo que la comunidad exprese directamente (a través de asambleas, debates y consultas) cuáles son sus necesidades en materia de bienes públicos, sino que las priorice, participe en la formulación de proyectos y proponga la distribución de recursos de inversión. (Franco, 2010, p. 54)

Es decir, el PP procura establecer una práctica de cogestión que rompe con las barreras burocráticas existentes entre la AP y la ciudadanía.

Si se tiene en cuenta que el PP es un mecanismo que permite entregarle un porcentaje de los recursos de inversión a la comunidad, para que ella directamente decida en qué gastarlos, la pregunta por el control de estos se vuelve necesaria. En este orden de ideas, si el PP implica el manejo de recursos públicos a partir de un ejercicio de democracia participativa, los controles al mismo no sólo deben ser de tipo ciudadano, sino también de tipo fiscal, presupuestario y político.

Para el caso de Medellín, el Acuerdo Municipal 43 de 2007 creó e institucionalizó la planeación local y el PP en el marco del Sistema Municipal de Planeación. El artículo 63 de este acuerdo definió el PP como una “herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos que hacen parte del presupuesto anual del municipio” (2007, art. 63). Aunado a lo anterior, se debe destacar que en 2017 el Concejo de Medellín, por iniciativa de la Administración, como de la Secretaría de Participación Ciudadana, promulgó el Acuerdo Municipal 28 de 2017, mediante el cual se profundiza en temas como las evaluaciones de impacto al PP, su incidencia en el Índice de Desarrollo Humano, la construcción de indicadores,

así como en la necesidad de hacer ajustes a los distintos tipos de control al mismo.

De esta manera, en el marco de la institucionalidad antes mencionada, el PP en Medellín ha sido una herramienta de gestión participativa de los recursos de inversión asignados a las comunas y corregimientos, los cuales hacen parte del presupuesto anual del municipio. Ello se concreta en el hecho de que el Departamento Administrativo de Planeación asigna un componente llamado PP que no puede ser inferior al 5% de dicho plan. Estos recursos se reparten de forma diferencial y equitativa, según las particularidades del territorio y las condiciones socioeconómicas de la población.

## 2. Proceso metodológico

Respecto a la metodología del proyecto, esta fue descriptiva y exploratoria mediante una estrategia de investigación cualitativa. Esto se llevó a cabo por medio de las siguientes técnicas de investigación: revisión documental y normativa respecto a los controles a la AP en Colombia y, especialmente, para el PP en Medellín. Adicionalmente, se ocupó de describir las cualidades del control social al PP en la ciudad de Medellín desde 2012 a 2017, a partir del análisis de las encuestas de percepción ciudadana, la revisión de la agenda noticiosa y la realización de entrevistas a actores clave. Para la sistematización de la información se emplearon herramientas como las bases de datos especializadas de la Biblioteca de la Universidad EAFIT (Descubridor) y el software de análisis cualitativo ENVIVO.

Partiendo de lo anterior, este trabajo se ejecutó en dos etapas: primero, se realizó la revisión de la literatura especializada desde el derecho público y la ciencia política. Se analizaron en particular los textos de Restrepo (2015), Santofimio (1998), Rodríguez (2015), Moreno (2014), Oszlak (2014) y Sancari (2016), entre otros. Luego se llevó a cabo la revisión normativa, particularmente normas de la Constitución de Colombia, como la Ley 1757 (2015), la Ley 1755 (2015), la Ley 1712 (2014), los Acuerdos Municipales 43 de 2007 y 28 de 2017, entre otros. Por otra parte, se revisaron las encuestas de percepción ciudadana del Observatorio de Medellín Cómo Vamos, entre 2009 y 2017, así como la agenda noticiosa sobre el control social al PP en Medellín entre 2012 y 2017. Posteriormente, se procedió a la sistematización de la información por medio de mapas conceptuales, sistemas categoriales, análisis



de prensa, cuadros normativos, estructuración de la matriz de análisis y fichas bibliográficas.

En segundo lugar, se efectuó el trabajo de campo a través de la realización de siete entrevistas<sup>3</sup> semiestructuradas a actores clave respecto al control social sobre el PP en Medellín, distribuidos así: tres concejales del municipio de Medellín, dos funcionarias del gobierno municipal, específicamente de la Secretaría de Participación, y dos directoras de Veedurías u Observatorios ciudadanos; todos accedieron a ser entrevistados con previo consentimiento informado<sup>4</sup>. En todo este proceso se tuvieron en cuenta tanto los diarios de campo de los investigadores como la observación en campo sistematizada a partir de memos. La metodología también involucró la construcción de la siguiente matriz analítica (Tabla 1) que sirvió de estructura para las entrevistas, para volcar la información y clasificarla:

A continuación, se presentan algunos de los hallazgos obtenidos en cuanto a la revisión documental y normativa respecto a los controles a la AP en Colombia y, en especial, al PP en Medellín. Igualmente se evidencian los resultados con relación al control social al PP, a partir del análisis de las encuestas de percepción ciudadana, la revisión de la agenda noticiosa y las entrevistas a los actores clave.

### 3. Algunos hallazgos

#### 3.1. Los controles a la AP en Colombia

A partir de la revisión normativa y doctrinaria se encuentra que, dentro de la estructura del poder público en Colombia, están previstos una serie de controles sobre las actividades de la AP: control administrativo, fiscal, político, disciplinario y social. Estos controles están establecidos en la Constitución, las leyes y las sentencias de las Altas Cortes, los cuales se describen a continuación:

##### a. El control administrativo

Es un tipo de autocontrol de la administración y se realiza a través de las oficinas de control interno. Fue creado para complementar el control externo de la gestión financiera del Estado. Así, el inciso 2 del artículo 209 de la Constitución política establece: “La administración pública, en todos sus órdenes tendrá un control interno que se ejercerá en los términos que señale la ley” (Const., 1991, art. 209). En ese sentido, todas las entidades públicas de cada uno de los entes territoriales están obligadas a diseñar procedimientos de control interno el cual es el conjunto de métodos que una entidad adopta, con el fin de que todas las actividades dentro de ella se realicen de acuerdo con las normas constitucionales y legales vigentes (Ley 87 de 1993).

Adicionalmente, dentro del control administrativo, también se encuentra el financiero o también llamado *control económico*, el cual es ejercido por la Dirección General de Presupuesto y por el Departamento Nacional de Planeación (DNP), quienes se encargan de calificar los resultados

**Tabla 1.**

*Matriz Analítica*

Tipo de control	Actores		
	Concejales	Personería / Medellín Cómo Vamos	Secretaría de Participación Ciudadana
Control político			
Control social			
Control fiscal			

**Fuente:** elaboración propia. Semillero de investigación, Gobierno y Políticas Públicas, Universidad EAFIT.

3 Los resultados de las entrevistas no son estadísticamente significativos toda vez que se privilegió una representatividad sustantiva, pues se buscaba cubrir las situaciones sociales de mayor relevancia para la investigación (Corbetta, 2003).

4 Los extractos de las entrevistas se transcribieron literalmente.

alcanzados y medir la eficacia y la productividad de la gestión presupuestal. Cabe resaltar que el DNP tiene la responsabilidad del diseño y la organización de los Sistemas de Evaluación de Gestión y Resultados de la Administración Pública, mediante un indicador sintético que incluye un componente fiscal desde el año 2000<sup>5</sup>, en lo relacionado con políticas y proyectos de inversión. Este control es ejercido por la misma AP, pues ambos órganos pertenecen al Poder Ejecutivo.

### **b. El control disciplinario**

Es realizado por el Ministerio Público, en cabeza del Procurador General de la Nación, el Defensor del Pueblo y los Personeros Municipales. Así, a los agentes del Ministerio Público les corresponde la guardia y promoción de los derechos humanos, la protección del interés público y la vigilancia del cumplimiento de la Constitución, las leyes, las decisiones judiciales y los actos administrativos (Santofimio, 1998, p. 386). Es decir, el Ministerio Público interviene en diversas esferas públicas en procura del cumplimiento de la ley y la recta administración de justicia. La concepción del Ministerio Público en el derecho colombiano es "(...) una función en cabeza de varias autoridades, aunque bajo la dirección suprema del Procurador General de la Nación en los términos del artículo 275 C.P." (1998, p. 385).

### **c. El control fiscal**

Este control está a cargo de la Contraloría General de la República y de las contralorías departamentales y municipales (en los municipios donde las hubiera). Mediante el control fiscal se vigila la gestión de los ingresos y gastos de la Administración y de los particulares o entidades que manejan fondos o bienes de la nación. Este control se fundamenta en valores como la eficiencia, la eficacia, la economía, la equidad y la valoración de los costos ambientales. En el ejercicio del control fiscal se implementan ciertos mecanismos como el control de legalidad, control de gestión, control de resultados y revisión de cuentas. Cabe aclarar que la Constitución de 1991 eliminó el control fiscal previo y lo sustituyó por el control fiscal posterior y selectivo, el cual es

ejercido por la Contraloría General de la República.

Igualmente, existen leyes ordinarias que regulan el control fiscal: Ley 42 de 1993, sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen; Ley 330 de 1996, por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política de Colombia (1991) y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales; como la Ley 617 del 2000, por la cual se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización y la racionalización del gasto público nacional. Por otra parte, el estatuto anticorrupción está regulado por la Ley 1474 del 2011.

### **d. El control político**

A nivel nacional lo realiza el Congreso de la República, el cual se vale de cuatro mecanismos, según Restrepo (2015):

- 1) Citación a los ministros a las sesiones plenarias o a las comisiones constitucionales.
- 2) Citación a los jefes de departamento administrativo a las comisiones constitucionales.
- 3) Realización de un examen sobre el informe de la ejecución de los planes y programas que hace referencia el Art 325 de la Constitución.
- 4) Aprobación de la cuenta general del presupuesto y del tesoro. Así mismo, se destaca que en los entes territoriales el control político lo ejercen las Asambleas Departamentales y los Concejos Municipales, como órganos colegiados encargados de hacer este tipo de controles a los actos y dineros de la administración local. (p. 475)

### **e. El control social**

Este tipo de control sobre los actos y recursos de la AP es un derecho y un deber de la ciudadanía para vigilar y fiscalizar la gestión pública y la prestación de servicios ofrecidos por el Estado o por particulares que cumplan función pública. El control social es una modalidad de participación ciudadana y uno de sus principales ejes, que está consagrado en el art. 270 de la Constitución (Const., 1991, art. 270). De esta manera los ciudadanos, individualmente considerados o de manera colectiva, le hacen seguimiento y control a las políticas públicas, intervienen en su

5 Ver en la página web del DNP este indicador: <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>





formulación y diseño, velan por el uso correcto de los recursos públicos, supervisan la ejecución de los contratos estatales y previenen riesgos en la gestión pública. En otras palabras, mediante el ejercicio constante y activo del control social, el ciudadano puede influir, orientar, corregir y evaluar las políticas públicas con el fin de lograr los propósitos de estas.

Según la Ley 1757 de 2015, a través del control social se busca fortalecer la cultura de lo público, prevenir hechos de corrupción, fortalecer la participación ciudadana y apoyar la labor de los órganos de control independientes. El control social se concreta mediante el uso de diferentes mecanismos de participación ciudadana, como el derecho de petición, las acciones constitucionales de tutela, populares, de grupo, de cumplimiento, o mediante reclamos, quejas, denuncias, etc.

De igual manera, algunas leyes relacionadas con el control social buscan desarrollar derechos fundamentales como el derecho al acceso a la información pública, el derecho de petición y la participación democrática, entre otros. Ejemplos de estas leyes son las estatutarias: Ley 850 del 2003, por medio de la cual se reglamentan las Veedurías Ciudadanas; Ley 1755 del 2015, por medio de la cual se regula el derecho fundamental de petición; Ley 1712 del 2014, por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones; Ley 1757 del 2015, por la cual se establecen disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática; y la Ley 136 de 1994, por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios.

Finalmente, una forma de concretar el control social es a partir de las Veedurías Ciudadanas<sup>6</sup>, las cuales actúan mediante la acción colectiva promovida por movimientos sociales. Estas pueden estar acompañadas por el Ministerio Público, en especial mediante las Defensorías del Pueblo y las Personerías Municipales, quienes velan por la protección de los derechos de los ciudadanos (en este caso, por el derecho a la participación ciudadana). Frente al control social ejercido directamente por la ciudadanía, hay que considerar, siguiendo a Marín (2008), que hoy el

control de lo público trasciende lo exclusivamente estatal y la institucionalidad, pues las relaciones entre Estado y sociedad se han transformado y exigen de esta última nuevos roles asociados a la coordinación, cogestión, vigilancia y control sobre lo público (2008, p. 196).

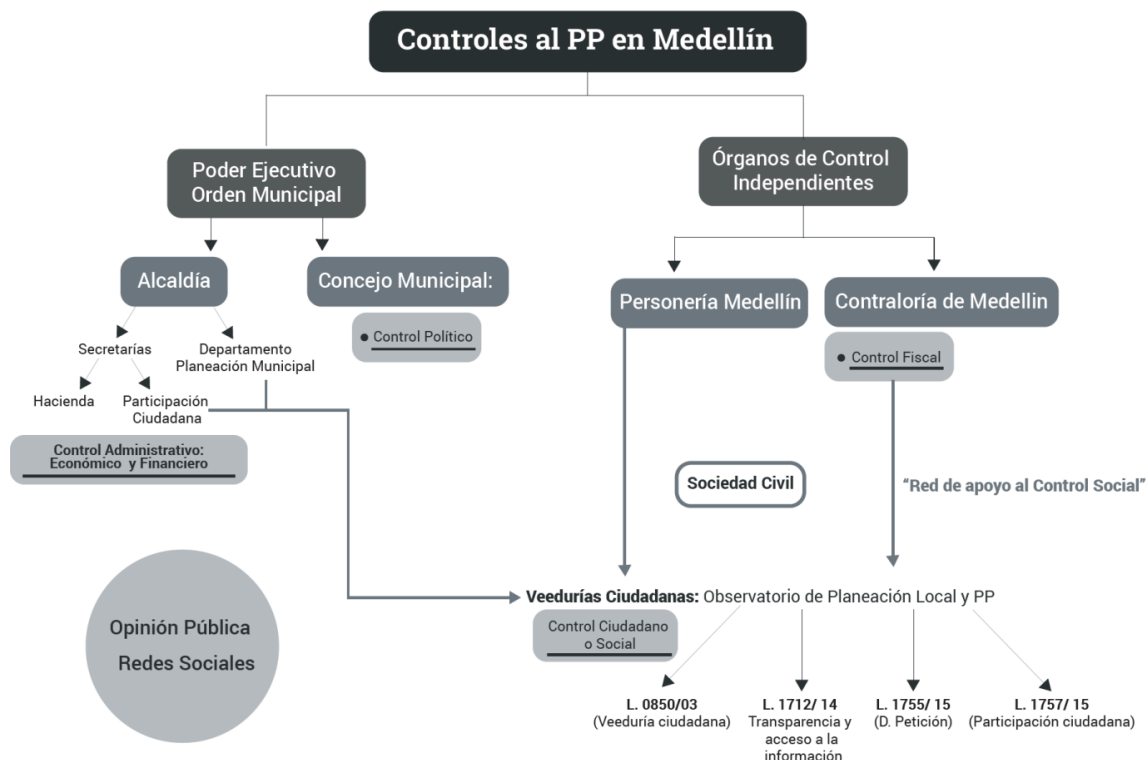
De todo lo anterior, se puede observar que en Colombia existen formalmente diversos controles a los actos de la AP y específicamente sobre el manejo de los recursos públicos. Estos controles son coherentes con las nuevas tendencias de la AP, relativas al Estado abierto, la transparencia de los actos gubernamentales y la rendición de cuentas, entre otras.

### 3.2. Los controles al PP en Medellín

Estos controles mencionados previamente operan también para el PP en Medellín, de acuerdo con lo estipulado en la Constitución Política y las leyes. De esta manera, el *control político* es ejercido por el Concejo de Medellín que, por medio de citaciones a ediles y líderes sociales de las comunas de la ciudad, realiza rendiciones de cuentas y seguimiento a los dineros del PP invertidos en diferentes proyectos. Esto puede evidenciarse en las actas del Concejo donde se recoge toda la información de dichas reuniones. Así mismo, el *control fiscal* lo realiza la Contraloría de Medellín, es posterior y selectivo. Se destacan los derechos de petición por parte de la ciudadanía, cuando se presume una irregularidad en algunos de los proyectos ejecutados con dineros del PP. Estos reportes se pueden solicitar a la Contraloría de Medellín y se encuentran en los registros de esta. Por otro lado, el *control social* es ejercido por la ciudadanía a través de Veedurías Ciudadanas y Observatorios, para esto cuentan con el apoyo de la Secretaría de Participación Ciudadana y más específicamente del Observatorio de Planeación Local y PP. La participación ciudadana se puede observar en las diferentes denuncias, quejas y reclamos que se hacen ante el Concejo y la Contraloría de Medellín, como en la asistencia a eventos del PP y los encuentros realizados por la Secretaría de Participación.

En resumen, en Medellín existe un gran desarrollo normativo acerca de los diversos controles al PP (social, político y fiscal), los cuales

6 Consagradas constitucionalmente a partir del artículo 91 y reglamentadas por las leyes 850/03 y la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana 1757/15.



**Figura 1.** Controles al presupuesto participativo.

**Fuente:** elaboración propia. Semillero de investigación, Gobierno y Políticas Públicas, Universidad EAFIT.

se concretan en el plano de lo formal, tal como se puede observar en la Figura 1:

### 3.3. El control social al PP en Medellín

Partiendo de reconocer que el PP en Medellín ha sido concebido como un mecanismo que permite entregarle un porcentaje de los recursos de inversión a la comunidad para que ella decida de forma directa en qué gastarlos, cobra importancia el tema del control social como una garantía constitucional y como un mecanismo de participación y veeduría ciudadana, tal como se verá a continuación:

Según el Acuerdo Municipal 28 de 2017, por medio del cual se modifica el Acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el Sistema Municipal de Planeación del Municipio de Medellín, el PP se concibe como un mecanismo de asignación equitativa, racional, eficiente, eficaz y transparente de los recursos públicos, el cual queda inmerso dentro Sistema Municipal de Planeación y cuenta con tres

subsistemas: el de Articulación de la Planeación, un subsistema de Organización y Formación para la Participación Ciudadana en la Planeación, y un Subsistema de Seguimiento, Evaluación y Control del Proceso de Planeación. Este último, tiene como objetivo diseñar e incorporar acciones relacionadas con la evaluación y el control de las gestiones y los resultados obtenidos. De manera particular, dicho control social concierne a las veedurías ciudadanas, las juntas de vigilancia, las auditorías ciudadanas y demás instancias de participación ciudadanas; el seguimiento y evaluación le compete al Departamento Administrativo de Planeación y el autocontrol es realizado por la Secretaría de Evaluación y Control o quien haga sus veces.

Entre los hallazgos a destacar de la investigación, llama la atención el conocimiento general que tiene la ciudadanía sobre el PP. Según el análisis de las encuestas de percepción ciudadana del Observatorio de Medellín Cómo Vamos<sup>7</sup> (2009-2017) se evidencia que dicho conocimiento, ha

7 <https://www.medellincomovamos.org/quienes-somos/>



aumentado de un 19% a un 65% de los encuestados (Figura 2):

Hay que tener en cuenta, en este punto, que la encuesta no indaga acerca de la existencia de controles al PP, por consiguiente, no arroja un dato directo con relación a si la ciudadanía lo controla o no. De allí se puede inferir que no es posible controlar aquello que no se conoce. En ese sentido, la directora del Observatorio afirma:

Si bien existen los controles al PP, dentro de los que están los mecanismos de control social o ciudadano, se presentan debilidades. Así, por ejemplo, por parte de Medellín Cómo Vamos, en la encuesta de percepción, sólo se indaga acerca del conocimiento del PP y de los diferentes programas, pero no de los controles al mismo (P. Restrepo, comunicación personal, 18 de septiembre de 2017).

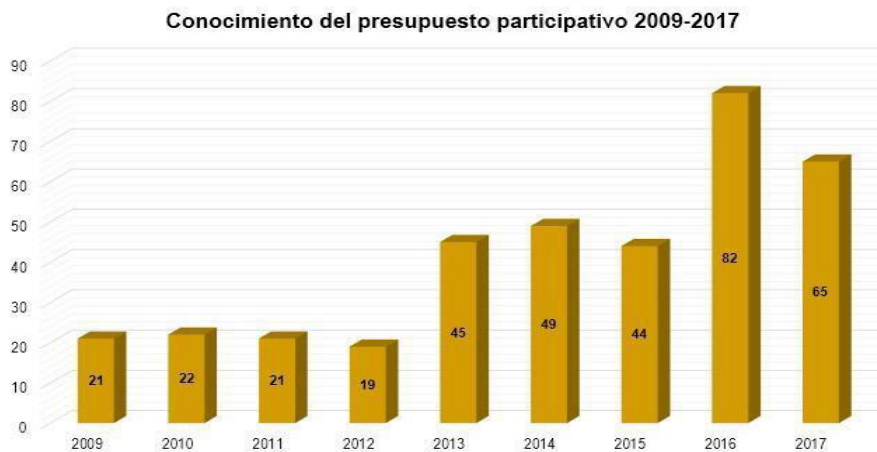
Esta misma idea se corrobora en la entrevista a uno de los concejales de Medellín, cuando expresa:

Hay poco control social, en parte porque poca gente conoce en general del PP y en consecuencia muy pocos ciudadanos hacen control social. El PP hoy tiene 140.000 mil personas que conocen de él, es el colmo que en una ciudad que tiene 2.400.000 mil habitantes solamente 140.000 mil

personas conozcan del PP [...] y no solamente que conozcan su función, su participación y cómo debe hacerse el PP, estamos buscando que las próximas reuniones y asambleas del PP si quiera logremos que 1.000.000 de personas tengan conocimiento del PP, lo que significa el PP y que lo conozca no solo el viejo o el presidente de la Acción Comunal o de las JAL, que lo conozca también el líder del barrio (R. L. Yepes, comunicación personal, 31 de octubre de 2017).

Igualmente, es significativo el hecho de que los otros dos concejales entrevistados no se hayan pronunciado con relación al control social al PP, a pesar de que la pregunta se les hizo de manera directa. Por otra parte, la escasa presencia del tema en la agenda noticiosa de la ciudad también refuerza la idea de la falta de conocimiento acerca del PP y del control ciudadano al que está sujeto. Es decir, de la búsqueda en las noticias locales sobre el PP en Medellín, más exactamente en el tema del control social al PP, se puede inferir que ha sido tocado de manera muy tangencial. Sólo se hallaron 28 noticias sobre PP y ninguna de ellas da cuenta de controles al PP y mucho menos del control social.

Pese a lo anterior, aunque el conocimiento del PP y de sus controles, en especial el social, son poco sistemáticos, en los últimos cinco años se ha avanzado al respecto, pues el hecho de que hoy



**Figura 2.** Conocimiento del presupuesto participativo 2009-2017

**Fuente:** elaboración propia con base en las encuestas de percepción ciudadana del Observatorio de Medellín Cómo Vamos<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> En la ficha técnica de la encuesta de percepción ciudadana de Medellín Cómo Vamos, se manifiesta que el grupo objetivo es la población general, hombres y mujeres mayores de 18, de estratos sociales 1 al 6, residentes habituales del área urbana de Medellín en todas sus comunas. La muestra seleccionada sobrepasa las 1.500 encuestas.

exista un cambio normativo como el del Acuerdo 28 de 2017, que posibilita que instituciones como la Secretaría de Participación, las Veedurías y el Observatorio de Medellín Cómo Vamos, estén discutiendo sobre el PP y los controles a los que debe estar sujeto, hace que de alguna manera este tema se incluya en la agenda pública.

Adicionalmente, y frente al tema en particular de la rendición de cuentas necesaria para el control social, la directora de Medellín Cómo Vamos expresa la necesidad de focalizar la misma al PP, en tanto hasta el momento solo se aborda de manera general. Es decir, de acuerdo con la entrevistada, es claro que si Medellín Cómo Vamos le pide a la Administración Municipal que le muestre en qué se ha ejecutado el PP en un año determinado, lo más seguro es que se le provea esta información. El problema radica en que esto debería encontrarse vía información pública y no es así (P. Restrepo, comunicación personal, 18 de septiembre de 2017). Llama la atención que si bien la misma Administración afirma que se hace rendición de cuentas cada año y que existe “el día blanco” de la transparencia (que se lleva a cabo para determinar cuál ha sido la inversión del PP), sin embargo, desde Medellín Cómo Vamos, se afirma que dentro de las principales falencias a los controles al PP está la inexistencia de un seguimiento sistemático al mismo. En palabras de su directora, no obstante, se realiza una rendición de cuentas anual:

Esta es muy general ya que no se le hace “zoom” al PP, es decir, no hay un espacio en el que se informe a la ciudadanía sobre la ejecución de este, las obras en que se ha destinado y el proceso de los proyectos en los que se ha invertido y los controles al mismo, en particular el ciudadano o social (P. Restrepo, comunicación personal, 18 de septiembre de 2017).

En cuanto al control social de la Personería de Medellín, se destaca, de acuerdo con la Directora del Observatorio de Planeación que:

La Personería de Medellín elabora un informe al final de cada año sobre Derechos Humanos y ahí nosotros como Observatorio hacemos nuestro aporte dando cuenta de las diferentes actividades que se hicieron durante el año transcurrido, como por ejemplo: acompañamiento a las comunidades, actividades de inspección, vigilancia y control y dentro de esas actividades de vigilancia decimos

cuál fue el derecho al que se le hizo inspección (por ejemplo, participación) y cómo se presentó este derecho en las comunidades (A. Maya, comunicación personal, 31 de octubre de 2017).

En ese mismo sentido, la entrevistada aclaró que la Personería de Medellín hace un control a casos específicos del PP, es decir, a proyectos puntuales que se hayan denunciado por irregularidades que se puedan estar presentando en el tema de la participación ciudadana. Así:

Cuando empezamos con el estudio del proyecto hacemos una visita al lugar donde se está desarrollando y posteriormente generamos un informe sobre lo que encontramos allí y si se encontró alguna alerta que puede ser: no hubo participación de la comunidad o la información del presupuesto invertido no corresponde con lo que se está llevando a cabo; remitimos el caso a Vigilancia Administrativa, área de disciplinares, Planeación Local o Participación Ciudadana, según el caso. Nuestro control al PP es más enfocado a la participación de la comunidad en la priorización del presupuesto, lo que hacemos es conseguir pruebas sobre algún tipo de irregularidad y luego la enviamos al área encargada (A. Maya, comunicación personal, 31 de octubre de 2017).

De lo anterior se colige que el Observatorio de Planeación de la Personería hace un llamado de atención a la misma Administración Local para alertar de una eventual irregularidad y denuncia ante otros entes de control, como la Contraloría Municipal, frente a problemas fiscales y al Concejo de Medellín para el caso del control político. Es decir, se evidencia la manera como el control social ejercido por el Observatorio de la Personería de Medellín incide en el despliegue de otro tipo de controles interno y externos.

Finalmente, según las funcionarias de la Secretaría de Participación entrevistadas, la misma Administración se ocupa del autocontrol al PP, pero se evidencia apatía de la ciudadanía en cuanto a la participación en los procesos de este y su control, lo cual se profundiza debido a la existencia de canales clientelares al interior del PP que desestimulan dicha participación. Esto concuerda con las cifras de la Secretaría de Participación, obtenidas mediante derecho de petición, que muestran la baja participación de la ciudadanía en el período de estudio (ver Figura 3). Por lo anterior, en palabras de las



entrevistadas, “la actual Administración ha querido resignificar e impulsar la participación ciudadana” (Tamayo y Echeverri, comunicación personal, 19 de octubre de 2017). Esto quedó contemplado no sólo en el Plan de Desarrollo Municipal vigente, sino en el Acuerdo 28 de 2017 y en los ajustes institucionales para mejorar y apoyar este proceso.

### Conclusiones y recomendaciones

Con la revisión normativa y doctrinaria realizada, se concluye que en Colombia existen formalmente diversos controles a los actos de la AP y específicamente sobre los actos de los funcionarios públicos y el manejo de los recursos públicos. La concepción de estos controles, como se pudo ver, es coherente con las nuevas tendencias de la AP relativas al Estado abierto, la transparencia de los actos gubernamentales, la rendición de cuentas y la gobernanza.

Teniendo en cuenta los hallazgos de la investigación, es posible afirmar que, pese al innegable avance en términos de “ingeniería institucional” del control público a nivel nacional y que el PP en Medellín está claramente sujeto a los controles propios de la AP, es en la implementación de estos donde se identifican dificultades, en especial en lo relativo al control social.

Las fallas en la implementación de este control encontradas se relacionan con los siguientes tres aspectos: la transparencia de la información

acerca del proceso del PP y de sus controles, la rendición de cuentas y la baja participación ciudadana, lo que incide en que específicamente el control social al mismo resulte bajo. En ese orden de ideas, si bien el conocimiento de la ciudadanía respecto al PP ha crecido en los últimos cinco años, este conocimiento es general e incipiente, lo cual obstaculiza un adecuado control al mismo. Lo anterior se refuerza con la escasa presencia del tema del PP y de sus controles en la agenda noticiosa de la ciudad, así como la falta de sistematicidad en la información que provee la Administración, aun cuando se trata de un tema relevante en la agenda pública, sobre todo si se tiene en cuenta la magnitud de los recursos invertidos en el PP. A ello se suma que la información no está disponible en los portales y páginas web de la Administración, sino que los Observatorios y la ciudadanía en general deben solicitarla vía derechos de petición. Con respecto a la rendición de cuentas, se constata que existe de manera general un *accountability* vertical, que no se focaliza específicamente a las inversiones hechas con el PP, es decir, no se evidencian espacios propiciados por la Administración donde se informe de manera constante y sistemática acerca de la ejecución del PP. Por último, no obstante, se observan esfuerzos sostenidos por parte de la Administración en búsqueda de resignificar la participación ciudadana en los procesos del PP; la misma aún es baja, según reflejan las cifras oficiales. Esto se asocia a prácticas clientelares que persisten



**Figura 3.** Participación ciudadana en asambleas barriales 2012-2017

**Fuente:** elaboración propia con datos de la Secretaría de Participación<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Se destaca que en 2014 no se cuenta con datos debido a que estaba en curso una demanda al Acuerdo 43 de 2007 y por tanto no se hicieron Asambleas, mientras que, en 2017, al momento de escribir este texto, aún no se habían realizado las Asambleas.

en las comunidades y a un proceso de elitización de la participación, al cual aluden la mayoría de los entrevistados en sus consideraciones, como un elemento explicativo del escaso interés ciudadano en participar en los procesos del PP y sus controles.

Con base en estos elementos conclusivos, se plantean a continuación algunas recomendaciones:

Se requiere que la información del PP sea más visible para la ciudadanía en general, más transparente, de acceso fácil y directo. Adicionalmente, que dicha transparencia no sea solo financiera y fiscal, en términos presupuestales, sino que también sea política, en el sentido de que los resultados del PP se reflejen directamente en los procesos de rendición de cuentas anuales. En particular, se demanda organizar un Sistema de Información del PP que sea pertinente, ágil, completo, oportuno y actualizado. Asimismo, es necesario presentar la información (rubros, bancos de proyectos y ejecuciones) de manera más clara y accesible al público en general. Por ello, se vuelve imprescindible diseñar indicadores que ayuden a ejercer el control ciudadano al PP y promover dicho ejercicio mediante la participación activa en las veedurías ciudadanas, en compañía de la Personería de Medellín y de la Secretaría de Participación. Igualmente, se debe profundizar en la capacitación a los actores involucrados en dicho control y a la ciudadanía en general, en aras de una mayor vigilancia y fiscalización de la gestión de los recursos públicos. Lo anterior incidirá en el aumento de la participación ciudadana en lo referente al control social, toda vez que, a mayor conocimiento del PP, es esperable un mayor control al mismo por parte de la ciudadanía. Si el control social se vuelve más eficaz, esto redundará en el mejoramiento de la política pública del PP en Medellín, consolidándose así un círculo virtuoso en materia de participación ciudadana.

## Referencias

- Balbín, C. (2015) *Manual de derecho administrativo*. Buenos Aires. La Ley.
- Betancourt, C. (2005). Presupuesto participativo en Colombia. Caracterización, evolución y perspectivas: revisión conceptual. Bogotá: ESAP, Facultad de investigaciones.
- CLAD, (2016). *Carta Iberoamérica de Gobierno Abierto*. XVII Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Bogotá, Colombia.

- Colombia, Congreso de la República (1993, enero 27). *Ley 42 de 1993: Sobre la organización del sistema de control fiscal financiero y los organismos que lo ejercen*. Bogotá: Diario Oficial N°. 40732.
- Colombia, Congreso de la República (1994, mayo 31). *Ley 134 de 1994: Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana*. Bogotá: Diario Oficial N°. 41.373.
- Colombia, Congreso de la República (1994, junio 2). *Ley 136 de 1994: Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios*. Bogotá: Diario Oficial N°. 41377.
- Colombia, Congreso de la República (1996, diciembre 11). *Ley 330 de 1996: Por la cual se desarrolla parcialmente el artículo 308 de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones relativas a las Contralorías Departamentales*. Bogotá: Diario Oficial N°. 42938
- Colombia, Congreso de la República (2000, octubre 9). *Ley 617 de 2000: Por la cual se reforma parcialmente la Ley 136 de 1994, el Decreto Extraordinario 1222 de 1986, se adiciona la Ley Orgánica de Presupuesto, el Decreto 1421 de 1993, se dictan otras normas tendientes a fortalecer la descentralización, y se dictan normas para la racionalización del gasto público nacional*. Bogotá: Diario Oficial N°. 44188
- Colombia, Congreso de la República (2003, noviembre 18). *Ley 850 de 2003: por medio de la cual se reglamentan las veedurías ciudadanas*. Bogotá: Diario Oficial N°. 45376
- Colombia, Congreso de la República (2007, junio 27). *Acto legislativo 01 de 2007: por medio del cual se modifican los numerales 8 y 9 del artículo 135, se modifican los artículos 299 y 312, y se adicionan dos numerales a los artículos 300 y 313 de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Diario Oficial N°. 46672.
- Colombia, Congreso de la República (2011, julio 12). *Ley 1474 de 2011: Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública*. Bogotá: Diario Oficial N°. 48128
- Colombia, Congreso de la República (2014, marzo 6). *Ley 1712 de 2014: Por medio de la cual se crea la Ley de Transparencia y del Derecho de Acceso a la Información Pública Nacional y se dictan otras disposiciones*. Bogotá: Diario Oficial N°. 49084
- Colombia, Congreso de la República (2015, julio 6). *Ley 1757 de 2015: Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática*. Bogotá: Diario



- Oficial N°. 49565
- Colombia, Congreso de la República (2015, junio 30). *Ley 1755 de 2015: Por medio de la cual se regula el Derecho Fundamental de Petición y se sustituye un título del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo*. Bogotá: Diario Oficial N°. 49559
- Colombia, Medellín, Concejo Municipal (2007, noviembre 8). *Acuerdo Municipal 43 de 2007: Por el cual se crea e institucionaliza la planeación local y el Presupuesto Participativo en el marco del Sistema Municipal de Planeación - Acuerdo 043 de 1996 - y se modifican algunos de sus artículos*.
- Colombia, Medellín, Concejo Municipal (2017, diciembre 21). *Acuerdo Municipal 28 de 2017: Por medio del cual se modifica el acuerdo 43 de 2007 y se actualiza el sistema municipal de planeación del municipio de Medellín*.
- Concejo de Medellín. (mayo 8 de 2017) Artículo 63. *Por Medio Del Cual Se Modifica El Acuerdo 43 De 2007 Y Se Actualiza El Sistema Municipal De Planeación Del Municipio De Medellín*. [Acuerdo Municipal 28 de 2017].
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículos: 40, 91, 135, 209, 270, 299, 300, 308, 312, 313. 2da Ed. Legis
- Corbetta, P. (2003). *Metodología y técnicas de investigación social*. Madrid, España: McGraw-Hill.
- DNP (2018) *Medición y análisis del desempeño integral de los municipios*. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/desarrollo-territorial/evaluacion-y-seguimiento-de-la-descentralizacion/Paginas/documentos-de-evaluacion.aspx>
- Franco, M. H. (2010). *La Gestión Pública Local en el ámbito metropolitano*. Medellín, Colombia: Área Metropolitana.
- Gómez, E. (2007). El presupuesto participativo entre democracia, pobreza y desarrollo. *Investigación y desarrollo*, 15(1), 56-77.
- Harmon, M. y Mayer, R. (1999) *Teoría de la organización para la administración pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Isaza, C. (2015). El diseño institucional para la rendición de cuentas. Una valoración del caso colombiano. *Gestión y Política Pública*, 24(2), 339-375.
- Marín, F. (2008). *Público y Privado*. Medellín, Colombia: TEMIS.
- Medellín Cómo Vamos. (2009-2017). Encuestas de Percepción [en línea]. Recuperado de <https://www.medellincomovamos.org/quienes-somos/>.
- Montecinos, E. (2012). Diseños institucionales y participación ciudadana en presupuestos participativos: los casos de Chile, Argentina, Perú, República Dominicana y Uruguay. XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Cartagena de Indias.
- Moreno, S. (2014). *Control público y gubernamental*. Buenos Aires, Argentina: Osmar D. Buyatti-Librería editorial.
- Oszlak, O. (2014). Gobierno abierto: Hacia un nuevo paradigma de gestión pública, en: Oscar Oszlak y Kaufman Ester (libro electrónico) *Teoría y práctica del gobierno abierto: lecciones de la experiencia internacional*, IDRC, RedGEalc y OEA, Agosto 2014.
- Pollit, C. y Bouckaert, G. (2004). *Public Management reform. A comparative analysis*. Oxford: Oxford University Press. 2nd. edition.
- Ramírez, M. y Franco, M. (2017) *Los controles al presupuesto participativo en Medellín* (proyecto de investigación). Universidad EAFIT, Medellín.
- Restrepo, J. C. (2015). *Hacienda Pública*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Rodríguez, L. (2015) *Estructura del poder público en Colombia*. Bogotá: Temis.
- Restrepo, M. (2011). La administración pública en la Constitución de 1991: sincretismo involuntario entre la burocracia, el gerencialismo y la gobernanza. *Estudios Socio-Jurídicos*, 13 (1), 365-388.
- Sancari, S. (2016). *La participación política en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires. Editorial Departamento de Publicaciones de la Facultad de Derecho UBA/La Ley.
- Santofimio, J. O. (1998). *Tratado de Derecho Administrativo: Acto administrativo, procedimiento, eficacia y validez (151)*. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Urán, O. A. (2007). La participación ciudadana en la planeación y financiamiento de la ciudad como institución democrática emergente. Los casos de Manchester, Medellín y Porto Alegre. *Revista Controversia*, (N: 189) 173-211.
- Valadés, D. (2005). *El control del poder*. Buenos Aires, Argentina: EDIAR.



**“DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA”**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 100x70cm

**Año:** 2016



# Activismo pragmático: animalismo y políticas públicas<sup>1</sup>

## Pragmatic activism: animalism and public policies

Milton Andrés Salazar 

Universidad de Caldas  
andres.salazar@ucaldas.edu.co

### Resumen

El presente artículo presenta un caso de incidencia en políticas públicas de un colectivo animalista (Identidad Animal, Manizales - Colombia) que, al mezclar estrategias micro y macropolíticas y agenciar un animalismo pragmático (integrando tácticas bienestaristas y abolicionistas), propone soluciones puntuales a problemas de maltrato y crueldad animal. Se realizaron entrevistas semiestructuradas a integrantes del colectivo y revisiones documentales sobre legislación animal y producción de conocimiento, tanto de académicos como de los colectivos animalistas. Se concluye que cuando los colectivos sociales apelan al pragmatismo privilegiando resultados sobre narrativas lúcidas y encasillamientos militantes, logran desarrollar una lectura política del contexto que los hace tener un mayor impacto sobre los hechos de injusticia que quieren transformar.

**Palabras Clave:** políticas públicas, animalismo pragmático, movimientos sociales, prácticas colectivas de resistencia, activismo.

### Abstract

The present article presents a case of incidence in public policies, where an animalist collective (Animal Identity, in Manizales – Colombia), mixing micro and macropolitical strategies and arranging a pragmatic animalism (integrating welfare and abolitionists tactics), proposes specific solutions to problems of abuse and animal cruelty. Semi-structured interviews were conducted to members of the collective and documentary reviews about animal legislation and knowledge production both academics and animalist collectives. It is concluded that when social collectives appeal to pragmatism privileging results on lucid narratives and militant placements, they get to develop a political reading of the context that makes them have a greater impact on acts of injustice that want to transform.

**Key Words:** public politics, pragmatic animalism, social movements, social collectives, collective practices of resistance, activism.

**Artículo:** Recibido el 9 de marzo de 2018 y aprobado el 18 de octubre de 2018

### Cómo citar este artículo

Salazar, MA (2019). Activismo pragmático: animalismo y políticas públicas. *Reflexión Política* 21(41), pp. 65-79.  
DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3283>

1 Este escrito es inspirado en el trabajo final de la especialización en "Políticas públicas para la igualdad en América latina" CLACSO. 2017.

## Introducción

Nuestras formas de entretenernos, alimentarnos y abrigarnos con los animales son construcciones sociales, producto de procesos históricos que generan lo que consideramos normal y por ende naturalizamos; de ahí que transmitamos estas prácticas culturales de generación en generación a través de dispositivos de enculturación como la familia, la escuela, la religión, los medios de comunicación, entre otros. Esta naturalización la vemos reflejada en numerosos episodios de la vida cotidiana colombiana, por citar algunos: las tradicionales cabalgatas, un desfile de jinetes con botellas de licor en la mano, que es observado por multitudes que se deleitan con las bestias. Probablemente si somos manizaleños<sup>2</sup> hemos sido invitados a una corrida de toros y si vivimos en el caribe a una riña de gallos o corraleja<sup>3</sup>. A la hora del almuerzo, en nuestras casas o en el restaurante donde sirven el popular “corrientazo”<sup>4</sup>, seguramente se nos ha ofrecido comer un exquisito trozo de “cadáver” de pollo, res, pez o cerdo. Muchos añoramos aquellas épocas de infancia en donde asistíamos por primera vez a un circo en donde veíamos un carismático chimpancé disfrazado de bailarín o tigres famélicos que cruzaban aros de fuego. Nos hemos vestido con chaquetas, bolsos, zapatos de cuero de vacuno o aspiramos a hacerlo. Si bien, estas prácticas son producto de un largo proceso cultural que produce performatividades, en algunas ocasiones tenemos la posibilidad de rechazar, resignificar o negociar dichas construcciones generando así cambios culturales.

Desde hace algunas décadas en el mundo occidental se han estado presenciando una serie de transformaciones con respecto a las maneras en las que nos relacionamos con los animales dentro de un amplio campo denominado “giro ecológico de la humanidad”, en el que se cuestiona la continuidad de uno de los regalos envenenados de la modernidad/Colonialidad: el antropocentrismo. En contravía se propone un nuevo régimen de comunalidad: el biocentrismo. Esencialmente, esta corriente asegura que todo ser vivo merece respeto moral, y que todos los seres vivos tienen el mismo valor y derecho de existir (Leopold, 2000). En este sentido, ese locus de superioridad del hombre otorgado en la modernidad bajo la sentencia “el hombre domina la naturaleza”, quedaría impugnado por una visión más armónica del hombre con ella.

Estas transformaciones han sido impulsadas, entre otros actores, por las luchas de los movimientos animalistas y ecologistas, quienes desde la década del setenta han planteado una serie de desacuerdos frente a las maneras tradicionales en que convivimos con los animales, agenciando tanto transformaciones culturales como normativas. La evidencia de esto es la creación de leyes, decretos, sentencias, políticas, programas y proyectos que buscan administrar institucionalmente lo que llamaríamos “el problema del maltrato a los animales”. Es preciso advertir, como lo plantea Martín-Criado (2005), que los problemas sociales no aparecen de la nada a la opinión pública; sino que estos requieren de todo un trabajo político de construcción:

Los “problemas sociales” se generan porque hay grupos, organizaciones que logran imponer la percepción de una determinada “realidad” como “problema social”, como algo que concierne a la totalidad de la población y que exige “soluciones” políticas urgentes. Y también: porque estos grupos y organizaciones encuentran un terreno abonado en las instituciones estatales o en el resto de la población para la imposición de una determinada realidad como problema social. (p. 87)

Han sido las prácticas de resistencia de los colectivos animalistas las que han generado una serie de articulaciones discursivas que han posicionado el problema del “maltrato animal” en la agenda pública de la mayoría de los estados occidentales y en particular en Colombia durante la última década.

2 Gentilicio para los habitantes de la ciudad de Manizales, lugar donde se realiza la investigación.

3 Es una fiesta popular en donde se lidian toros y multitudes de personas entran por su voluntad al ruedo a capotear a los animales.

4 Es un plato de comida que se sirve en restaurantes populares en Colombia; este se compone de ingredientes de bajo costo, para que pueda venderse a precios módicos. Usualmente está compuesto de sopa, alguna clase de carne, arroz o papa, ensalada y jugo de frutas.



El colectivo de investigación Pluriversos, Cultura y Poder<sup>5</sup>, lleva algunos años consolidando un Co-Laboratorio de acción colectiva que busca cartografiar un conjunto de luchas políticas en la región del Eje Cafetero en Colombia, en especial la ciudad de Manizales. Una de sus líneas se centra en el mapeo de colectivos sociales<sup>6</sup> de la ciudad, buscando comprender: generalidades, estructura y composición, identidades, redes, formación y producción de conocimiento propio, incidencia política y medios de comunicación.

En la dimensión de la incidencia política, se busca identificar además de otras formas de ejercer la política; su contribución en la construcción, ejecución y veeduría de políticas públicas. Precisamente es aquí donde se encuadra la pregunta orientadora de este escrito: ¿cuál es la incidencia de los colectivos sociales animalistas de la ciudad de Manizales en la construcción de la agenda pública (políticas, programas y proyectos) del gobierno local frente al problema del maltrato animal?

La selección del tema animalista, se justifica en la presencia creciente de prácticas colectivas de resistencia en la ciudad: plantones, marchas, conversatorios, mesas de trabajo y la elección como concejal, dos veces consecutivas, de uno de los líderes de un colectivo animalista; cabe resaltar que en la última elección fue el más votado. Esto se contrasta con una característica muy propia de Manizales: su tradicional feria, que tiene como elemento central las corridas de toros, siendo considerada una de las mejores plazas del país y del continente para este tipo de eventos.

La ruta metodológica consistió en:

1. Realizar un análisis documental sobre acción colectiva, políticas públicas, animalismo y legislación sobre los animales.
2. Efectuar algunas entrevistas semi-estructuradas a dos líderes del colectivo animalista, a un concejal animalista, a dos animalistas independientes, al funcionario público encargado del

tema animalista en la Alcaldía Municipal y a un líder político local.

3. Aplicar con el colectivo un instrumento de caracterización con 60 preguntas, que dan cuenta de las siguientes dimensiones: generalidades, estructura y composición, identidades, redes, formación y producción de conocimiento propio, incidencia política, medios de comunicación.

La investigación fue de corte cualitativo con un alcance descriptivo-interpretativo, fundamentado en la combinación de diferentes técnicas de recolección de información: entrevistas, caracterización, examen de materiales documentales y bibliográficos.

El documento se estructura en 5 partes: en la primera, presento una contextualización del movimiento animalista, sus tendencias y adversarios; además, explico algunos enfoques teóricos relevantes para el tema. En la segunda, expongo un breve estado de la cuestión sobre legislación y políticas públicas animalistas en Colombia. En un tercer momento, ofrezco un perfil del colectivo animalista *Identidad Animal*, su trayectoria, identidades y sus prácticas de resistencia y de contienda política, haciendo énfasis en la labor del concejal animalista originario de este colectivo. En la cuarta parte, evalúo la incidencia del colectivo en las políticas, programas y proyectos del gobierno local, mientras se discuten teóricamente los alcances, limitaciones y aprendizajes de estas formas de acción colectiva; para finalmente, exponer las conclusiones.

### Contextualizando el Animalismo

Como es ampliamente comentado en la literatura sobre movimientos sociales, a partir de la década del setenta del siglo pasado comienzan a emerger formas de acción colectiva diferentes a expresiones obreras, campesinas o estudiantiles que habían sido paradigmáticas en la primera mitad del siglo. Es en

5 Colectivo de investigación – acción, del que soy integrante, y que busca generar y difundir conocimiento sobre la acción colectiva en la región Eje Cafetero, haciendo uso de múltiples perspectivas epistemológicas, teóricas y metodológicas de las ciencias sociales y humanas, así como de saberes producidos desde los procesos sociales.

6 Desde Pluriversos, Cultura y Poder, entendemos la noción de colectivo social, como la articulación de dos o más personas con dos objetivos fundamentales: compartir existencial y políticamente en razón de unos significados comunes sobre el mundo que desean extender, y plantear desacuerdos públicos ante expresiones de injusticia (a través de prácticas de resistencia). Del proceso de convertirse en colectivo social se derivan unas identidades ético-políticas que generan antagonismos sociales, es decir, aparece un “nosotros” (las mujeres, los animalistas, los campesinos...) y un “ellos” del que se distancian (el patriarcado, el especismo, las multinacionales).

estos años que empiezan a divulgarse las ideas de los movimientos ecologistas, indígenas, pacifistas, feministas, y animalistas; caracterizándose por su fuerte reivindicación identitaria y por sus novedosos repertorios de protesta.

Los movimientos sociales son conjuntos de prácticas de resistencia con cierta permanencia en el tiempo, que articulan diferentes voluntades colectivas y buscan incidir en la distribución y ejercicio del poder, a través de un programa de cambio político. Están situados en contextos históricos específicos, y se presentan en diferentes escalas territoriales (locales, regionales, nacionales y globales).

Los movimientos animalistas han logrado en las últimas décadas incidir con éxito tanto en los procesos culturales como en las políticas públicas de los estados-nacionales occidentales, ampliando los marcos de sentido respecto a lo que se considera un titular de derechos, abriendo campo así, para los animales. A través de sus diversas prácticas de resistencia, micro y macropolíticas, han redefinido una parte de la relación humano/animal que reivindica el derecho de los animales a una vida digna, a la libertad, al respeto, a no ser objeto de crueldad y al desarrollo de sus capacidades en entornos habitables, divulgando una conciencia más armónica con la naturaleza y de relaciones horizontales con las otras especies.

Un hito para el movimiento animalista fue la publicación en 1975 del libro *Liberación Animal* de Peter Singer. En este texto se condensan dos reflexiones cardinales para el movimiento: la primera es la idea de *sentiencia* en los animales, quienes tienen un interés fundamental en no sufrir. Si un animal puede sentir miedo, dolor o tristeza, no existe justificación alguna para negarse a considerar esos sentimientos primarios como menos relevantes que los de los seres humanos. Evidentemente, los animales carecen de un lenguaje elaborado para verbalizar su sufrimiento y exigir justicia; de ahí que los animales humanos como agentes morales deberíamos asumir la responsabilidad de protegerlos. La segunda, es su propuesta conceptual en torno a lo que él llama *especismo*, entendido como “un prejuicio o actitud parcial favorable a los intereses de los miembros de nuestra propia especie y en contra de los de otras” (Singer, 1999, p.42). El especismo operaría bajo la misma lógica del racismo, el machismo, el clasismo o el colonialismo, apelando a la inferiorización de la diferencia, generando la naturalización de la superioridad de un grupo con

respecto otro y legitimando la instrumentalización del grupo inferiorizado.

El especismo como estructura social de larga duración es el adversario principal del movimiento animalista, y este se objetiva en las diferentes formas de explotación animal ligadas a las industrias de la alimentación, la moda, la investigación farmacéutica, el entretenimiento, entre otras; también se subjetiva a modo de prácticas cotidianas en las relaciones que establecemos con los animales y, por supuesto, también se materializa en la gobernanza que existe frente a ellos por parte de los Estados.

Respecto a los enfoques teóricos más citados para abordar el tema del animalismo, siguiendo a Nussbaum y Sustain (2004) podríamos mencionar los siguientes:

El utilitarismo cuyo máximo exponente es Peter Singer (1975), hace referencia a la igual consideración de intereses de humanos y animales, centrándose especialmente en el interés de no sufrir daño; de ahí que se promueva la protección animal y se denuncie cualquier acto de crueldad que se le ocasione a cualquier ser vivo.

El Deontologismo (Regan, 1983; Francione, 1995) que incluye la teoría de los derechos y abolicionismo, va más allá de una postura del buen trato con los animales: propone abolir su explotación a partir de estrategias jurídicas que buscan que los animales no sean tratados y usados como propiedades; de ahí que se proponga abolir la esclavitud animal vía jurídica como se hizo con los esclavos.

El Intuicionismo (Sapontzis, 1987) se inspira en la teoría de la evolución. Afirma que los animales no-humanos pueden tener comportamientos morales como: ayudar a niños y a enfermos o salvar a los humanos u otros animales en situaciones de peligro sin necesidad de ser racionales. Evidentemente en este enfoque se desvirtúa la coreada idea de que el más fuerte posee el derecho a explotar y aprovecharse del más débil, argumento que ha legitimado que los animales humanos considerados superiores, explotemos a los animales considerados inferiores.

Por su parte, Martha Nussbaum (2004) aplica sus propias tesis sobre las capacidades y en consecuencia afirma que, así como los humanos tenemos derecho a fortalecer nuestras propias capacidades, los no humanos también. Este derecho puede ser otorgado por el solo hecho de estar vivos,



lo que a su vez debería permitir que lo animales gocen de sus propias capacidades, entre las que se encuentran: la vida, la salud corporal, la integridad corporal, el uso de los sentidos, las emociones, etc.

Por último, podríamos agregar dos nuevos enfoques: de un lado el ecosocialismo (Riechmann, 2005), que critica la economía capitalista por cosificar la fauna y la flora, convirtiéndolas en mercancías que contribuyen a una acumulación incesante de capital; en adición cuestiona la instrumentalización de los animales como materias primas para la producción y promueve su liberación. Y de otro, las corrientes contemporáneas ligadas a la decolonialidad de la naturaleza (Escobar, 2010) que argumentan que la modernidad/colonialidad imperante desde 1492 implantó un patrón global de poder que jerarquizó diferentes dimensiones de la vida social: las espiritualidades, las epistemes, las razas, las sexualidades, las cosmovisiones y por lo tanto impuso una serie de colonialidades como la del poder, el saber, el género y la naturaleza. Esta última basada en la dicotomía cultura/naturaleza, en donde los hombres poseedores de cultura tienen la tarea de conquistar a la naturaleza, explotándola como proyecto civilizatorio.

Desde esta perspectiva el especismo sería una herencia colonial, ya que las relaciones de diferentes grupos originarios con los animales, en algunos casos no se establecían bajo lógicas instrumentales, sino que también operaban otras construcciones de sentido bien sean totémicas o animistas; además como ya lo ha demostrado la etnografía algunos de estos grupos tendían y aún muchos tienden a establecer relaciones biocéntricas y no tanto antropocéntricas.

Estos enfoques han inspirado a cientos de personas a actuar en defensa de los animales desde diferentes formas y estilos organizativos que van desde pequeños colectivos, fundaciones y ONG's, hasta asociaciones nacionales e internacionales o partidos políticos, que a su vez han logrado incidir cultural y jurídicamente a pesar de las prácticas de resistencia tan variadas que agencian y de las divisiones tan marcadas que presentan, pues lo que llamamos "movimiento animalista" no configura un conjunto homogéneo de propósitos, estrategias, ideologías y principios, sino que se caracteriza como la mayoría de los movimientos sociales por las tensiones, contradicciones y luchas que se expresan en su interior.

Así como en el antiguo movimiento obrero existían divisiones entre los comunistas y anarquistas o entre los reformistas y los revolucionarios, o en los movimientos sexuales existen aquellos que promueven la diversidad y otros la disidencia, en los movimientos animalistas están los bienestarristas y los liberacionistas o abolicionistas.

La corriente bienestarrista busca mitigar el dolor y sufrimiento de los animales, pero no la total erradicación de las distintas prácticas que los humanos tenemos con ellos; ya que consideran que pueden prestarnos algunos servicios siempre y cuando se haga de manera responsable, en condiciones de bienestar y sin mayores impactos para sus vidas. Así, por ejemplo, defienden que en determinados contextos los animales de consumo sean sacrificados siempre y cuando se realice bajo condiciones de calidad, muerte digna y sufrimiento mínimo; también aceptan que los animales estén en zoológicos si se les brindan los cuidados óptimos para su habitabilidad. Por el discurso anti-radical que promulga esta corriente, sus propuestas han sido aceptadas con menor prevención por parte de legisladores, funcionarios públicos y ciudadanos en general.

Por su parte, los liberacionistas o abolicionistas promueven la liberación completa de los animales de cualquier tipo de explotación humana, siendo una línea más radical, que generalmente no busca luchar a través de procesos institucionales o de negociación con el Estado, ya que sus objetivos abolicionistas son de corto plazo, y buscan una liberación inmediata acudiendo, preferiblemente, a estrategias de impacto cultural o anti-establecimiento.

Aunque las anteriores son las categorizaciones que generalmente se encuentran en la literatura animalista, podríamos mencionar otras dos: los mascotistas y los animalistas pragmáticos.

Los mascotistas son animalistas que tienen un deseo altruista por animales domesticados, especialmente por los perros y los gatos. Seguramente muchos liberacionistas e incluso bienestarristas no consideran a los mascotistas como animalistas ya que sus objetivos son limitados frente a temas de esclavitud, explotación, bienestar, etc. Por ejemplo, pueden existir mascotistas que disfruten de las corridas de toros. No obstante, la participación de este grupo, ha sido relevante en algunas luchas y estrategias animalistas, o por ejemplo han terminado por ser representativos al otorgar sus votos a

candidatos animalistas aspirantes a corporaciones públicas que, para el caso de estudio, Manizales, han jugado un papel relevante. También es cierto, que muchos bienestaristas y liberacionistas comienzan siendo mascotistas, ya que la relación que establecen con sus animales de compañía termina generando algunas veces una empatía más amplia hacia todos los animales.

El animalismo pragmático (Sztybel, 2007; Castañeda, 2015) alude a una corriente que si bien es de carácter liberacionista-abolicionista – es decir, promueve una liberación absoluta de los animales–, difiere en lo que es moralmente correcto hacer a corto plazo para alcanzarlo. Los animalistas de esta corriente se enfocan en la incidencia de las políticas públicas, utilizando diferentes estrategias de gestión con actores públicos y privados para alcanzar resultados concretos. Son cuestionados por los sectores más radicales del animalismo y en ocasiones se les considera parias o abjuradores de una “verdadera” ideología anti-especista, porque privilegian los resultados sobre los discursos y principios éticos; apoyan indiscriminadamente iniciativas bienestaristas y liberacionistas para favorecer la calidad de vida de los animales, y desde su lectura política, para dar soluciones puntuales a problemas de maltrato y crueldad animal; emplean métodos y tácticas mal vistas por los más radicales del movimiento.

Las estrategias animalistas que analizamos en el presente escrito, van en consonancia con lo que sería el animalismo pragmático. Tanto las prácticas de resistencia del colectivo *Identidad Animal* de la ciudad de Manizales, como la gestión política del concejal miembro de este colectivo se inscriben dentro de esta corriente.

### **Legislación animal y Políticas públicas**

El principal hito en términos de normativa animalista es la declaración Universal de los derechos de los Animales en 1978, aprobada por la UNESCO y en donde se establecen lineamientos sobre los derechos a la vida e igualdad de los animales y se instauran cinco libertades de bienestar animal que son: libertad de miedo y angustia, de manifestar su comportamiento natural, de heridas y enfermedades, de hambre y sed, de malestar físico y dolor; la declaración enfatiza el rechazo a la tortura y la crueldad contra los animales.

Actualmente en Colombia (2017) se tienen más de 45 disposiciones normativas que de forma directa e indirecta, regulan lo atinente a los animales, tanto silvestres como domésticos. Si bien una de las más emblemáticas es la Ley 84 de 1989 del congreso de la república en la que en sesenta artículos se adopta el Estatuto Nacional de Protección de los Animales, después de la constitución del 91, se han abierto mayores espacios de participación ciudadana que han sido usados por los movimientos sociales para exigir una mejor estructura legal e institucional por parte del Estado para con los animales, que esté más a tono con el cambio cultural respecto a nuestra forma de relacionarlos con ellos.

Muchos colectivos animalistas en Colombia, finalizando el milenio y comenzando este siglo, se inclinaban por agenciar prácticas de resistencia como las marchas, los performance, el sabotaje etc. Sin embargo, desde hace una década se ha venido presentando lo que Padilla (2014) denomina un giro judicial del movimiento animalista, en donde se ha optado por presentar demandas y realizar lobby político, lo que ha generado una serie de pequeñas conquistas para el nascente derecho de los animales no humanos. Entre ellas podemos mencionar las siguientes dos:

La Sentencia C-666 de 2010 de la Corte Constitucional por medio de la cual se establece la garantía de catalogar a los animales como seres sintientes:

Un Estado social debe buscar, entre otros, el bienestar animal, por ser éste un elemento connatural al desarrollo del principio de solidaridad, del cual el constituyente derivó diferentes deberes que se consagran en variadas partes de la Constitución. (...) y que, en consecuencia, pretende superar la aproximación antropocéntrica al ordenamiento ambiental, involucrando una que asume a los seres humanos como parte del ambiente, el cual comparten con otros seres de características muy especiales, contándose la *capacidad de sentir* dentro de éstas. (p.39)

Además, deja claro que se pueden realizar el rejoneo, el coleo, las corridas de toros, las novilladas, las corralejadas, las becerradas y las riñas de gallos, siempre y cuando se cumplan con ciertos parámetros, entre ellos: que se sigan ejecutando única y exclusivamente en ciudades que tradicionalmente hayan tenido este tipo de espectáculos,



que se realicen solo en las fechas tradicionalmente autorizadas y que no cuenten con ningún tipo de patrocinio a través de recursos públicos.

Otra conquista es la Ley 1774 de 2016 del Congreso de la República, conocida como ley contra el maltrato animal en la que se modifica el Código Civil, la Ley 84 de 1989, el código penal, el código de procedimiento penal y se dictan otras disposiciones en favor de los animales como lo enuncia en su artículo 1:

Los animales como seres sintientes no son cosas, recibirán especial protección contra el sufrimiento y el dolor, en especial, el causado directa o indirectamente por los humanos, por lo cual en la presente ley se tipifican como punibles algunas conductas relacionadas con el maltrato a los animales, y se establece un procedimiento sancionatorio de carácter policivo y judicial. (p.1)

El lobby y las acciones más institucionales han llevado también a que en diferentes partes del país se empiece a hablar de políticas públicas, que se inspiran en normatividades internacionales y la legislación nacional expuesta: Bogotá, Medellín, Manizales cuentan con políticas públicas de protección y bienestar animal.

### **Identidad Animal: prácticas de resistencia y animalismo pragmático**

Manizales es una ciudad de 400.000 habitantes, la capital del departamento de Caldas, ubicada en el centro occidente de Colombia, forma parte de la llamada región paisa y del Eje Cafetero. Precisamente ha sido el café la actividad central de la región, ya que alrededor de este se ha configurado gran parte de la economía, el paisaje y elementos idiosincráticos de los manizaleños. Gracias al café, que ha generado un plusvalor considerable, la ciudad también se ubica como una de las de mejor índice de calidad de vida del país<sup>7</sup>, siendo percibida por sus propios habitantes como “un muy buen vivero”.

Es claro que, comparada con otras ciudades colombianas, en Manizales no se evidencian altas tasas de criminalidad, colapsos en la movilidad, y la pobreza parece ser menor. Este panorama en el que la ciudad se auto-imagina como “el mejor vivero del mundo”, “la ciudad del conocimiento”,

“una ciudad cívica”, “Euroandina”, se convierte en una talanquera a la hora de encontrar sujetos con sobredosis de indignación política, ya que los manizaleños de lo “cívicos” que son, casi no se quejan. Electoralmente, tienden a votar por partidos y líderes de derecha, que conservan y reproducen el “statu quo”. De hecho, la ciudad y el departamento han sido históricamente un fortín del expresidente Álvaro Uribe Vélez; que entre las muchas sospechas que suscita, se encuentra su política de “seguridad democrática”, que invisibilizó, persiguió y estigmatizó a los movimientos sociales en Colombia.

Si bien, la ciudad cumple con algunos indicadores satisfactorios comparada con otras ciudades del país, emergen colectivos que, aunque minoritarios disienten de diferentes discursos hegemónicos, locales, nacionales o globales. El presupuesto se sustenta en que muchos de estos colectivos se han articulado alrededor de unas prácticas de resistencia específicas, que son desplegadas bien sea a través de prácticas del éxodo, más orientadas a trabajos micropolíticos, fugándose de concertar con el Estado, y otros cuyas prácticas se orientan a la disputa por lo público, confrontando y negociando con el gobierno local la definición de lo común.

En el trabajo adelantado por Pluriversos, Cultura y Poder, se han caracterizado colectivos ecologistas, de mujeres, de derechos humanos, obreros, animalistas, de diversidad y disidencia sexual, entre otros. Respecto a los animalistas, la gran mayoría corresponden a grupos o fundaciones de tipo mascotista, cuyas acciones se centran especialmente en la protección de perros y gatos. También existe un colectivo de carácter liberacionista, pero fue difícil acceder a él, ya que su trabajo es intermitente. De otro lado, pudimos identificar la existencia de un colectivo animalista pragmático, el cual es de interés para este trabajo por sus repertorios de resistencia y su capacidad de incidir en la agenda pública de la ciudad.

Rastrear la historia del colectivo “*Identidad Animal*”, nos llevaría inicialmente al año 2004, cuando un grupo de estudiantes de la universidad de Caldas (entre ellos John Hemayr Yepes, quien unos años después se convertiría en el concejal animalista<sup>8</sup>) deciden conformar un colectivo que tenía como objetivo sensibilizar sobre el maltrato

7 Programa Manizales cómo vamos (2017) Informe de calidad de vida “cómo vamos”.

8 Es uno de los líderes animalistas más reconocidos de la ciudad.

animal en la ciudad de Manizales. Un año después, en el marco de la Feria de Manizales y del mayor atractivo de esta, que son las corridas de toros, conocieron a un grupo llamado Movimiento Antitaurino de Colombia (MAC) nodo Cali, que visitaba la ciudad con el fin de desarrollar actividades pedagógicas frente al tema taurino; gracias a la empatía que tuvieron ambos grupos, es que el colectivo decide articularse al MAC, convirtiéndose en el nodo Manizales.

Para el año 2008, por diferencias entre sus miembros a causa de la ausencia de consenso en las formas de acción que debía tomar la organización, algunos apelando a un enfoque más libertario y otros a uno más pragmático, el MAC en Manizales se divide y algunos de sus miembros deciden conformar un nuevo colectivo llamado Fundación Defensa Animal (FDA). Los repertorios de resistencia aquí pasan de la protesta, el boicot o el performance (prácticas más habituales en la anterior organización) a otras como la pedagogía, o más instituidas como el derecho de petición o el lobby.

Es en esta etapa que se decide optar por estrategias de incidencia en las políticas públicas, a través del mecanismo electoral. Inspirados en el proceso que se había dado en la ciudad de Medellín en el 2007, cuando el animalista Álvaro Múnera<sup>9</sup> fue elegido concejal; se propone al líder del grupo John Hemayr Yepes como candidato al Concejo de Manizales en las elecciones de 2011, pues era la persona con más experiencia y el que tenía mayor reconocimiento en la ciudad.

La campaña fue un éxito, pues con muy poco presupuesto, avalados por un partido independiente<sup>10</sup>, pero con una estrategia publicitaria novedosa, y con propuestas muy concretas de protección animal, lograron obtener 1788 votos, siendo la catorceava votación de 19 curules. El candidato resultó electo por un periodo de cuatro años. En el 2013 la FDA se desintegra, de nuevo por desencuentros en los mecanismos correctos que se deben agenciar en el corto plazo para la liberación de los animales. El principal punto en disputa tuvo que ver con algunas alianzas políticas que el concejal Yepes realizó (o por lo menos no negó hacerlas) y que a la vista de algunos de los integrantes eran contradictorias con una ideología animalista.

De este conflicto surge el colectivo *Identidad Animal*, que es liderado por el concejal, junto con antiguos miembros de la FDA. *Identidad Animal* es un colectivo que se denomina abolicionista pero pragmático, que busca generar conciencia ante el especismo, trabajando sobre dos ejes principales: la educación y la política. La educación como vía para sensibilizar y generar conciencia en la comunidad, de ahí que realicen conferencias en colegios, universidades, empresas privadas e instituciones del Estado. Y la política como estrategia facilitadora de procesos y recursos que permitan generar mayor impacto sobre el reconocimiento de los derechos de los animales en la ciudad, pues se tomó conciencia sobre la importancia que tienen los cargos de elección popular en la capacidad de ejecución e incidencia en las políticas públicas:

La cuestión es meterse en la administración, no solo hacer presión desde afuera, la verdad es que desde allí es más difícil, se nos dificultaba mucho los mecanismos de participación ciudadana, los trámites son mucho más complejos cuando se está afuera, pero cuando estás adentro puedes ejercer control político y puede ser más fácil ser escuchado” (Milena Zamorano integrante ID, entrevista 2017).

Utilizar como estrategia involucrarse en asuntos más institucionales y de gestión pública les ha facilitado realizar propuestas que conlleven erradicar diversas formas de maltrato animal en la ciudad, oponiéndose firmemente a la vivisección, el uso de animales para la tracción, la falta de refugio para animales callejeros, la utilización de animales en circos o espectáculos de entretenimiento.

El colectivo oscila entre los 10 y 15 integrantes, de 18 a 32 años. La mayoría son profesionales y para ingresar no tienen que ser necesariamente veganos o vegetarianos, solo deben tener una buena disposición de trabajar por los animales. Posee una estructura organizativa de comités: logístico, jurídico y financiero; además también agencia prácticas de resistencia mediática a través del uso político que le dan al Facebook, Twitter, un blog y un periódico físico de distribución gratuita. El financiamiento para sus actividades es producto de rifas, ventas de comida vegetariana, fiestas y

9 Ex-torero y quien quedó parapléjico por cuenta de una cornada. Fue el primer concejal expresamente animalista de Colombia.

10 El partido Alianza Verde, aunque para ese año se llamaba Partido verde.





gestión con la empresa privada y el sector público.

Entre sus actividades se encuentran: jornadas de concienciación en conferencias, foros y debates en diferentes sitios de la ciudad y del país; la realización de marchas, mítines y acciones simbólicas (que incluyen mensajes del no uso de animales en espectáculos, el buen trato hacia las mascotas, la promoción de la adopción de animales sin hogar, la liberación total de ellos); la elaboración de peticiones (pliegos, firmas, denuncias, solicitudes formales) y la realización de reuniones de estudio y talleres de formación política y animalista. Paralelamente ejecutan rescates, tratamientos y/o rehabilitación de animales enfermos o abandonados, veeduría constante a las cabalgatas que se realizan en la ciudad, presentación de cine animalista, construcción de piezas comunicativas y gestión de conciertos animalistas anti-toreo en el marco de la feria anual taurina. Y finalmente, como se ha expuesto, en la búsqueda de la defensa por los animales, cuentan con una representación en el Concejo de Manizales.

En el año 2015, el colectivo decidió reelegir a su candidato, esta vez después de cuatro años de gestión en una corporación pública y de mostrar algunos buenos resultados frente a la causa animal. Yepes fue el concejal más votado de la ciudad (incluso del eje cafetero) con 4127 votos, siendo un poco paradójico que en la ciudad taurina de Colombia el candidato con la mayor votación al concejo fuese un animalista.

El colectivo *Identidad Animal* en seis años que lleva ocupando una curul en el Concejo, ha logrado incidir significativamente en la construcción de una agenda pública animalista para la ciudad de Manizales, evidenciándose concretamente en las siguientes tres iniciativas:

Control social exigiendo el cumplimiento de la legislación nacional, ejemplo de ello fueron la sustitución de vehículos de tracción animal (caballos carretilleros) por motocarros, y la vigilancia frente al uso de recursos públicos en el financiamiento de corridas de toros ya que está prohibido por la ley<sup>11</sup>. Con la veeduría que hace el colectivo, este tipo de dádivas estatales se han hecho más difíciles; de hecho, han logrado frenar la realización de corridas de toros por intentar hacerse en fechas ilegales.

Incidencia en la creación y mejoramiento de la Unidad de Protección Animal (UPA) y el Grupo de

Atención y Rescate Animal (GARA), asegurándoles un presupuesto anual hasta el 2019.

Lideraron la construcción del proyecto de acuerdo por el cual se establecen los lineamientos para la formulación de la política pública de protección animal para Manizales, el cual fue aprobado por el Concejo Municipal y avalado por la Alcaldía Municipal.

Aunque en principio este animalismo pragmático suena muy bien, pues ha sido evidente la incidencia que ha tenido el colectivo en programas y proyectos del estado local, sus estrategias no han sido exentas de críticas provenientes tanto de otros sectores animalistas como de algunos actores políticos de la ciudad.

Los señalamientos de otros líderes animalistas se centran en considerar que las acciones que desarrolla *Identidad Animal*, en especial las que se coordinan desde el Concejo Municipal son de carácter bienestarista, sobre esto el concejal expresa:

Presentamos un proyecto de acuerdo al Concejo Municipal para la cabalgata, pero no era un proyecto de acuerdo abolicionista sino que era bienestarista, ya que lo que hacía era regular la cabalgata. ¿Si en lo personal estaba de acuerdo?: no, pero al entender la táctica política uno comprende que es mejor presentar estos procesos para que se vayan dando los pasos, y el análisis político fue muy bueno porque no pasó, donde hubiera sido abolicionista mucho menos (Yepes, entrevista 2017).

Como lo mencionamos con anterioridad, los animalistas pragmáticos privilegian resultados sobre narrativas “A la gente le interesa resultados, no le interesa si hice un debate, si denuncié o propuse” (Yepes, entrevista 2017). De ahí que, aunque se declaren abolicionistas, en ocasiones se ven sometidos por la coyuntura política a optar por estrategias bienestaristas, aunque esto sea catalogado como contradictorio.

También se les han criticado no tanto los pactos con otros líderes y partidos políticos, sino el tipo de líderes y partidos con los que se realizan; un ejemplo de ello fue cuando para unas elecciones a la gobernación del departamento<sup>12</sup>, el concejal apoyó a un candidato cuya familia es reconocida

11 Gracias a la tradición de la tauromaquia en la ciudad, durante décadas con presupuesto del erario se financiaron festivales taurinos o la misma construcción de la plaza de toros.

12 Departamento de Caldas, cuya ciudad capital es Manizales.

por fomentar la tauromaquia y poseer una de las ganaderías de toros más tradicionales del país. Si bien lo del respaldo al candidato taurino tiene unos matices, ya que nunca hubo una manifestación pública de apoyo, tampoco se hizo un rechazo público a dicha candidatura, según el concejal por estrategias del partido político al que pertenece. Sin embargo, el concejal abiertamente manifiesta que para alcanzar varios de los objetivos animalistas ha tenido que pactar con sectores que otrora nunca hubiese imaginado hacerlo. “Para poder tener los logros tengo que estar con el gobierno, apoyando varias de sus propuestas (...) he sido pro-gobierno” (Yepes, entrevista 2017).

Otros actores políticos de la ciudad cuestionan que siendo el animalismo en muchos casos una bandera de izquierda especialmente socialdemócrata a través de partidos verdes en Europa, y que en otras latitudes las luchas antiespecistas han sido solidarias con luchas antipatriarcales, antirracistas o anticapitalistas, en Manizales el colectivo haya optado por apoyar en algunas ocasiones al gobierno local, que siempre ha sido de derecha. Aunque el concejal Yepes se autodenomina de izquierda (precisamente su participación en colectivos estudiantiles de izquierda lo inspiraron para luchar contra el especismo) es enfático en afirmar: “pongo los animales por encima de mi ideología” (Yepes, entrevista 2017). Como aparece registrado reiteradamente en entrevistas a líderes animalistas (Castañeda, 2015), los pragmáticos afirman no andarse con adulaciones o buscar congraciarse con expertos del discurso de la emancipación que hacen activismo para sentirse mejor y no para lograr cambios.

El caso de estudio del colectivo *Identidad Animal*, permite reflexionar sobre las prácticas de resistencia de los colectivos sociales en general, de sus contradicciones y mecanismos de acción política. El proceso expuesto presenta un caso exitoso de incidencia en políticas públicas, en donde un colectivo animalista adapta una problemática global (el especismo) y la construye como problema local, mezclando estrategias micro y macropolíticas, agenciando un animalismo pragmático; no obstante, dicho pragmatismo ante los ojos de otros activistas y colectivos sociales está colmado de contradicciones.

En la última parte presento una reflexión teórica que nos permitirá comprender este fenómeno característico de los colectivos y movimientos

sociales cuando en la tarea de alcanzar sus objetivos deben relacionarse con el Estado, abanderar la tarea institucional de gestionar la construcción de políticas públicas y negociar con actores políticos, y por ello ser vistos por otros actores como desleales, “vendidos” o débiles, reviviendo muchas veces lánguidamente la vieja disputa entre reforma o revolución.

### **Multitudes, hegemonía y políticas públicas**

En muchos espacios se suele confundir a los movimientos sociales con sus expresiones de base, que serían los colectivos sociales. Al interior del grupo de investigación al que pertenezco hemos conceptualizado a los colectivos sociales como la articulación de dos o más personas con dos objetivos fundamentales: compartir existencial y políticamente unos significados comunes sobre el mundo que desean extender, y plantear desacuerdos públicos ante expresiones de injusticia a través de prácticas de resistencia.

Del proceso de convertirse en colectivo social se derivan unas identidades ético-políticas que generan antagonismos sociales, es decir, aparece un “nosotros” (las mujeres, los animalistas, los campesinos, entre otros) y un “ellos” del que se distancian (el patriarcado, el especismo, las multinacionales, etc.) La lucha entre estos adversarios por la división de lo común y la extensión de los significados, es la que configura a los colectivos como identidades políticas.

Los colectivos sociales se articulan alrededor de unas prácticas de resistencias, entendidas como desacuerdos públicos frente a múltiples expresiones de injusticia. No son negatividad, por el contrario, son agenciamientos de significados que producen y/o reproducen visiones alternativas del mundo.

Podemos hacer algunas claridades sobre las características de las prácticas colectivas de resistencia (PCR) por ejemplo:

1. Son desacuerdos frente a significados dominantes que gobiernan las conductas. Por lo tanto, plantean un nosotros y un ellos, elementos clave para la construcción de las identidades políticas (identidades estratégicas, pos-identitarias, de des-identificación).
2. Las resistencias al decir “no”, son creativas y propositivas; producen nuevos significados o recuperan los periféricos, agenciando



- maneras de existir y cosmovisiones.
3. Quienes leen los significados como injustos son los colectivos que agencian las prácticas de resistencia. Es decir, al hablar de expresiones de injusticia; no se hace referencia a ningún valor universal, sino a lo que los miembros de los colectivos en una coyuntura específica, dotan con dicha significación.
  4. Postulan que la situación de injusticia puede ser cambiada, impugnada o rechazada, expresando que el conflicto jamás puede cancelarse y no existe un orden social pleno. Este antagonismo social se da porque los significados siempre están en disputa, no existe un cierre absoluto de estos, hay una imposibilidad de fijarlos eternamente.
  5. Son ético-políticas. Pueden articularse alrededor de luchas molares y procesos hegemónicos, o pueden decantarse por líneas de fuga y éxodos. También pueden vincularse a procesos que articulen ambos: lo macro y lo micropolítico.
  6. Muchas PCR tienden a ser “romantizadas”, así como algunos colectivos que las agencian; empero, pueden ser contradictorias o ambivalentes. Determinados colectivos en una coyuntura dada pueden plantear desacuerdos frente a ciertos significados dominantes, pero a la vez pueden reproducir en otras prácticas, expresiones de injusticia o exclusión. Algunos colectivos indígenas, por ejemplo, pueden agenciar prácticas de resistencia frente a la capitalización de la naturaleza, proponiendo una noción cosmosintiente y al mismo tiempo desarrollar prácticas excluyentes con las mujeres o con las diversidades sexuales. Igualmente, en un contexto determinado, no participar de unas elecciones a través del voto podría considerarse una práctica de resistencia, pero en otro contexto, no hacerlo podría significar la legitimación de un orden excluyente, corrupto o antidemocrático. Por esto, las resistencias no son “bonitas”, “buenas”, “puras”, “emblemáticas” en sí mismas, sino que deben ser evaluadas en las coyunturas específicas en las que emergen.

El colectivo *Identidad Animal* ha hecho uso de prácticas de resistencia como estrategia política para posicionar su lucha antiespecista e incidir en la construcción de una agenda pública animalista para la ciudad de Manizales.

Siguiendo los análisis de Negri y Hardt (2000) y Virno (2003) por un lado y de Laclau y Mouffe (1987) por el otro, podemos categorizar a los colectivos sociales contemporáneos bajo dos enfoques analíticos: el de la multitud y el de la hegemonía. El tipo de prácticas de resistencia que agencien los colectivos hace que podamos ubicarlos en uno o en otro, o en ambos.

De una parte, podemos comprenderlos como colectivos del éxodo (Virno, Negri, Hardt), que escapan al aparato de captura del Estado. Aquí, el sujeto de la resistencia, es la multitud, que es explicada por Hardt y Negri (2000) como una comunidad plural de individuos, singularidades autónomas, inconmensurables. La multitud, en su autonomía y radical libertad, se lleva mal con la idea de democracia representativa y con la delegación de dicha autonomía en ninguna instancia que no sea ella misma. La multitud no es sociedad civil, la sociedad civil es pueblo y el pueblo es a quien se recurre para legitimar un gobierno secular y “democrático”, el pueblo interesa como legitimador de la hegemonía burguesa, como señala Hobbes, citado en Hardt y Negri (2000):

Es un gran obstáculo para el gobierno civil, especialmente el monárquico, que los hombres no distinguen bien a los pueblos de la multitud. El pueblo es uno, poseyendo una voluntad y a quien se le puede atribuir una acción; nada de esto puede decirse propiamente de la multitud. (p. 93)

La multitud es multiplicidad, diferencias, mixturas. El pueblo es homogéneo, excluye lo que está fuera de él, el pueblo suministra una única voluntad y acción, que está a menudo en conflicto con las diversas voluntades y acciones de la multitud. Así que, la concepción moderna de pueblo es, de hecho, un producto del Estado-nación y sobrevivió para la construcción del orden soberano: “Cada nación debe transformar a la multitud en pueblo” (Negri y Hardt, 2000, p.93), en sociedad civil que legitime los dictámenes del orden social global.

Los colectivos liberacionistas son más cercanos al análisis de la multitud, ya que por lo

general cuestionan al Estado, para muchos de ellos es el principal aliado de las multinacionales especistas, de ahí que incidir en políticas públicas les sea generalmente indiferente.

Por otra parte, para Laclau y Mouffe (1987) hay una imposibilidad de lo social: “No existe un espacio suturado que podamos concebir como una «sociedad», ya que lo social carecería de esencia” (p. 161). Como no existe un orden social pleno y cerrado, la condición de lo político es el antagonismo y la hegemonía, donde diferentes voluntades colectivas construyen un proceso de articulación para imponer su visión del mundo, frente a una diferencia que configura al adversario. Las prácticas hegemónicas de los colectivos y movimientos buscan articular diferentes demandas, construyendo una cadena de equivalencias que se condensan en un significante vacío que represente en un momento dado a todas las voluntades, con el objeto de tomarse el poder o imponer una visión del mundo.

Para construir un nuevo orden, no basta con develar las fantasmagorías de la ideología, dicen Laclau y Mouffe (1987), este orden debe hacerse no con el éxodo del estado sino comprometiéndose con él. El estado sigue siendo objeto central de la hegemonía, pues es imperativo tomarse el poder para transformar el mundo. Mientras Negri y Hardt (2000) piensan que la multitud se puede gobernar a sí misma, sin ley ni Estado, sin antagonismos, los teóricos de este modelo consideran que no es cuestión de retirarse de las instituciones, sino de ir a la conquista de ellas.

Los colectivos animalistas pragmáticos, tienden más hegemonizar que a fugarse del Estado, de ahí que luchen por imponer su visión del mundo y usen como estrategia la incidencia en las políticas públicas.

Como lo mencionábamos al principio de este documento, los fenómenos que son objeto de la agenda pública, primero tienen que construirse como problema:

Para que un problema sea calificado e identificado como “público”, digno de atención de las autoridades y, por ese motivo tenga acceso a la agenda de gobierno, debe convertirse en un issue<sup>13</sup>, en una cuestión de carácter controvertido y polémico. Puede haber muchas demandas, asuntos, reivindicaciones y problemas, pero sólo

si son potencialmente conflictivos tendrán la capacidad de ganar la atención y transformarse en asuntos de interés para el gobierno en turno (López, 2012, p.164)

Los colectivos sociales tienen la capacidad de convertir demandas, intereses y reivindicaciones en problemas relevantes que deben ser foco de atención de las agendas públicas, esto se logra gracias las prácticas de resistencia que agencian. Por esto, los problemas públicos son construcciones culturales, que requieren ser movilizadas por actores de la sociedad que plantean desacuerdos frente a significados dominantes, y dependiendo de lo efectivas que sean las puestas en escena de dichas prácticas de resistencia las demandas serán susceptibles de atención gubernamental.

Aquí cobra sentido pensar también en la teoría de los marcos de acción colectiva de Benford y Snow (1986) y su relación con la construcción de problemas sociales objeto de políticas públicas. La consolidación de los logros de las luchas de los colectivos y movimientos sociales, requieren un trabajo cultural de construcción de sentido. El animalismo ha logrado transformar los marcos de significados en los que se empaquetaban a los animales, girando poco a poco, hacia posiciones menos antropocéntricas.

El trabajo desarrollado por colectivos animalistas pragmáticos en el país, y en específico el de *Identidad Animal* en Manizales, ha partido de lograr que una visión muy particular del mundo (el animalismo) se vaya convirtiendo en una idea universal (Laclau y Mouffe, 1987) seleccionando, organizando, interpretando, divulgando determinados marcos de sentido y convirtiéndolos en un problema social digno de atención del Estado y de las políticas públicas.

Medir el éxito de los colectivos o movimientos sociales, presenta algunas dificultades. Por ejemplo, negar que los movimientos liberacionistas que no se involucran en asuntos públicos o macropolíticos, han jugado un papel relevante en el giro animalista de las últimas décadas sería una injusticia con las luchas de estos colectivos.

Para terminar, podemos identificar dos escenarios donde podemos evidenciar los logros de los colectivos sociales:

13 La palabra issue significa cuestión, tema o asunto, entre otras cosas, y es de uso habitual en la literatura de las políticas públicas; se utiliza en un sentido específico, como cuestiones o asuntos que se debaten en la esfera pública y de cuya disputa depende el tratamiento y resolución a un problema en particular (Gerston, 1997; Majone, 2006).



La micropolítica. Si bien incidir en las políticas públicas, en las leyes y normativas de los Estados es algo valioso, las conquistas reales son las que logran articular las luchas macropolíticas con las micropolíticas; estas últimas son las que se dan en el plano cultural, en la transformación de las subjetividades y habitus de los ciudadanos. Las narrativas de la política mundial del 2016<sup>14</sup> dejaron claro que durante estas últimas décadas de hegemonía neoliberal fueron muchos los que aunque silenciosos veían absortos cómo minorías de todo tipo (mujeres, ecologistas, migrantes etc.) iban conquistando derechos que algunos consideraban impertinentes, indeseables o inimaginables.

El 2016 atisbó que todo lo escrito en tinta (políticas, leyes, decretos) puede ser deshecho, porque los significados, representaciones o imaginarios sociales sobre por ejemplo el género, la sexualidad, la raza y la naturaleza, aún están más cercanos a la caverna conservadurista que al progresismo neoliberal; y mucho más distantes a una democracia radical, de la diferencia, el reconocimiento y la redistribución con justicia social. Lo mismo podría pasar con las conquistas animalistas si el antiespecismo no se combate desde la vida cotidiana y desde la ética con las apuestas micropolíticas que pasan por el cuerpo, los habitus y lo cultural. La pregunta es si ¿el animalismo configura un “acontecimiento” (Deleuze, 1996; Lazzarato, 2006), que ha creado nuevos posibles que han hecho mutar la subjetividad, produciendo nuevas sensibilidades y formas de vida que no admiten ya lo intolerable?

La macropolítica. Autores como Kriesi (1995), Gamson (1990;2003) y López (2012), definen el éxito de los movimientos sociales partiendo del grado de cambio obtenido con relación a las conquistas frente al Estado. Estos cambios pueden evidenciarse en mayores canales de participación para los colectivos, o en el reconocimiento de ellos como actores importantes en el diálogo y la negociación. Sin embargo, hay un éxito más contundente, que se refleja en la incidencia en las políticas públicas, que puede clasificarse en una incidencia proactiva o reactiva. La primera es cuando los colectivos y movimientos logran posicionar sus demandas en la agenda pública, el logro se medirá en la solidez de dicho posicionamiento: si un tema en específico (el maltrato animal) es de discusión

en los espacios institucionales, se empieza a hablar de un éxito relativo; si los planteamientos de los colectivos se ven reflejados en las políticas públicas y en el lenguaje oficial e institucional, podemos estar hablando de un éxito plausible; pero si gracias a la aplicación de esas políticas se transforman las realidades que se pretendían, los colectivos estarían alcanzando un éxito total.

Por su parte, la incidencia reactiva es cuando el objetivo consiste en vetar una política, programa o proyecto determinado ya sea antes de su anuncio, después de su aprobación o su implementación. Aquí el éxito del colectivo o movimiento se observa si evita mediante el uso de cualquier práctica de resistencia la puesta en marcha de la iniciativa estatal, si sólo expresa su descontento, denuncia, crítica, pero sin influir en la dinámica, su éxito será limitado.

El colectivo *Identidad Animal*, ha agenciado unas prácticas de resistencia tanto micropolíticas como macropolíticas. Las segundas que son las del interés de este trabajo, se han ejecutado a través de lo que hemos llamado un “animalismo pragmático”, reflejándose en una apuesta por ir a la conquista de las instituciones y hegemonizarlas, entendiendo esto como buscar que una visión particular del mundo (la del colectivo) se vuelva universal (el estado local), posicionando allí su ideología antiespecista.

Podemos decir que el éxito del colectivo ha sido parcial, pues si bien son reconocidos como interlocutores válidos ante el gobierno local, y han incidido en la creación de proyectos y de la política pública de protección animal, además de frenar la implementación de iniciativas de la administración municipal; aún falta que muchas de sus demandas sean reconocidas e implementadas para evitar prácticas de crueldad con los animales en la ciudad.

## Conclusiones

Junto con el capitalismo, el colonialismo y el patriarcado, el especismo ha funcionado como un patrón de poder global que ha jerarquizado la diferencia, buscando obtener el mayor valor posible de esa diferencia explotada. Los animales no humanos expuestos históricamente a la crueldad, han encontrado desde hace unas décadas la solidaridad de parte de un movimiento que a través de sus repertorios de resistencia (liberacionistas,

14 El proceso de elección de Donald Trump en Estados Unidos, el “Brexit” en el Reino Unido y la campaña del “No” en el marco del proceso de referendación de los acuerdos de paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC.

bienestaristas o pragmáticos) han logrado poner en cuestión al antropocentrismo reinante, heredado de la colonialidad de la naturaleza.

En Manizales (un pequeño punto de la periferia del sistema/mundo), en los últimos años, ha emergido un colectivo animalista que ha contribuido a la visibilización del problema social que hemos denominado “maltrato animal” en el ámbito local, y por lo tanto, ha logrado volcar la mirada de la agenda pública a la solución de dicha problemática.

Después de haber realizado una contextualización del animalismo, sus corrientes activistas, sus enfoques teóricos, su legislación nacional, y de rastrear la historia y las prácticas de resistencia del colectivo *Identidad Animal*, hemos identificado que un animalismo pragmático, sin estar exento de críticas y contradicciones, ha funcionado para incidir en la construcción de políticas públicas de protección animal en la ciudad de Manizales. Utilizar la educación y las protestas como estrategia de divulgación de sus mensajes, hacer uso de peticiones formales para hacer aplicar normativas, haber tenido una buena lectura de la coyuntura política para lanzar un candidato a una corporación pública, seducir a votantes aprovechando esta nueva sensibilidad animal producto de más de cuatro décadas de la lucha animalista global y el giro ecológico, asumir posiciones bienestaristas o abolicionistas de acuerdo al momento político, usar el lobby como estrategia para adherir aliados y establecer pactos con los otrora adversarios, ha facilitado que varios de los objetivos de este colectivo hayan sido cumplidos, objetivos según ellos, fieles a una única ideología: la animalista.

Cabría preguntarse, ¿qué significa exactamente ser pragmático cuando se lucha por una causa? Muchos de los conflictos al interior de los movimientos y colectivos sociales tienen que ver con los pasos a seguir en el corto plazo; generalmente existen consensos en la finalidad de las luchas pero se presentan tensiones en la manera de lograrla: ¿no al racismo!, ¿no al patriarcado!, ¿no al capitalismo!, ¿no al colonialismo! se escucha decir una y otra vez, pero ¿será que para lograr una mayor incidencia de los movimientos sociales en las políticas públicas necesitamos de obreros pragmáticos, feministas pragmáticas, campesinos pragmáticos? ¿Menos narrativas lúcidas y coherentes de buenos activistas con conciencias tranquilas pero que no cambian

nada o más resultados que otorgan mayor justicia social y ecológica producto de políticas pragmáticas?

## Referencias

- Castañeda, N. (2015). *Animalismo pragmático. Hacia la resignificación del valor de los animales en el desarrollo y un concepto más integral de sostenibilidad*. Bogotá: Ediciones Uniandes.
- Congreso de la república de Colombia. (2016). Ley 1774 de 2016. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/LEY%201774%20DEL%206%20DE%20ENERO%20DE%202016.pdf> (24/05/17)
- Corte Constitucional de Colombia. (2010). Sentencia C-666 de 2010. Recuperado de [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-666-10.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2010/c-666-10.htm) (20/05/17).
- Deleuze, G. (1996). Control y devenir. En Deleuze, G. *Conversaciones 1972-1990*. Valencia: Pre-textos.
- Escobar, A. (2010). *Territorios de la diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Popayán, Colombia: Envión editores.
- Francione, G. (1995). *Animals, Property and the Law*. Temple University Press.
- Gamson, W. (2003). Defining Movement ‘Success’. En *The Social Movements Reader: Cases and Concepts*, editado por Jeff Goodwin y James M. Jasper, 350-352. Oxford: Blackwell Publishing.
- Kriesi, H. (1995). The Political Opportunity Structure of New Social Movements: Its Impact on Their Mobilization. En *The Politics of Social Protest. Comparative Perspectives on States and Social Movements, Vol 3. Social Movements, Protest, and Contention*, editado por J. Craig Jenkins y Bert Klendermans, 167-198. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Laclau, E y Mouffe, C (1987). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, Siglo XXI.
- Lazzarato, M. (2006). *Políticas del acontecimiento*. Buenos Aires: Tinta Limón.
- Leopold, A. (2000). *Una ética de la Tierra* (J. Riechmann, Ed.). Madrid: Catarata.
- López, M. (2012). Los movimientos sociales y su influencia en el ciclo de las políticas públicas. *Región y sociedad*. (55), El Colegio de Sonora.
- Martín-Criado, E. (2005). La construcción de los problemas juveniles. *Revista Nómadas*. (23). Universidad central – Colombia
- Negri, T y Hardt, M (2000). Imperio. de la edición de Harvard University Press, Cambridge, Massachussets, (Versión electrónica). Recuperado de: <http://www.chilevive.cl> Consultado el 11/03/2013.



- Nussbaum, M. (2004). Beyond "Compassion and Humanity": Justice for nonhuman life. En M. Nussbaum y C. Sustain (Eds.), *Animal rights. Current debates and new directions*. Nueva York: Oxford University Press.
- Padilla, A. (2014) El giro judicial del movimiento animalista y el naciente derecho de los animales no humanos en las altas cortes colombianas. *Controversia*. (204).
- Regan, T. (1983). *The Case for Animal Rights*. University of California Press.
- J. Riechmann. (2005). *Todos los animales somos hermanos*. Madrid: Los Libros de la Catarata.
- Sapontzis, S. (1987). *Morals, Reason and Animals*. Temple University Press.
- Singer, P. (1999). *Liberación animal*. Madrid: Trotta S. A.
- Snow, D., Rochford, E., Worden, S., & Benford, R. (1986). Frame Alignment Processes, Micromobilization, and Movement Participation. *American Sociological Review*, 51(4), 464-481. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/2095581>.
- Szybel, D. (2007). Animal rights law: Fundamentalism versus pragmatism. *Journal for Critical Animal Studies*, 5(1), pp. 1-37. Recuperado de <http://pensamientovegano.files.wordpress.com/2008/08/derechos-animales.pdf> (10/03/2017).
- Virno, P. (2003). Gramática de la multitud. Para un análisis de las formas de vida contemporáneas. Madrid. Traficantes de sueños.



**“DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA”**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 100x35cm

**Año:** 2016



# El Sistema Nacional de Investigadores en México como mecanismo meritocrático de un Estado Evaluador

## *The National System of Researchers in Mexico as Meritocratic Mechanism of an Evaluating State*

**José Alfonso Jiménez Moreno** 

Universidad Autónoma de Baja California.  
jose.alfonso.jimenez.moreno@uabc.edu.mx

### **Resumen**

*En el presente artículo se analiza el problema del Sistema Nacional de Investigadores en México (SNI) como medio de implementación de una política meritocrática del Estado. Primero se presenta una reflexión sobre la eficiencia del SNI, considerando la evolución de la participación de los investigadores mexicanos bajo la mirada analítica de la técnica del poder. Luego se analiza su papel en el capitalismo académico como un agente del Estado Evaluador. Se concluye cuestionando al Estado Mexicano frente a su responsabilidad como soporte de desarrollo de la ciencia con respecto a su actual rol como medio regulador del poder del capitalismo académico y valorándolo como un factor de desarrollo de las condiciones necesarias para mejorar el desarrollo de la investigación.*

**Palabras Clave:** Sistema Nacional de Investigadores, meritocracia, Estado Evaluador, poder, investigación científica.

### **Abstract**

*This paper presents the problem of the National System of Researchers (SNI) in Mexico, as a way of the Mexican State a way to implement a meritocratic policy. The analysis that is presented relies on the efficiency of the SNI, considering the evolution of the participation of Mexican researchers, under the analytical framework of the power technique; likewise, it focuses on its role as a mechanism of implementation of the policy of academic capitalism as an agent of the Evaluating State. The paper concludes by questioning the role of the Mexican State in its responsibility as a support for the development of science regarding its role as a way of regulator of the power of academic capitalism and valuing it as a factor of development of the necessary conditions to improve the development of research.*

**Key Words:** National System of Researchers; Meritocracy; Evaluative State; Power; Scientific research.

**Artículo:** Recibido el 15 de enero de 2018 y aprobado 15 de octubre de 2018.

Cómo citar este artículo:

Jiménez, J.A. (2019). El Sistema Nacional de Investigadores en México como mecanismo meritocrático de un Estado Evaluador. *Reflexión Política* 21 (41), pp. 81-90. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.2850>

## Introducción

Algunas de las funciones de los académicos dentro de las universidades en todo el mundo son, entre otras, la docencia y la investigación. Actualmente se asume sin mayores conflictos que aquellas instituciones que se orientan a la mayor productividad de actividades de investigación son consideradas instituciones de calidad. Incluso, dentro de la tendencia actual de las universidades, el mecanismo más eficiente para identificar las demandas sociales a las cuales se debe orientar la investigación es el mercado, al punto que han surgido rankings que se enfocan en mostrar la competencia por la calidad (Márquez, 2010).

Adicionalmente, es indudable que, tanto en la esfera pública como en la privada, la investigación científica<sup>1</sup> es considerada como motor de desarrollo social y económico. Este interés para desarrollar la investigación, dada su importancia para el desarrollo, pero también por su valor como factor de competitividad, ha traído como resultado la implementación de diversas estrategias para incentivar la producción científica. Esto se observa en diferentes partes del mundo y, en lo particular, en algunos países de habla hispana como México, España, Argentina, Venezuela, Uruguay y Paraguay (Cabrero-Mendoza, 2015; Walker, 2017).

En el caso de México, a partir de 1984 el Estado estableció el Sistema Nacional de Investigadores (SNI): un programa de política pública que favorecería el desarrollo científico y a la vez fomentaría la formación de investigadores en todo el país. La incorporación de los investigadores al SNI se fundamentó en la valoración de su productividad en la investigación científica. Actualmente el SNI agrupa a los investigadores más productivos de México y ha permitido la consolidación de otros programas de política pública orientados a la mejora de la calidad de las investigaciones, como el Padrón Nacional de Posgrados de Calidad (PNPC)<sup>2</sup> (López-Olmedo, et al., 2017). La creación del SNI suele atribuirse al interés del Estado para detener la llamada fuga de cerebros (Millán y Meza, 2015; Reyes-Ruiz y Surinach, 2015), la cual alude a la movilidad laboral de los científicos mexicanos hacia diversas partes del mundo, dada la falta de oportunidades laborales y la baja remuneración académica dentro del país.

La creación del SNI representaba la oportunidad de establecer una política que resultara en la permanencia de los investigadores mexicanos dentro del territorio, de tal forma que los productos de los investigadores trajeran beneficios que se reflejarían en competitividad económica para el país. La intención original de este programa de política pública se da claramente como consecuencia de un contexto económico mexicano golpeado por una crisis que ponía en juego la asignación de recursos a la investigación, además de condiciones de trabajo que no resultaban adecuadas para los investigadores, lo que los llevaba a buscar otros países para desarrollar su labor (Gérard, 2013; Rodríguez y Durand, 2013; Millán y Meza, 2015; López-Olmedo, et al., 2017).

A más de 30 años de su inicio, el SNI se presenta como un engrane importante de la estructuración de la ciencia en México (Didou y Gérard, 2011), ya que se ha vuelto un modelo a seguir por parte de toda la comunidad científica mexicana en todas las áreas de producción del conocimiento (Zubieta, et al., 1999). Sin embargo, hay posturas que analizan que la consolidación del SNI como eje crítico de la producción científica mexicana se ha dado a partir de la manera en que ha fungido como un mecanismo de consolidación de políticas neoliberales (Didou y Gérard, 2011); es decir, como el ensamble de una lógica sustentada en el control que ha permeado la vida académica (Ocampo-Gómez y Rueda-Hernández, 2015). Este discurso ofrece un importante punto de vista para la comprensión del papel del SNI en la vida académica del país cuando, a la par, se le considera como un elemento indispensable de la política impulsora de la producción científica de México (Reyes-Ruiz y Surinach, 2015).

1 En este trabajo, se utiliza el término "investigación científica" para referirse a aquellos trabajos orientados a la generación de conocimiento mediante un método y un proceso sistematizado, usualmente desarrollado bajo el cobijo de instituciones educativas de nivel superior o institutos de investigación públicos y privados, sin hacer diferencia alguna entre ciencias exactas, sociales, administrativas y humanidades.

2 El PNPC es un esfuerzo de la Secretaría de Educación Pública (SEP) y del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para agrupar a los programas educativos de posgrado que cubren ciertos criterios mínimos. Algunas de sus ventajas son el prestigio que el programa adquiere, además de la obtención de recursos para su operación (como becas para estudiantes de dedicación de tiempo completo).



Frente a estos claroscuros, el presente manuscrito presenta una reflexión que pretende abonar al debate de la comprensión del papel del SNI como una parte de la política orientada a la producción científica en México. Este objetivo deviene de cuestionarse el papel de este programa en la generación de conocimiento científico, así como de valorar en qué se traduce la participación de tantos investigadores dentro del sistema. La relevancia del debate se da en función de su indiscutible papel en la vida académica de las universidades e Institutos de Educación Superior (IES) en México y en la vida misma de los académicos. Para aportar contenido a esta discusión se aborda un análisis bajo la mirada analítica de la técnica del poder (Han, 2014). La reflexión versa sobre la regulación del trabajo de los investigadores, previa exposición del origen y crecimiento del SNI desde su creación en 1984 hasta el año 2017. Finalmente, se analiza el papel de este programa en la implementación de la política del capitalismo académico como un agente del Estado Evaluador (Neave, 1988).

### **Origen del SNI: programa orientado hacia la meritocracia**

El SNI se creó en México en los años ochenta y es operado por el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT)<sup>3</sup> bajo un marco en el que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público definió que los estímulos a la investigación tendrían que estar basados en el desempeño, sin obligaciones laborales a largo plazo; es decir, responsabilidades tales como los montos de pensión de los investigadores (Ricker, 2015). En el contexto de la crisis económica que México atravesaba, el SNI permitió hacer frente a la necesidad de aumentar los salarios de los investigadores (Reyes-Ruiz y Surinach, 2015), ofreciendo así una alternativa salarial como incentivo para mantener el desarrollo científico dentro del territorio nacional.

Este programa opera bajo una política del Estado mexicano orientada hacia la organización académica de los científicos del país. Su creación se estipuló por el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de julio de 1984 (Silva, García y Aquino, 2016) y desde entonces, bajo ese importante marco normativo, ha fungido como un elemento de gran impacto en la

vida académica del país.

El SNI opera a través de una convocatoria anual de participación voluntaria de los investigadores, fundamentado en la valoración de la productividad de los académicos en un periodo determinado. Como resultado, el CONACYT otorga un nombramiento con una vigencia en particular, además de un estímulo económico mensual asociado a este reconocimiento. Por medio de una revisión de la productividad de los investigadores, el SNI otorga un nivel de reconocimiento a los académicos en función de su productividad, a saber: Candidato, Nivel I, Nivel II, Nivel III y Eméritos. Los Eméritos son aquellos investigadores con al menos 65 años de edad y que han tenido al menos tres evaluaciones consecutivas como SNI III (además de tener quince años de manera ininterrumpida en dicho nivel). El nivel III es para los investigadores más experimentados, que tienen un alto número de doctorados finalizados; son los investigadores más reconocidos por sus publicaciones en las revistas más relevantes. Las diferencias entre los niveles I y II son la cantidad de trabajos publicados y los estudiantes titulados. El nivel Candidato es para recientes investigadores con menos de cinco artículos publicados (López-Olmedo, Marmolejo-Leyva, et al., 2017).

Los montos de los incentivos económicos que se asignan al reconocimiento del SNI, así como la vigencia de cada nombramiento se han modificado con los años, pero en la convocatoria del 2017 se organizaron como se muestra en la Tabla 1. La intención del SNI de clasificar el nivel de los investigadores en función de la productividad es la de impulsar la formación de recursos humanos de alto nivel para la investigación, así como continuar otorgando apoyos para la generación de conocimiento científico y tecnológico de muy alta calidad (Contreras, et al., 2015; CONACYT, 2017b). De tal forma que el desarrollo de la investigación se promueva en función de la obtención de un mayor apoyo, dada una productividad en particular.

La participación de los académicos en el SNI es a través de siete áreas del conocimiento: I. Física, Matemáticas y Ciencias de la tierra; II. Biología, Química y Ciencias de la vida; III. Medicina y ciencias de la salud; IV. Humanidades y ciencias de la conducta; V. Ciencias sociales; VI. Biotecnología y ciencias agropecuarias; y VII. Ingenierías. En cada

3 El CONACYT es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal mexicano que tiene como fin promover y estimular el desarrollo de la ciencia.

una de ellas existe una comisión dictaminadora (o evaluadora) que determina si las solicitudes de ingreso al sistema son aceptadas y también designan el nivel de cada investigador.

Así, el SNI pretende potenciar el desarrollo científico del país a través de la meritocracia; es decir, a través de la competencia entre académicos en función de su productividad. El nombramiento del SNI y el incentivo económico que se le asocia son productos del reconocimiento al esfuerzo individual de cada investigador para realizar investigaciones de calidad. La fundamentación de una política de fomento a la investigación basada en la competitividad o meritocracia está ligada a la restricción presupuestaria que la educación superior mexicana ha sufrido en las últimas décadas (Luna-Morales, *et al.*, 2012), pero además ha permitido al Estado incrementar la competitividad en el ámbito de la ciencia, independientemente del presupuesto que reciban las instituciones que albergan a los investigadores y de las condiciones de jubilación de estos.

### **Crecimiento del SNI entre 1984 y 2016: aceptación de los académicos de las intenciones competitivas del Estado**

El SNI ha sido altamente aceptado por la comunidad científica en México. Cuando inició, tuvo una participación de 349 investigadores (Contreras, *et al.*, 2015) y al año 2016 contaba ya con 25,070 académicos dentro del sistema (CONACYT, 2017a).

La Figura 1 compara la cantidad de investigadores en niveles Candidato, I, II y III entre 1984 y 2016.

El incremento de participación en 32 años desde la creación de esta política es innegable. Si bien en la Figura 1 se observa claramente que la tendencia de contar con más investigadores en nivel I respecto a cualquier otro nivel permanece a pesar de los años, el éxito del CONACYT de fomentar el interés y la participación de los investigadores en esta política basada en la meritocracia es claro.

Pero ¿qué significa exactamente la generación de conocimiento científico? ¿En qué se traduce la participación de tantos investigadores dentro del sistema? Puede haber diversas perspectivas con respecto a lo que implica el término *generación de conocimiento*; sin embargo, el SNI tiene fijados sus criterios para valorar la competitividad y determinar el mérito de cada investigador. Un primer elemento es el nivel de preparación de los investigadores: quien desea ingresar al sistema debe contar con el grado de Doctor, salvo que se demuestre una producción y trayectoria académica muy relevante (Luna-Morales, *et al.*, 2012). Cada comisión dictaminadora o evaluadora considera como valiosas las publicaciones de artículos, los libros o capítulos en libros dictaminados, la formación de profesionistas o posgraduados, actividades de docencia y, en determinadas áreas de conocimiento, el registro de patentes. A pesar de esta amplia gama de productos por valorar, es bien sabido entre los miembros de la comunidad académica que el mayor impacto en la decisión de

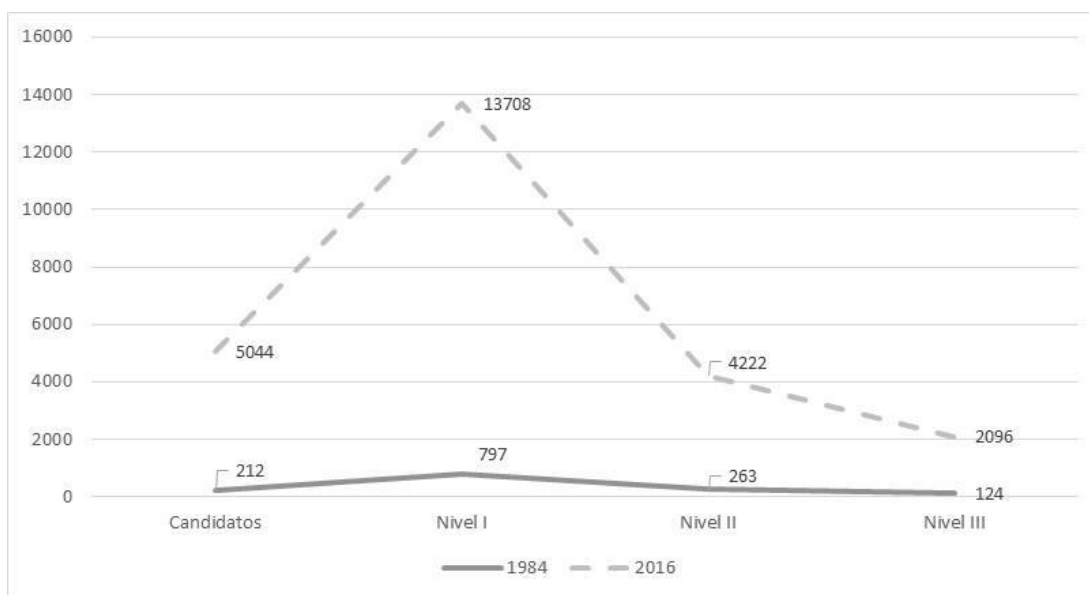
**Tabla 1**

*Tabulador de apoyos económicos a investigadores miembros del SNI 2017.*

<b>Nombramiento</b>	<b>Monto*</b>	<b>Vigencia del nombramiento</b>
Candidato	\$6,800.00	Tres años
I	\$13,600.00	Tres años en la primera distinción y cuatro años más en una segunda designación
II	\$18,200.00	Cuatro años en la primera distinción y cinco años más en una segunda designación
III	\$31,900.00	Cinco años en la primera y segunda distinciones y a partir de la tercera designación consecutiva en este nivel, la vigencia será de diez años
Emérito	\$31,900.00	Vitalicia

\* Cifras expresadas en pesos mexicanos libres de impuestos.

**Fuente:** Acuerdo del nuevo reglamento del Sistema Nacional de Investigadores (DOF, 2017).



**Figura 1.** Número de investigadores pertenecientes al SNI entre 1984 y 2016.

Elaboración a partir de la información de Contreras, Baquero, et al., 2015 y CONACYT, 2017a.

la asignación de un nivel en el SNI es el número de publicaciones, particularmente aquellas en revistas arbitradas e indizadas<sup>4</sup> (Rodríguez y Durand, 2013).

El hecho que las publicaciones sean el elemento de mayor relevancia en el SNI responde a la intención meritocrática que fundamenta su implementación. La meritocracia se mantiene actualmente como el mecanismo indiscutible de otorgamiento de sobresueldos, apoyos y de asignación de espacios laborales para los académicos. Esta forma de evaluación se fundamenta en la medición de determinados indicadores que, como se ha mostrado en otras investigaciones (Covarrubias-Papahiu, 2017), llevan a que las actividades que los investigadores realizan se planeen con la intención de generar puntuaciones para la obtención de estímulos como el SNI, dejando de lado la elaboración de estudios que no se consideren dentro del esquema meritocrático.

A pesar de esta consecuencia no deseada, la meritocracia que caracteriza al SNI ha sido eficiente en varios sentidos. El primero de ellos recae sobre los investigadores mismos. Como se observó en la Figura 1, el interés por ser parte del SNI es indudable y ha favorecido la formación de los profesionistas mexicanos, dado que ha orillado a la búsqueda

de doctorados a personas de edades cada vez más tempranas, en virtud del requisito de tener este grado de estudios para ingresar al sistema (Didou y Gérard, 2011), permitiendo también acceder a un reconocimiento social como investigador nacional y a mejorar sus ingresos económicos.

En segundo lugar, la meritocracia en la cual se sustenta el SNI ha permitido que el Estado adquiera altos niveles de productividad científica que pueden ser sujetos de comparación a nivel internacional. Este logro no es menor, ya que esa búsqueda de competitividad –que se ha equiparado a la calidad de la investigación científica mexicana– pretende ser un indicador del potencial de desarrollo económico del país. El cumplimiento de estos dos sentidos se ha dado sin necesidad de establecer compromisos salariales con los investigadores, más allá de un apoyo con una duración delimitada.

La eficiencia de la meritocracia y las ventajas que ha traído para ambos agentes (investigadores y CONACYT) se fundamenta en el prestigio que el SNI da tanto a los investigadores como al Estado en la medida en que se equipara con la calidad en el desarrollo científico de México. Independientemente del impacto que la ciencia producida en el país tenga en la mejora de las condiciones de vida de

<sup>4</sup> La revisión entre pares favorece la confiabilidad del contenido de las revistas, mientras que la indización se ha establecido como una forma de impacto de las publicaciones. Algunos ejemplos son: Scopus, SCImago Journal Rank Indicator (JCR), índice h, o el Emerging Sources Citation Index (Vasen y Lunajo, 2017).

la sociedad, en el desarrollo teórico que se genere o su aplicabilidad, la productividad fundamenta la lógica meritocrática que sustenta a este programa.

### **La productividad y competitividad bajo responsabilidad de los académicos**

Hay dos tipos de logros dados por el SNI: el individual y el del Estado. Para los investigadores, la obtención de un nombramiento representa un reconocimiento de esfuerzos y años de trabajo académico. Para el Estado representa, por su lado, la obtención del nivel de competitividad científica deseada. En ambos casos se vive como una legitimación. Situándose desde los investigadores, y bajo la óptica del poder planteada por Han (2014), en esta búsqueda de legitimación individual, los académicos se vuelven trabajadores para sí mismos.

En el proceso de valoración y legitimación del investigador, el Estado no mantiene un papel de generador de condiciones de desarrollo de la función investigadora. Frente a la inestabilidad laboral, a la crisis financiera y a la demanda de las personas para acceder a condiciones dignas de trabajo, son los investigadores quienes se presionan a sí mismos para darle condiciones de bienestar al Estado. La meritocracia en la cual se fundamenta el SNI (además de otras formas de evaluación del trabajo académico<sup>5</sup>) es una muestra del mecanismo de poder (Han, 2014) en el cual los investigadores producen su trabajo bajo las exigencias de competitividad establecidas por el CONACYT sin necesidad de coerción alguna y sin responsabilidad por parte del Estado.

A partir de la reducción del financiamiento público a las IES, los investigadores y las universidades no han tenido más opción que facilitar la reestructuración de sus modos de financiamiento y gobierno (Walker, 2017). En aras de mantenerse laboralmente activos, los investigadores luchan por desarrollar su trabajo, no con el apoyo del Estado, sino a pesar de las limitaciones del Estado. En esa dinámica, la exigencia que el investigador se da a sí mismo para producir lo que el Estado desea se hace sin coerción o presión aparente; no se debe olvidar

que la participación en el SNI es voluntaria.

El SNI apareció como una respuesta del Estado frente a un contexto de disminución del presupuesto para la educación superior y la investigación, así como de una desaceleración del crecimiento de la planta académica y, por supuesto, de una necesidad de establecimiento de regulación del trabajo de investigación (Buendía, *et al.*, 2017). Bajo un panorama económico poco alentador para los investigadores, la respuesta del Estado para potenciar la competitividad fue el mecanismo meritocrático que traspasó la responsabilidad de la mejora salarial a los propios investigadores. En México, desde los años ochenta, el reconocimiento de la investigación y el apoyo a su desarrollo está en función de la evaluación de los méritos de los investigadores.

Si, como analogía, se considera al Estado como el *empleador* y a los investigadores como los *empleados* (en términos dialécticos se les llamaría el *amo* y el *esclavo*), en este traspaso de responsabilidades laborales, ahora el *empleado* trabaja para el prestigio del *empleador* sin compromisos para este último. El *esclavo* trabaja ahora bajo su propio yugo sin ser consciente de su condición o, lo que es lo mismo, trabaja con base en la meritocracia. En términos hegelianos, el reconocimiento mutuo entre el *esclavo* y el *amo* permite que cada uno de ellos construya su identidad. Bajo este paradigma meritocrático del SNI, tal reconocimiento es inexistente, por lo que el poder de dominación del *amo* es absoluto, sin que el *esclavo* sea consciente de ello.

Este no es un asunto menor, ya que el Estado ha logrado la eficiencia para promover la investigación en México destinando recursos a la premiación de los logros de los académicos. Frente a la crisis, el SNI ofreció un estímulo para que los investigadores pudieran sustentar sus decisiones financieras personales (Contreras, *et al.*, 2015), pero no implicó la inversión del Estado en más y mejores condiciones de trabajo académico, en la contratación de investigadores o en destinar mayores cantidades del Producto Interno Bruto (PIB) a la ciencia y la tecnología<sup>6</sup>. El Estado no asumió la responsabilidad del desarrollo de la

5 El presente texto se enfoca en el SNI, que es el indicador en México que mide los avances en la investigación científica, aunque otras formas de valoración del trabajo académico se fundamentan en la misma lógica. Este tipo de trabajos pueden valorarse más a fondo en trabajos como los de Guzmán-Acuña y Martínez-Arcos (2015); Buendía, *et al.* (2017); Covarrubias-Papahiu (2017); y Walker (2017).

6 De acuerdo con datos del Banco Mundial (2017), en 2015 México destinó solo 0.5% de su PIB a la ciencia y la tecnología cuando hay países como, por ejemplo, Israel y Estados Unidos, que destinan 4.27% y 2.79%, respectivamente.



investigación, sino que transformó su función a la de un administrador de la política meritocrática que recargó en los investigadores la responsabilidad de producir el nivel competitivo esperado.

Por otra parte, el Estado –a través del CONACYT– ha dictado la agenda de la *generación del conocimiento*, de tal suerte que la búsqueda de la calidad (entendida como competitividad y prestigio) ha desplazado a la búsqueda del conocimiento en sí mismo y a la solución de problemas como elementos detonantes de una investigación. De esta manera, a través de la política meritocrática, la investigación se orienta hacia las líneas y formas de trabajo que se ven favorecidas por la productividad aceptada por el canon establecido por el CONACYT (Reyes-Ruiz y Surinach, 2015).

En resumen, la eficiencia de la meritocracia del SNI y el poder que tiene sobre la investigación no solo se ven reflejados en el crecimiento del número de investigadores entre 1984 y 2016, sino sobre todo en la responsabilidad que los investigadores han asumido como agentes responsables del desarrollo del Estado, además de que ahora las líneas de generación del conocimiento son aquellas que potencian la competitividad económica del país. Como lo afirma Ricker (2015), la consecuencia de esta dinámica es que los investigadores se orientan a servir al algoritmo más que a la sociedad misma.

### **El SNI como parte de los mecanismos del Estado Evaluador**

El establecimiento de la meritocracia como un mecanismo aceptable para el establecimiento de apoyos a la investigación reside en una base a la que Neave (1988) llamaría *ultraliberalista*, que ha caracterizado al establecimiento del Estado Evaluador. Es decir, frente a un Estado que no proporciona condiciones de trabajo para el desarrollo de la investigación, la regulación administrativa de la población académica, a través de la meritocracia, permite una alta productividad en investigación. Bajo un enfoque ultraliberalista el Estado mexicano se apoya en la evaluación de la productividad de los académicos como medio de control sobre la investigación.

El concepto de Estado Evaluador refleja la intención del Estado de regular y controlar el desarrollo académico; en este caso, de la investigación por medio de mecanismos que le permitan fungir más como un agente de administración de los

recursos limitados, que como un elemento que potencie el desarrollo en todos sus ámbitos. Esa transición ofrece una primera mirada de aparente no intervención sobre los procesos de investigación; sin embargo, el énfasis en la evaluación refuerza el control que el Estado tiene ahora sobre la vida académica. Este control se da dentro de los límites de acción que los agentes educativos tienen, los cuales han sido delimitados por el Estado mismo (Neave, 1988).

En México, la evaluación en el trabajo académico se implementó como política de Estado como parte del Programa de Modernización Educativa en los años ochenta y se ha mantenido en el transcurso de los programas de política federal de los últimos sexenios (el Programa de Desarrollo educativo –1995 a 2000–, el Programa Nacional de Educación –2001 a 2006– y el Programa Sectorial de Educación –2007 a 2012–) (Buendía, *et al*, 2017). Esta implementación se encuentra más sólida que nunca y el Estado Mexicano ha adquirido, cada vez más, un papel como agente en la administración y regulación del financiamiento a la investigación más que como un benefactor de su desarrollo (Walker, 2017).

Este giro administrativo o de regulación del Estado sobre la vida de la investigación científica ha facilitado la implementación de un *capitalismo académico* (Walker, 2017) que asume que las prácticas académicas se transformen bajo la lógica de una empresa. La idea central del capitalismo académico en la investigación es que todos los desarrollos se centran en aquellos elementos que permitan el aseguramiento de ingreso y mantenimiento en el SNI a quienes demuestren ser parte del mecanismo de poder meritocrático, que se traducirá en capital incorporado y objetivado (Ocampo-Gómez y Rueda-Hernández, 2015). De tal suerte que este énfasis del SNI en la evaluación de la investigación y su influencia para favorecer la realización de tareas investigativas puede estar en duda, ya que, como lo comentan Rodríguez y Durand (2013), el SNI tradicionalmente se ha enfocado en premiar a quienes cumplen con estándares fijos establecidos en lo que CONACYT entiende como *generación de conocimiento*.

Esta implementación del *capitalismo académico* que subyace a las ideas de premiar a las actividades de investigación por medio de prestigio e incentivos económicos, permite afianzar la idea de calidad establecida por el Estado Evaluador (Di-

dou y Gérard, 2011). Esta perspectiva de calidad a través de la competitividad ha sido un elemento de control, la cual se establece como *mínimo ideal* que los investigadores deben alcanzar para mantenerse dentro del sistema. En el imaginario cotidiano, la calidad de la investigación mexicana se comunica a la sociedad a través del SNI, de manera que los investigadores que logran tal reconocimiento se legitiman como un agente incuestionable de desarrollo de la ciencia (Contreras, *et al.*, 2015). Sin embargo, ¿cómo es que se define esa calidad? ¿Quién define las formas de legitimación de los investigadores como agentes de investigación de calidad?

La valoración de la inclusión de un investigador dentro del SNI se realiza a través de las ya nombradas comisiones dictaminadoras o evaluadoras, que están conformadas por investigadores de gran renombre y trayectoria en cada una de las áreas del conocimiento en las cuales se organiza el SNI. Los miembros de las comisiones son investigadores con, al menos, nivel III del SNI. De esta manera, son los investigadores más reconocidos de cada campo del conocimiento quienes reproducen la idea de calidad de la investigación como competitividad (al igual que la idea del *capitalismo académico*) premiando con reconocimiento e incentivos a los colegas que han desarrollado los productos académicos que el Estado promueve. Así, son los académicos quienes fungen como brazo del Estado Evaluador.

Como paréntesis, y recordando que los productos mayormente valorados dentro del SNI son las publicaciones dentro de revistas arbitradas entre pares, son estas revistas los agentes determinantes para valorar la calidad de la productividad académica (Vasen y Lunajo, 2017). De esta forma, las líneas editoriales que pueden responder a intereses públicos o particulares (dependiendo del tipo de institución que las albergue) pueden definir la agenda de investigación. No es que las publicaciones generen en sí mismas un ingreso a los investigadores, sino que su elaboración establece un capital que favorece su inclusión o mantenimiento dentro del SNI. De esta manera, al igual que como se comentaba previamente, las líneas de investigación pueden verse influidas más por la búsqueda de la dinámica del capitalismo académico que por las necesidades propias de la investigación y el conocimiento.

Es a través de la valoración de las comisiones dictaminadoras que el Estado Evaluador legitima

la implementación de condiciones de trabajo ultraliberalistas a los académicos. La evaluación realizada por los académicos a los productos desarrollados de un investigador determinará el prestigio que se obtendrá, que al ser ya un capital del evaluado, puede ayudarle a obtener fuentes de financiamiento para seguir desarrollando investigaciones (Luna-Morales, *et al.*, 2012). Esta cadena de evaluación, que conlleva al apoyo salarial y posteriormente a la obtención de un prestigio o legitimación, permite que quienes participan en el SNI generen cada vez más posibilidades de mantenerse en él. Esto acarrea problemas de una planta de investigadores envejecida (Didou y Gérard, 2011) que no busca la jubilación en aras de no abandonar la posibilidad de un capital importante. Siguiendo la analogía hegeliana previamente utilizada, no ven la posibilidad de renuncia de ser esclavos de sí mismos.

El Estado ha buscado en la investigación uno de sus soportes de competitividad frente a la apertura económica mundial (Walker, 2017). El SNI ha fungido por más de treinta años como un brazo importante de la política evaluadora del Estado mexicano, que a través del discurso de calidad y de prestigio ha sido un paliativo del problema de bajos salarios que el mismo Estado promueve. De esta forma, los investigadores han forjado un engranaje importante en la competitividad deseada por el Estado Evaluador, que ha encontrado en esta herramienta un mecanismo idóneo para regular la formación de jóvenes doctores y gestionar la producción de artículos científicos en revistas de reconocido prestigio sin necesidad de acrecentar la inversión en la educación superior ni mejorar las condiciones de trabajo o el desarrollo de la investigación.

## Conclusiones

El poder que el Estado ha ejercido sobre la investigación científica ha incrementado desde 1984. La manera en que ha operado ha sido relativamente amable, más que represiva (Han, 2014). Desde hace más de treinta años, el SNI ha abierto la posibilidad de que exista una mayor formación de jóvenes en la investigación y que los investigadores en activo se consoliden a través de la meritocracia y se reconozcan socialmente como un motor importante en la competitividad de México. Esa libertad de formación y de posibilidad de legitimación de los investigadores por parte del





Estado difiere de un poder disciplinario basado en coerciones al gremio académico. Es esta libertad de legitimación y amabilidad en el poder las que caracterizan al SNI como no impositivo, haciéndolo aún más poderoso (Han, 2014).

La meritocracia que subyace a este programa de política pública seduce a quienes quieren ser investigadores o quienes pretenden consolidarse, ya que ofrece la posibilidad de desarrollar investigación científica, y a la par, solucionar la problemática de los malos salarios y pocas oportunidades de desarrollo que el Estado ofrece. En ese sentido, el CONACYT apoya al Estado mexicano en ofrecer un rostro de posibilidad de crecimiento y consolidación para los investigadores, aunque el papel del Estado realmente solo se esté limitando al establecimiento de categorías para supervisar el cumplimiento de la producción esperada.

Es justo en este papel de establecimiento de criterios de evaluación o supervisión que el CONACYT favorece la consolidación del Estado Evaluador en México. Es mediante ese mecanismo amable que el poder del Estado Evaluador promueve que los investigadores no se conciben como agentes de desarrollo social del Estado Mexicano sino como sujetos de observación. La utilidad de la investigación científica en el beneficio de la humanidad es, bajo cierta lógica, incuestionable; sin embargo, el trabajo de investigación se ve fuertemente influido por la supervisión que ejerce el Estado.

Más que considerar esto como una crítica a una mala práctica del ejercicio de investigación, la intención del presente manuscrito es aportar elementos de discusión del papel del SNI frente a los procesos del capitalismo académico que se viven en las IES mexicanas. Se espera así, que la comprensión del SNI bajo la mirada presentada apoye las actuales corrientes de académicos que discuten las formas de evaluación del trabajo académico, como en los trabajos de Rip y Van der Meulen, (1996); Levin, (2004); Didou y Gérard, (2011); Rodríguez y Durand, (2013); Ocampo-Gómez y Rueda-Hernández, (2015); y Walker, (2017).

Frente a esta situación, más que cuestionar los algoritmos y las formas de evaluación del trabajo académico (los textos de Ricker (2015) y Buendía, *et al.*, (2017) tienen un análisis profundo sobre ello), es importante valorar la manera en que el SNI –y sus académicos dentro de las comisiones dictaminadoras– está fomentando el establecimiento de un poder que limita la identificación dialéctica

entre los actores involucrados, nublando el hecho de que los académicos están fungiendo como esclavos, no de un amo ajeno a ellos, sino de sí mismos bajo una cara amable del poder.

En ese sentido, ¿qué opciones se tienen frente a esa problemática desde la vida de la investigación científica (en todas sus áreas de conocimiento)? ¿Es factible no ser parte del SNI? ¿Es deseable no serlo? Pareciera que el debate no debe versar nuevamente sobre los académicos y sus decisiones de pertenencia al SNI o no, sino que el análisis puede apuntarse en el papel del Estado Mexicano frente a su responsabilidad como soporte de desarrollo de la ciencia y la tecnología en el país. El Estado, a través del CONACYT, no debe fungir solo como medio regulador del poder del capitalismo académico, sino como factor de desarrollo de las condiciones necesarias para realizar investigación de impacto. Una propuesta en este sentido podría traer más beneficios a largo plazo para toda la sociedad mexicana que solo pensar en incentivos, prestigio y legitimación.

## Referencias

- Banco Mundial (2017). Gasto en investigación y desarrollo. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/indicador/GB.XPD.RSDV.GD.ZS?view=chart> [21 de diciembre de 2017].
- Buendía, A. et al. (2017). Queríamos evaluar y terminamos contando: alternativas para la evaluación del trabajo académico. *Perfiles educativos*, 39(157), pp. 200-219.
- Cabrero-Mendoza, E. (2015). Principales logros y desafíos del Sistema Nacional de Investigadores de México a 30 años de su creación. *Revista Iberoamericana de Ciencias, Tecnología y Sociedad*, 10(28), pp. 1-12.
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) (2017). Sistema Nacional de Investigadores. Convocatoria 2017. Investigadores Nacionales Eméritos. Recuperado de <http://www.conacyt.gob.mx/index.php/sni/convocatorias-conacyt/convocatorias-sistema-nacional-de-investigadores-sni/convocatorias-abiertas-sni/inv-emeritos/14314-convocatoria-investigadores-nacionales-emeritos-2017/file> [12 de diciembre de 2017].
- Contreras, L. et al. (2015). Patrones de movilidad de los físicos mexicanos en el Sistema Nacional de Investigadores. *Interciencia*, 40(8), pp. 525-532.
- Covarrubias-Papahiu, P. (2017). Situación actual de los

- programas de evaluación académica de la educación superior mexicana: sus efectos en el trabajo académico. *Revista Iberoamericana de Evaluación Educativa*, 10(2), pp. 187-209.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2017). Acuerdo con el que se emite el nuevo Reglamento del Sistema Nacional de Investigadores. Recuperado de [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5470107&fecha=27/01/2017](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5470107&fecha=27/01/2017) [1 de diciembre de 2017].
- Didou, S. y Gérard, E. (2011). El Sistema Nacional de Investigadores en 2009. ¿Un vector para la internacionalización de las élites científicas?. *Perfiles educativos*, 33(132), pp. 29-47.
- Gérard, E. (2013). Dynamiques de formation internationale et production d'élites académiques au Mexique. *Revue d'anthropologie des connaissances*, 7(1), pp. 317-344.
- Guzmán-Acuña, T. y Martínez-Arcos, C. (2015). The effectiveness of Mexico's Faculty Improvement Program (PROMEP) in Public State Universities. *Education Policy Analysis Archives*, 23(55), pp. 1-26.
- Han, B.-C. (2014). *Psicopolítica*. Barcelona: Herder.
- Levin, B. (2004). Making research matter more. *Education Policy Analysis Archives*, 12 (56), pp. 1-22
- López-Olmedo, R. et al. (2017). The role of public policies in the decentralization process of Mexican science and the formation of new researchers in institutions outside Mexico City area. *Scientometrics*, (112), pp. 1343-1366.
- Luna-Morales, E. et al. (2012). Evolución e impacto de la investigación en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. Patrones de publicación y Sistema Nacional de Investigadores. *Bibliotecología*, 26(58), pp. 175-213.
- Márquez, A. (2010). Estudio comparativo de universidades mexicanas (ECUM): otra mirada a la realidad universitaria. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 1(1), pp. 148-156
- Millán, G. y Meza, N. (2015). Los miembros del Sistema Nacional de Investigadores mexicano: un acercamiento desde la producción de patentes 2003-2012. *Interciencia*, 40(12), pp. 840-846.
- Neave, G. (1988). The evaluative state reconsidered. *European Journal of Education*, 33(3), pp. 265-284.
- Ocampo-Gómez, E. y Rueda-Hernández, J. (2015). El Sistema Nacional de Investigadores en la Universidad Veracruzana: análisis exploratorio de cómo se experimenta el reconocimiento académico. *Revista Interamericana de Educación de Adultos*, 37(1), pp. 64-85.
- Reyes-Ruiz, G. y Surinach, J. (2015). Análisis sobre la evolución del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México. *Investigación administrativa*, (115), pp. 55-69.
- Ricker, M. (2015). A numerical algorithm with preference statements to evaluate the performance of scientists. *Scientometrics*, (103), pp. 191-212.
- Rip, A y Van der Meulen, B. (1996). El sistema de investigación posmoderno. *Redes*, 3(6), pp. 13-31.
- Rodríguez, J. y Durand, J. (2013). Notas para la evaluación del trabajo académico. *Perfiles educativos*, (35) especial, pp. 46-56.
- Silva, M., García, V. y Quino, S. (2016). Retos del crecimiento del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) en México. *Actualidades Investigativas en Educación*, 16 (2), pp. 1-24.
- Vasen, F., y Lunajo, I. (2017). Sistemas nacionales de clasificación de revistas científicas en América Latina: tendencias recientes e implicaciones para la evaluación académica en ciencias sociales. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 42(231), pp. 199-228.
- Walker, V (2017). La evaluación como mecanismo de regulación del trabajo académico. Estudios de casos en universidades de Argentina y España. *Archivos Analíticos de Políticas educativas*, 25(108).
- Zubieta, J. et al. (1999). Problemática del desarrollo científico y tecnológico en México. *Estudios mexicanos*, 15(1), pp. 193-211.



**"DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA"**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 100x35cm

**Año:** 2016

# Análisis de artículos periodísticos y el papel de las políticas públicas de Ciencia, Tecnología e Innovación en su contenido

## *Analysis of journalistic articles and the role of public policies of Science, Technology and Innovation in their content*

**Carlos Andrés Urrego Zuluaga** 

Universidad de Manizales.  
caurrego@umanizales.edu.co

### **Resumen**

*El presente artículo busca analizar la relación entre las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación, el periodismo y la divulgación científica a través de la revisión de los contenidos de seis artículos periodísticos sobre ciencia. Tres en El País de España y tres en El Espectador de Colombia. Dicho análisis va de la mano con los lineamientos del curso de periodismo científico de la Federación Mundial de Periodismo Científico (WFSJ) y otros elementos base.*

**Palabras Clave:** *Periodismo científico, ciencia, políticas públicas, democratización de la ciencia, divulgación, análisis de contenido.*

### **Abstract**

*This article seeks to analyze the relationship between public policies on science, technology and innovation and journalism and scientific dissemination through the review of the contents of six journalistic articles on science. Three in Spain's El País and three in Colombia's El Espectador. This analysis goes hand in hand with the guidelines of the scientific journalism course of the World Federation of Scientific Journalism (WFSJ) and other basic elements.*

**Key Words:** *Scientific journalism, science, public policy, democratization of science, divulgation, content analysis.*

**Artículo:** *Recibido el 4 de enero de 2018 y aprobado el 29 de octubre de 2018.*

### **Cómo citar este artículo**

*Urrego, C. (2019) Análisis de artículos periodísticos y el papel de las políticas públicas de Ciencia, Tecnología e Innovación en su contenido. Reflexión Política, 21(41), pp. 92-110. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.2834>*

## Introducción

*Los datos señalan que la irracionalidad va ganando terreno frente al pensamiento científico, no solo en espacio en los medios de comunicación, sino también –o como consecuencia de lo anterior– en la sociedad.*

(Eliás, 2008, p. 24)

Han pasado cerca de diez años desde esa afirmación y los datos continúan demostrando lo mismo. Aunque los medios de comunicación se consideran el cuarto poder, en un espacio en el que entra a jugar el mercado, la política, la religión y el Estado, la manera en la que se divulga la ciencia y se hace reportería sobre la misma tiene un efecto inmediato y tangible en la sociedad.

Con la llegada del internet y el fin del papel de los medios de comunicación como intermediarios de la información y la transformación de roles entre informador y audiencia, estudios como el de Reuters Institute (2017) titulado “Reuters Institute Digital News Report 2017”, demuestran que la confianza de la sociedad en las noticias va en caída en una gran parte de los países (en Estados Unidos va en ascenso). Por ello analizar la relación entre las acciones gubernamentales y la forma en la que se están contando y consumiendo productos sobre ciencia se hace relevante.

Existen críticas frente a los modelos de divulgación de la ciencia, como la de quienes afirman que en general se subestima la capacidad de las audiencias para entender y abordar temáticas complejas como la biología, la física cuántica o la psicología. Ejemplos como los de la Flat Earth Society (Sociedad de la Tierra Plana) –que asegura que el planeta Tierra es plano y que hacen parte de una teoría de la conspiración las fotografías e investigaciones acerca de lo que, desde mediados del siglo XV, Galileo y luego Nicolás Copérnico bautizaron con el nombre de la teoría heliocéntrica– son una clara muestra de que algo no funciona bien con la divulgación de la ciencia y sus resultados.

“Las instituciones de un país libre no pueden durar largo tiempo si no actúan au grand jour (a plena luz)” (Bobbio, 2013, p. 27). Por tal motivo, el papel de los medios de comunicación y la línea seguida por las políticas públicas, puntualmente en el tema que atañe a este trabajo (la ciencia), es fundamental para construir sociedades informadas y con posibilidad de tomar decisiones. Sin embargo, cuando la superstición y la subjetividad pesan más que los hechos, esto puede ir en contra del bienestar no solo de los humanos sino de todos los seres que habitan el planeta.

El valor y la importancia del conocimiento han sido atribuidas a la ciencia, mientras que el valor y la importancia de la satisfacción, se atribuyen a la estética (Ceballos, López, Márquez, Torres y Yepes, 1998, p. 19). Pero ciencia y estética pueden y deben ir de la mano.

## Justificación

Este estudio nace de una investigación en la que se analizan veintiún artículos en un medio internacional, uno local y uno regional (*La Patria* de Manizales). Aquí se presentan seis artículos periodísticos, tres de un medio internacional (*El País* de España) el cual cuenta con una sección de ciencia desde 1986 inicialmente llamada “Futuro” y ahora “Materia”; y tres de un medio nacional (*El Espectador* de Bogotá), que cuenta con la sección “Vivir”. En esta sección, editada por el dos veces ganador del premio Simón Bolívar, Pablo Correa, se unen la ciencia, la tecnología y el medio ambiente, entre otros.

La revisión de la forma y del contenido de dichos artículos busca entender la manera en la que se comunica a la ciencia con las grandes masas y de paso, observar el papel que juegan las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación en dichos productos periodísticos. Además de buscar confirmar si existe o no una relación entre dichas acciones gubernamentales y la manera en la que la ciencia llega a la población. Esta estrategia de política pública va dirigida a entregarle a la prensa todas las posibilidades,

	Trust in the news	Trust in the news I use	Free from political influence	Free from economic influence
BRA	60%	60%	30%	30%
ARG	39%	52%	16%	16%
CHL	47%	48%	17%	17%
MEX	49%	55%	19%	21%
All Countries	43%	49%	25%	25%

**Figura 1.** Resultados de la confianza en los medios de comunicación.

**Fuente:** Reuters (2017) Estudio de Reuters Institute y la Universidad de Oxford.

herramientas e información necesaria para alentar un periodismo de mayor calidad sobre el tema de la ciencia. No a provocar contenido positivo sobre las políticas gubernamentales sobre el tema.

Este documento se centrará en la revisión de los lineamientos nacionales y locales frente a las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación; el papel que juegan los medios de comunicación en dichas acciones y la forma en la que estos los comunican a los distintos públicos. Es una revisión que une elementos de periodismo con elementos de divulgación científica y que Elías diferencia.

En el libro *Fundamentos de periodismo científico y divulgación mediática* de Carlos Elías (2008), se explica que la divulgación la hacen siempre las fuentes (en este caso los científicos) y, por tanto, tiene como objeto beneficiar el entorno de la fuente. El periodismo científico no se queda allí. Contrastar, profundizar y contextualizar la información son elementos necesarios para entenderse como periodista. “El periodista no busca beneficiar a la fuente sino a la sociedad” (p.16).

Por otro lado, el manejo de los contenidos periodísticos se ha visto afectados por las mal llamadas *fake news*, que es publicidad vendida como información, y un cúmulo de medios de comunicación digitales y algunos medios alternativos que han dejado los postulados periodísticos convencionales a un lado. Esto no es nuevo, siempre ha ocurrido, pero con el nuevo paradigma digital, los nuevos medios, las redes sociales, la rapidez de la información y demás, se le ha dado un enfoque público a ideologías xenófobas, fascistas, negacionistas, entre otras. Hay más

voces, más información, pero también mayor manipulación de los públicos.

Lo anterior lo confirma el Reuters Institute Digital News Report 2017 con sus 70 mil encuestas en 36 países. Allí encontramos que solo el 24% de los participantes consideran que las redes sociales hacen una buena labor al separar los hechos de la ficción, mientras que un 40% opina lo mismo de los medios de comunicación.

Lo que está en discusión en este nuevo paradigma es, como lo dice Carl Warren (1975) en su libro *Géneros periodísticos informativos*, los elementos básicos de una noticia, los cuales son: actualidad, proximidad, prominencia, curiosidad, conflicto, suspense, emoción y consecuencias (p. 25). Estos ocho elementos le dan sustancia a la información, pero como lo asegura Raquel Fornieles (2015) en su tesis doctoral “La transmisión de noticias en la literatura griega antigua”, los dos elementos trascendentales para la construcción noticiosa son la novedad y la proximidad.

Uno de los asuntos candentes en estos momentos sobre la comunicación pública de la ciencia es si es cierta la percepción de que los mensajes irracionales son ahora más abundantes que hace unas décadas (Elías, 2008, p. 226). En este caso la ciencia es esencial para racionalizar dichos mensajes y para ayudar a los públicos a diferenciar las realidades, que están basadas en hechos, de las que no lo están.

Pero como lo aseguran Gutiérrez y Rodríguez (2012), en el artículo “Científicos y periodistas en la divulgación de la ciencia. Un problema de responsabilidad social”, nos abocamos entonces,



a un problema entre el esfuerzo periodístico y los resultados científicos, en donde se encuentra una gran brecha:

Los investigadores trabajamos con ahínco por aportar avances al conocimiento, los periodistas trabajan incansablemente para que la gente esté informada, sin embargo, algo está sucediendo para que los resultados de las investigaciones en ciencias biomédicas no logren permearla, comunicarla ni ser parte del acervo de conocimientos de las audiencias. (p. 36).

En su investigación estos dos biomédicos se preguntan sobre el impacto, la credibilidad y legibilidad de las noticias que tienen que ver con ciencias biomédicas y registran datos significativos, como observamos en las figuras 2 y 3.

Esta investigación encontró, entre otras cosas, que en ocasiones las audiencias no entienden de lo que se les habla, lo cual les hace perder rápidamente el interés en los artículos (falta de educación científica en Colombia); que la credibilidad no pasa por las fuentes que se incluyen en los productos periodísticos sino por la confianza que le genera los medios de comunicación a los lectores y que, finalmente, el interés por informarse y por leer sobre estos temas es entre regular y poco. Aquí lo que se hace tangible es la necesidad de profundizar las acciones gubernamentales para impulsar la divulgación de la ciencia, lo que llevaría a mayor y mejor consumo de productos periodísticos sobre ciencia. Igualmente, al mejorar la educación

científica, la sociedad podrá tomar mejores y más decisiones frente a lo que los gobiernos, bien sean nacionales, departamentales o locales, le proponen como políticas públicas.

## Objetivo

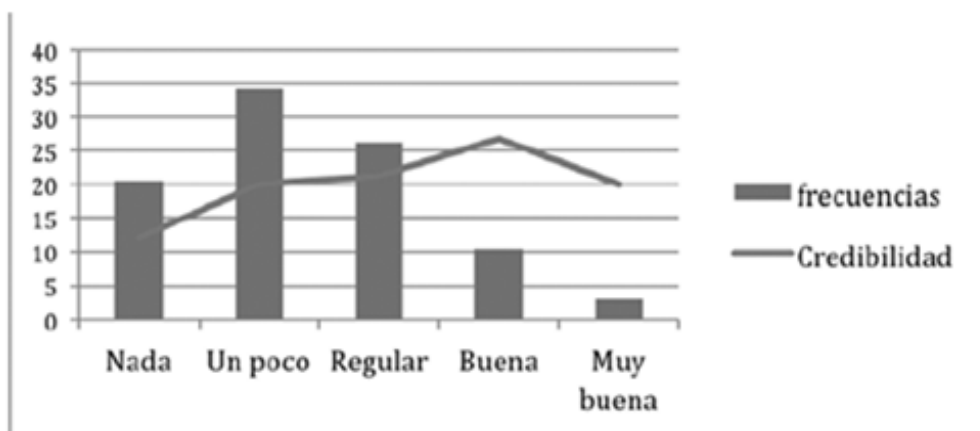
Reflexionar sobre el papel que cumplen las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación en productos periodísticos de un medio internacional y uno colombiano.

## Contenido

### Relación entre el periodismo científico y las políticas públicas de ciencia, tecnología e innovación (CTeI)

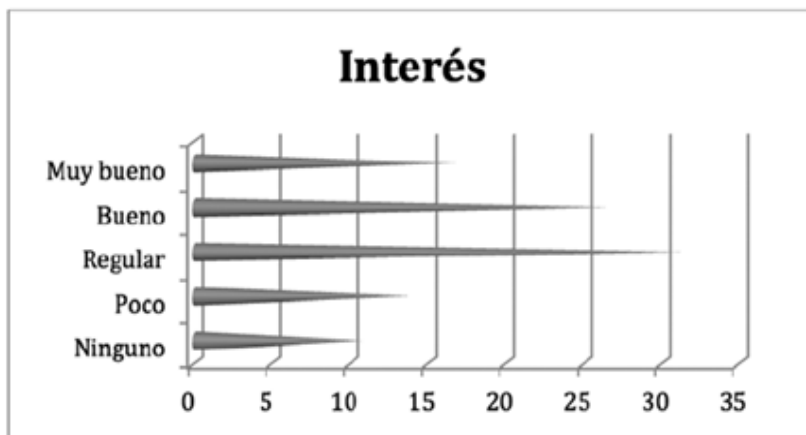
La aplicación de políticas públicas, la divulgación científica e incluso el periodismo científico (con sus diferencias) han sido elementos importantes en el desarrollo económico y social de países como Singapur, Corea del Sur e incluso Estados Unidos. Sin embargo, en América Latina los ejemplos son pocos y pobres.

A lo largo del último decenio, Singapur ha pasado a ser una de las economías más competitivas de Asia, uno de los lugares del mundo donde resulta más fácil hacer negocios y “un hogar para la innovación”. Singapur ocupa el tercer lugar en el Índice Mundial de Innovación de 2012 por segundo año consecutivo, y la importancia continua que



**Figura 2.** Comparación entre la frecuencia con la que los encuestados leen sobre temas de ciencia biomédica y la frecuencia con la que esos lectores creen lo que están leyendo.

**Fuente:** Gutiérrez y Rodríguez (2012)



**Figura 3.** Interés de los entrevistados por las noticias sobre ciencias biomédicas que salen en la prensa escrita.

**Fuente:** Gutiérrez y Rodríguez (2012)

ha concedido a desarrollar sus actividades de conocimientos y altamente innovadoras está dando sus frutos. (Jewell, 2016)

Este tipo de desarrollo viene de la mano de una tríada que une política, sector privado y periodismo científico. En primer lugar, están las decisiones de **la política**, la cual construye centros de investigación y universidades que generan conocimiento, estrategias para formar investigadores y periodistas científicos y una línea clara de hacia dónde va la nación en términos de desarrollo. En segundo lugar, está **el sector privado**, que debe reconocer los beneficios a largo plazo de la inversión en CT&I para la productividad y la sociedad que es la receptora final de dichos recursos y avances. De esta manera la ciencia se convierte en camino para aportar valor agregado a los productos. Allí se une con el papel del tercer elemento de la tríada: el **periodismo científico** y su rol como *watch dog* de los recursos y la influencia o no de intereses políticos y económicos que van en contravía de la sociedad.

Pero las políticas públicas son diferentes a la política, para entender qué son las políticas públicas, es necesario diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma no tienen traducción: Politics (política), policies (políticas). El primero es entendido como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos. (Aguilar y Lima, 2009)

Aunque algunos creen que lo público es solo lo estatal, allí hay un error de concepto, pues lo público, en materia de políticas públicas, se entiende como la sociedad. Estas políticas públicas son un fenómeno social, administrativo y político específico, resultado de un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, mismas que traducen, en un lugar y periodo determinado, la respuesta preponderantemente del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad civil (Cardozo, 2006)

Colombia es un ejemplo interesante en el que las políticas públicas no son nítidas, no cuentan con recursos suficientes y finalmente no tienen estrategias claras de divulgación de sus metodologías y resultados, pero más importante aún, de cómo mejorarán dichos avances la vida diaria de la población.

El presupuesto de Colombia para el 2018 es cercano a los 235 billones de pesos, de estos la ciencia cuenta con 339 mil millones, un 10,8% menos que en el 2017, mientras que en seguridad la inversión se acerca a los 20 billones de pesos.

Según un documento de Colciencias (2006), las barreras para construir estrategias reales de desarrollo científico basado en el trabajo con sindicatos, universidades y movilizaciones sociales son constantes. Se resumen en cuatro:

- Falta de recursos y de interés en apoyar estas dinámicas por parte del sector privado.
- Poco interés por parte de la comunidad científica en desarrollar actividades relacionadas con





este propósito.

- Por la complejidad del lenguaje científico, es necesario un adiestramiento previo para su comprensión, por tal motivo, la comunidad en general y el público no especializado solo recibe los resultados finales de las investigaciones sin contexto, métodos y demás.
- Los medios de comunicación masivos dedican muy poco o ningún espacio a la ciencia y la tecnología, y si lo hacen, el foco está en avances de países desarrollados.

Por su parte, en las regiones existe el Plan estratégico y Prospectivo de Innovación y Desarrollo Científico y Tecnológico, PEDCTI, en él se intenta federalizar la estrategia de desarrollo de esta temática de manera que vaya de la mano con la política pública nacional y se unifiquen las capacidades departamentales.

Al revisar los PEDCTI de Caldas, Guainía, Guaviare y Bolívar, solo uno tenía entre sus estrategias la divulgación de la ciencia y la democratización de la misma. Este es un elemento esencial en otras partes del mundo para la construcción de *policies* pero que, al parecer, en el país aún no se interioriza. Estos departamentos se escogieron por tener menos de tres millones de habitantes, por no ser el centro de la inversión en ciencia y por contar a pesar de ello con elementos esenciales para esta, como lo son la biodiversidad y un mundo académico activo. Lo anterior sirve como elemento de contraste porque mientras que la necesidad de divulgar y utilizar los medios de comunicación para mostrar los avances científicos está claramente identificada en los lineamientos nacionales, en las regiones este elemento no está, por lo que se puede leer una incongruencia en la construcción de estas políticas.

Esta división sectorial es clara en países como España. Allí se dividió el territorio dependiendo de las posibilidades y fortalezas biotecnológicas de cada región. Esto se hizo a través de una política pública en la que Estado, academia, sector privado y comunidad pudieran trabajar conjuntamente hacia un objetivo común. Quienes tenían mayor experiencia en madera debían centrar sus labores en esta (investigación, producción, mercado etc.), lo mismo se dio en las zonas viñeras. Esta decisión ha sido relevante en la recuperación económica del país.

## Periodismo científico

“La ciencia es poder”, dice uno de los padres del periodismo científico de habla hispana, Manuel Calvo (1965), acotando la frase del filósofo inglés Bacon. El periodismo debe seguir los procesos de ruptura y toma del poder en cualquiera de sus modalidades y la ciencia da poder, entrega conocimiento y genera riqueza, por tal motivo, el periodismo debe hacerle seguimiento, crítica y análisis, hace entender.

Su ejercicio consiste en una actividad que selecciona, reorienta, adapta, refunde un conocimiento específico, producido en el contexto particular de ciertas comunidades científicas, con el fin de que ese conocimiento transformado pueda ser apropiado dentro de un contexto distinto y con propósitos diferentes por una determinada comunidad cultural. (Ferrer, s.f, p. 205)

En otras palabras, es llevar la información de un lenguaje complejo y técnico inherente a las investigaciones científicas y condensar su información y datos para que la comunidad en general lo comprenda, asimile y aplique a su quehacer.

El periodista científico tiene la responsabilidad de hacer ver al gobierno y a la sociedad de su patria este carácter de obligatoriedad de la investigación científica para todas aquellas comunidades que estén dispuestas a llevar a cabo un auténtico desarrollo. Para ello, debe él mismo impregnarse de tales conceptos utilizando cuanto material llegue a sus manos. (Calvo, 1965, p.5)

Hacer periodismo científico tiene algunas complejidades más que el periodismo judicial, de entretenimiento o deportivo y es, inicialmente, el desconocimiento de los públicos frente a los conceptos, razones e importancia de dichas iniciativas tecnológicas e innovadoras, aunque esto varía de un continente a otro.

Según Ferrer (s.f), el periodismo científico busca informar, llevarle un mensaje conciso, concreto y útil a la comunidad, correlacionar, es decir, explicar e interpretar acontecimientos que sin el soporte del periodismo serían muy complejos de develar a la comunidad, generar una continuidad frente a lo que ha ocurrido y ocurrirá en el mundo científico, además de expresar las similitudes y diferencias frente a los conceptos predominantes y disímiles de dichos temas y finalmente construir

movilidad, en este caso, apoyar y soportar objetivos sociales comunes que busquen su desarrollo, basados en los avances de la ciencia y su aplicación para solventar sus problemáticas, tomar decisiones frente a situaciones puntuales etc.

Los primeros visos de periodismo científico se dieron a mediados de 1920 en Estados Unidos, en periódicos como el New York Times y con periodistas como Waldemar Kaempfert, quienes elaboraron una sección de ciencia en sus ediciones, además de un grupo de trabajo formado para esto. Aunque hay bibliografías de mediados del siglo XV en donde se cubren temas de corte científico.

El periodismo científico en América Latina empieza a ser un tema de cierta relevancia desde 1960 luego del Primer Seminario Interamericano de Periodismo Científico en Chile. Tres años después llega la firma de la Declaración de Punta de Este en la que, entre otras, se busca hacer de la democratización de la ciencia un elemento primordial para la construcción de nación.

Aunque hay avances tangibles, movimientos como los que aseguran que las vacunas son una conspiración o que el cambio climático no es cierto, demuestran que aún falta mucho por hacer.

*First of these conclusions is that science journalism got clearly better in Latin America during the last 5 years. It improved in quantity, but specially in quality. And there's a clear reason for that: now there are more and better science journalists in the region. This improvement hasn't been uniform though. There've been very positive changes in countries like Chile or Colombia, and not so obvious in Argentina or Mexico, while some places in Central America are still stuck with a negligible presence of science in the media.* [La primera de estas conclusiones es que el periodismo científico ha mejorado en América Latina durante los últimos 5 años. Mejoró en cantidad, pero especialmente en calidad. Y hay una razón clara para ello: ahora hay más y mejores periodistas científicos en la región. Pero esta mejoría no ha sido uniforme. Hay muchos cambios positivos en países como Chile o Colombia, y no tan obvios en Argentina o México, mientras que algunos lugares de América central siguen atascados con una presencia insignificante de la ciencia en los medios] (Estupinya, 2014. Pár.2).

Las políticas públicas deben dar orden, línea y estrategia. La ciencia tiene como deber mejorar la calidad de vida de los seres (no solo humanos) que habitan el planeta. Por su parte el periodismo

científico juega un rol de mediador, de vigilante de la inversión de recursos y de la real utilidad de los avances en pro del bienestar de la comunidad.

En Colombia no existe una estrecha comunicación entre esta tríada, en la que el sector privado ha jugado un papel tangencial.

Aquí vale la pena hacer una distinción entre periodismo científico y divulgación de la ciencia:

Si se quiere que ese conocimiento llegue a un público masivo, el divulgador deberá usar técnicas profesionales que ha desarrollado el periodismo, pero sus referentes e intereses no tienen por qué coincidir. (...) El periodismo científico, por tanto, es mucho más complejo que la divulgación científica, pues no solo debe incluir esta última sino, además debe referenciarla y contextualizarla. (Eliás, 2008, p. 18)

Aunque en el país hay algunos esfuerzos en divulgación científica como lo son Maloka, el Parque Explora, el programa Ondas o Bioma, e iniciativas como 3.14, Café Pa'sumerce y revistas de divulgación como *Eureka*, *Intellecta*, *Pesquisa*, entre otras, dichas iniciativas dependen de los esfuerzos presupuestales públicos y privados porque no son sostenibles y al parecer no hacen parte de estrategias acordadas con las comunidades para su funcionamiento. El gremio de periodistas y divulgadores en Colombia es pequeño y poco cohesionado, aunque desde el 2017 la Asociación Colombiana de Periodismo Científico reanudó sus actividades.

El 20 de enero de 1983, la resolución No. 124 le dio personería jurídica a la Asociación Colombiana de Periodismo Científico (ACPC) que tiene como objetivo:

(...) crear, por intermedio de los medios de comunicación social, una conciencia nacional que apoye y estimule las actividades científicas y tecnológicas y a quienes se dedican a esa labor, así como a difundir la ciencia y la tecnología por todos los medios de información colectiva. (X. Serrano, comunicación personal, 17 septiembre de 2018)

El 15 de septiembre del 2018 se realizó la elección de la Junta Directiva de la ACPC. Ximena Serrano fue elegida como presidente y yo como vicepresidente. Esta asociación, que cuenta con unos cuarenta integrantes, busca participar en actividades de divulgación, comunicación y periodismo científico, sin embargo, actualmente no participa en la construcción de políticas públicas. A



pesar de esto, varios de sus miembros sí participan en dicha construcción, por ahora no lo hacen como miembros de la ACPC.

Seguir aprendiendo. Empezar a fortalecer y visibilizar aún más la Asociación, me interesa cumplir con lo que nos hemos trazado, para integrar la ciencia en la sociedad colombiana; en otros países como Argentina, México y Brasil, este tipo de Asociaciones son gigantescas e integradas, mientras que en Colombia no lo son, apenas estamos creciendo. Cabe resaltar que la ACPC hace parte de la Federación Mundial de Periodismo y esto nos va a permitir potencializar la ciencia, siendo un elemento transversal para crecer nacional e internacional, dando un punto diferencial dentro de la sociedad. (Consejo de Redacción. 2018. Pár 9.)

### Análisis de contenido

Las siguientes fichas se elaboraron utilizando el curso de la Federación Mundial de Periodismo Científico (WFSJ por sus siglas en inglés), el manual *Fundamentos de periodismo científico y divulgación mediática* de Carlos Elías (2008) y otros elementos, para analizar la forma en la que estos seis artículos periodísticos abordan temas científicos y si hay algún elemento de políticas públicas en sus

publicaciones. El análisis inicia con una revisión de contenido de los textos y no de estructura. Se analiza el manejo de fuentes, contraste, género y si se habla de alguna política pública, de manera directa o indirecta.

En la investigación original se eligieron veintiún artículos, siete del medio internacional, siete del medio nacional y siete del medio local (*La Patria* de Manizales). Para este documento se eligieron seis: tres internacionales y tres nacionales, todos publicados a lo largo de un mismo año (2016) y que estuvieran ubicados en la sección en la que se publican artículos o noticias científicas. Con el fin de revisar el papel de las políticas públicas en los medios la selección se hizo al azar, por lo que al revisar los veintiún artículos podemos encontrar productos de agencias de noticias, reportajes, noticias cortas, etc. En este caso se presenta una muestra que refuerza el objetivo de este documento.

Esta construcción original nació de la revisión de cada artículo, visto con la lupa de los elementos nombrados en los referentes anteriormente mencionados, aunados a la experiencia en periodismo científico del autor. Esto con el fin de aplicar los lineamientos del análisis de contenido no desde su estructura semántica sino desde el contenido y el mensaje.

A continuación, tres fichas de *El País* de España:

Medio de comunicación: El País		Autor: <i>El País</i>	
Fecha: 14 de marzo de 2016		Link: <a href="http://goo.gl/1LtpJO">http://goo.gl/1LtpJO</a>	
Título de publicación: La temperatura media global marca un récord en febrero			
<p><b>Texto original</b></p> <p>La temperatura media global batió el mes pasado un nuevo récord para un mes de febrero desde 1880, cuando se empezaron a recopilar datos. Así se desprende del registro hecho público por la NASA el pasado fin de semana, según el cual la temperatura media en toda la superficie terrestre fue superior en 1,35 grados centígrados a la media de los meses de febrero del periodo 1951-1980, el que la administración espacial estadounidense toma como escenario base.</p> <p>La superación de este récord histórico es una constante en los últimos meses —en enero, la temperatura media excedió en 1,15 grados la media de los meses de enero previos y en diciembre fue 1,1 grados superior— y es una advertencia más de la alerta climática a la que se enfrenta el planeta de</p>		<p><b>Análisis e interpretación</b></p> <p>Esta es una “noticia dura” que tiene como base datos específicos de la Nasa. Abre con una explicación contextual de la situación y la importancia de los datos presentados. Utiliza una fuente secundaria, es decir, un texto previamente publicado en otro lugar, en este caso un blog especializado en temas de medio ambiente.</p> <p>Se ha vuelto común que temas de medio ambiente se publiquen en secciones de ciencia, como en este caso. El tema del cambio climático se ha convertido en una materia constantemente cubierta, por tal motivo, aunque no hay alusión directa a las acciones que se deben tomar desde los gobiernos, hay un mensaje implícito sobre la necesidad de reaccionar.</p> <p>Según el curso de Periodismo Científico Online, lección 6 página 11 (Mbarga, G. y Fleury, J. (s.f.)),</p>	

<p>no recortar drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero.</p> <p>En los últimos 12 meses, la temperatura media global se sitúa un grado por encima de la cifra registrada a finales del siglo XIX, en pleno apogeo de la industrialización, según los datos del blog especializado Weather Underground. “El resultado es impactante y un nuevo recordatorio de la subida incesante de los gases de efecto invernadero producidos por el hombre”, resumen los especialistas de esta bitácora.</p>	<p>se abre una pequeña ventana a una controversia pero por ser una noticia dura no se encuentran testimonios ni hay contrastación de fuentes. No hay sensacionalismo ni distorsión del debate. Igualmente se pierde la búsqueda de equilibrio ya que que al reportar sobre este tema, normalmente nunca se contrasta con fuentes que no crean en el cambio climático. Esta es una discusión sobre la ética del periodismo que hace tiempo está resuelta. Los hechos son claros y contundentes.</p> <p>Este artículo tiene huellas de una búsqueda de respuestas desde los gobiernos con acciones políticas pero estas no están implícitas en el texto.</p> <p>En este caso hay una denuncia más que la exposición puntual de políticas públicas. Es el hecho de que estas no son adoptadas en temas de cambio climático y de cuidado del medio ambiente lo que ha llevado a la situación que se presenta en este artículo.</p> <p>Aunque no nombra ni tiene relación tangible con alguna política pública, sí hace un llamado a los lectores y a la comunidad en general para analizar el horizonte de hechos que están afectando a la vida en la Tierra y que deberían ser revisados con acciones gubernamentales inscritas en políticas públicas.</p>
---	---

Ficha número: 1

<p>Medio de comunicación: <i>El País</i></p>	<p>Autor: Manuel Ansede</p>
<p>Fecha: 16 de marzo de 2016</p>	<p>Link: <a href="https://elpais.com/elpais/2016/03/16/ciencia/1458131857_131609.html">https://elpais.com/elpais/2016/03/16/ciencia/1458131857_131609.html</a> <a href="http://goo.gl/BDhleZ">http://goo.gl/BDhleZ</a></p>

Título de publicación: Los recuerdos borrados por el alzhéimer pueden recuperarse

<p><b>Texto original</b></p> <p>Pocas cosas hay más desgarradoras en la vida que comprobar que tu madre no recuerda quién eres. Unos 47 millones de personas, una multitud del tamaño de la población de toda España, padece demencia en el mundo. Y la enfermedad de Alzheimer, caracterizada por el deterioro de la memoria y el intelecto, está detrás del 70% de los casos.</p> <p>Un nuevo estudio ofrece hoy un poco de esperanza a los pacientes y sus familias. Sus resultados sugieren que, al menos en las primeras etapas del alzhéimer, los recuerdos no han desaparecido de los cerebros de los afectados. Siguen ahí. Tu madre enferma tiene archivada en su cabeza tu fecha de cumpleaños, lo que le falla es el sistema de acceso a su memoria.</p> <p>Los autores del estudio, capitaneados por el premio Nobel Susumu Tonegawa, han concebido un audaz experimento. Tomaron dos grupos de ratones —unos sanos y otros modificados genéticamente para padecer las primeras fases del alzhéimer— y los colocaron en un habitáculo cuyo suelo soltaba descargas eléctricas a voluntad de los investigadores. Todos los roedores mostraron síntomas de miedo cuando eran recolocados en la misma cámara una hora</p>	<p><b>Análisis e interpretación</b></p> <p>Esta es una noticia puramente científica, basada en un estudio que presenta importantes resultados frente al tratamiento de una enfermedad que afecta a cerca de 47 millones de personas: el alzhéimer.</p> <p>Según el curso online de periodismo científico esta es una “noticia de oportunidad: es una historia que reporta algo que acaba de ocurrir.</p> <p>También se escribe en formato de pirámide invertida, con la información más importante al inicio, seguida por información secundaria. Empiece con una entrada que responda a las preguntas qué, cuándo, dónde, por qué y cómo”. Lección, 4 p. 19</p> <p>Abre con unas líneas de acercamiento humano que buscan generar auto-interés (relevancia directa a la audiencia) y oportunidad (algo que acaba de pasar).</p> <p>Luego se centra en datos duros para generar consciencia e interés en el tema y cercanía con la problemática en el cierre. De esta manera es un primer párrafo que cumple con las guías del periodismo científico.</p> <p>Hay un elemento importante de prominencia, es decir,</p>
--	---



después. Sin embargo, cuando se repetía la jugada días después, solo los ratones sanos experimentaban temor. Los roedores con alzhéimer se habían olvidado del chispazo.

La segunda parte del ensayo fue más sofisticada. Entró en juego la optogenética, una técnica que inserta, mediante virus, genes de algas sensibles a la luz en los cerebros de los ratones. Una vez en las neuronas, los genes producen una proteína capaz de activar o desactivar cada célula en función de ráfagas de luz láser enviadas por los investigadores. La técnica, que requiere abrir el cráneo, jamás se ha empleado en seres humanos.

El equipo de Tonegawa observó el giro dentado del hipocampo de los ratones, una de las áreas del cerebro relacionadas con la memoria. Allí detectaron los engramas implicados: las estructuras neuronales que sufren cambios bioquímicos durante una experiencia y se reactivan al recordarla. Al marcar estas células concretas y encenderlas con ráfagas de luz, los ratones con alzhéimer volvían a recordar la descarga eléctrica. “Lo importante de esto es que es una prueba de concepto. Incluso si un recuerdo parece haberse esfumado, todavía sigue ahí. El problema es cómo recuperarlo”, resume en un comunicado Tonegawa, director del Centro RIKEN-MIT para la Genética del Circuito Neural, en Cambridge (EE UU).

Sin embargo, el rescate de los recuerdos de los ratones se suspendió al apagar la luz. Los investigadores dieron entonces otro paso. En condiciones normales, el miedo se graba mediante el refuerzo de las conexiones entre las neuronas del giro dentado y las de la corteza entorrinal, otra zona del cerebro localizada detrás de la sien. El grupo de Tonegawa logró este mismo efecto con reiterados pulsos de luz lanzados de manera muy específica en puntos de esta región cerebral de los roedores con alzhéimer. Los animales recuperaron su memoria a largo plazo hasta llegar al mismo nivel de los ratones sanos. Sus resultados se publican hoy en la revista Nature.

El experimento, no obstante, no funcionó si los científicos repartían brochazos gruesos de luz de manera indiscriminada en el giro dentado. El éxito solo se lograba al dirigir estas ráfagas a los circuitos neuronales realmente implicados en la grabación del recuerdo en el cerebro. Estas neuronas iluminadas recuperaban la densidad de sus espinas dendríticas, unas prolongaciones asociadas a la memoria cuyo número se reduce a medida que el alzhéimer avanza.

la importancia de una persona (el nobel) como gancho para demostrar la seriedad de la investigación.

“Cómo ayudamos a los lectores a comprender números – por ejemplo, los relacionados con tamaño, volumen, peso y distancia – que pueden ser extremadamente pequeños o extremadamente grandes? O, lo que es más importante, ¿cómo puede un periodista científico escribir acerca de un tópico aparentemente mundano de tal forma que mantenga la atención del lector de principio a fin?” Lección 4, p. 3.

En este caso se explica paso a paso la investigación que se publicó con los resultados de los experimentos. Se evita la mayoría de lenguaje técnico, pero no se pierde el rigor periodístico al hacer la explicación del experimento descrito en el artículo.

Una línea cronológica de los experimentos sobre los ratones se convierte en un buen método para evitar tecnicismos y centrarse en la ciencia realizada en el estudio.

“Las metáforas son una parte importante de la redacción científica porque crean imágenes poderosas a partir de la vida y las referencias culturales cotidianas, lo que hace a la ciencia más fácil de entender: la atmósfera es un invernadero, el cerebro del jugador de ajedrez es una computadora; un agujero negro es un monstruo que devora a sus víctimas, mientras que las estrellas emiten su “último alarido” en forma de emisiones de rayos X. En general, las metáforas provocan asociaciones entre diferentes partes de nuestros procesos mentales – un corto circuito en nuestro modo de pensar (¡claro que en este caso el corto circuito es también una metáfora!)”. Lección 4, p. 15

Finalmente se encuentra un tema de conflicto que implícitamente deja claro que hay una necesidad de sopesar la política y la ciencia.

“[El autor del experimento] reconoce las limitaciones de sus resultados, dado que la optogenética, muy invasiva, todavía no está autorizada para su uso en humanos”, es decir, hay una alternativa para evitar o mejorar la condición de salud de quienes sufren de dicha afección, pero las políticas públicas de salud no han aceptado dichas pruebas en humanos. Esta situación está ligada a una controversia ética que se tendrá que abordar más temprano que tarde si se pretende continuar con las investigaciones y consecuentemente con los experimentos necesarios para el desarrollo de este campo. El Conflicto se puede ver periodísticamente en los siguientes términos “se pueden considerar como conflictos las discusiones sobre investigación con células madre o evolucionismo versus creacionismo”. (Lección 4, p. 18)

Este tipo de noticias se basan principalmente en revisiones de artículos científicos con breakthroughs en algún campo del saber, por lo que, la relación con políticas públicas no es clara e incluso, no es necesaria.

Medio de comunicación: El País	Autor: Javier Salas
Fecha: 26 de febrero de 2016	Link: <a href="http://goo.gl/aDzCJd">http://goo.gl/aDzCJd</a>
Título de publicación: “A mi hijo lo ha matado la incultura científica”	
<p><b>Texto original</b></p> <p>“Papá, me he equivocado”. Una frase tan simple estremece cuando es Julián Rodríguez quien la pronuncia. Repite lo que le dijo Mario, su hijo de 21 años, poco antes de morir. Su error: abandonar el tratamiento médico de su leucemia para abrazar una pseudoterapia recomendada por un curandero que asegura ser capaz de curar el cáncer con vitaminas. El calvario de Mario duró seis terribles meses hasta que falleció en julio de 2014. Su padre aprieta con rabia los dientes al repetir: “Papá, me he equivocado”.</p> <p>“O te tiras por la ventana o peleas”. Es tan duro lo que ha sufrido Julián que decidió luchar para que nadie más vuelva a pasar por lo que él ha pasado. Dos semanas después de que muriera Mario ya había declarado la guerra contra los curanderos que se aprovechan de las tragedias de la gente y su falta de conocimientos médicos: “Es tan doloroso saber que tuvo una oportunidad tan clara de salvarse... A mi hijo lo ha matado la incultura científica”.</p> <p>Su primera batalla es denunciar al curandero que apartó a Mario del tratamiento que podría haberle sanado. La Audiencia Provincial de Valencia le acaba de dar la razón y exige al juez —que inicialmente desestimó la denuncia— que reabra el caso para procesar al falso médico “como mínimo, por un delito de intrusismo”. Las magistradas consideran que este pseudoterapeuta, que se presenta como experto en “medicina natural y ortomolecular”, debe responder por fingir que es capaz de curar el cáncer con sus recomendaciones.</p> <p>Según el médico que trataba a Mario —el de verdad—, no sólo le convenció para que se negara a un trasplante y a darse la quimio, sino que le prescribió un tratamiento que interfería en su recuperación con elementos contraproducentes, como hongos y alcohol. En su martirio hubo que intervenirle en el intestino por una infección.</p> <p>Pero Julián tiene muchas más batallas por delante: quiere ayudar a la gente —“no podemos saber de todo”— a evitar el error de su hijo: “Es necesario ofrecer información para contrarrestar los mensajes de estos estafadores”. Para encauzar esa labor, ha creado la Asociación para Proteger al Enfermo de Terapias Pseudocientíficas (APETP), desde la que pelea con ayuda de divulgadores, activistas y especialistas contra la difusión de mensajes contrarios a la ciencia médica que, como se ha visto, puede costar la salud y hasta la vida. Sus primeros objetivos: evitar que los charlatanes vendan sus servicios en espacios públicos o con el aval de instituciones académicas y ofrecer información contrastada sobre la verdad de las pseudoterapias.</p> <p>El trabajo que tienen por delante es monumental. Para empezar, porque los charlatanes cuentan con importantes plataformas de difusión en la red y medios como Discoverysalud, que promociona</p>	<p><b>Análisis e interpretación</b></p> <p>Esta no es puntualmente una noticia sobre ciencia sino una noticia que se dio por falta de la misma. Una controversia que se abre frente a las pseudociencias y la manera en la que están afectando a la comunidad en general. Retrata una lucha entre el método científico y soluciones alternativas.</p> <p>“El conflicto y la controversia a menudo impulsan las historias de ciencia”. Lección 6, p. 4</p> <p>En este caso se muestra el impacto de una pseudociencia en la vida de un joven. El artículo inicia con una característica de proximidad e interés humano que tiene como meta presentarle a la audiencia una situación que puede ocurrirle a cualquiera y en cualquier momento.</p> <p>Es igualmente una noticia testimonial, es decir, que cubre reacciones u opiniones acerca de una situación puntual. Es común que se utilicen la siguiente estructura:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>Entrada: en su entrada, resume la declaración más importante del evento usando una paráfrasis.</li> <li>Segundo párrafo: cite directamente al orador y explique dónde y por qué hizo la declaración.</li> <li>Tercer párrafo: proporcione antecedentes.</li> <li>Cuarto párrafo: parafrasee el segundo punto más importante que fue tocado.</li> <li>Quinto párrafo: ofrezca una cita directa a manera de ilustración.</li> <li>Texto párrafo: proporcione más antecedentes. (Lección 4, p. 20)</li> </ol> <p>En este artículo se cumplen casi puntualmente cada una de las secciones anteriormente nombradas, con la diferencia que se unen los testimonios con la controversia científico-moral que envuelve el tema.</p> <p>“Las controversias proporcionan una oportunidad para educar a los lectores y mejorar la conciencia del público acerca de temas como el cambio climático o el sida”, en este caso es la lucha entre la ciencia y las pseudociencias, el método científico en contra de quienes aseguran saber sin contar con las pruebas científicas evidentes. (Lección 6, p. 4)</p> <p>Este artículo cubre un punto de vista, que, aunque no es nuevo, cuestiona conceptos actuales y busca derribar dogmas o prácticas, lo que lo convierte en una historia controvertida. (Lección 6, p. 5)</p> <p>“Las controversias científicas no necesariamente deben ocuparse sólo de ciencia: suelen ser multidimensionales, con ramificaciones hacia la política o la religión”. (Lección 6, p. 5)</p>



sin tapujos estas pseudoterapias y que aparece mencionado en el escrito de la Audiencia, porque esta web promocionó el falso tratamiento contra el cáncer del curandero. Además, se presentaba como médico aunque no tenga el título: la Generalitat de Valencia retiró el cartel de su consulta después de la denuncia de Rodríguez.

Además, va a ser complicado romper la espiral de engaño y confusión porque en muchos casos el caballo de Troya está en casa. En el caso de Mario, fue su madre quien le llevó a la consulta del falso médico: el 7 de enero diagnosticaron su leucemia y el 9 de enero "ya tenía un saco de píldoras". Julián Rodríguez calcula que su hijo tomaba "religiosamente" unas 25 pastillas al día por encargo del denunciado.

"Hay controversias en las que la ciencia es desafiada por otros enfoques, sistemas de conocimiento o ideologías (por ejemplo, la religión, otras propuestas curativas), o en las que la ciencia es la que desafía a las propuestas alternas". (Lección 6, p. 9)

Este artículo es una denuncia porque se centra en el testimonio del denunciante mientras que solo al final entrega algo de información acerca de la respuesta del denunciado. Igualmente se abre un boquete frente a las creencias y actos culturales que se han convertido en un esquema de accionar en vida constante. Sin importar la formación y la experiencia, la búsqueda de respuestas místicas genera elecciones como las que presenta este artículo.

Hay una respuesta activa del gobierno con acciones que a pesar de que el gobierno toma una posición activa para evitar que este tipo de situaciones se repitan y de que es claro que la culpa es compartida, el artículo transmite la sensación de que lo relatado sucedió por negligencia. Es indudable que la falta de información sobre la ciencia generó la situación descrita.

Relativo a lo que frase anterior plantea, pero en contraposición a esta, el "modelo de déficit" cuestiona la idea según la cual el periodismo científico, e incluso la sociedad, posean conocimientos reales. Estos estarían exclusivamente en las manos de los expertos. (Elías, C. 2008, p.28) buscan evitar que situaciones parecidas ocurran, pero igualmente el artículo deja una percepción de omisión frente a lo ocurrido, aunque es claro que la culpa es compartida.

Claramente la falta de información circundante sobre la ciencia generó esta noticia, elemento cercano a uno de los cuestionamientos sobre el periodismo científico el "modelo de déficit", el cual sostiene que los periodistas no poseen conocimientos, que la sociedad tampoco los tiene y que este solo está en manos de los expertos (Elías, C. 2008, p. 28).

Aquí se hace clara la necesidad de proponer estrategias comunicativas mucho más eficientes para evitar situaciones como estas, vemos además confirmado lo que Elías dice acerca del aumento de la irracionalidad frente a los hechos comprobados científicamente.

Ficha número: 3

A continuación, las tres fichas de los artículos de El Espectador.

Medio de comunicación: <i>El Espectador</i>	Autor: Lisbeth Fog
Fecha: 11 de enero de 2016	Link: <a href="http://goo.gl/iRtgrx">http://goo.gl/iRtgrx</a>
Título de publicación: Investigadores, preocupados por nueva política de ciencia	
<p><b>Texto original</b></p> <p>“El principal reto de ser mujer es encontrar el equilibrio entre la familia y la demanda de tiempo que exige una carrera académica”, dice Maydianne Andrade, bióloga evolutiva canadiense. “Compaginar ciencia y familia es difícil”, asegura Cristina Dorador, chilena dedicada al estudio de los microorganismos en los ecosistemas. “He logrado combinar mi vida familiar con mi quehacer científico... El reto ha sido difícil y sacrificado, pero muy satisfactorio”, son las palabras de la tica Teresa Escalante, científica experta en toxinas, mientras Isabel Hubard, matemática mexicana, confiesa: “Para las mujeres es muy complicado compaginar la vida profesional con la familiar, pues generalmente sacrifican alguna. Considero que muy pocas han logrado ser científicas exitosas al tiempo de estar muy cerca de sus hijos y de su pareja”.</p> <p>Los relatos de vida de veinte mujeres científicas de las Américas, desde Canadá hasta Argentina, demuestran que el rol que cumplen como esposas, madres e hijas sí es un factor que influye en sus carreras y hace que su desempeño como investigadoras no sea tan visible como el de sus colegas masculinos.</p> <p>Son historias de vida recogidas en el libro Jóvenes científicas, un futuro brillante para las Américas, de la Red Interamericana de Academias de Ciencias (lanas, por sus siglas en inglés), presentado en la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, el cual busca incentivar en las niñas la opción de dedicar su vida profesional a la investigación científica y surge de la preocupación por la falta de más mujeres que se dediquen a la ciencia. De acuerdo con reciente informe de Unesco, el 44 % de los científicos en América Latina y el Caribe son mujeres, pero ellas no siempre son las que lideran, ni las que llegan a los cargos directivos.</p> <p>Las cifras colombianas:</p> <p>El Observatorio de Ciencia y Tecnología reporta que las mujeres conforman un poco más de la tercera parte de los investigadores activos del país (37 %) y de quienes actúan como líderes (34 %) de los casi 4.000 grupos de investigación registrados en Colciencias.</p> <p>Un cálculo acumulado de los años 2004 a 2013 demuestra que son más las mujeres que investigan en ciencias médicas y de la salud (57 % mujeres y 43 % hombres) y en las ciencias sociales están casi 50/50. En ingenierías y tecnologías, 32 % son mujeres y 68 % hombres, y en humanidades, ciencias naturales y exactas, y ciencias agrícolas, alrededor del 43 % son mujeres y 57 % hombres.</p> <p>Pero lo que preocupa a la Red Colombiana de Mujeres Científicas, que recién acaba de formalizar su creación, no es sólo que son menos, sino que son poco visibles y están menos representadas en los cargos de toma de decisiones. Además, dicen, cuando llegan dos hojas de</p>	<p><b>Análisis e interpretación</b></p> <p>“Los científicos no trabajan en el vacío, ni en un laboratorio alejado del mundo real, aunque algunos desearían que así fuera. La gran búsqueda y acumulación de conocimiento, que llamamos ciencia, está inextricablemente ligada a la sociedad.</p> <p>Para empezar, es necesario que haya un fondo que financie el trabajo de los científicos. Los contribuyentes pagan gran parte de la investigación en la mayoría de los países. Y si bien la curiosidad pudiera ser la inspiración para muchos proyectos, los hallazgos resultantes a menudo tienen consecuencias para la sociedad”. (Lección 7, p. 4)</p> <p>El papel de la política y de la ciencia en el desarrollo de una sociedad son inherentes el uno al otro. Este artículo refleja una arista de la política científica en el país: el papel de la mujer, sus aportes y la necesidad de generar acciones políticas y sociales dirigidas a la modificación de paradigmas.</p> <p>“Para reportear y escribir con autoridad sobre estos y otros desarrollos similares en el mundo de la ciencia, es necesario dominar los fundamentos de la política científica”. (Lección 7, p. 3)</p> <p>La fuente principal o el apoyo argumentativo que sirve de base para el artículo es un libro. Este es confrontado con citas textuales, contextuales, fuentes directas entrevistadas por la periodista y otras indirectas, es decir encontradas en el libro mencionado.</p> <p>Además de apoyarse en datos de instituciones, lo cual sirve para contextualizar la temática desde Colombia y en América Latina, el artículo hace un recuento internacional del papel de la mujer en la ciencia y de las políticas y sus resultados en la búsqueda por integrarlas al sistema investigativo.</p> <p>Esto va en relación con lo aconsejado en el Curso de Periodismo Online en su lección 7, página 7, según el cual los enfoques de cada historia y la búsqueda de variadas perspectivas es un actuar necesario para construir un documento válido e integral, “para cada decisión de política hay un ángulo científico. (Sí, de nuevo: a veces hay que buscar con mucho cuidado.) Se usan los resultados de las investigaciones para apoyar u oponerse a la adopción de políticas en todos los niveles del gobierno”. En este caso la decisión política es, según el autor, dejar a un lado a las mujeres en el quehacer científico de manera inconsciente.</p> <p>Las implicaciones sociales, económicas y científicas de una red colombiana de científicas, o de acciones puntuales que busquen abrir nuevos espacios son tangibles, ¿cómo decidirán actuar los gobiernos?, ¿qué nación tomará la delantera? ...</p> <p>Todas estas son preguntas de política científica.</p>





<p>vida a un laboratorio y están compitiendo un hombre y una mujer, por lo general seleccionan al hombre. ¿Por qué?, se preguntan. Los estudiosos del tema de género, hombres y mujeres, llaman a este fenómeno el “techo de cristal”, que se presenta en todo el planeta. “La mujer va haciendo carrera, trabaja, investiga, publica, y cuando uno se da cuenta, los que llegan a ser jefes son casi siempre hombres”, explica Ángela Camacho, física y presidenta de la Red. “Cuando la competencia se pone pesada, la mujer se retira y el hombre es el que sigue”. Su vicepresidenta, la inmunóloga Susana Fiorentino, la secunda: aunque confiesa que nunca en su carrera se ha sentido discriminada, “si hay discriminación, pero no porque nadie quiera discriminar a nadie”. Otra de los 18 miembros de la Red dice: “No es que los hombres sean malos, es que ni siquiera se dan cuenta”.</p> <p>Pero la situación está cambiando. Camacho cree que los hombres se están amoldando a una nueva situación más igualitaria. Se están dando cuenta de que la mujer “tiene otras actitudes y maneras de ver el mundo”, lo que hace que su contribución a la ciencia desde una perspectiva distinta sea valiosa. Las niñas de las nuevas generaciones “la tienen más fácil, aunque todavía no caminan sobre tapete rojo”, dice</p> <p>Pero la situación está cambiando. Camacho cree que los hombres se están amoldando a una nueva situación más igualitaria. Se están dando cuenta de que la mujer “tiene otras actitudes y maneras de ver el mundo”, lo que hace que su contribución a la ciencia desde una perspectiva distinta sea valiosa. Las niñas de las nuevas generaciones “la tienen más fácil, aunque todavía no caminan sobre tapete rojo”, dice.</p>	<p>En este caso hay un análisis concienzudo a favor, en contra y en tensión de ciertas políticas: se “analiza el impacto de las políticas”. Lección 7, p. 10 (Mbarga, G. y Fleury, J. (s.f)).</p> <p>Este artículo es un reportaje con valor noticioso, mientras que “las noticias van al grano, son menos detalladas o coloridas y por tanto suelen ser mucho más cortas que los reportajes. Los reportajes tienden a tener más profundidad y más antecedentes, y emplean una variedad mayor de estilos de escritura.” (Lección 4, p. 21)</p> <p>Este reportaje está basado en una noticia de oportunidad, es decir, en una historia que reporta algo que acaba de pasar (la publicación de un libro), aunado con cifras, testimonios y el contexto nacional, regional e internacional.</p> <p>Aunque el texto es más cuantitativo que cualitativo, en el cierre hay un acercamiento narrativo que busca generar cercanía con la búsqueda de la nueva red de científicas colombianas.</p> <p>Como lo afirma Carlos Elías, en ocasiones políticos e ideólogos pueden usar a científicos para avalar decisiones controvertidas, en este caso se genera un cambio de paradigma en un gremio primordialmente masculino y se visibilizan a las mujeres científicas.</p>
---	---

Ficha número: 4

Medio de comunicación: <i>El Espectador</i>	Autor: Pablo Correa
Fecha: 16 de marzo de 2016	Link: <a href="https://www.elespectador.com/noticias/ciencia/astronomo-colombiano-acusado-de-plagio-articulo-622582">https://www.elespectador.com/noticias/ciencia/astronomo-colombiano-acusado-de-plagio-articulo-622582</a> <a href="http://goo.gl/m9s5Cp">http://goo.gl/m9s5Cp</a>
Título de publicación: Astrónomo colombiano acusado de plagio	

<p><b>Texto original</b></p> <p>“Todo empezó días atrás, cuando me compartieron la publicación de un video, supuestamente tomado por Leonardo Delgado Ariza mostrando el ciclo de una lunación, es decir, el paso de la Luna por todas sus fases”, contó el astrónomo mexicano Pablo Lonnie Pacheco en una extensa crónica que compartió con sus amigos y seguidores en Facebook en la que narra cómo demostró algunas mentiras del astrónomo colombiano Leonardo Delgado Ariza.</p> <p>Al ver el video de la luna, el mexicano se dio cuenta al instante de que algo andaba mal. El video que se atribuía el colombiano Delgado Ariza en realidad pertenecía a la Nasa. Le pareció “ridículo que una persona intentara engañar con algo tan burdo”. Todo el trabajo del “plagiador” había consistido en modificar la orientación y saturación (color) de la</p>	<p><b>Análisis e interpretación</b></p> <p>Este artículo nace de una publicación en una red social de un denunciante, es decir, la controversia nace no por el olfato periodístico del autor del texto analizado sino por la investigación de un tercero y, en este caso, se realiza un resumen de la misma y se busca mayor contexto y datos sobre la situación problemática.</p> <p>Es una denuncia-controversia que surge por el trabajo juicioso de un experto. No es una controversia obvia y por tal motivo diferentes instituciones cayeron en la trampa aquí planteada.</p> <p>“El conflicto y la controversia a menudo impulsan las historias de ciencia”, se afirma en el Curso online de periodismo científico en su lección 6, página 4. En este caso es claro que el autor encontró la publicación en una red social, tomó la información</p>
--	--

imagen. Eso sin contar los detalles falsos técnicos que acompañaban el video.

El mexicano pensó que el caso quedaría cerrado señalando que era un fraude y que el video era un montaje. Pero una lluvia de críticas lo tomó por sorpresa. “Empecé a recibir mensajes de los amigos del señor Delgado Ariza señalando que yo estaba faltando el respeto a una figura nacional”. Animado por tanta animadversión decidió explorar un poco más la trayectoria del colombiano.

Leonardo Delgado Ariza se presenta como geógrafo, especialista en Gerencia Educativa y Meteorología de la Universidad Nacional de Colombia, fundador de la Asociación de Niños Indagadores del Cosmos, ganador de varios premios de fotografía astronómica y vicepresidente de la Red de Astronomía de Colombia.

“Encontré una galería repleta de imágenes plagiadas y alteradas a partir de otras fuentes y autores”, contó el mexicano, “uno se imagina que personajes tan desvergonzados sólo existen en las novelas y la televisión, pero no. Una experiencia más de vida que me recuerda que en la labor de la divulgación de ciencia, hay muchos charlatanes en el camino. ¿En qué estaba pensando cada vez que alteraba las imágenes para “no ser atrapado”? Estaba construyendo una bomba de tiempo que le reventaría en su propia cara, tarde o temprano”.

Todo apuntaba a que lo de Leonardo no era un desliz sino un sistemático trabajo de manipulación de imágenes ajenas que giraba, distorsionaba y modificaba ligeramente para despistar. Las víctimas del astrónomo fueron muchas como lo señaló el portal Kienyke. Desde el Banco de la República hasta centros educativos como la Universidad Nacional, medios de comunicación y la propia Unión Astronómica Internacional.

Tras las denuncias del astrónomo mexicano, todas las fotos y videos que eran señalados de fraude fueron borrados por el colombiano de su página de Facebook. Astrónomos desde Argentina hasta México se sumaron al debate y contribuyeron con el análisis de varias decenas de imágenes.

“La imagen del cráter lunar Clavius que presenta es imposible lograrla con los elementos que anota: Ni la resolución de la cámara, ni con el aumento del telescopio lograría este frame. Me parece que por pura dignidad debiera devolver el certificado que le entregó el Planetario Ciudad de la Plata por los trabajos que se expusieron a su nombre”, anotó Cesar Cantú de México.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Ver completo: Astrónomo colombiano acusado de plagio

allí consignada, la depuró, buscó nuevos datos y publicó en su medio de comunicación los datos más relevantes de la investigación realizada por el tercero en cuestión.

Como asegura el curso de periodismo científico online, en su lección 6, página 6, (Mbarga, G. y Fleury, J. (s.f)). “mantenga bien abiertos sus ojos y su mente inquisitiva porque las historias controvertidas pueden surgir de la observación vigilante de objetos y sucesos que ocurren a su alrededor en la vida cotidiana”. En este caso una publicación destinada a un grupo de amigos o conocidos en una red social, se convirtió en una noticia controversial. Además de participar en la información del público de cara a la situación de la ciencia y todos los intrínquilis que acompañan su quehacer.

Este artículo tiene un error que debe ser tomado en cuenta al realizar una nota de este tipo: aunque se habla de un astrónomo, el personaje principal de la controversia no es astrónomo sino astrofotógrafo. Este hecho se menciona con el fin de ser lo más veraces posibles.

“La falsificación de datos, el plagio y otras formas de mala conducta pertenecen a una clase de controversia que suelen denunciar las revistas científicas, investigadores rivales o afectados. Más allá de reportarlos, su rol usualmente quedará limitado a historias de seguimiento y a analizar las implicaciones del fraude”, Mbarga, G. y Fleury, J. (s.f). lección 6, p. 8

Aunque se busca contar los dos lados de la historia, en esta denuncia solo se contextualiza al público frente a las pesquisas del denunciante y se deja claro que se intentó recibir respuesta de parte del denunciado sin encontrarla.

Este artículo como controversia se basa más en el poder investigativo del autor de la denuncia que en el trabajo del periodista en el medio de comunicación. Este fue responsable de organizar la información para dejar lo más importante y depurar los datos menos interesantes o más complejos, para beneficio de la audiencia.

Queda claro que hay un mensaje implícito acerca de la razón para iniciar la investigación por parte del denunciante y esta está ligada al hecho de que la gran desinformación sobre temas científicos logró que el denunciado pudiera realizar sus fechorías por tantos años. Se trata de un llamado a la construcción de estrategias de divulgación de CTel que permitan formar y entregar herramientas y conocimiento a la sociedad.

Ficha número: 5



Medio de comunicación: <i>El Espectador</i>	Autor: Lisbeth Fog
Fecha: 16 de marzo de 2016	Link: <a href="http://goo.gl/iRtgrx">http://goo.gl/iRtgrx</a>
Título de publicación: Investigadores, preocupados por nueva política de ciencia	
<p><b>Texto original</b></p> <p>Aunque hay consenso sobre la importancia de actualizar la política científica del país, el borrador de la propuesta que ha dado a conocer el gobierno nacional para los próximos diez años ha sido cuestionada duramente: “Creemos que no es conveniente tratar de sugerir cambios porque consideramos necesario estructurar un nuevo documento que aborde el tema teniendo en cuenta la realidad nacional y los principios fundamentales que debe contener una Política de Ciencia, Tecnología e Innovación”, dice la carta firmada por Enrique Forero, presidente del Colegio Máximo de las Academias Colombianas, al que pertenecen diez Academias, y dirigida tanto a Jaime Bueno, asesor presidencial para el Sistema Nacional de Competitividad, Ciencia, Tecnología e Innovación, SNCCTI, como a Simón Gaviria, director del Departamento Nacional de Planeación.</p> <p>Esta misiva es la continuación de dos comunicaciones enviadas al Presidente de la República Juan Manuel Santos en septiembre y en diciembre de 2015. En la primera, liderada por la Asociación Colombiana para el Avance de la Ciencia (ACAC) le manifiestan su preocupación por el recorte presupuestal a Colciencias, que finalmente quedó en 319 mil millones para el 2016, cuatro mil millones por encima del asignado en 2015. La segunda, liderada por la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales (ACCEFYN) le propone cinco acciones para desarrollar y mejorar al sector.</p> <p>La propuesta del documento borrador:</p> <p>La respuesta del gobierno fue un documento de 161 páginas, Política Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación 2015 – 2025, que parte de una realidad: ni el país, ni sus regiones “han logrado impulsar el desarrollo económico y social a través de la ciencia, la tecnología y la innovación”. Plantea seis objetivos que priorizan la innovación y la competitividad empresarial, en un intento por lograr la participación del sector productivo público y privado en la generación de nuevo conocimiento y responder a la tan ansiada trilogía que se busca desde mediados del siglo XX: academia – gobierno – empresa. La idea, de acuerdo con el asesor presidencial, es que estas instancias ‘conversen’. Y esto se logra, dice, a través de dos instancias que serían la Comisión Nacional del SNCCTI, máximo órgano que se reuniría anualmente, y el Comité Ejecutivo, con carácter mensual, al que asisten los empresarios “para concertar políticas generales donde está jugando tanto el sistema de ciencia como el de competitividad”.</p> <p>Con base en iniciativas regionales de innovación y emprendimiento exitosas como Ruta N o Manizales+ proponen “dinamizar los Sistemas Regionales de Innovación”, e implementar el Programa Nacional de Escalamiento de la Productividad que se enfoca</p>	<p><b>Análisis e interpretación</b></p> <p>Escribir sobre la política de Ciencia, Tecnología e Innovación, sus implicaciones, el papel de los medios de comunicación y la ciencia como elemento divulgador del conocimiento, es inusual en páginas que se centran en ciencia y tecnología de los medios de comunicación (por lo menos en los medios colombianos).</p> <p>Este artículo tiene un poco de controversia y mucho de líneas generales de políticas públicas de CTeI. Esto surge con la publicación de la propuesta del gobierno para manejar el tema en los próximos años.</p> <p>“Tanto a lectores como a audiencias les gustan las controversias, y estas historias también pueden atraer más a los reporteros. Es más probable que el editor de un diario pase una historia de ciencia de la página tres a la portada si tiene un ángulo controversial, lo que significa que el periódico tendrá más posibilidades de venderse. Las controversias proporcionan una oportunidad para educar a los lectores y mejorar la conciencia del público acerca de temas como el cambio climático o el sida. La cobertura informada de un tema científico controvertido podría conducir a beneficios para el público”, Mbarga, G. y Fleury, J. (s.f). lección 6, p. 4.</p> <p>El artículo analizado cumple con los requisitos mínimos del periodismo: cuenta con un primer párrafo de explicación del tema (y en este caso muestra la respuesta frente a la propuesta), presenta la voz oficial, sus razones, contexto y objetivos, y la voz de la contraparte con sus ideas, objeciones y propuestas. Además, desglosa las políticas públicas poco a poco, enumerando sus puntos más importantes, sus metas y cómo se las piensa implementar.</p> <p>Igualmente es un “reporteo ‘pasivo’ de controversias, aquel en el que un reportero presenta puntos de vista contrapuestos de una cuestión ya reconocida como controvertida”. Mbarga, G. y Fleury, J. (s.f). (Lección 6, p. 8)</p> <p>Sin duda alguna el futuro de las políticas públicas de CTeI en el país es incierto. Temas como la financiación, la creación de nuevos centros de desarrollo tecnológico, los recursos para las investigaciones y el papel de las ciencias sociales son puntos álgidos que los expertos abordan con preocupación. Si no está clara la meta para el futuro de la ciencia en el país, es aún más sombría la situación de la divulgación de la misma.</p> <p>“Los científicos no trabajan en el vacío, ni en un laboratorio alejado del mundo real, aunque algunos desearían que así fuera. La gran búsqueda y acumulación de conocimiento, que llamamos ciencia, está inextricablemente ligada a la sociedad. Para empezar, es necesario que haya un fondo que financie el trabajo de los científicos. Los contribuyentes pagan gran parte de la investigación en la mayoría de los</p>

en mejorar las capacidades gerenciales, analizar la tecnología en las empresas y acompañar “la adaptación y absorción de conocimiento y tecnología”. “La lógica”, explicó Bueno a El Espectador, “es integrar la cadena de valor de lo que es el conocimiento para convertirlo en uso eficiente de recursos para el país”.

El documento identifica a las energías renovables, la salud y los alimentos como áreas de conocimiento prioritarias, y como tecnologías transversales a la biotecnología, las tecnologías de la información y las comunicaciones, materiales y nanotecnología. Además, propone establecer “cinco Centros Nacionales de Investigación de alta calidad como mecanismo para alcanzar posiciones de liderazgo internacional en investigación y desarrollo” en dichas áreas.

También insiste en la formación de doctores, “como una inversión de importancia estratégica para el país a través de un mecanismo de financiación no menor a 10 años”, fortalecer los programas para generar una cultura científica “que contemplen la solución de problemas sociales a partir del conocimiento científico tecnológico y experiencias locales” e incrementar la inversión en actividades de ciencia, tecnología e innovación al 1% del PIB en el 2018, y al 1,5% en el 2025.

La comunidad científica reacciona:

El documento, publicado en las páginas web de Colciencias y del DNP para conocimiento de la opinión pública, generó grupos de análisis. Entre ellos, el de la Academia de Ciencias Exactas, Físicas y Naturales, que formuló 18 comentarios, en los que destaca que “la que rige las reglas del juego es la competitividad y no la ciencia, la tecnología y la innovación, lo que conceptual y técnicamente es equívoco”.

Al respecto, el investigador Hernán Jaramillo indica que la política “demuestra una gran confusión conceptual”, porque “no logra capturar las relaciones complejas entre ciencia, tecnología e innovación con la competitividad”. Si el Plan Nacional de Desarrollo 2015-2018 unificó el Sistema de CTI con el de competitividad, el grupo de trabajo liderado por la Academia de Ciencias insiste en que “el Sistema de CTI es mucho más complejo que lo que menciona el documento y tal como se observa, aquél terminará por desaparecer”.

países. Y si bien la curiosidad pudiera ser la inspiración para muchos proyectos, los hallazgos resultantes a menudo tienen consecuencias para la sociedad. La ciencia da forma a nuestro mundo, y también da forma a las (a veces aparentemente irracionales) decisiones de los políticos. Y los políticos (a veces aparentemente irracionales) tienen mucho que decir acerca de qué tipos de investigación se permiten y reciben fondos”. Mbarga, G. y Fleury, J. (s.f). (Lección 7, p. 4)

Es importante saber en qué se invierten dichos fondos, cuáles son los objetivos que se esperan alcanzar con esos recursos y de qué manera se van a distribuir. Ya que al ser recursos limitados deben centrarse en los sectores en donde tengan mayor impacto, por tal motivo la información es esencial para que las comunidades puedan hacer seguimiento y veeduría; pero si no hay información suficiente acerca de dichos elementos, quienes toman las decisiones políticas podrán hacerlo de una manera mucho menos ajustadas a las necesidades de las mayorías.

“Dicho de modo simple, la política científica es el nexo entre ciencia y sociedad. Comprende decisiones, grandes y pequeñas, acerca de la investigación, y cualquier plan de acción – sea sabio o incorrecto”. Mbarga, G. y Fleury, J. (Lección 7, p. 4)

Este artículo busca explicar lo que quiere la política (educación) y cómo se ven las cosas desde dos orillas diferentes (controversia).

Es claramente un reportaje noticioso, profundo, revisado a conciencia y con distintos tipos de fuentes.

“Enfoques noticiosos que detallan las apelaciones y debates a favor (o en contra) de ciertas políticas, o que analizan el impacto de las políticas para sus lectores. Un reportaje, como en otros campos, debe ser profundo e informativo, y sin embargo no lo puede cubrir todo – ni siquiera un gran reportaje. De modo que siempre necesita seleccionar la información clave. Mbarga, G. y Fleury, J. (Lección 7, p. 10)

El documento en revisión tiene más de 160 páginas y en tan solo tres, la autora del artículo logra condensar los puntos más importantes del mismo. Además de incluir las voces disímiles que expresan puntos de vista diversos frente a lo que encontraron en el documento estatal.

Si el país aún está debatiendo sobre en qué va a cerrar filas frente a la ciencia, cuáles serán las metas y cómo se optimizarán los recursos, es claro que la divulgación de la misma es aún un tema tangencial que se realiza gracias al esfuerzo de algunas instituciones y personas y no por los lineamientos de políticas públicas. Hay estrategias, convocatorias y demás, pero no están articuladas a grandes programas y proyectos de políticas públicas.

Ficha número: 6



## Conclusiones

En la revisión completa de esta investigación, se analizaron veintiún artículos periodísticos, siete de *El País* (España), siete de *El Espectador* (Colombia) y siete de *La Patria* (Manizales). A diferencia de algunas de las publicaciones del país ibérico en las que hay elementos de las políticas públicas de algunas de las comunidades autónomas y en las que claramente hay un elemento aglutinador, en las publicaciones de los diarios de Colombia hay muy poca información sobre estas políticas públicas y lo que se encontró sobre el tema son, en general, denuncias. Esto no es negativo, pero demuestra desorden y problemas.

Las seis fichas que están en este documento demuestran parte de los análisis que se realizaron.

En la investigación se encontró que la brecha que hay entre los PEDCTI y las políticas públicas con el tema de divulgación científica también viene desde los medios de comunicación ya que no se encontraron elementos (en las revisiones de artículos de *El Espectador* y *La Patria*) relacionados con estos. Solo abordan directamente el tema de las políticas públicas, pero no para divulgarlas sino para informar renuencias o denuncias relativas a éstas.

En los periódicos locales hay cierta desidia en la publicación de temas de corte científico. Esto sucede en general por la falta de conocimiento de los periodistas, por la ausencia de herramientas y por una relación esfuerzo-tiempo que se duplica en este tipo de productos. Por su parte, en *El Espectador*, aunque hay una mayor implementación de herramientas periodísticas e incluso elementos multimediales, hay un uso importante de productos elaborados por agencias de noticias.

Resulta esencial aumentar los recursos en un país como Colombia para temas de ciencia y acercar a las comunidades para que haya una mayor penetración de los resultados de proyectos de investigación, pero más importante aún, para que dichas comunidades participen de esos proyectos.

En Colombia es necesario abordar al periodismo de investigación desde una especialización académica. Esto es importante en primera instancia por los elementos que trae consigo el nuevo paradigma periodístico (entre ellos el periodismo especializado), pero también para poder mejorar los contenidos y así ayudar a que la comunidad científica, en lugar de alejarse de la sociedad en general, se acerque más a ella.

Además, aunque los PEDCTI son una herramienta esencial, deben ser un elemento para la mayor difusión de la información y el diálogo con la comunidad. Esto debe suceder sin dejar a un lado la necesidad de fortalecer las vías de divulgación que, según esta revisión, son pobres y en ocasiones no cuentan con líneas de trabajo que funcionen conjuntamente con las políticas nacionales.

En general, en la cultura occidental, y sobre todo en el ámbito latino, las ciencias naturales no se consideran como parte de la cultura (...) El primer requisito para elaborar un buen periodismo científico pasa por incorporar el conocimiento científico al ámbito de la cultura humanística. (Elías, 2008, p. 20)

En Colombia – y en la mayor parte de América Latina – hay una brecha tangible entre la ciencia, las políticas públicas, sus científicos y la sociedad. Es necesario realizar esfuerzos para acercar a la comunidad a otros héroes que no sean futbolistas o cantantes sino a personajes como Nubia Muñoz, con sus investigaciones acerca del papiloma humano, a Rodolfo Llinás, con sus investigaciones sobre el cerebro, o a Alberto Soto, con sus descubrimientos en entomología.

La ciencia, al igual que cualquier otro ámbito de la vida humana, tiene consecuencias y efectos en la vida en sociedad, su desconocimiento lleva a tomar decisiones y a tener posiciones desinformadas que terminan afectando no solo a unos grupos reducidos de personas sino a la vida misma.

Es necesario hacer un llamado a la academia para fortalecer el papel de la divulgación científica y para comunicar sus investigaciones y al periodismo científico, para formar más y mejores profesionales. A estos últimos es necesario hacerles un segundo llamado, esta vez para que realicen un trabajo más profundo acerca de los intereses, conflictos y demás de las fuentes. No todo puede ser noticia, debe haber mayores filtros.

Finalmente, las universidades y las empresas privadas no deben dejar al sector público solo. Comunicar la ciencia, sea a través del periodismo o de la divulgación, debe ser un esfuerzo conjunto que responda a un interés común. El bienestar de los seres que habitan este planeta debe llevarse a cabo gracias a la toma de decisiones informadas y en pro del bienestar.

## Referencias

- Aguilar, C. y Lima, M. (2009). *¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas?* [en línea ] Eumed.net. Recuperado el 25 de noviembre de 2014, de <http://www.eumed.net/rev/cccsc/05/aalf.htm>.
- Bobbio, N. (2013). *Democracia y secreto*. México: Fondo Cultura Económica.
- Calvo, M. (1965). *El Periodismo científico*. 1st ed. Quito: CIESPAL, pp. 5,6,7,14,19. Tomado el 14 de febrero de 2015, de <http://repositorio.ciespal.org:8080/bitstream/123456789/177/2/CIESPAL-Calvo.pdf>.
- Cardozo, M. (2006). La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México. Recuperado el 16 de agosto de 2015, de [http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/eval\\_pol\\_prog\\_pub.pdf](http://biblioteca.diputados.gob.mx/janium/bv/ce/scpd/LIX/eval_pol_prog_pub.pdf).
- Ceballos, L., López Jaramillo, S., Márquez Rojas, M., Marlene, M., Torres Forero, R. y Yepes Ocampo, J. (2004). *La Educación artística en Caldas Realidades y prospectivas*. Manizales: Universidad de Caldas.
- Colciencias. (2006). *Plan Nacional de Desarrollo Científico, Tecnológico y de Innovación de Colciencias*. Bogotá: DNP. pp. 302, 28.
- Consejo de Redacción. (2018). *Carlos Andrés Urrego #AsociadoCdR es el nuevo Vicepresidente de la ACPC*. Bogotá. Recuperado el 3 de noviembre de 2018, de: <https://consejoderedaccion.org/asociados1/item/706-carlos-andres-urrego-asociadocdr-vicepresidente-acpc>
- Eliás, C. (2008). *Fundamentos de periodismo científico y divulgación mediática*. España: Alianza Editorial.
- Estupinya, P. (2014). El periodismo científico en América Latina ha mejorado en los últimos 5 años - Undark. Recuperado el 19 de febrero de 2016, de <http://undark.org/2014/08/18/el-periodismo-cientifico-en-america-latina-ha-mejorado-bastante-en-los-ultimos-5-anos/>
- Ferrer, A. (s.f). *Periodismo científico y su desarrollo Una mirada desde América Latina*. 1st ed. . Venezuela: Universidad de Los Andes, pp. 193, 194, 203, 205, 235, 236. Recuperado el 18 de noviembre de 2014, de <http://www.saber.ula.ve/bitstream/123456789/29066/1/periodismo-cientifico.pdf>
- Fornieles, R. (2015). *La transmisión de noticias en la literatura griega antigua* (tesis doctoral). Universidad Autónoma de Madrid, España.
- Gutiérrez, M. F. y Rodríguez, J. A. (2012). Científicos y periodistas en la divulgación de la ciencia. Un problema de responsabilidad social. *Revista Colombiana de Bioética*, 7(2), p.35-44. DOI: <http://dx.doi.org/10.18270/rcb.v7i2.1011>
- Jewell, C. (2016). Singapur: un hogar para la innovación. Recuperado el 29 de mayo de 2016, de [http://www.wipo.int/wipo\\_magazine/es/2012/05/article\\_0004.html](http://www.wipo.int/wipo_magazine/es/2012/05/article_0004.html)
- Mbarga, G. y Fleury, J. (s.f). *¿Qué es ciencia?* Curso en línea de periodismo científico. Recuperado el 21 de diciembre de 2014, de <http://www.wfsj.org/course/sp/pdf/OnlineCourse-L5-sp.pdf>
- Reuters Institute. (12 de diciembre de 2017). *Comparative Brand Analysis and New Countries*. Inglaterra. Reuters y Universidad de Oxford. Recuperado el 29 de noviembre de 2018, de <http://www.digitalnewsreport.org/survey/2017/comparative-brand-analysis-2017/>
- Warren, C. (1975). *Géneros periodísticos informativos*. España: A.T.E



**“DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA”**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 170x200cm

**Año:** 2016

# La eficiencia (tarifas) y la equidad (subsidios) en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en la ciudad de Bucaramanga, (2004-2018)<sup>1</sup>

*The efficiency (tariffs) and the equity (subsidies) in the provision of the public service domiciliary of potable water in the city of Bucaramanga, (2004-2018)*

**José Silva Ruiz** 

Escuela Superior de Administración Pública, ESAP  
josepsilvar@gmail.com

## **Resumen**

*El sistema tarifario del servicio de acueducto en Colombia está constituido por el cargo fijo (cuota fija CMA/suscriptores) y el cargo por consumo (CMLP), a su vez referentes para determinar las tarifas del estrato 4 y para establecer los subsidios (estratos 1, 2 y 3) y los sobre precios o subsidios cruzados a los estratos 5 y 6 así como a los sectores de la industria y del comercio; lo anterior, sumado a los bloques de consumo, se constituye en la base de la factura de acueducto por usuario según estrato y sector. En el Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A.E.S.P., AMB el valor de las tarifas del consumo básico (a precios corrientes), estuvieron cerca de cuadruplicarse entre los años 2004 y 2018 para algunos estratos y sectores; además, se triplicaron para el caso del consumo complementario durante ese mismo periodo de tiempo. El alto valor de las tarifas ha llevado a los usuarios de los estratos 4 y 5 a restringir el consumo de agua a niveles por debajo de los 14m<sup>3</sup> mensuales, al pasar de 19,41 m<sup>3</sup> de consumo mensual en el año 2015 a 14,2 en el año 2017. El total de suscriptores residenciales aumentó en 90.959 entre los años 2000 y 2017, y en 10.035 para los no residenciales. El aumento total de suscriptores entre los años 2000 y 2017 fue de 102.182; esto evidencia la expansión de la ciudad de Bucaramanga.*

**Palabras Clave:** Eficiencia, tarifa, equidad, subsidios, agua potable

## **Abstract**

*The tariff system of the Colombia aqueduct service is constituted by the fixed charge (fixed fee CMA / subscribers) and the consumption charge (CMLP), in turn referring to determine the rates of stratum 4, and to establish subsidies*

1 Buena parte del artículo se elaboró con base en la Tesis Doctoral del autor: Silva (2012). "Bienes públicos e interés colectivo: la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en Bogotá". Universidad Nacional, Bogotá. Consulta libre en internet. También se recurre a otros textos del autor relacionados en la bibliografía, por lo cual no consideramos pertinente utilizar las comillas de manera permanente.



(strata 1, 2 and 3) and those on prices or subsidies crossed to strata 5 and 6 and to the industrial and commercial sectors; the above, together with the consumption blocks, is the basis of the bill per user according to stratum and sector. In the Metropolitan Aqueduct of Bucaramanga S.A.E.S.P., AMB the value of basic consumption rates (at current prices) almost quadrupled from 2004 to 2018 for some strata and sectors; and tripled for the case of complementary consumption for that same period of time. The high value of the tariffs has conditioned users of strata 4 and 5 to restrict consumption to levels below 14m<sup>3</sup> per month of water, going from 19.41 m<sup>3</sup> of monthly consumption in 2015 to 14.2 in the year 2017. The total of residential subscribers increased by 90.959 between 2000 and 2017, and by 10.035 for non-residential subscribers. In 102.182 was the total increase in subscribers between 2000 and 2017, this shows the growth and expansion of the city of Bucaramanga.

**Key Words:** Efficiency, tariff, equity, subsidies, potable water

**Artículo:** Recibido el 30 de julio de 2018 y aprobado el 14 de noviembre de 2018.

**Cómo citar este artículo:**

Silva-Ruiz, J. (2019). La eficiencia (tarifas) y la equidad (subsídios) en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en la ciudad de Bucaramanga, (2004-2018). *Reflexión Política* 21(41), pp. 112-132. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3323>

## Introducción

Las políticas públicas de prestación de los servicios públicos domiciliarios (SPD) cambiaron radicalmente en Colombia a partir de 1991. La Constitución de 1991 y las leyes 142 y 143 de 1994 generaron un nuevo modelo para la provisión de los SPD. El Estado “proveedor” dio paso al Estado “regulador” en el cual el sector público (descentralizado) y el sector privado operan como proveedores de servicios, mientras que el Estado regula, controla y supervisa la provisión por parte de los agentes antes mencionados con el supuesto de que estos deben proteger el bien común y el interés público (Silva y Figueredo, 2008).

El modelo de privatización de los servicios públicos fue acompañado por un énfasis en los subsidios a la demanda. En este nuevo marco el régimen tarifario de los servicios públicos domiciliarios debe orientarse por los criterios de eficiencia económica (P = CMg, en Colombia P = CMLP base del cargo variable), de suficiencia financiera (la tarifa cobrada debe reflejar los costos económicos de la prestación del servicio, la base del cargo fijo, y el equivalente al CMA/número de suscriptores), de solidaridad (subsídios cruzados: los usuarios con mayor capacidad de pago están obligados a financiar a los de menor capacidad de pago aportando precios superiores al CMLP), de redistribución (asignación de subsidios del gobierno –nacional y local- a los estratos bajos que pagan precios por debajo del CMLP y como complemento de los subsidios cruzados), de simplicidad (que el usuario pueda entender la información de la factura), de transparencia (información sobre costo, precio y cantidad consumida) y de neutralidad (igual tratamiento tarifario a los usuarios).

La Ley 142 de 1994 define como SPD, los servicios de: acueducto, alcantarillado y aseo, energía eléctrica, telefonía pública básica conmutada, telefonía móvil rural y distribución de gas combustible. Los SPD pueden ser prestados por las empresas de servicios públicos (oficiales o privadas), los municipios cuando asumen de manera directa la prestación, las comunidades organizadas y por entidades autorizadas.

La ley 142 dio comienzo a una serie de reformas en los servicios públicos y en pocos años se constituyó una nueva estructura institucional. Esta empezó a funcionar con la creación de la Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios (SSPD), la organización de las comisiones de regulación para los sectores de energía y gas (CREG), de agua potable y saneamiento básico (CRA) y la de Comunicaciones (CRC). En este contexto el Estado vendió parte de la propiedad de las empresas de generación y de distribución de energía eléctrica al sector privado, lo cual dio lugar al funcionamiento del Mercado Mayorista de Energía.

Algunas empresas de servicios de aseo fueron cedidas al sector privado mediante concesiones, mientras que en las ciudades más grandes del país (Bogotá, Medellín, Cali y Bucaramanga) los operadores de agua potable continuaron siendo de propiedad oficial (Silva, 2012).

El modelo de regulación de la ley 142 de 1994 es el de “tasa de retorno”, y la metodología tarifaria se determina con base en el reconocimiento de los costos medios de largo plazo (CMLP) donde el precio  $P = CMLP$ . Como resultado de la aplicación de este modelo, los prestadores del servicio obtuvieron unos costos de referencia más altos que las tarifas aplicadas hasta ese momento. En el caso del régimen tarifario en Colombia se optó, además, por un sistema de establecimiento de precios no lineales: una tarifa en dos partes con tres bloques crecientes (consumo básico, complementario y suntuario).

La característica de monopolio de los SPD, y en particular del servicio de agua potable<sup>2</sup>, genera problemas en la obtención del equilibrio financiero, pues la presencia de economías de escala implica que sus costos de producción sean decrecientes. Una de las alternativas de solución radica en la fijación de precios no lineales, y entre estos, la tarifa en dos partes –tarifa que fue adoptada y adaptada por el sistema regulatorio en Colombia (Ley 142 de 1994)–. Este tipo de estructura de tarifas está compuesto de dos partes: una cuota fija “A” (carga fijo) y un precio “P” adicional constante por unidad consumida (carga variable o cargo por consumo). Con la tarifa en dos partes se pretende alcanzar, de manera simultánea, los objetivos o criterios de eficiencia, de suficiencia financiera y de equidad. Adicional a la tarifa en dos partes, la adopción de tres bloques crecientes (consumo básico, complementario y suntuario) tiene como objetivo inducir a los usuarios a determinados niveles de consumo.

En efecto, el aumento sistemático de las tarifas, tanto del cargo por consumo o variable como del cargo fijo, así como el mecanismo de bloques crecientes, han resultado efectivos en el caso de la ciudad de Bucaramanga, en donde los usuarios han reducido el consumo promedio por mes de 19.1 m<sup>3</sup> en el año 2005 a 14.2 m<sup>3</sup> en el año 2017 (tabla 9). Lo anterior aunado a las campañas de sensibilización de ahorro y conservación del agua, a los cambios en los hábitos de consumo y a la introducción de

tecnologías ahorradoras de agua y de baja presión en la construcción de nuevas viviendas o en la remodelación de las viviendas usadas.

Para el análisis de las tarifas en cuanto a los objetivos de eficiencia, suficiencia financiera y redistribución (equidad), en este artículo se considera su valor entre los años 2004 y 2018, así como la demanda (consumo) de los diferentes estratos de usuarios.

## 1. Marco teórico y metodología

La literatura económica relacionada con el diseño y la evaluación de la estructura de tarifas de los servicios públicos, y entre estos el servicio de agua potable, contempla por lo general los criterios del enfoque normativo de la economía del bienestar: eficiencia económica, cubrimiento de costos (suficiencia financiera), sencillez (simplicidad administrativa) y equidad. El sistema regulatorio en Colombia adoptó los anteriores criterios, y de manera complementaria estableció que en la operatividad y la evaluación de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios (SPD) se deben considerar los de redistribución (subsidió estatales), de solidaridad (subsidió cruzados), de neutralidad y los de transparencia (artículo 87, Ley 142 de 1994). Por lo anterior, el marco teórico se aborda desde el enfoque normativo de la economía del bienestar.

Desde esta perspectiva teórica, la metodología consiste en evaluar los criterios de eficiencia económica, de suficiencia financiera y los de equidad (los subsidió para los estratos 1, 2 y 3 y los sobrepresios a los estratos 5 y 6 y a los sectores industrial y comercial) desde los principios de beneficio (cada suscriptor paga de acuerdo a los beneficios recibidos -consumo-) y de capacidad de pago (equidad vertical, a mayor nivel renta, mayor contribución).

## 2. La formación marginalista de los precios (lineales y no lineales): el modelo de tarifa en dos partes y los criterios de eficiencia y equidad<sup>3</sup>

En la literatura económica y en la práctica, para el caso de los SPD, existe una gran variedad de métodos de fijación de precios. Desde el punto de vista teórico, los precios eficientes pueden ser fusionados

2 En las grandes ciudades de Colombia existe solo un operador del servicio de acueducto: Bogotá (EEAB), Cali (EMCALI), Medellín (EPM); Barranquilla (Triple A), Bucaramanga (AMB), por mencionar sólo cinco.

3 Los puntos 1, 2, 3 y 4.1 se elaboraron con base en Silva, 2012.



en dos grupos: fijación de precios primer mejor (costo marginal) y segundo mejor (costo medio). En la discriminación de primer grado la transferencia de excedente se alcanza, por lo general, mediante precios lineales; pero también puede ocurrir mediante la tarifa en dos partes –la parte variable de la tarifa puede presentar uno o más bloques–. Una alternativa a la fijación de precios de costo medio consiste en la fijación de precios discriminatorios de Ramsey-Boiteux; aunque también se puede presentar como variante la tarifa en dos partes y la tarifa por bloques (Silva, 2012).

La tarifa en dos partes, que consiste en una parte variable igual al costo por unidad consumida, y otra parte fija con la cual se pretende cubrir el déficit en costos fijos, ha sido propuesta para lograr un cubrimiento óptimo de costos (Lewis, 1941; Henderson, 1947; Coase, 1946; Feldstein, 1972 y Willig, 1976; entre otros autores). El método de asignación de costos fijos puede resultar arbitrario, por esto, Brown y Sibley (1986) sugirieron la determinación de la parte de costos fijos personalizados de tal manera que el usuario no elija abandonar el sistema. Algunos estudios más recientes han mostrado la regresividad<sup>4</sup> de la tarifa en dos partes en aquellos casos en los cuales los componentes fijos de la tarifa son importantes, e incluso en sistemas aparentemente más progresivos. Un objetivo fundamental para intentar alcanzar la equidad es conseguir que ningún consumidor quede por fuera del servicio de agua potable por motivos de ingreso o localización, o por el hecho de fijarse tan solo metas de eficiencia o de cubrimiento de costos, con lo cual se pretende el establecimiento de cuotas fijas excesivamente elevadas.

### **3. Los esquemas de fijación de precios más utilizados en el servicio público de agua potable (la tarifa en dos partes)**

De acuerdo con la literatura, los esquemas de precios alternativos quedan divididos en dos grandes categorías desde la perspectiva de la eficiencia: los esquemas de precios lineales (la tarifa uniforme) y los no lineales (la tarifa en dos partes y la tarifa por bloques, tarifa en dos bloques y tarifa en “n” bloques). En el esquema de precios lineales, el precio (tarifa) se fija con base al costo marginal (en Colombia la tarifa uniforme se ha venido

aplicando con bastante frecuencia en los sectores privado y público). En este esquema de precios, la tarifa se establece equiparando el precio igual al costo marginal (primer mejor), o igualando el precio al costo medio (segundo mejor) con la concebida pérdida de eficiencia social (Silva, 2012).

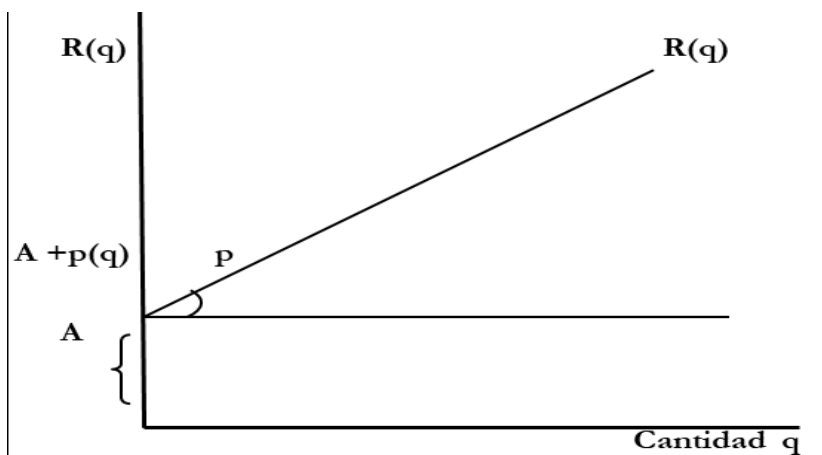
Las estructuras de precios o tarifas que diferencian según cantidades consumidas se denominan esquemas de precios no lineales o no uniformes; generalmente se adoptan cuando las empresas enfrentan costos medios decrecientes (figura 2). Esta circunstancia (costos decrecientes), da lugar a un dilema en el establecimiento de un esquema de precios: 1) la fijación del precio igual al costo marginal, con una curva de costo medio por encima del costo marginal, lleva a la empresa a una situación de no poder cubrir sus costos totales y, en consecuencia, a incurrir en pérdidas; o 2) la fijación del precio por encima del costo marginal implica una asignación ineficiente pero le permite a la empresa obtener un beneficio mínimo (CRA, 2004).

Este tipo de estructuras de tarifas están compuestas por dos elementos (Figura 1): una cuota fija A (cargo fijo residencial, que equivale en Colombia a los costos fijos –costos medio de administración, CMA-) dividido entre el número de suscriptores, o sea, los costos de administración más los costos de facturación, cobro, lectura del contador y demás costos de administración del servicio (equivalente al CMA/número de suscriptores), y un precio (P) adicional constante por unidad consumida cuyo valor varía de acuerdo con las unidades consumidas y con el bloque al que pertenezcan. Esta estructura de precios no lineal (tarifa en dos partes) es el menos complejo, el más utilizado en la práctica y el que tiene más análisis y literatura (Silva, 2012).

Una forma de definir la tarifa en dos partes, con la pretensión de conseguir un equilibrio entre las pérdidas de eficiencia económica, debidas a la implantación de una cuota fija y el logro de una menor desigualdad, se representa en la fórmula:

$$R(q) = \begin{bmatrix} A, & si & q = 0 \\ A + Pq, & si & q > 0 \end{bmatrix}$$

4 Regresividad: El costo fijo se determina con base en CMA/número de suscriptores, sin considerar el consumo.



**Figura 1.** Tarifa en dos partes

**Fuente:** elaboración propia.

Donde,  $R(q)$ : gasto en que se incurre por demandar  $q$  unidades

A: costo fijo (cuota fija o cargo fijo)

P: precio por unidad demandada (cargo variable).

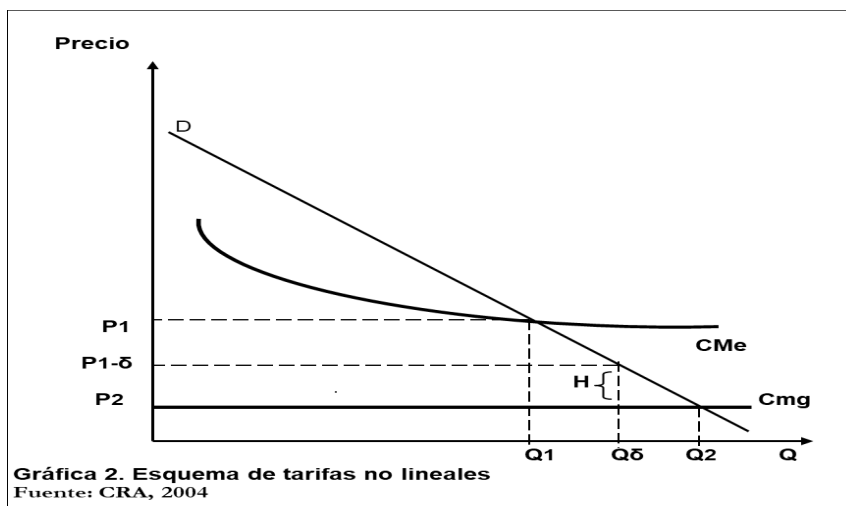
Esta definición considera el caso cuando  $q = 0$ , el gasto no sería nulo sino  $A$ ; es decir, cuando al estar conectado el usuario al servicio público no consume nada temporalmente (debido a un período de ausencia del hogar por vacaciones, por ejemplo). Según un estudio de la CRA (2004, p.51), “de esta manera, la tarifa en dos partes consigue un mayor nivel de bienestar social que la tarifa que se define mediante un precio medio igual al costo medio, siempre que el componente variable o precio marginal que definamos sea igual o mayor que el costo marginal. Si fuera menor, consumir una unidad adicional provocaría pérdidas en la empresa que presta el servicio público”.

En la figura 2 se observa el esquema de tarifas no lineales, en la cual se considera el operador del servicio de agua como un monopolio que iguala sus ingresos a sus costos medios en el punto  $(P1, Q1)$ . A un precio  $(P1-\delta)$ , la empresa aumentaría el nivel de producción a  $Q\delta$ , pero incurriría en pérdidas  $(H)$  si vendiera toda su producción a ese precio, puesto que no podría cubrir sus costos totales. Las pérdidas  $(H)$  se pueden repartir entre todos los usuarios  $(n)$  modificando así el precio lineal  $P1$  que sería ahora una tarifa con dos partes: un componente fijo igual a  $H/n$  y otro variable con un precio igual a  $(P1-\delta)$  (CRA, 2004). Si el regulador o el gobierno desean ampliar la producción hasta

$Q2$  deberá subsidiar a la empresa para cubrir la diferencia de precios  $(P1-\delta)-P2$  (Silva, 2012).

Una de las ventajas para considerar un esquema de precios no lineales radica en la existencia de usuarios heterogéneos, con diferentes niveles de elasticidad en el precio de la demanda; con lo cual, y como ventaja adicional, esta estructura de precios crea mercados que permiten incorporar a estos diferentes grupos de población al servicio de agua potable, en tanto que los precios uniformes los podría excluir. Como desventaja, se reconoce que el componente fijo de la tarifa se considera que puede llegar a ser regresivo: por precios para consumidores de bajos ingresos o aquellos que tengan un consumo bajo, con lo cual tendrían un precio alto por lo menos en relación con el componente fijo. Adicionalmente, el bienestar social se puede reducir, tanto porque se reduzca la oferta por la discriminación de precios o se impida la misma, como porque se reduzca la demanda y termine por afectar los ingresos de la empresa que, a su vez, se traduzca en posteriores precios más altos para los usuarios (Silva, 2012).

El modelo de tarifa en dos partes de Feldstein (1972) considera los criterios de eficiencia y equidad a la vez, con un predominio claro del primero y una inclusión parcial del segundo con el fin de asegurar el acceso al servicio de los hogares o usuarios más pobres y/o de más bajo nivel de renta (Silva, 2012).



**Figura 2.** Esquema de tarifas no lineales  
*Fuente:* CRA, 2004

#### 4. La noción económica de los servicios públicos domiciliarios y sus características

“La falla de mercado asociada a las características de los servicios públicos (agua potable) es una estructura de costos ligada a la existencia de redes, economías de escala y de alcance que lleva a una situación de monopolio” (Bohem en Silva, 2012).

##### 4.1. El Monopolio en los servicios públicos domiciliarios, SPD

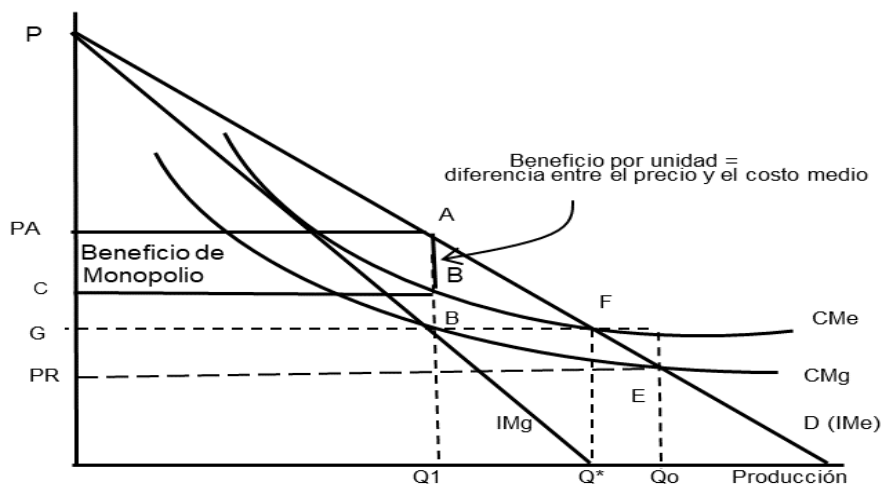
La característica de monopolio, generalmente, es atribuida a las industrias de SPD (energía, acueducto, alcantarillado y gas natural). En esas industrias, la entrada libre de empresas podría resultar en duplicación de redes y de costos (redes de agua, de alcantarillado y eléctricas). La existencia del monopolio hace referencia a una propiedad de tecnología productiva, frecuentemente asociada con la demanda del mercado, donde un único operador es capaz de satisfacerla a menos costo que dos o más (Silva, 2012).

En los servicios públicos domiciliarios, por lo general, no hay competencia; por lo tanto, normalmente quedan sujetos a regulación de los Gobiernos en protección del interés público. Algunos servicios parecen funcionar más eficientemente como monopolios (caso agua y alcantarillado). La presencia de monopolio es frecuentemente asociada con la regulación del gobierno sobre tarifas (precio), gestión (calidad y continuidad), inversiones,

externalidades y barreras de entrada. No obstante, la identificación de rendimientos crecientes a escala describe un poco más la tecnología productiva (Heyman, 1995; Phillips Jr., 1993).

Un operador monopolista para maximizar sus beneficios decidirá producir un nivel en el cual el ingreso marginal sea igual al costo marginal, y dado que el monopolio enfrenta una curva de demanda inclinada hacia abajo (pendiente negativa) para su producto, el ingreso marginal será inferior al precio de mercado (esto es conocido como el principio de optimización). Para vender una unidad adicional, el monopolio debe reducir el precio de todas las unidades que va a vender, con el fin de generar la demanda adicional para absorber esta unidad adicional. La curva de costo medio y la curva de demanda de un monopolio pueden ser representadas como se muestra la figura 3 (Silva, 2012; Silva y Figueredo, 2008).

En un servicio de monopolio se supone un nivel de producción en el cual el operador obtiene un beneficio. El máximo nivel de producción, para alcanzar el beneficio sin subvenciones es  $Q^*$ . En este, la curva de demanda corta a la de costo medio, tal intersección se designa como punto de beneficio nulo, y la política que la hace posible se denomina de “segundo óptimo” o “segundo mejor”. La eficiencia se expresa en la igualdad entre el precio (PR) y el costo marginal (punto E, con una cantidad de producción  $Q_0$ ), pero fijar un precio igual al costo marginal llevaría a una pérdida, dado que el costo medio se encuentra por encima del marginal (Silva, 2012).



**Figura 3.** Costos decrecientes (monopolio de servicios públicos)

**Fuente:** Nicholson (2001, 2004), Train (1994), Musgrave (1959)

Como los operadores producen a un costo medio de largo plazo, estos podrían subvalorar sus costos para presionar un alza en las tarifas, dados unos costos marginales bajos o nulos. Al no tener los problemas de la competencia, el operador monopolista puede cobrar un precio (PA) que maximiza sus beneficios (A) con una producción  $Q_1$ ; es decir, con unos beneficios de monopolio dado por el espacio C-PA-A-B de la figura 3 (Silva, 2012).

#### 4.2. Costos hundidos

Los costos hundidos están representados en inversiones de capital, consideradas como irreversibles (una vez instaladas las redes bajo tierra, resulta difícil la recuperación de la inversión realizada), y en costos de ajuste, que impide la capacidad de los agentes económicos para adaptarse a cambios de las condiciones del mercado. El mercado responde a los costos hundidos y compensa los riesgos con contratos a largo plazo.

La característica económica de los servicios públicos domiciliarios como los de aseo, energía, acueducto, alcantarillado y distribución de gas natural, requieren grandes inversiones en infraestructura (redes), las cuales se convierten en costos hundidos. Las redes de distribución tipifican el elemento del monopolio, pues, resultaría demasiado costoso e ineficaz instalar dos o más redes en las calles de la ciudad (Silva, 2012).

Los contratos de largo plazo suministran un incentivo por el riesgo de participación, e incentivan un incremento de las inversiones de capital. Los

beneficios, de este incremento en inversiones productivas, generan estímulos para la formación de relaciones contractuales de largo plazo: el mercado determina los términos del contrato, el número de acuerdos contractuales, y el precio de cada contrato. Sin embargo, hay elementos del contrato que no son plenamente descritos como el desempeño y los términos de negociación.

#### 4.3. Economías de escala y de alcance

La presencia de economías de escala y la calidad de "servicio público" justifican la intervención del gobierno en los SPD. Las economías de escala se configuran cuando el costo medio de producción decrece, mientras aumenta la cantidad de producción. La curva de costo medio se inclina hacia abajo indicando que el costo medio cae, mientras la cantidad producida aumenta. La declinación del costo medio significa que el costo marginal cae por debajo del costo medio. Cuando el precio se pone en el costo marginal según lo requerido por la optimalidad, la empresa pierde dinero por cada unidad vendida. La figura 3 ilustra tal situación. En teoría, la empresa podría ser subsidiada por la cantidad de su pérdida en cada periodo. En ausencia de subsidios, la asignación del mercado no será óptima (Spulber, 1989).

Así, las economías de escala presentan dos dilemas. Primero, la fijación de precios de costo marginal no rendiría suficientes ingresos para cubrir los costos, mientras la fijación de precios



de costo medio u otras reglas de fijación de precios pueden ocasionar desviaciones en los niveles del producto social óptimo (Silva, 2012; Silva y Figueredo, 2008).

Se presenta una economía de alcance, cuando la cantidad de dos o más servicios puede ser producida por una empresa al menor costo total que si fuera producido separadamente por varias empresas (el caso de AMB que administra los servicios de acueducto y alcantarillado y otros, con lo cual se reducen los costos de administración).

## **5. El modelo de tarifa en dos partes adoptado en Colombia para los SPD: el servicio de agua potable regulado por la CRA**

En Colombia, el artículo 87 de la Ley 142 de 1994 establece el régimen regulatorio del sistema tarifario para el suministro de agua potable y demás SPD (alcantarillado y gas natural). Este contexto multiobjetivo o de diversos objetivos por alcanzar, le confiere una gran complejidad al servicio de agua potable.

### **5.1. Los objetivos del sistema regulatorio de los SPD**

De acuerdo con la Ley 142 de 1994 (artículo 87), el sistema regulatorio en Colombia establece que para el diseño, la operatividad y la evaluación de las tarifas de los servicios públicos domiciliarios, SPD, en particular del servicio de agua potable, se deben contemplar como criterios orientadores los de eficiencia económica, suficiencia financiera (cubrimiento de costos), redistribución (equidad), solidaridad (subsídios cruzados), simplicidad (sencillez), neutralidad y transparencia (figura 4).

Los criterios de eficiencia económica y suficiencia financiera son responsabilidad directa del operador del servicio (AMB en este caso) y del agente regulador (CRA); los demás criterios, incluido el criterio de redistribución (equidad), corresponde a otros ámbitos del gobierno (Ministerios del ramo, DNP). Para alcanzar estos dos objetivos, el regulador se vale tanto del nivel de la tarifa (la cuantía de los ingresos) como de la estructura de la tarifa. El principal problema para un monopolio con costos decrecientes radica en que los dos objetivos son complicados de alcanzar

a la vez. El nivel de precios que hace máximo el excedente del consumidor<sup>5</sup> (eficiencia económica) no cubre los costos del servicio (autofinanciación), puesto que la existencia de economías de escala en los tramos relevantes de producción hace que el costo marginal esté por debajo del costo medio –lo cual hace insostenible la igualación de precio y costo marginal–. Por lo general, entonces, debe tratarse de alcanzar una solución de segundo óptimo consistente en minimizar la reducción del excedente del consumidor a una situación de autofinanciación (Silva, 2012).

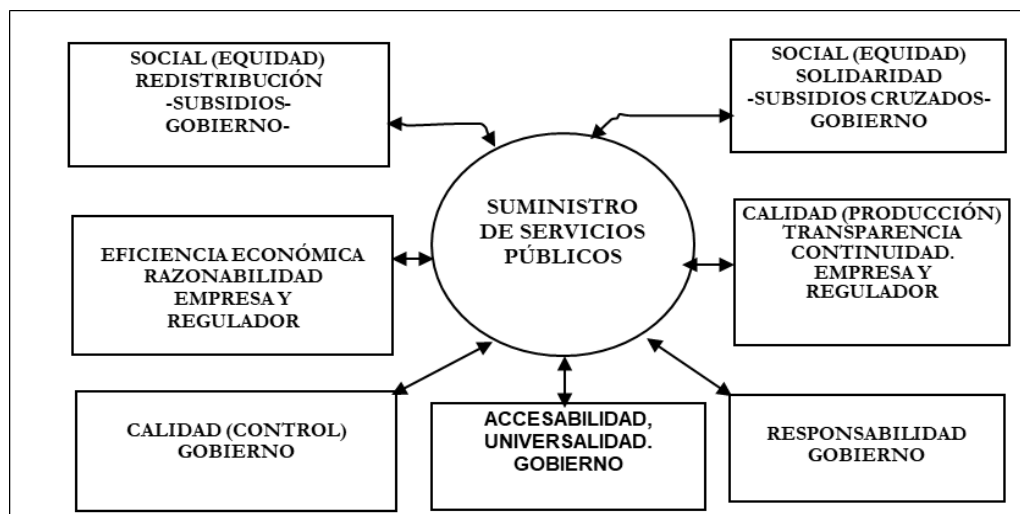
Sin embargo, los objetivos de eficiencia y suficiencia financiera no son los únicos que prevalecen en un servicio público como el agua potable, ni en países con consumidores heterogéneos y desiguales. El servicio de agua potable se considera un servicio “esencial” de salubridad pública, un bien de necesidad básica a satisfacer. Para corregir estos problemas, la teoría económica propone subvencionar el consumo de este tipo de bienes (Pigou, 1920). Por este motivo, los precios del servicio han estado subvencionados tradicionalmente, por ende, se puede hablar de “precios políticos”.

A los criterios anteriores se deben adicionar los de conservación y ahorro de agua. De acuerdo con Bös (1985), la adopción de estos objetivos múltiples le da una gran complejidad a la fijación de precios o tarifas del sector de agua potable, y esa dimensión implica horizontes de muy largo plazo (“planes maestros” de 20, 30, ó más años).

Desde la perspectiva de análisis del enfoque normativo, en el criterio u objetivo de redistribución (equidad) se consideran los principios de beneficio y de capacidad de pago –con una opción clara por el primero, combinada (en casos como este de consumidores heterogéneos y renta desigual) con una aplicación parcial del segundo para asegurar el acceso al servicio de los hogares de bajo nivel de ingreso (aspecto de relevancia en países como Colombia con fuertes disparidades en la distribución del ingreso)–.

El principio del beneficio implica que los costos del servicio se deben repartir entre los usuarios en proporción al beneficio recibido por cada consumidor, de modo que a igual beneficio igual pago y a mayor beneficio mayor pago, y este beneficio se aproxima por la cantidad consumida; no obstante, aunque el agua es un bien divisible

5 Valor adicional que el individuo recibe al consumir un bien por encima de lo que ha pagado.



**Figura 4.** Criterios del régimen tarifario (principios múltiples)

**Fuente:** elaboración propia, con base en el artículo 87, ley 142 de 1994

y medible, en la práctica se mide la cantidad consumida (m3) por suscriptor (hogar o unidad residencial), pero no se hace de manera individual (por persona) (Silva, 2012).

El principio de capacidad de pago establece que los usuarios deberían contribuir al costo del servicio precisamente de acuerdo con su capacidad de pago (renta o ingreso); esto implica que los usuarios con la misma capacidad de pago paguen lo mismo (equidad horizontal), y los usuarios con mayor capacidad paguen más (equidad vertical); es decir, la equidad medida en términos del ingreso o renta de los usuarios en relación con el gasto y volumen de consumo. Este es el concepto de equidad que se utiliza en este texto.

En el servicio de agua potable resulta necesario garantizar el acceso a todos los usuarios y la cobertura de sus “necesidades básicas insatisfechas” a precios asequibles. En Colombia, el criterio de solidaridad descansa en los subsidios cruzados y en parte en subsidios con impuestos generales, los cuales se han venido desmontando gradualmente –la meta de desmonte total se fijó inicialmente para el año 2006, luego se aplazó para el año 2010, y aún permanece–. Los subsidios cruzados equivalen en la realidad a una discriminación de precios por grupo de usuarios – clasificados en seis estratos– (Silva, 2012).

El criterio de la suficiencia financiera –interpretado a veces como cubrimiento o recuperación de costos asociados al servicio– se refiere a que la recaudación obtenida mediante la

aplicación de la tarifa del agua debe tender a cubrir los costos fijos del servicio de suministro, de modo que se garantice la continuidad de la prestación del servicio a largo plazo.

## 5.2. Bloques crecientes (rangos de consumo) del servicio de agua potable

Desde el mes de mayo 1 de 2016 rige la Resolución de la CRA número 750 de febrero 8 (Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio), por la cual se modifican los rangos de consumo básico de agua potable en Colombia. La Comisión asume esta medida, con base en el artículo 80 de la Constitución Política de 1991 y en la ley 373 de 1997, la cual señala en el artículo 7 que “es deber de la Comisión Reguladora de Agua Potable y Saneamiento Básico, de las Corporaciones Autónomas Regionales y demás autoridades ambientales, de acuerdo con sus competencias, establecer consumos básicos en función de los usos del agua, desincentivar los consumos máximos de cada usuario y establecer los procedimientos, las tarifas y las medidas para aquellos consumidores que sobrepasen el consumo máximo fijado” (tabla 1).

La Resolución CRA 750 de 2016 entra a modificar los rangos del consumo básico, complementario y suntuario en orden de actualizar el consumo básico o de subsistencia en los términos de la Ley 142 de 1994 y la Ley 373 de 1997, para mejorar la señal regulatoria e incentivar el consumo racional del agua (tabla 1).



**Tabla 1**

Niveles de consumo básico de agua potable en m<sup>3</sup> por suscriptor/mes y tipo de clima en Colombia (Resolución CRA 750 de 2016)

<b>Plazo</b>	<b>FRÍO (m<sup>3</sup>/suscriptor/mes)</b>	<b>TEMPLADO (m<sup>3</sup>/suscriptor/mes)</b>	<b>CÁLIDO* (m<sup>3</sup>/suscriptor/mes)</b>
1 de mayo de 2016	17	18	19
1 de enero de 2017	15	16	18
1 de julio de 2017	13	14	17
1 de enero de 2018	11	13	16

**Fuente:** diseño y elaboración del autor con base en la Resolución CRA No. 750 de 2016

\*Bucaramanga: 959m de altitud sobre el nivel del mar (clima cálido)

Los ajustes de consumo, relacionados en la tabla 2, se realizaron según un estudio que UAE-CRA realizó entre los suscriptores residenciales de dieciocho (18) ciudades capitales de Colombia. En dicho estudio se consideraron variables como el clima y el estrato en un período de tiempo de diez (10) años, en donde se evidenció que el consumo promedio de los suscriptores residenciales ha disminuido.

Para incentivar el consumo racional de agua potable, adicionalmente se establecerán tarifas diferenciadas, con mayor costo para los rangos de consumo definidos como complementario y un mayor cobro al suntuario.

Sin embargo, el mecanismo de los bloques de consumo fue pensado en países con estaciones y con volúmenes de consumo claramente diferenciables entre uso interno (cocina, baño,

lavado de ropa y aseo general de la vivienda) y uso externo (jardín, césped, lavado de autos, piscina), con un precio más bajo por “base” de agua (agua utilizada para las necesidades) y un precio más alto para el agua en exceso. Esto podría ser clasificado en términos del uso de agua en el interior de la vivienda como una necesidad (demanda relativamente inelástica) y el uso externo y al aire libre, como el uso de agua adicional (una demanda relativamente elástica). A primera vista, esto es más equitativo, pues los consumidores de bajos ingresos no están restringidos a la base de agua y existe un aumento para los usuarios de altos ingresos, quienes pueden pagar el precio más alto por el agua al aire libre, es decir la piscina y los jardines. En particular, la tendencia actual hacia bloques crecientes de tarifas se basa, en cierta parte, en este razonamiento.

**Tabla 2**

Niveles de consumo de agua potable en m<sup>3</sup> por suscriptor/mes y altitud en Colombia (Resolución CRA 750 de 2016)

<b>Altitud Ciudades y municipios</b>	<b>Consumo básico</b>	<b>Consumo complementario</b>	<b>Consumo suntuario</b>
Ciudades y municipios con altitud promedio por encima de 2.000 metros sobre el nivel del mar	11m <sup>3</sup>	>11 m <sup>3</sup> < 22 m <sup>3</sup>	>22 m <sup>3</sup>
Ciudades y municipios con altitud promedio entre 1.000 y 2.000 metros sobre el nivel del mar	13m <sup>3</sup>	>13m <sup>3</sup> <26m <sup>3</sup>	>26 m <sup>3</sup>
Ciudades y municipios con altitud promedio por debajo de 1.000 metros sobre el nivel del mar (Bucaramanga: 959m sobre el nivel del mar)	16m <sup>3</sup>	>16m <sup>3</sup> <32m <sup>3</sup>	>32m <sup>3</sup>

**Fuente:** elaborada por el autor con base en la Resolución CRA No. 750 de 2016

### 5.3. La estructura de costos y gastos establecidos por la CRA para el servicio de agua potable en la tarifa en dos partes

Para llevar a cabo el análisis de los objetivos de equidad, eficiencia económica y suficiencia financiera, se ha tomado como referencia la tarifa aplicada al sector residencial por la AMB en la ciudad de Bucaramanga. Se intenta observar como evidencia empírica algunas de las más reiteradas conclusiones del análisis teórico de la tarifa en dos partes: 1) tarifas crecientes que gravan el consumo agregado del hogar, problema consistente en que la satisfacción de las necesidades básicas de agua de los hogares resulta más gravosa cuanto mayor es el tamaño (se parte del supuesto de que un número mayor de personas conviven por suscriptor, hogar o unidad residencial en los estratos bajos); 2) la regresividad de la cuota fija o cargo fijo de la factura del servicio; 3) la inequidad dado que a mayor consumo menor peso del cargo fijo; y 4) la capacidad de pago de los usuarios en relación con el valor de la factura por estrato –elasticidad precio del ingreso– (Silva, 2012).

La estructura de costos se define mediante modelos de eficiencia comparativa, en la búsqueda de que las empresas prestadoras recuperen los costos y gastos en que incurrieron para garantizar el servicio. Matemáticamente se expresa con fórmulas contenidas en diversas resoluciones de la CRA; entre estas, la Resolución No. 287 de 2004, que reestructura la base de los costos e incluye los costos ambientales, la metodología adoptada y parte de la fijación de costos medios (second best). Así es como “la nueva metodología tarifaria ha buscado incluir componentes de varios mecanismos regulatorios con el objeto de dar elementos al sector de acueducto y alcantarillado que incrementen la eficiencia económica en un marco de sostenibilidad financiera, mejores coberturas y mejoras en la calidad del servicio” (CRA 2004, p. 11).

A partir del año 2006, el costo medio de largo plazo (CMLP) y el costo medio de administración (CMA) se constituyen como costos de referencia para establecer el cargo por consumo (CC) y el cargo fijo (CF), respectivamente, del servicio de acueducto de la AMB. Éstos deben ser iguales al valor de las tarifas del estrato 4 y la base para establecer los subsidios y sobrepagos para los demás estratos y sectores (Silva, 2012).

**5.3.1 Cargo de consumo (CC) y costo medio de largo plazo (CMLP).** El CC se compone del costo medio de operación (CMO), del costo medio de inversión (CMI) y del costo medio de tasas ambientales (CMT). El cargo por consumo (CC) se iguala al costo medio de largo plazo, así:  $CC = CMO + CMI + CMT = CMLP$ .

- **Costo medio de operación (CMO).** Se compone de los costos medios de operación comparados (CMOc) y del costo medio de operación particular (CMOp). El CMO<sub>p</sub> se denomina particular porque está constituido por los costos específicos de cada empresa, debidos a su localización geográfica, que puede facilitar o dificultar el acceso a las fuentes y a la calidad del agua e incurre en costos diferentes de insumos químicos, energía y transporte. El CMO<sub>c</sub> se constituye a partir de los costos comparativos (con otros operadores) y se compone de los costos de depreciación de la infraestructura de operación, mantenimiento, seguros, salarios y remuneración del personal de operación, contratación (Silva, 2012).

$$CMO = CMOc + CMOp.$$

- Costo medio de inversión (CMI)

$$CMI = (VA + VPI) / VPDp + CMIi$$

Donde:

VA: valoración de activos

VPI: valor presente de las inversiones (plan de inversiones)

VPDp: valor presente de la demanda proyectada

CMIi: valor medio de las inversiones en terrenos

El valor o precio asignado al metro cúbico de agua por CMI se constituye en una cifra igual a la suma de la valoración de los activos no depreciados, del plan de inversiones en valor presente y del valor medio de las inversiones en terrenos –cada uno de estos ítems a una tasa de descuento (13.34%)–, y el resultado es dividido por la cantidad de demanda proyectada.

La CRA, mediante la Resolución 312 de 2004, establece que la tasa de descuento por inversiones de los operadores de los SPD puede ser fijada por las empresas dentro de un rango situado entre el 13.34% y el 13.92%.

- **Costo medio de tasas ambientales (CMT).** Las tarifas de las tasas por uso del agua (acueducto), de manera similar a las tasas retributivas (alcantarillado), se fijan mediante



la aplicación de criterios de diferenciación regional a partir de dos factores básicos: una tarifa mínima, única y homogénea en el ámbito nacional y un factor multiplicativo: el factor regional. Este factor incrementa la tarifa mínima en función de factores regionales y locales (Rudas, 2011).

El valor de la tarifa mínima de las tasas de uso del agua fue establecido por el Ministerio de Ambiente Vivienda y Desarrollo Territorial (MAVDT) a partir de un estudio del valor económico del agua. Sin embargo, el estudio recurre sólo a dos variables: los “costos e inversiones incurridas por las autoridades ambientales competentes, destinados a la recuperación de las fuentes hídricas” y la “oferta hídrica disponible en la jurisdicción de cada una de las autoridades ambientales competentes”. La responsabilidad por los daños medioambientales – el uso del agua y la contaminación (alcantarillado)– queda bajo la tutela de las corporaciones regionales y del gobierno a través del MAVDT (Silva, 2012).

**5.3.2 Cargo fijo.** El cargo fijo se calcula con base en el costo medio de administración (CMA/número de suscriptores). El costo medio de administración contempla los gastos y costos de administración que implica gastos de facturación, cobro, lectura de contadores y demás gastos de administración relacionados con el servicio (salarios y gastos generales). El CMA también incluye las depreciaciones relacionadas con la infraestructura y equipos de la administración y parte de los activos de producción del servicio (Silva, 2012).

#### 5.4. La asignación de subsidios en la ciudad de Bucaramanga (agua potable)

Con base en las cuatro líneas de costos mencionadas en la sección anterior y con las premisas del Costo Medio de Administración (CMA) y del Costo Medio de Largo Plazo (CMLP), se obtienen para el servicio de acueducto los dos conceptos base de la tarifa del servicio de agua para los suscriptores o usuarios: el Cargo Fijo (parte fija) y el Cargo por Consumo o parte variable de la tarifa (en ambos, consumo básico, complementario y suntuario).

Con el fin de determinar la factura para los suscriptores por cargo fijo, el CMA se divide entre el número de suscriptores para establecer la tarifa correspondiente al estrato 4, y también se aplican factores de subsidio y sobrepuestos. El

cálculo de la tarifa por cargo de consumo se realiza con base en el costo medio de largo plazo (CMLP). De la multiplicación de los factores de subsidios y sobrepuestos al CMLP se obtiene el valor de la factura para cada tipo de usuario según su estrato (tabla 3).

La tabla 3 muestra los porcentajes de factores de subsidios para los usuarios de los estratos 1, 2 y 3, y los porcentajes de los aportes de solidaridad para los estratos 5 y 6 y sectores industrial y comercial (Acuerdo 030 de diciembre 30 de 2016, Concejo de Bucaramanga).

### 6. Evaluación de la práctica de la tarifa en dos partes: caso Bucaramanga (AMB)

La evaluación de la práctica del modelo de tarifa en dos partes del servicio público domiciliario de acueducto (agua potable) de consumo residencial y no residencial, operado en la ciudad de Bucaramanga por la Empresa AMB, se centra en los objetivos básicos del sistema regulatorio: eficiencia, suficiencia financiera (cargo fijo o cubrimiento de

**Tabla 3**

*AMB Bucaramanga: porcentajes de subsidios y de aportes solidarios servicio de agua potable 2017-2021*

Suscriptor	Acuerdo Consejo Municipal No. 030 Vigencia Fiscal 2017 – 2021 Diciembre 30 de 2016
Estrato 1	-50%
Estrato 2	-30%
Estrato 3	-10%
Estrato 4	0
Estrato 5	+50%
Estrato 6	+60%
Industrial	+30%
Comercial	+50%
Oficial	0
Especial	0
Temporal	+50%
Pilas Públicas	-70%

**Fuente:** AMB, Acto de Gerencia 003, febrero 12 de 2018. Rediseño del autor

costos) y equidad (en relación con los subsidios y sobrepuestos, y el volumen de consumo en m<sup>3</sup>). Además, con el propósito de desestimular el exceso de consumo bajo un criterio de sostenibilidad ambiental, se establecen tarifas incrementales por bloques de consumo.

### **6.1. La estructura de la tarifa del servicio de acueducto –suministro de agua potable–.**

El sistema tarifario de agua potable en Colombia se compone de un cargo fijo (cuota fija CMA/suscriptores) y de un cargo por consumo (CMLP), ambos constituyen la tarifa del estrato 4, que es el referente para establecer los subsidios y sobrepuestos, y determinar la factura del servicio, según rangos de consumo.

En la tabla 4 se pueden observar las tarifas por estratos y sectores y su variación expresada en \$/m<sup>3</sup> a pesos corrientes, para el periodo 2004-2018 en la ciudad de Bucaramanga. El valor de las tarifas del consumo básico (a precios corrientes) casi se cuadruplica del año 2004 al año 2018, para algunos estratos y sectores; y se triplican para el caso del consumo complementario para ese mismo periodo de tiempo (ver última columna, tabla 4). Otro aspecto relevante es que la tarifa del consumo complementario es igual a la del consumo suntuario, lo cual implica en la práctica que la AMB tan solo contemple dos bloques de consumo: básico y complementario. Recordemos que la tarifa del estrato 4 debe ser igual al CMLP y es la tarifa referente para establecer los subsidios (estratos 1 a 3) y los sobrepuestos a los estratos 5 y 6 y a los sectores industrial y comercial.

**6.1.1 Tarifa de consumo básico a precios de 2018.** En la ciudad de Bucaramanga el alto valor de las tarifas (tablas 4 y 5) ha condicionado a los usuarios de los estratos 4 y 5 a restringir su consumo por debajo de los 14m<sup>3</sup> mensuales de agua (tabla 9).

La tarifa por consumo básico en pesos de 2018 (tabla 5, figura 5) disminuye en el año 2005 para todos los estratos y sectores y aumenta de manera sistemática y uniforme entre los años 2006 y 2018, en valores superiores al doble del año 2005 en relación con el 2018 para los estratos 1, 2, 5 y para los sectores oficial y comercial (penúltima fila, tabla 5). La última columna de la tabla 5 relaciona el valor de las tarifas del año 2004 con las tarifas del

año 2018, y a excepción de los estratos 3 y 4 y del sector industrial, para los demás estratos y sectores, las tarifas alcanzan un valor superior al doble.

La tarifa del sector oficial en todo el periodo es inferior a la del estrato 4 (con excepción del año 2018); de manera similar, la tarifa del sector industrial ha sido inferior a la del estrato 5, y la del sector comercial generalmente ha sido similar a la del estrato 5; la tarifa del estrato 6 es la tarifa más alta de todo el conjunto, por encima de la tarifa del sector comercial.

Lo anterior demuestra que las tarifas y, en general, las decisiones acerca de bienes y servicios públicos, en última instancia, son de carácter político (Junta Directiva del operador del servicio y/o Concejo Municipal, e incluso de la misma CRA que las avala). En la figura 5 se evidencia el comportamiento de las tarifas del consumo básico para los diferentes estratos y sectores entre los años 2004 y 2018 a precios de 2018.

#### **6.1.2 Tarifas del consumo complementario a precios de 2018 (tabla 5).**

Las tarifas del consumo complementario para los primeros cuatro estratos son iguales a la tarifa del estrato 4 del consumo básico, incluyendo a los sectores oficial y especial; la tarifa para los estratos 5 y 6 es igual a la tarifa del estrato 5 del consumo básico; y para los sectores industrial y comercial no se modifican las tarifas en relación con las del consumo básico. Así, las tarifas del año 2004 en relación con las del año 2018 (última columna de la tabla 5) aumentan en un 46% para los estratos 1 a 4 y el sector oficial, y aumentan casi el doble para los demás sectores (85% para el estrato 6 y sector comercial y 95% para el estrato 6).

La figura 6 evidencia la similitud de las tarifas para los estratos 1 a 4 y la del sector oficial. A partir del año 2007 se diferencia la tarifa del sector industrial con la del sector comercial, con una tarifa más alta para este último.

#### **6.1.3 Tarifa de cargo fijo (a precios corrientes).**

La tarifa del cargo fijo a pesos corrientes (tabla 6) presenta un crecimiento permanente para todos los estratos entre los años 2004 y 2018. La tarifa del estrato 4 debe ser resultado de la operación matemática de CMA/número de suscriptores.

#### **6.1.4 Tarifa por cargo fijo (a precios constantes de 2018).**

La tabla 7 muestra una relación de 3.9 entre la tarifa pagada por el estrato 1 y la tarifa del estrato 6 en el año 2004, y termina con una relación de 3.2 en el año 2018. La tarifa del

**Tabla 4.**

AMB Bucaramanga: tarifa de consumo básico, complementario y suntuario  
\$/m3, septiembre 2004-2018 (precios corrientes)

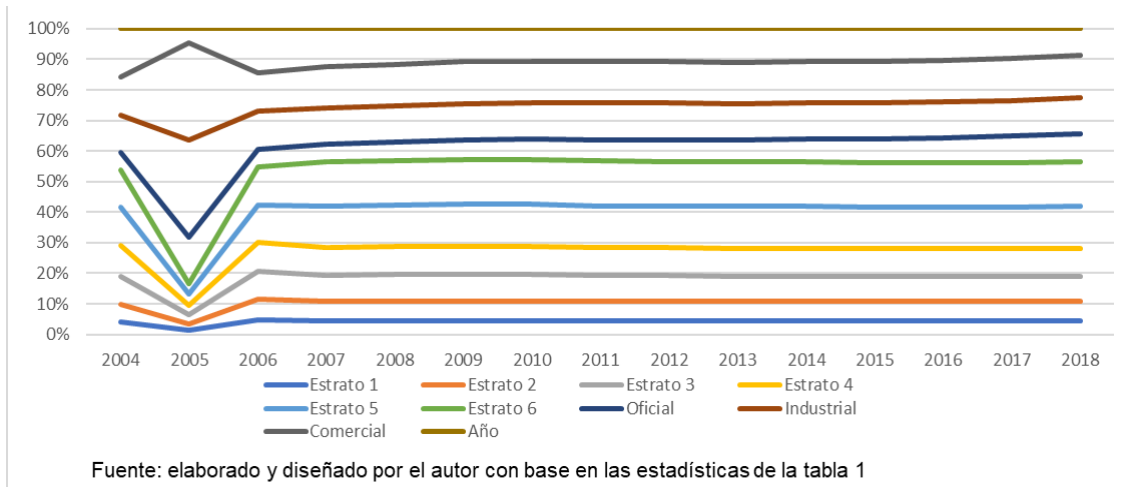
<b>Consumo Básico de agua potable</b>															
<b>Año</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Estrato 1	285,49	343,11	397,57	458,08	529,51	616,79	636	656	677	677	701	723	802	896,85	1062,98
Estrato 2	393,96	478,09	556,6	641,31	741,31	863,51	890	919	947	947	981	1012	1123	1255,59	1448,17
Estrato 3	637,78	738,99	755,39	870,35	1006,07	1171,91	1208	1181	1218	1218	1262	1302	1444	1614,33	1913,36
Estrato 4	716,28	738,99	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Estrato 5	859,54	886,79	1033,69	1374,23	1588,53	1850,38	1907	1968	2029	2029	2103	2169	2407	2690,55	3188,93
Estrato 6	859,54	886,79	1033,69	1465,84	1694,43	1973,74	2034	2099	2165	2165	2243	2314	2568	2869,92	3401,52
Oficial	716,28	6403,16	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Industrial	859,54	7705,36	1033,69	1191	1376,73	1603,67	1652	1706	1759	1759	1822	1880	2086	2331,81	2763,74
Comercial	859,54	7705,36	1033,69	1374,23	1588,53	1850,38	1907	1968	2029	2029	2103	2169	2407	2690,55	3188,93
<b>Consumo Complementario</b>															
<b>Año</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Estrato 1	716,28	738,99	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Estrato 2	716,28	738,99	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Estrato 3	716,28	738,99	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Estrato 4	716,28	738,99	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Estrato 5	859,54	886,79	1033,69	1374,23	1588,53	1850,38	1907	1968	2029	2029	2103	2169	2407	2690,55	3188,93
Estrato 6	859,54	886,79	1033,69	1465,84	1694,43	1973,74	2034	2099	2165	2165	2243	2314	2568	2869,92	3401,52
Oficial	716,28	738,99	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Industrial	859,54	886,79	1033,69	1191	1376,73	1603,67	1652	1706	1759	1759	1822	1880	2086	2331,81	2763,74
Comercial	859,54	886,79	1033,69	1374,23	1588,53	1850,38	1907	1968	2029	2029	2103	2169	2407	2690,55	3188,93
<b>Consumo Suntuario</b>															
<b>Año</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>	<b>2009</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>	<b>2018</b>
Estrato 1	716,28	738,99	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Estrato 2	716,28	738,99	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Estrato 3	716,28	738,99	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Estrato 4	716,28	738,99	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Estrato 5	859,54	886,79	1033,69	1374,23	1588,53	1850,38	1907	1968	2029	2029	2103	2169	2407	2690,55	3188,93
Estrato 6	859,54	886,79	1033,69	1465,84	1694,43	1973,74	2034	2099	2165	2165	2243	2314	2568	2869,92	3401,52
Oficial	716,28	738,99	795,15	916,15	1059,02	1233,59	1271	1312	1353	1353	1402	1446	1605	1793,7	2125,95
Industrial	859,54	886,79	1033,69	1191	1376,73	1603,67	1652	1706	1759	1759	1822	1880	2086	2331,81	2763,74
Comercial	859,54	886,79	1033,69	1374,23	1588,53	1850,38	1907	1968	2029	2029	2103	2169	2407	2690,55	3188,93

**Tabla 5**

AMB Bucaramanga: tarifa de consumo básico y complementario de agua potable \$/m3, septiembre 2004-2018 (a precios de 2018)

Consumo Básico															T2017/ T2005	
Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Estrato 1	521,43	594,00	656,44	723,92	791,76	856,56	865,92	865,71	861,30	840,78	854,02	849,72	882,80	933,53	1062,98	2,04
Estrato 2	719,54	827,68	919,02	1013,49	1108,45	1199,19	1211,75	1212,79	1204,80	1176,10	1195,14	1189,38	1236,14	1306,94	1448,17	2,01
Estrato 3	1164,86	1279,35	1247,25	1375,45	1504,34	1627,48	1644,71	1558,54	1549,57	1512,66	1537,48	1530,20	1589,49	1680,36	1913,36	1,64
Estrato 4	1308,24	1279,35	1312,90	1447,83	1583,51	1713,14	1730,48	1731,42	1721,32	1680,32	1708,04	1699,44	1766,71	1867,06	2125,95	1,63
Estrato 5	1569,90	1535,23	1706,77	2171,75	2375,27	2569,70	2596,41	2597,13	2581,35	2519,86	2562,06	2549,17	2649,51	2800,59	3188,93	2,03
Estrato 6	1569,90	1535,23	1706,77	2316,53	2533,61	2741,02	2769,32	2770,01	2754,37	2688,76	2732,62	2719,58	2826,73	2987,30	3401,52	2,17
Oficial	718,11	6404,89	796,80	917,73	1060,52	1234,98	1272,36	1313,32	1354,27	1354,24	1403,22	1447,18	1606,10	1794,74	2125,95	2,96
Industrial	1569,90	13339,67	1706,77	1882,19	2058,57	2227,09	2249,22	2251,37	2237,84	2184,54	2219,72	2209,51	2296,17	2427,18	2763,74	1,76
Comercial	1569,90	13339,67	1706,77	2171,75	2375,27	2569,70	2596,41	2597,13	2581,35	2519,86	2562,06	2549,17	2649,51	2800,59	3188,93	2,03
Consumo Complementario															T2017/ T2005	
Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	
Estrato 1	1308,24	1279,35	1312,90	1447,83	1583,51	1713,14	1730,48	1731,42	1721,32	1680,32	1708,04	1699,44	1766,71	1867,06	2125,95	1,46
Estrato 2	1308,24	1279,35	1312,90	1447,83	1583,51	1713,14	1730,48	1731,42	1721,32	1680,32	1708,04	1699,44	1766,71	1867,06	2125,95	1,46
Estrato 3	1308,24	1279,35	1312,90	1447,83	1583,51	1713,14	1730,48	1731,42	1721,32	1680,32	1708,04	1699,44	1766,71	1867,06	2125,95	1,46
Estrato 4	1308,24	1279,35	1312,90	1447,83	1583,51	1713,14	1730,48	1731,42	1721,32	1680,32	1708,04	1699,44	1766,71	1867,06	2125,95	1,46
Estrato 5	1569,90	1535,23	1706,77	2171,75	2375,27	2569,70	2596,41	2597,13	2581,35	2519,86	2562,06	2549,17	2649,51	2800,59	3188,93	1,82
Estrato 6	1569,90	1535,23	1706,77	2316,53	2533,61	2741,02	2769,32	2770,01	2754,37	2688,76	2732,62	2719,58	2826,73	2987,30	3401,52	1,95
Oficial	1308,24	1279,35	1312,90	1447,83	1583,51	1713,14	1730,48	1731,42	1721,32	1680,32	1708,04	1699,44	1766,71	1867,06	2125,95	1,46
Industrial	1569,90	1535,23	1706,77	1882,19	2058,57	2227,09	2249,22	2251,37	2237,84	2184,54	2219,72	2209,51	2296,17	2427,18	2763,74	1,58
Comercial	1569,90	1535,23	1706,77	2171,75	2375,27	2569,70	2596,41	2597,13	2581,35	2519,86	2562,06	2549,17	2649,51	2800,59	3188,93	1,82
Inflación	5,5	4,85	4,48	5,69	7,67	2	3,17	3,73	2,44	1,94	3,66	6,77	5,75	4,09	---	
Deflactor	1,8264	1,7312	1,6511	1,5803	1,4953	1,3887	1,3615	1,3197	1,2722	1,2419	1,2183	1,1753	1,1008	1,0409	1	

**Fuente:** diseño de la tabla por el autor con base en la información registrada en el SUI (septiembre de 2004 a 2016), para los años 2017 (octubre) y 2018 (marzo) se consultó la página Web de AMB, Gerencia General, Acto de Gerencia 003, febrero 12 de 2018 y Acto de Gerencia 002, febrero 2 de 2017



**Figura 5.** AMB Bucaramanga. Tarifas del consumo básico 2004 - 2018. \$/m<sup>3</sup> a precios de 2018

**Fuente:** Elaborado y diseñado por el autor con base en las estadísticas de la tabla 1

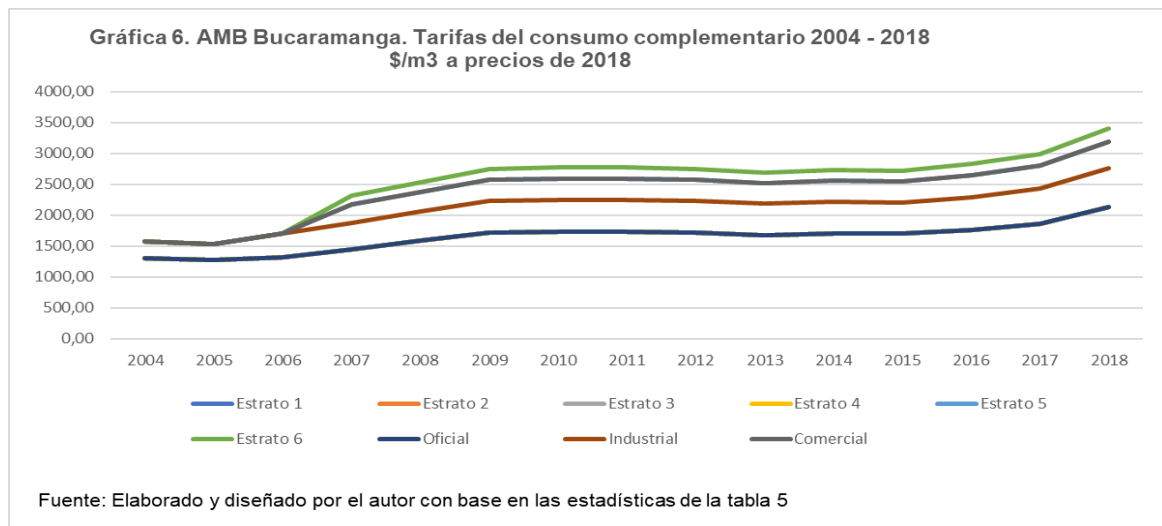
estrato 1 es la más baja y la del estrato 6 la más alta (incluyendo la de los sectores industrial y comercial). En la última columna se evidencia que la tarifa del año 2018 es inferior a la del año 2004 para los estratos 3 y 4 y el sector industrial, y ligeramente superior para los demás estratos y sectores.

En la figura 7 se evidencia el comportamiento de las tarifas de agua potable del cargo fijo entre los años 2004 a 2018. Para el estrato 6 la tarifa desciende del año 2004 al 2006, vuelve ascender de manera ligera en el año 2007; y todos los estratos y sectores a partir del año 2007 mantienen un comportamiento uniforme hasta el año 2017, cuando suben de manera significativa para volver a

descender a precios similares a los del 2016.

## 6.2. Número de suscriptores y cobertura del servicio de acueducto -agua potable-

La tabla 8 muestra la relación del número de suscriptores por estrato y por sector entre los años 2000 y 2017. El estrato con mayor número de suscriptores es el 3 con 68.978 en 2017, seguido de cerca por el estrato 4 con 68.019 en el mismo año; y los de menor número de suscriptores son el 5 con 13.907 y el 6 con 9.795 en el año 2017. El sector comercial contaba con 24.129 suscriptores



**Figura 6.** AMB Bucaramanga. Tarifas del consumo complementario 2004 - 2018. \$/m<sup>3</sup> a precios de 2018

**Fuente:** Elaborado y diseñado por el autor con base en las estadísticas de la tabla 5.

**Tabla 6**AMB Bucaramanga: tarifa de Cargo Fijo de agua potable. \$/m<sup>3</sup>, septiembre 2004-2018 (a precios corrientes)

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
<b>Estrato 1</b>	2394,35	2934,41	3228,34	3007,52	3037,11	3233,34	3332	3439	3546	3546	3674	3790	4206	5404,2	5275,81
<b>Estrato 2</b>	3460,37	4151,07	4519,68	4210,53	4251,95	4526,67	4664	4815	4965	4965	5144	5307	5889	7565,87	7386,13
<b>Estrato 3</b>	5591,20	6403,16	6133,85	5714,3	5770,51	6143,34	6330	6191	6383	6383	6613	6823	7571	9727,55	9496,45
<b>Estrato 4</b>	6279,42	6403,16	6456,68	6015,05	6074,22	6466,67	6663	6879	7093	7093	7348	7581	8412	10808,39	10551,61
<b>Estrato 5</b>	7535,30	7705,36	8450,00	8870,61	9111,33	9700,01	9995	10318	10639	10639	11022	11371	12618	16212,59	15827,42
<b>Estrato 6</b>	9397,36	8857,96	8450,00	9441,72	9718,75	10346,67	10661	11006	11348	11348	11757	12129	13459	17293,42	16882,58
<b>Oficial</b>	6279,42	6403,16	6456,68	6015,05	6074,22	6466,67	6663	6879	7093	7093	7348	7581	8412	10808,39	10551,61
<b>Industrial</b>	7535,30	7705,36	8450,00	7728,38	7896,49	8406,67	8662	8942	9220	9220	9552	9855	10936	14059,91	13717,09
<b>Comercial</b>	7535,30	7705,36	8450,00	8870,61	9111,33	9700,01	9995	10318	10639	10639	11022	11371	12618	16212,59	15827,42

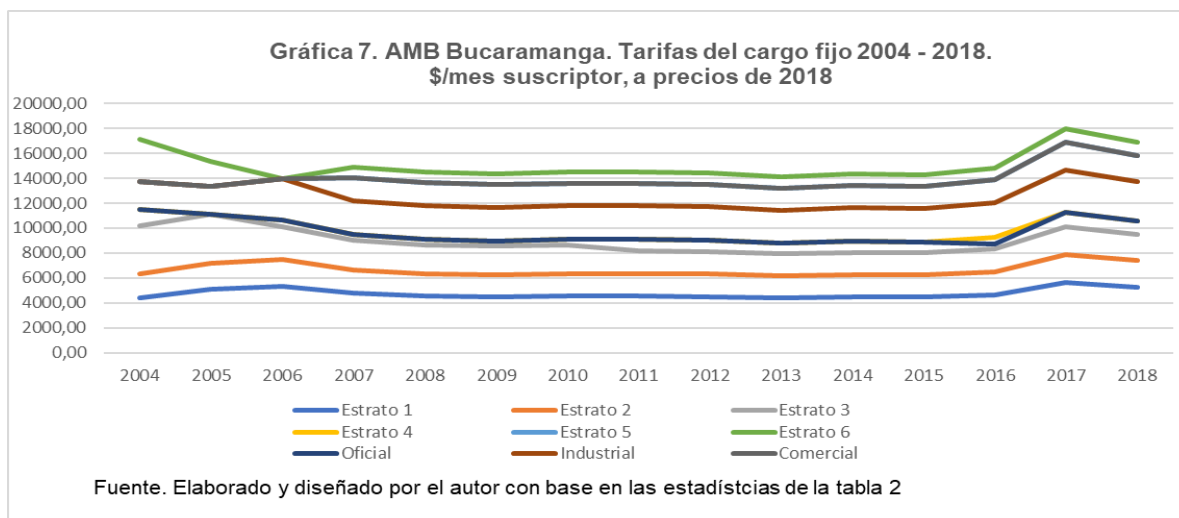
**Fuente:** diseño de la tabla por el autor con base en la información registrada en el SUI (septiembre de 2004 a 2016), para los años 2017 (octubre) y 2018 (marzo) se consultó la página Web de AMB, Gerencia General, Acto de Gerencia 003, febrero 12 de 2018 y Acto de Gerencia 002, febrero 2 de 2017

**Tabla 7**AMB Bucaramanga: tarifa de Cargo Fijo de agua potable. \$/m<sup>3</sup>, septiembre 2004-2018 (a precios de 2018)

Año	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	T2017/ T2004
<b>Estrato 1</b>	4373,13	5080,11	5330,44	4752,91	4541,27	4490,28	4536,56	4538,38	4511,31	4403,86	4475,99	4454,28	4629,76	5625,23	5275,81	1,29
<b>Estrato 2</b>	6320,15	7186,41	7462,62	6654,07	6357,77	6286,38	6350,10	6354,26	6316,60	6166,14	6266,87	6237,17	6482,33	7875,31	7386,13	1,25
<b>Estrato 3</b>	10211,97	11085,28	10127,84	9030,54	8628,41	8531,52	8618,38	8170,13	8120,61	7927,19	8056,54	8018,89	8333,79	10125,41	9496,45	0,99
<b>Estrato 4</b>	11468,96	11085,28	10660,88	9505,83	9082,54	8980,55	9071,76	9078,07	9023,89	8808,96	8951,98	8909,74	9259,52	11250,45	10551,61	0,98
<b>Estrato 5</b>	13762,75	13339,67	13952,13	14018,58	13623,81	13470,82	13608,32	13616,45	13535,21	13212,81	13427,97	13364,03	13889,29	16875,68	15827,42	1,23
<b>Estrato 6</b>	17163,69	15335,08	13952,13	14921,13	14532,06	14368,87	14515,09	14524,39	14437,21	14093,34	14323,41	14254,88	14815,02	18000,72	16882,58	1,05
<b>Oficial</b>	11468,96	11085,28	10660,88	9505,83	9082,54	8980,55	9071,76	9078,07	9023,89	8808,96	8951,98	8909,74	9259,52	11250,45	10551,61	0,98
<b>Industrial</b>	13762,75	13339,67	13952,13	12213,47	11807,31	11674,71	11793,43	11800,57	11729,92	11450,52	11637,08	11582,31	12037,82	14634,96	13717,09	1,06
<b>Comercial</b>	13762,75	13339,67	13952,13	14018,58	13623,81	13470,82	13608,32	13616,45	13535,21	13212,81	13427,97	13364,03	13889,29	16875,68	15827,42	1,23
<b>Inflación</b>	5,5	4,85	4,48	5,69	7,67	2	3,17	3,73	2,44	1,94	3,66	6,77	5,75	4,09	---	
<b>Deflactor</b>	1,8264	1,7312	1,6511	1,5803	1,4953	1,3887	1,3615	1,3197	1,2722	1,2419	1,2183	1,1753	1,1008	1,0409	1	

**Fuente:** diseño de la tabla por el autor con base en la información registrada en el SUI (septiembre de 2004 a 2016), para los años 2017 (octubre) y 2018 (marzo) se consultó la página Web de AMB, Gerencia General, Acto de Gerencia 003, febrero 12 de 2018 y Acto de Gerencia 002, febrero 2 de 2017.





**Figura 7.** AMB Bucaramanga. tarifas del cargo fijo 2004 - 2018. \$/mes suscriptor, a precios de 2018.

**Fuente:** Elaborado y diseñado por el autor con base en las estadísticas de la tabla 2.

en 2017 de un total de 25.016; es decir, el 96.4% de suscriptores no residenciales. El total de suscriptores residenciales aumentó en 90.959 entre los años 2000 y 2017, y en 10.035 para los no residenciales. El total de aumento de suscriptores entre los años 2000 y 2017 fue de 102.182.

La cobertura del servicio de acueducto (agua potable) en la ciudad de Bucaramanga es del 79.10% según el reporte del 2017 elaborado por el SUI; mientras que para el DANE es de 96.1%. Según las proyecciones municipales de población, 2005 - 2020 del DANE, el número de habitantes de la ciudad de Bucaramanga para el año 2017 sería de 522.224. El 52.4% de las viviendas son casas y el 40.4% apartamentos. Predominan los hogares con 3 y 4 personas, para un promedio de 3.6 personas por hogar; el 46.8% de la población total son hombres y el 52.2% son mujeres; el 46.3% de la población es soltera y el 26.7% son casados.

### 6.3. Consumo promedio por suscriptor mes

En la tabla 9 se muestra el consumo promedio de agua potable en m<sup>3</sup>/mes de los estratos de la población de Bucaramanga. El promedio de consumo (última fila) para todos los estratos y sectores se redujo en 5.21 m<sup>3</sup>/mes al pasar de un consumo promedio de 19.41 m<sup>3</sup>/mes en el año 2005 a 14,2 m<sup>3</sup>/mes en 2017. Los estratos 4, 5 y 6 fueron los que más redujeron el consumo promedio en m<sup>3</sup>/mes superando los 6m<sup>3</sup>, y el estrato 6, muy próximo a los 7 m<sup>3</sup>; la menor reducción es la del estrato 1 con 3.33 m<sup>3</sup>.

### Conclusiones

En la práctica del servicio público domiciliario de agua potable operado por la AMB en la ciudad de Bucaramanga, la equidad se alcanza a través de subsidios para los estratos bajos, financiados con impuestos (gobierno nacional y local) y con sobrepagos a los estratos altos (subsidios cruzados). La regulación y la equidad, a través de subsidios estatales y cruzados, es responsabilidad del gobierno (es decir, es un asunto político); en tanto que, la eficiencia es responsabilidad del regulador y del operador del servicio (un asunto técnico). Sin embargo, esta separación no es sencilla, pues la tributación y los beneficios afectan la estructura de incentivos y tienen el potencial para distorsionar la eficiencia. Así, la tarifa de un servicio público domiciliario, en última instancia, presenta un alto ingrediente político.

La reducción del consumo (tabla 9) aplaza considerablemente las inversiones en expansión de la capacidad para producción de agua, y en esta reducción del consumo ha jugado un importante papel el cambio en los hábitos de consumo y de costumbres del uso del agua, el reemplazo de los actuales aparatos o artefactos hidráulicos (en viviendas nuevas y en la renovación de las viviendas antiguas), las campañas educativas y pedagógicas de racionalización (en especial con los niños y jóvenes en los centros educativos), y de manera relevante, las medidas de tipo económico como son las altas tarifas y los bloques de consumo. Mientras

**Tabla 8**

AMB Acueducto Bucaramanga. Número de suscriptores por estrato y sector 2000 – 2017

Año	2000	2002	2004	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<b>Estrato 1</b>	12. 678	15. 147	16. 316	22. 757	22. 850	23. 443	24. 025	23. 287	23. 448	22. 548	23. 123	25. 104	27. 351
<b>Estrato 2</b>	40. 928	42. 804	43. 665	43. 678	46. 213	46. 739	47. 286	48. 224	49. 213	52. 069	53. 684	54. 551	57. 273
<b>Estrato 3</b>	52. 115	52. 224	52. 668	55. 430	57. 392	57. 988	59. 473	61. 200	62. 834	63. 354	64. 859	66. 595	68. 978
<b>Estrato 4</b>	36. 652	37. 489	39. 447	44. 124	45. 952	48. 369	50. 225	51. 471	54. 864	57. 970	61. 244	64. 963	68. 019
<b>Estrato 5</b>	4. 690	4. 823	5. 220	6. 838	7. 242	7. 655	8. 063	8. 657	9. 056	9. 942	11. 297	12. 642	13. 907
<b>Estrato 6</b>	6. 701	6. 607	6. 659	7. 602	7. 847	8. 148	8. 386	8. 742	8. 794	9. 012	9. 189	9. 567	9. 795
<b>Subtotal</b>	153. 764	159. 094	163. 995	180. 424	187. 496	192. 352	197. 460	201. 581	208. 211	214. 895	223. 486	233. 422	244. 723
<b>Oficial</b>	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	760	762	766	764
<b>Industrial</b>	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	138	125	121	123
<b>Comercial</b>	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	22. 239	22. 806	23. 605	24. 129
<b>No residencial</b>	14. 981	15. 468	16. 944	20. 189	20. 848	21. 558	22. 739	23. 435	24. 441	223. 237	23. 693	24. 492	25. 016
<b>TOTAL</b>	168. 745	171. 857	180. 909	200. 618	208. 344	213. 900	220. 197	225. 016	232. 660	239. 866	249. 180	260. 008	270. 927

**Fuente:** diseño de la tabla por el autor con base en la información obtenida en los informes de gestión y/o informes de sustentabilidad de la AMB en diferentes años.

el número de suscriptores creció el 161% (tabla 8) al pasar de 168.745 suscriptores en el año 2000 a 270.927 en el año 2017, el consumo de agua potable de la ciudad se redujo en promedio a 5.21 m<sup>3</sup>/mes (tabla 9).

La tarifa por consumo básico a pesos de 2018 disminuye en el año 2005 para todos los estratos y sectores y aumenta de manera sistemática y uniforme entre los años 2006 y 2018. La última columna de la tabla 5 relaciona el valor de las tarifas del año 2004 en relación con las tarifas del año 2018, y a excepción de los estratos 3 y 4 y del sector industrial, para los demás estratos y sectores, las tarifas alcanzan un valor superior al doble.

La tarifa del cargo fijo del estrato 1 es la más baja y la del estrato 6 la más alta (incluyendo a los sectores industrial y comercial). En la última columna de la tabla 5 se evidencia que la tarifa del año 2018 es inferior a la del año 2004 para los estratos 3 y 4 y el sector industrial, y ligeramente superior para los demás estratos y sectores.

La política de suministro, conservación y ahorro de agua se ha centrado básicamente en precios (tarifas) y en la racionalización del servicio en épocas de escasez mediante suspensiones y cortes del servicio; también se ha difundido y promovido el uso de tecnologías desarrolladas en otros países e incorporadas en las nuevas construcciones de vivienda. El cambio de la construcción de vivienda de

**Tabla 9**AMB Acueducto Bucaramanga. Consumo promedio m<sup>3</sup>/mes suscriptor

Año	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2005/2017
<b>Estrato 1</b>	18,83	18,15	18,30	17,96	17,26	16,63	16,47	16,75	17,21	17,56	17,3	15,9	15,5	3,33
<b>Estrato 2</b>	20,24	20,28	20,39	19,72	18,69	17,44	17,19	17,21	17,31	17,42	16,6	15,5	14,8	5,44
<b>Estrato 3</b>	19,59	19,60	19,61	19,07	18,23	17,31	16,92	16,98	16,46	16,18	15,6	14,4	13,8	5,79
<b>Estrato 4</b>	19,42	19,08	18,82	18,10	17,30	16,10	15,68	15,47	15,13	14,57	15,0	13,8	13,2	6,22
<b>Estrato 5</b>	19,56	19,60	19,24	18,37	17,87	16,12	15,47	15,24	15,01	14,90	16,0	14,3	13,5	6,06
<b>Estrato 6</b>	23,26	22,62	22,25	21,05	20,18	18,07	17,46	17,37	17,14	16,65	18,6	17,4	16,4	6,86
<b>Promedio</b>	19,41	19,56	19,47	18,81	17,99	16,84	16,46	16,42	16,19	15,92	16,0	14,8	14,2	5,21

**Fuente:** Elaborada por el autor con base en: Bonilla, Santana y Sotomayor, (2015).” Y según estadísticas del SUI, tabla 2005-2014, p. 49; CRA.

AMB 2015, 2016 y 2017: Indicadores para control social a las personas prestadoras de servicios (consumo promedio m<sup>3</sup>/mes usuario)



tipo horizontal, con poca o nula zona verde, también ha contribuido a un menor uso de agua; así como las campañas pedagógicas de sensibilidad social a nivel nacional con el fin de conseguir el ahorro voluntario mediante el altruismo de los usuarios. El cambio de hábitos de consumo también se hace evidente, se utiliza más en los últimos 15 años los servicios de lavado de autos, lavado de vestuario y prendas del hogar, y el servicio de comida en restaurantes o a domicilio; esto por supuesto ha reducido el consumo de agua en los hogares.

## Referencias

- Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, S.A. E.S.P., AMB (2018). Acto de Gerencia 003, febrero 12 de 2018 y Acto de Gerencia 002, febrero 2 de 2017. En: Gerencia General, Página web AMB, Bucaramanga.
- Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, S.A. E.S.P., AMB (2018). Informes de Gestión de 2000 a 2017. Página web AMB, Bucaramanga.
- Acueducto Metropolitano de Bucaramanga, S.A. E.S.P., AMB (2018). Tarifas vigentes: Cargo fijo y cargo por consumo, 2004-2017. Página web AMB, Bucaramanga.
- Arbués, F. y Barberán, R. (2008). La equidad en el diseño de la tarifa del agua para uso doméstico. El caso de Zaragoza, España. Departamento de Economía Aplicada; Publicación Documento, Universidad de Zaragoza, España.
- Bonilla, J.; Santana, M. y Sotomayor, C. (2015). Rango de consumo básico. Documento de trabajo proyecto general, CRA, Bogotá, junio 06.
- Bös, D. (1985). *Economic Theory of Public Enterprise*. Springer, New York.
- Brown, S. & Sibley, D. (1986). *The Theory of Public Utility Pricing*. Cambridge University Press.
- Coase, R. (1946). The Marginal Cost Controversy. *Economica*, 13(51), 169-182. doi:10.2307/2549764
- Comisión de Regulación de Agua, CRA. Resolución CRA 750 de 2016 "Por la cual se modifica el rango de consumo básico", Bogotá, Colombia.
- CRA (2004). Metodología y Fórmula Tarifaria para Regular los Servicios Públicos de Acueducto y Alcantarillado. Documento de Trabajo. Bogotá, mayo de 2004.
- Feldstein, M. (1972). La equidad distributiva y la estructura óptima de precios públicos. *American Economic Review*, (61). Feldstein, M. (1972b). Equity and Efficiency in Public Sector Pricing: The Optimal Two-Part Tariff. *The Quarterly Journal of Economics*, 86(2), 176-187. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1880558>
- Herderson, A. (1947). La Fijación de Precios de las Empresas de Servicios Públicos. En: *La economía del bienestar, selección de Arrow Kenneth y Scitovsky Tibor*. México: Fondo de Cultura Económica..
- Lewis, W. (1941). The Two-Part Tariff: A Reply. *Economica*, 8(32), 399-408. doi:10.2307/2550106
- Musgrave, R. (1969). *Teoría de la Hacienda Pública*. [Traducido al español de The Theory of Public Finance], México, Aguilar S.A.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2003). Metodologías para la valoración económica de bienes, servicios ambientales y recursos naturales. Bogotá, Colombia
- Pigou, A. (1920): *The Economics of Welfare*. Edit. Mcmillan, Londres. Edición castellana publicada por el Instituto de Estudios Fiscales. — (1928).
- Silva, J. y Figueredo, E. (2008). "Gestión de servicios públicos". Módulo del Programa de Administración Pública Territorial. ESAP, Bogotá (acceso libre en internet).
- Silva, J. (Noviembre, 2011). "El proceso de participación ciudadana y las políticas públicas de los servicios públicos domiciliarios, SPD, en Colombia: caso Bogotá". Ponencia presentada al XVI Congreso Internacional del CLAD, Asunción, Paraguay.
- Silva, J. (2012). *Bienes públicos e interés colectivo: la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en Bogotá*. (Tesis doctoral, Universidad Nacional). Recuperado de <http://bdigital.unal.edu.co/9129/1/joseplacidossilvaruiz.2012.pdf>
- Silva, J. (Septiembre, 2014). "Tarifas, Subsidios y Equidad en la Prestación de los Servicios Públicos Domiciliarios en Colombia: el caso del agua potable en la ciudad de Bogotá". Ponencia presentada en las 47° Jornadas Internacionales de Finanzas Públicas, Universidad de Córdoba, Argentina.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, SSPD. Régimen Básico. Contenido: Leyes 142 y 143 de 1994, Ley 689 de 2001, Ley 632 de 2000, Decretom990 de 2002. Bogotá, Colombia.
- Superintendencia de Servicios Públicos Domiciliarios, SSPD; Sistema Único de Información de Servicios Públicos Domiciliarios, SUI. Consulta Libre en la WEBB de la SSPD, Servicio de Acueducto de Bucaramanga.
- Vickrey, W. S. (1987). "Marginal - and Average - Cost Pricing", *The New Palgrave*, 3. MacMillan, New York, pp. 311-318.

Willig, R. (1976). Consumer's Surplus Without Apology. *The American Economic Review*, 66(4), 589-597. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/1806699>



**"DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA"**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 50x70cm

**Año:** 2016

# El enfoque sistémico en el institucionalismo histórico

## *The systemic approach in historical institutionalism*

Noé Hernández Cortez 

El Colegio de Veracruz  
noe.colver@gmail.com

### **Resumen**

*Una de las corrientes representativas en la ciencia política contemporánea es el institucionalismo histórico. En el presente artículo se parte de la premisa de que actualmente predominan dos paradigmas epistemológicos en la ciencia política: el paradigma de la mecánica clásica y el enfoque sistémico. Se argumenta que el institucionalismo histórico se apoya en la idea de causalidad del paradigma de la mecánica clásica, pero lo ha enriquecido al introducir el enfoque sistémico en el estudio de los procesos políticos. Se concluye que las categorías analíticas como estrategias, trayectorias y coyunturas, propias del institucionalismo histórico, se explican como producto de una visión sistémica del mundo de la política.*

**Palabras Clave:** *Enfoque sistémico, mecánica clásica, procesos políticos, mecanismos causales, ciencia política.*

### **Abstract**

*One representative currents in contemporary political science is historical institutionalism. In this article, are based on the premise that currently two epistemological paradigms predominate in political science: the paradigm of classical mechanics and the systemic approach. It is argued that the historical institutionalism is supported by the idea of causality of the paradigm of classical mechanics but has been enriched by introducing the systemic approach in the study of political processes. It is conclude, that analytical categories such as strategies, trajectories and joints, typical of the historical institutionalism, are explained as a product of a systemic vision of the world of politics.*

**Key Words:** *Systemic approach, classical mechanics, political processes, causal mechanisms, political science.*

**Artículo:** *Recibido el 29 de junio de 2018 y aprobado el 7 de noviembre de 2018.*

### **Cómo citar este artículo**

Hernández Cortez, N. (2019). El enfoque sistémico en el institucionalismo histórico. *Reflexión Política* 21 (41), pp. 134-145. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3233>

## Introducción

Durante el proceso histórico de la modernidad gradualmente se fragmentó la unidad del conocimiento de la antigua filosofía clásica grecorromana. La ciencia moderna dio origen a la especialización, lo que desembocó en la aparición de distintas ramas delimitadas del conocimiento. La física newtoniana, paradigma de la ciencia moderna, con su nuevo lenguaje científico influyó en la naciente sociología de Augusto Comte en el siglo XIX. En las ciencias naturales, la teoría de la evolución de Charles Darwin fue un paso decisivo para el nacimiento de la ciencia de la biología. Asimismo, la teoría de la evolución influyó en el pensamiento económico de Carlos Marx. A finales del siglo XIX, Herbert Spencer concibió su filosofía social con base en las ideas de la teoría de la evolución de Charles Darwin (Weinstein, 2012). A pesar de la independencia y autonomía adquirida por el conocimiento especializado, no se rompió el diálogo entre las ciencias naturales y las ciencias sociales. Desde una perspectiva epistemológica, podemos decir que existe una larga tradición en las ciencias sociales consistente en mantener un diálogo permanente y fructífero con las ciencias naturales.

La conexión entre las ciencias naturales y las ciencias sociales fue posible a otra novedad de la modernidad: el nacimiento del pensamiento sistémico. La idea de sistema es una idea moderna. De acuerdo con Bunge (1999), el enfoque sistémico nace con la modernidad misma. Así, la noción moderna de sistema permitió pensar la complejidad del mundo fáctico, pues propició la investigación científica de sistemas complejos. Bunge (1999) destaca el enfoque sistémico de la ciencia moderna, por ejemplo, la concepción dinámica del sistema cardiovascular elaborado por William Harvey en los albores del siglo XVII. El enfoque sistémico apareció a la par que las grandes aportaciones científicas del mundo moderno. De esta forma, las nuevas concepciones del mundo natural se expresan en el lenguaje de los sistemas: sistema solar, “sistemas digestivo, nervioso, endocrino, inmune y otros subsistemas del cuerpo humano” (Bunge, 1999, p.8). Si bien es cierto que la modernidad fragmentó el conocimiento, también lo es que la especialización hizo posible que algunos estudiosos establecieran la comunicación entre los distintos campos con base en el enfoque sistémico (Bunge, 2008, 2007a, 2007b, 1999).

El propósito de este artículo es identificar el enfoque sistémico del institucionalismo histórico a través de lo que denominamos el diálogo entre la historia y la ciencia política contemporánea. Este diálogo es producto de la visión sistémica sobre el mundo sociopolítico. Desde la antigüedad grecorromana, la historia jugó un papel importante para explicar fenómenos como el poder y la guerra. Así, con base en el análisis de la historia, el historiador griego Tucídides (1889) obtiene como lección de la Guerra del Peloponeso la siguiente reflexión:

A todos nos conviene la tranquilidad; usar de nuestros bienes en sosiego, y gozar de la paz sin daño ni peligro de nuestras honras y dignidades, y de los otros bienes que se pueden nombrar y contar en largo razonamiento en lugar de los males que, por el contrario, podríamos tener con la guerra. (p. 330)

Podemos afirmar que en esta reflexión del historiador Tucídides prefigura el modelo político de Hobbes (2005) sobre la preferencia estratégica por la paz para el desarrollo material del Estado: el paso razonable de un estado de guerra a un estado de paz a través del contrato político.

Otro ejemplo ilustrativo, sobre las relaciones entre la historia y la ciencia política, es el método de clasificación que aplicó Nicolás Maquiavelo (1971), para identificar los distintos tipos de regímenes políticos con base en el estudio de la historia. Con esta forma de proceder, Maquiavelo contribuye a la metodología de la política comparada contemporánea. Estas conexiones teóricas y metodológicas abonaron a la visión sistémica, caracterizada por establecer relaciones entre las distintas disciplinas, en particular entre el estudio de la historia y la ciencia política.

No obstante, la ciencia política contemporánea –altamente especializada– se ha apartado del enfoque sistémico. Sin lugar a duda, que los logros de la ciencia política contemporánea son extraordinarios y esto se

debe en parte a su concepción mecánica del mundo de la política. Inspirada en los modelos económicos, la ciencia política de la teoría de la elección racional ha simplificado el análisis de la política (Schmitter, 2009). La ciencia política de modelos formales se construyó a partir de la tradición intelectual de Kenneth Arrow, Duncan Black, Allan Gibbard, Mark Satttherwaite, William H. Riker, Anthony Downs, Amartya Sen, Kenneth Shepsle, entre otros (Colomer, 2007). Dentro de la misma ciencia política, la corriente de pensamiento del institucionalismo histórico ha traído de vuelta la complejidad de los sistemas sociales en contextos dinámicos. Para decirlo en el lenguaje de Schmitter (2009), la ciencia política se enfoca en: “la interdependencia de la complejidad del universo político contemporáneo”<sup>1</sup> (p. 33).

En este contexto, para conocer las confluencias entre el estudio de la historia y la ciencia política, producto del diálogo entre ambas disciplinas, se plantean las siguientes preguntas de investigación: ¿cuáles son las conexiones epistemológicas entre la historia y la ciencia política? y ¿cuál es el papel analítico que juegan categorías como *estrategias*, *trayectorias* y *coyunturas* en los estudios de procesos históricos que actualmente usa el enfoque sistémico en el institucionalismo histórico? Estas dos preguntas de investigación se intentan contestar en los tres apartados en que se divide el presente trabajo. En el primer apartado se analizan los dos paradigmas epistemológicos que están presentes en la ciencia política contemporánea. En un segundo apartado se expone la relevancia del institucionalismo histórico en la ciencia política, como corriente de pensamiento que ha formulado una teoría coherente que define las categorías de *estrategias*, *trayectorias* y *coyunturas* en la *explicación* de los procesos políticos. Por último, se presentan conclusiones.

### **Los dos paradigmas en la ciencia política contemporánea: la mecánica clásica y el enfoque sistémico**

Iniciaremos señalando que entendemos por epistemología a la “rama de la filosofía que estudia la investigación científica y su producto, el conocimiento científico” (Bunge, 2006, p. 21). En ese sentido, la

epistemología se pregunta sobre el método científico aplicado tanto en las ciencias naturales como en las ciencias sociales, es decir, en las ciencias fácticas (Bunge, 2007b). Para avanzar en esa dirección, aquí partimos de la idea de Mackenzie (1973), quien sostuvo que la ciencia política contemporánea es una disciplina que se expresa a través del “lenguaje de las variables, el rigor en el empleo de los modelos y los datos” (p. 460). En el inicio de la década de los setenta, W. J. Mackenzie (1973) hacía un balance sobre las tendencias epistemológicas y metodológicas de la ciencia política, destacando el nuevo “lenguaje de las variables”, herencia intelectual de Lazarsfeld (1973). Así, el esfuerzo de la ciencia política se concentraba en robustecer sus métodos de investigación que estaban fundamentados en los recientes avances en el campo de la estadística.

Aunado a lo anterior existía una intensa labor por establecer criterios metodológicos para construir bases de datos. Este nuevo paradigma en ciencia política se “inspiraba” en el modelo newtoniano de la ciencia fisicomatemática. El propio Mackenzie (1973) identifica a la escuela americana de ciencia política como una nueva corriente intelectual que se aparta de los estudios descriptivos de la historia, el derecho y la filosofía. Ahora, el desafío de la ciencia política era construir modelos formales de manera similar a la de las ciencias fisicomatemáticas. En primera instancia, las teorías del conductismo y, posteriormente, la elección racional le atribuía a la ciencia política dos características propias de la ciencia: a) la acumulación del conocimiento<sup>2</sup> y b) la construcción de modelos generales (Adcock y Bevir, 2005).

Es así como la ciencia política se apartaba de la historia, pero ¿por qué se distanciaba la ciencia política de la historia en la tradición intelectual de la llamada escuela de ciencia política americana? Uno de los motivos que desarrollaremos a continuación es que la naciente ciencia política contemporánea se apoyaba epistemológicamente en el paradigma de la ciencia física newtoniana, es decir, en la concepción de la ciencia dentro de los parámetros de la mecánica clásica. Ahora el énfasis se pone en la identificación de variables para *explicar* el mundo político, no para describirlo dentro de los cánones tradicionales de la historia.

1 Traducción propia.

2 En su ensayo *The Two-party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science* el politólogo William H. Riker (1982) entiende por acumulación de conocimiento a “la forma más o menos verificable de proposiciones sobre el mundo natural” (p. 753).





En 1942 Carl G. Hempel publica en *The Journal of Philosophy* el artículo *The Function of General Laws in History*. Este artículo despertó gran interés, tanto de historiadores como de politólogos, sobre la explicación científica aplicada en los procesos históricos. El trabajo de Hempel (1942) introducía la lógica de la explicación causal en la construcción del conocimiento histórico, pues de acuerdo con la argumentación de Hempel, el historiador podía superar el conocimiento meramente descriptivo para establecer *tendencias* en el análisis de los procesos históricos.

Para Hempel (1942) el quehacer científico del historiador es establecer e identificar eventos que se relacionen de forma causal, pues la “explicación causal es una explicación por leyes científicas” (p.37). El trabajo de Hempel (1942) derivó en el modelo nomológico de la explicación causal en la historia,<sup>3</sup> lo que hizo posible a los politólogos de la corriente del institucionalismo histórico, encontrar un terreno fértil, ya explorado analíticamente por Hempel, sobre la explicación causal de los procesos históricos. Asimismo, la obra de Hempel estableció las agendas de investigación para repensar la idea de explicación causal en las ciencias sociales en general y en la ciencia política en particular. No está de más mencionar que, dentro de esta misma corriente intelectual, uno de los libros más influyentes en el campo de la metodología de la ciencia política contemporánea es el de King, Keohane y Verba (1994), titulado *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*, autores que postulan que la lógica de toda buena investigación es la *inferencia*, tanto en los estudios cuantitativos como en los cualitativos (McKeown, 1999).

En el análisis que hace O’Sullivan (2006) sobre el positivismo de Hempel en la filosofía de la historia de Goldstein, señala que para Hempel la explicación histórica consiste en presentar relaciones causales en el sentido de que “ciertos eventos de la clase *C* son siempre seguidos por eventos de cierta clase *E*” (p. 206).<sup>4</sup> Esta clase de relación causal es la estructura lógica de la explicación científica. De este modo, la historia como disciplina debe aspirar a descubrir leyes generales del tipo “las revoluciones son siempre

seguidas por movimientos contrarrevolucionarios” (O’Sullivan, 2006, p. 206). La idea sobre la explicación causal desarrollada por Hempel está inspirada en la reflexión del filósofo David Hume sobre la *conjunción constante* entre dos eventos. Una explicación acabada sobre la *relación causal* es la que ofrece Gerring (2015):

*Covariación* (o correlación) se refiere a la relación mutua entre X e Y; y *variación*, al comportamiento de una sola variable. Estas palabras generalmente se usan de manera intercambiable. La palabra utilizada por Hume para esto era *conjunción constante* (*constant conjunction*) y otros también la han empleado de esta manera. Debo aclarar que, aunque el componente empírico de un argumento causal es covariacional por naturaleza, los argumentos causales exitosos dependen de más que solo covariación. Entre otras cosas, una explicación causal convincente debe identificar un mecanismo causal. (p.84)

El lenguaje de las variables a que se refiere Mackenzie (1973), se sustenta en la explicación causal de Hempel sobre los procesos históricos (Kitcher, 1989). En el fondo, la visión positivista se inserta en el paradigma de la mecánica clásica newtoniana, en donde pocas variables explican mucho, esto es, la visión parsimoniosa del mundo natural. Este paradigma de la mecánica clásica newtoniana, en sus premisas epistemológicas sobre la simplicidad de la naturaleza, es la que prevalece actualmente en la tradición intelectual predominante de la ciencia política contemporánea. Los modelos formales tienen así la capacidad de identificar las variables de observación, que expliquen el comportamiento de determinados fenómenos políticos. Como sostiene Ma (2007), la ciencia política se concibe como una “ciencia newtoniana” en la medida en que considera a la naturaleza como un sistema mecánico regido por leyes generales, que se expresan a través de las leyes formales de las matemáticas. Así, la “verdad científica establecida existe en un presente eterno. No hay necesidad de distinguir entre el pasado y el futuro” (Ma, 2007, p.60); en otras palabras, la “verdad científica” es ahistórica en la visión del

3 A este modelo nomológico de Hempel (1942) también se le conoce como la explicación científica de cobertura legal, compuesta por el *explanans* que contiene los enunciados de las condiciones antecedentes y los enunciados que representan las leyes generales que explican al fenómeno; y el *explanandum* que son los enunciados que describen el fenómeno.

4 Hempel (1942) utiliza la letra “*C*” para hacer referencia a la “causa”, y la letra “*E*” para hacer referencia al “efecto” (p.35).

mundo de la mecánica clásica. En ese sentido, la visión positivista de Hempel sobre los procesos históricos fue importante en la medida en que insertó en la tradición de la historia y la ciencia política la explicación causal, cuyo instrumento poderoso estaba en la estadística. Sin embargo, esta concepción nos presentaría una idea rígida y estática de la realidad social, sin considerar los procesos históricos en su dinamismo y complejidad.

Es preciso destacar que gracias a Hempel se mantuvo la vieja tradición de las conexiones epistemológicas entre las ciencias naturales y las ciencias sociales. En una obra posterior Hempel y Oppenheim (1948) presentan una ampliación de los aspectos de la explicación científica, en donde insisten que para explicar los fenómenos que se presentan en el mundo de nuestra experiencia, habría que preguntarse el por qué, con el fin de dar con las causas que explican el fenómeno que observamos. A pesar de la fuerte influencia de Hempel, surge con nuevos bríos el enfoque sistémico en las ciencias sociales, que, sin abandonar la noción de explicación causal, retoma la complejidad multidimensional de los procesos históricos. Así, el enfoque sistémico fue abandonando gradualmente la limitada explicación mecanicista de los fenómenos políticos.

La complejidad de los procesos históricos y las dinámicas contingentes que conllevan los mismos, puso sobre la mesa de discusión la necesidad de explicar fenómenos políticos como resultado de largos procesos. Para realizar tal tarea era importante superar el paradigma mecanicista de la ciencia política actual, para dar comienzo a la discusión sistémica de los fenómenos políticos.

Si bien es cierto que la teoría de sistemas influyó en la ciencia política con la obra de Easton (1957), quien en su artículo *An Approach to the Analysis of Political Systems* había establecido como argumento central la existencia del *sistema político* como una entidad autónoma, independiente de otros sistemas como la económica o psicológica. Con esta importante obra, el mundo político se comienza a concebir nuevamente como un fenómeno complejo. El enfoque sistémico, intenta observar tanto la parte como el todo, sin caer en los polos extremos del individualismo (la parte) y el holismo (el todo) (Bunge, 2007a). El propio enfoque sistémico de Bunge (2008), nos sirve aquí para ilustrar el modelo de sistema que planteamos (Ver Figura 1).

Es curioso que los institucionalistas históricos hayan olvidado en su argumentación académica el

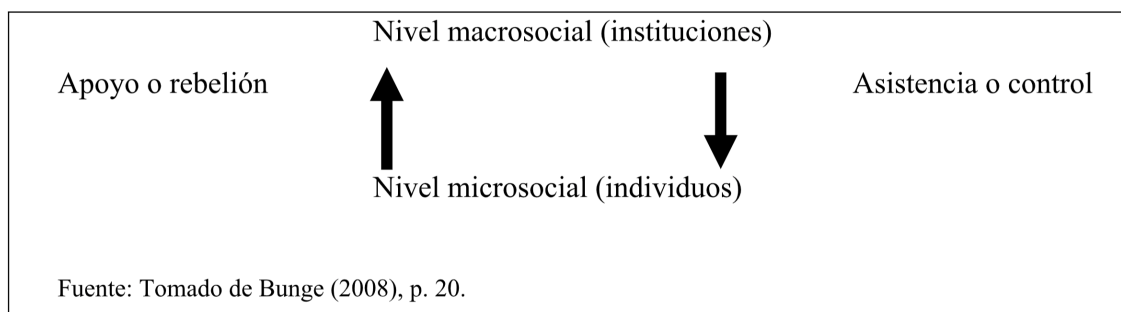
trabajo de Easton (1957), estudioso que radicaliza la visión de la ciencia política al aplicar la teoría de sistemas en el análisis de la política. Para Ma (2007) la vertiente de la ciencia política contemporánea, que tiene elementos epistémicos sobre la “complejidad” del mundo social, es justamente el institucionalismo histórico. No es casual, que Pierson y Skocpol (2008), sostengan que el institucionalismo histórico es por derecho propio un enfoque de investigación en la ciencia política contemporánea, al igual que los enfoques del conductismo y el de elección racional. En palabras de Pierson y Skocpol (2008):

Al igual que el personaje en la obra de Molière que habló en prosa durante toda su vida sin saberlo, los cientistas políticos contemporáneos están familiarizados con los ejemplos clásicos de la investigación del institucionalismo histórico sin por ello ser conscientes de que ejemplifican un género coherente, que cuenta con elementos que funcionan en forma similar al de los otros dos grandes enfoques de investigación de la ciencia política contemporánea, el conductismo basado en encuestas y los modelos de la elección racional. (p. 7)

Si bien Pierson y Skocpol (2008) encuentran en el institucionalismo histórico un enfoque propio de la ciencia política, describiendo de manera extraordinaria las contribuciones empíricas y teóricas en este campo de investigación, no se detienen a señalar la relevancia del enfoque sistémico que se encuentra detrás del institucionalismo histórico. Pues el institucionalismo histórico recoge en sus principales argumentos, que en ocasiones no están explícitas, las grandes contribuciones de los positivistas sobre la explicación causal de los procesos históricos, pero ahora enriquecido por la visión sistémica de la complejidad del mundo social. En ese sentido, una forma adecuada para analizar empíricamente los fenómenos políticos como procesos históricos dinámicos es a través de categorías como *estrategias*, *trayectorias* y *coyunturas* que a continuación describiremos en sus funciones explicativas.

### **Las categorías de estrategias, trayectorias y coyunturas del institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea.**

El proyecto de investigación intelectual, en que actualmente dialogan la historia y la ciencia



**Figura 1.** Modelo de sistema de acuerdo con Mario Bunge

política contemporánea de forma fructífera, es el institucionalismo histórico. El institucionalismo histórico recoge lo mejor de la herencia positivista sobre la explicación causal, introduciendo la idea de los “*mecanismos causales*” en la explicación de los procesos históricos; asimismo, su visión se ha enriquecido al introducir la *complejidad* propia del enfoque sistémico.

Es importante mencionar las corrientes intelectuales relevantes que han elaborado “*teorías*” generales de sistemas. Bunge (1999) señala que el problema de las *teorías* de sistemas es justamente eso: concebir la idea de sistema como una teoría. Más que una teoría de sistemas, Bunge (1999) explica que se trata más bien de un *enfoque*, que el investigador asume para articular áreas de conocimiento, superando así, la especialización en que se han encajonado las distintas disciplinas.

De acuerdo con lo anterior, identificamos, *grosso modo*, las siguientes corrientes sistémicas: i) La interpretación hermenéutica sobre los sistemas sociales de Luhmann (2006). El interés de Luhmann (2006) es realizar una interpretación de *los significados* del mundo social, sin detenerse en la epistemología de cómo opera en la realidad la investigación científica, algo que sí realiza Bunge (2007b) a través de su obra; ii) La teoría de sistemas sustentada en la formalización matemática y teoría de control de Bertoglio (1993), quien aborda su *teoría de sistemas* en modelos formales que provienen de la cibernética, teoría de juegos, teorías del control y la investigación de operaciones, pero no dedica su reflexión a las ciencias sociales como si lo hacen Bunge (1999) y Luhmann (2006); y iii) La propuesta de teoría de sistemas de Bertalanffy (1989) es más cercana a la obra de Bunge (2007b), por su inclinación a la epistemología de la investigación científica. A pesar de su inclinación a la epistemología de la investigación científica, Bertalanffy tiene una visión

holística sobre la idea de sistema, que no permite capturar los procesos concretos en que se realiza la investigación empírica. Es por estas razones que nos inclinamos a pensar el *enfoque sistémico* desde la perspectiva del *realismo crítico* de Bunge (Hidalgo, 1982). Además, Bunge (2007a) ha participado en los debates sobre el proceso científico en las ciencias sociales, no a través de la hermenéutica (Luhmann, 2006), ni a través de una perspectiva exclusivamente tecnológica (Bertoglio, 1993), ni con un enfoque holístico (Bertalanffy, 1989), sino más bien a través de las ideas que actualmente ocupan a la epistemología de la ciencia política contemporánea, concretamente sobre qué entendemos por *explicación causal* y *mecanismos causales* en las ciencias sociales (Gerring, 2015, 2010, 2005; Schmitter, 2009; Pierson y Skocpol, 2008; Przeworski, 2004; Mahoney, 2000, 2001b; King, Keohane y Verba, 1994; Riker, 1982).

En este contexto, analizamos en primer lugar la idea de mecanismo, para ello nos apoyamos nuevamente en Bunge (2008), quien ha dedicado penetrantes reflexiones sobre el tema. Bunge (2008) escribe:

En las ciencias y técnicas se habla sobre sistemas, y a veces también sobre emergencia y mecanismo. Por ejemplo, en biología humana se estudia el *sistema* cardiovascular; se dice que la circulación de la sangre es el *mecanismo* de oxigenación y limpieza de los tejidos; y que la arritmia o aun la fibrilación pueden sobrevenir o *emerger* como consecuencia de un estrés excesivo. Y los ingenieros saben que diseñan o reparan exclusivamente *sistemas* caracterizados por *mecanismos* que los mantienen en funcionamiento, y que deben permanecer alertas a la posible *emergencia* de nuevas cualidades, p. ej. una explosión causada por la combinación de elementos que tendrían que haberse mantenido separados. (p. 37)

Los mecanismos son los factores que explican el funcionamiento de un sistema. En esta línea argumentativa, la *explicación mecanística* es un elemento central tanto en las ciencias naturales como en las ciencias sociales. Al igual que Hempel y Oppenheim (1948), Bunge (2008) destaca la importancia de contestar a la pregunta ¿por qué? para construir el conocimiento científico. En una acuciosa exposición nos dice Bunge (2008):

Si nos contenta la descripción no buscaremos mecanismos. Éstos importan sólo cuando se pretende entender, cuando se busca una explicación de lo que se ha descrito. Por ejemplo, se sabe que la globalización ha enriquecido a casi todas las naciones ricas, pero ha empobrecido a las demás. ¿Por qué?, o sea, ¿cuál ha sido el mecanismo que ha tenido este efecto? La respuesta más plausible es ésta: el libre comercio internacional facilita la cooperación global entre las naciones industrializadas al tiempo que refuerza la asimetría entre ellas y las agrarias. Por ejemplo, una nación productora de máquinas textiles y otra productora de tejidos pueden intercambiar ventajosamente sus productos. Pero una nación que sólo produzca algodón tendrá que venderlo a bajo precio, comprando en cambio a alto precio la maquinaria agrícola que usa para cultivarlo y cosecharlo, así como los vehículos que usa para transportarlo. En resumen, el libre comercio funciona ventajosamente entre iguales, pero no entre desiguales. (p. 44)

Llegamos al punto en el que es posible pensar la *explicación mecanística* dentro de los sistemas sociales, esto es, en el terreno complejo del mundo social. Asimismo, la *explicación mecanística* da cuenta de problemas formulados por un por qué. Un ejemplo que pone Bunge (2008) sobre los mecanismos causales en los fenómenos que estudia la ciencia política es el siguiente:

Con los mecanismos ocurre otro tanto: son tan reales como los sistemas que los poseen. Por ejemplo, la democracia política es un mecanismo de distribución del poder político: es una propiedad de ciertas sociedades, que distintas teorías conciben de maneras diferentes. Por ejemplo, Schumpeter piensa que la democracia consiste en un procedimiento para elegir autoridades, mientras que Dahl pone el acento sobre la dispersión del poder mediante la participación popular. (p. 43)

La concepción de los mecanismos es importante, porque se traduce en una herramienta

analítica para estudiar los procesos históricos como sistemas, en donde se pueden identificar *estrategias*, *trayectorias* y *coyunturas*. Éstas categorías analíticas han enriquecido el lenguaje de la ciencia política para investigar en el tiempo a las instituciones políticas, las políticas públicas, el estado de bienestar, los movimientos sociales, entre otros fenómenos macrosociales (Pierson y Skocpol, 2008).

*Estrategias*. Uno de los temas notables en la ciencia política es la relación entre la *agencia* y la *estructura* (Peters y Pierre, 1998). La tensión entre *agencia* y *estructura* consiste en preguntarse cuál es el papel que desempeñan cada uno de ellos en el cambio institucional. La teoría de la elección racional en el ámbito de la ciencia política pone el énfasis en el actor racional (*agencia*), que al maximizar dentro del mercado político configura sus preferencias que le permitirán decidir. La tradición sociológica considera a la *estructura* como el factor relevante del cambio, un ejemplo son las organizaciones a través de sus rutinas y símbolos que configuran la conducta de los actores individuales. Hall y Taylor (1996) han señalado los rasgos distintivos con que trabajan los tres institucionalismos que ellos identifican: el institucionalismo histórico, el institucionalismo de la teoría de la elección racional y el institucionalismo sociológico (Ver Tabla 1).

Destacamos de la tipología de Hall y Taylor (1996), la idea de una relación sistémica en el institucionalismo histórico que incluye la parte (el individuo) y el todo (las instituciones), en una concepción dinámica del tiempo histórico. Así, el institucionalismo histórico nos muestra cómo la *agencia* se relaciona con la *estructura*. Además, que los actores individuales no se comportan de manera aislada, sino que configuran sus acciones con base en *estrategias*, analizando el comportamiento de los demás actores. Es por lo que el institucionalismo histórico tiene en las *estrategias* una herramienta analítica extraordinaria para estudiar las relaciones de poder entre los distintos actores.

Un ejemplo al respecto es el trabajo empírico de Mahoney (2001a), quien introduce la teoría de juegos para analizar las *estrategias* utilizadas por los actores políticos en el desarrollo político de los países centroamericanos de Guatemala, El Salvador, Costa Rica, Honduras y Nicaragua. En su trabajo nos explica los mecanismos causales que hicieron que en Guatemala y El Salvador surgiera un liberalismo radical, en Costa Rica un liberalismo reformista y en Honduras y Nicaragua



que el liberalismo se abortara. En este orden de ideas, las estrategias como herramienta analítica del institucionalismo histórico le dan sentido a las relaciones de poder que se van configurando a través del tiempo. Esta concepción no está alejada del estudio de las estrategias del príncipe que describe Maquiavelo (1971) a través del estudio de la historia, ni de las estrategias de guerra confeccionadas por espartanos y atenienses en la Guerra del Peloponeso que nos narra el historiador Tucídides (1889).

*Trajectory (path dependence)*. Desde la antigüedad con Aristóteles (2016) se observa la importancia de los diseños constitucionales para conocer la arquitectura de los regímenes políticos. Con ello Aristóteles destaca la importancia de las instituciones para conocer la vida política de los pueblos. Las dos grandes revoluciones epistémicas de la ciencia política contemporánea, por un lado, el conductismo y por el otro la teoría de la elección racional, no contemplaron en su formulación inicial la importancia de las instituciones para explicar el mundo de la política. De acuerdo con Ma (2007), tanto el conductismo como la teoría de la elección racional, ambas tradiciones intelectuales ancladas en la visión newtoniana del mundo, se traducían

a una concepción del mundo social de carácter ahistórico. Sin embargo, las instituciones empezaron a cobrar relevancia dentro de la ciencia política. De esta manera, las instituciones no se dan en el vacío, sino más bien en un contexto social histórico específico, marcado por los legados históricos y las contingencias de la historia (Ma, 2007).

Para los teóricos de la elección racional lo significativo del mundo de la política son los equilibrios y las preferencias de los individuos; por otro lado, para los institucionalistas históricos existen factores como el *tiempo* en donde se puede observar lo azaroso de la historia y la formación de las preferencias de los actores. Aquí, es importante mencionar, que los institucionalistas históricos, recurriendo a la vieja sabiduría grecorromana, consideran a la historia como eventos contingentes, anulando así la visión determinística de la historia en que se apoyaba la visión newtoniana del mundo.

Una de las categorías analíticas importantes del institucionalismo histórico, en donde la historia juega un papel crucial, es el de *trayectoria (path dependence)*. Las trayectorias históricas tienen condiciones iniciales, cuyos resultados políticos desconocemos. Estas condiciones iniciales van

**Tabla 1.**

*Características de los tres institucionalismos según Hall y Taylor*

<b>Tipo de institucionalismo</b>	<b>Características</b>
Institucionalismo histórico	<p>Conceptualiza en términos más amplios la relación entre instituciones e individuos.</p> <p>Se enfoca en las relaciones desiguales de poder en el desarrollo de las instituciones.</p> <p>Contempla el desarrollo institucional a través de las categorías analíticas del “<i>path dependence</i>” (trayectorias) y de las “<i>consecuencias no intencionadas</i>”.</p> <p>Integra a las ideas para analizar los resultados políticos de las instituciones.</p>
Institucionalismo de la teoría de la elección racional	<p>Toma elementos teóricos de la economía en el análisis del desarrollo institucional.</p> <p>Pone el énfasis en los costos de transacción y los derechos de propiedad.</p>
Institucionalismo sociológico	<p>Incorpora los sistemas simbólicos, mapas cognitivos y las normas morales que configuran los “<i>marcos de significado</i>” de las instituciones.</p>

**Fuente:** Hall y Taylor (1996).

generando eventos en el tiempo de acuerdo con las decisiones que los actores vayan tomando, de tal forma que lo actores van eligiendo alternativas con el paso del tiempo (Pierson, 2000). El análisis de la *trayectoria* explica los mecanismos causales por los cuales se dan determinados resultados políticos: por qué los actores eligieron la alternativa A, pero no la B. En el mundo social de los teóricos del institucionalismo histórico nada está determinado; es más, puede darse la situación que un evento aparentemente insignificante marque una *trayectoria* que configure a las instituciones políticas de un contexto social determinado. Przeworski (2004) nos brinda, de manera elocuente, una reflexión sobre las condiciones iniciales infinitamente pequeñas, para ser más precisos, no observables:

Efectivamente, sabemos que algunas situaciones estratégicas pueden generar cualquiera de entre diversos resultados, equilibrios múltiples. Incluso si la historia es dependiente del camino recorrido, puede exhibir una dependencia sensible a condiciones iniciales infinitamente pequeñas, esto es, no observables. Aquí tenemos un ejemplo ilustrativo. El heredero de una familia destacada, rica, conservadora y católica de Costa Rica fue enviado a estudiar al extranjero en 1920, tal y como su trasfondo familiar dictaba. Lo único que ocurrió fue que, en vez de ir a París, aterrizó en la Universidad de Louvain, en un momento en el cual era un semillero de ideología socialcristiana. Impregnado por estas ideas, volvió a su país, se convirtió en su presidente, se alió con el Partido Comunista, legalizó los sindicatos e introdujo una extensa legislación social. Alarmados por su alianza con los comunistas, los Estados Unidos ingeniaron un golpe de Estado, dirigido por un socialdemócrata anti-comunista. A partir de entonces, en Costa Rica se alternaron social-cristianos y socialdemócratas, todos respetuosos con la democracia y todos comprometidos con la igualdad. Entonces, si esta historia es cierta, una perturbación minúscula tuvo grandes y duraderas consecuencias.<sup>5</sup> (párr. 60)

Como agudamente observa Przeworski (2004) una “perturbación minúscula” marcó el resultado político de todo un país. La explicación histórica plausible de Przeworski es analíticamente poderosa porque ilustra lo azaroso e imperceptible de la historia, lo complejo que suelen ser los

eventos históricos en la constitución de las instituciones políticas. Los resultados sociales de estas “perturbaciones minúsculas”, o bien como dice Pierson (2000) de “eventos contingentes” producen consecuencias de un amplio “rango de resultados posibles”. Esta visión del tiempo histórico corresponde más al paradigma sistémico de un mundo complejo, que al paradigma determinístico del sistema newtoniano de la ciencia. En otra formulación de Pierson y Skocpol (2008), sobre la forma de observar estos pequeños eventos contingentes de las trayectorias desde el ángulo de la causalidad, es la siguiente:

Quizás más relevante, una apreciación de la prevalencia del *path dependence* nos obliga a prestar atención a las dimensiones temporales de los procesos políticos. Destaca el rol de lo que Arthur Stinchcombe ha denominado ‘causalidad histórica’ en la que las dinámicas desatadas por un evento o proceso en un punto en el tiempo se reproducen, incluso en ausencia de la recurrencia del evento o proceso original. (p. 13)

El pasaje anterior destaca por dos razones: a) por concebir a la política como un “proceso” en el tiempo, una secuencia de eventos que pueden ser analizados en las *trayectorias*, para conocer las dinámicas propias de las disputas por el poder y las fuerzas que *emergen* en dichas disputas por el poder; b) la conexión epistemológica entre la explicación científica que propone Hempel (1942), pero ahora a través de los mecanismos causales dentro de un sistema. Nuestra pretensión en el presente trabajo es llamar la atención sobre la explicación causal en los trabajos clásicos de Hempel (1942). No obstante, existe tal pluralidad de tipologías de causas que Gerring (2005) se ha dado a la tarea de construir un marco unificado para las ciencias sociales sobre la explicación causal.

*Coyunturas*. Una categoría, que viene a enriquecer el lenguaje analítico del institucionalismo histórico como un cuerpo teórico coherente, es el de *coyunturas*. Las *coyunturas* son “entendidas como efectos de interacción entre distintas secuencias causales que se unen en determinados puntos del tiempo” (Pierson y Skocpol, 2008, p. 15). Si bien es cierto que el politólogo no realizará la tarea del historiador, sí debe tener las competencias

5 Es importante hacer notar que el marco teórico de Adam Przeworski es la teoría de la elección racional y la teoría de juegos. Sin embargo, su crítica epistemológica al nuevo institucionalismo aporta elementos valiosos para reflexionar en torno al institucionalismo histórico.



suficientes para identificar las *coyunturas* en los procesos históricos.

Como nos recuerdan Collier y Collier (1991) la categoría de *coyuntura crítica* fue elaborada por Seymour Martin Lipset y Stein Rokkan para explicar las transiciones históricas<sup>6</sup>. De este modo, la literatura que analiza, por ejemplo, la transición democrática en América Latina pone el énfasis en las *coyunturas críticas*, que abren paso a distintas dinámicas democráticas a través de los países de América Latina. Sobre el modelo de las *coyunturas críticas* para estudiar los procesos de democratización en América Latina, escribe Munck (2010):

Un cuarto cuerpo de literatura sobre regímenes y democracia en América Latina se ha basado en un modelo de coyuntura crítica y ha presentado una familia de argumentos que se basan en este modelo. Una característica distintiva de estos modelos es que explican desarrollos políticos en términos de los legados de eventos que se produjeron muchas décadas en el pasado en lugar de postular causas y efectos que están cerca en el tiempo, como es más habitual en las teorías expuestas anteriormente. Otra característica clave es que los modelos de coyuntura crítica, aunque invocando variables económicas y sociales, suelen incorporar variables políticas como factores explicativos centrales y por lo tanto proponen teorías que sistemáticamente reconocen la autonomía de la política. Así, aunque la literatura sobre coyunturas críticas es muy diversa, introduce una ruptura significativa con respecto a las tres líneas de investigación discutidas anteriormente y ofrece una alternativa a las teorías societales a través de su énfasis en explicaciones históricas y políticas. (p. 20)

En resumen, las coyunturas como modelo de explicación son productivas empíricamente. El institucionalismo histórico, al incorporar las *estrategias*, las *trayectorias* y las *coyunturas*, supone un mundo social complejo en donde los sistemas están interconectados. El diálogo entre la historia y la ciencia política contemporánea, permite revalorar la importancia del tiempo. Como escribe el físico Prigogine (2006): “Hoy, bien o mal, todos están de acuerdo sobre la importancia de la evolución en cosmología, en las partículas elementales, en biología, en las ciencias humanas; todos están de acuerdo en la importancia del tiempo” (p. 24).

## Conclusiones

Las preguntas de investigación que nos planteamos al inicio de este capítulo fueron las siguientes: ¿Cuáles son las conexiones epistemológicas entre la historia y la ciencia política? ¿Cuál es el papel analítico que juegan categorías como *estrategias*, *trayectorias* y *coyunturas* en los estudios de procesos históricos que actualmente usa el enfoque sistémico en el institucionalismo histórico? En torno a estas preguntas indagamos a través del diálogo entre la historia y la ciencia política contemporánea.

Respecto a la primera pregunta, nuestra respuesta tentativa es que los enunciados epistemológicos que subyacen actualmente en la ciencia política tienen que ver con la concepción de ciencia que se tiene. En este sentido, los dos paradigmas predominantes son la visión mecanicista (newtoniana) y el enfoque sistémico. La concepción newtoniana de la ciencia está hecha de simplicidad en la explicación y de modelos parsimoniosos que explican el mundo político. Este modelo de ciencia tiene grandes aportaciones, como señalamos la idea de explicación causal que plantea Hempel; si bien esto fue un gran avance tanto dentro de la historia, como de la ciencia política, una nueva generación de investigadores de la ciencia política, en aras de buscar nuevos paradigmas, retomaron el enfoque sistémico. El enfoque sistémico fue asumido dentro de las tradiciones intelectuales de la ciencia política por el institucionalismo histórico. Esta tradición de pensamiento sostiene el diálogo entre la historia y la ciencia política, como sucedió con los clásicos como Tucídides (1889) y Maquiavelo (1971). El institucionalismo histórico es posible debido a la concepción sistémica del mundo social, recuperando así, un elemento importante de la modernidad, que es justamente ver el mundo como un sistema, en toda su complejidad.

Nuestra segunda pregunta de investigación sostiene una respuesta tentativa a partir del aparato teórico y empírico que se ha venido produciendo en la ciencia política, a través de la tradición intelectual del institucionalismo histórico. En el momento en que la ciencia política toma en serio el tiempo tuvo que recurrir a la historia, construyendo las categorías de *estrategias*, *trayectorias* y *coyunturas*, que como expusimos, han sido poderosas en la explicación de procesos políticos. Estudiar los procesos políticos a través del tiempo, encaminó a

los politólogos a tomar a la historia como la ciencia que proporciona la evidencia empírica para observar el comportamiento de los actores en largos períodos de tiempo y en sus interconexiones sistémicas.

Finalmente, nuestra investigación es un avance que pretende analizar los supuestos epistemológicos en que se sustenta la ciencia política en diálogo con la historia. Estos supuestos no están explícitos en los trabajos empíricos del institucionalismo histórico, pero creemos importante hacerlos explícitos para observar con claridad la concepción de ciencia que se intenta establecer en la ciencia política contemporánea. Además, nuestra apuesta, es por un diálogo transdisciplinario, con un enfoque sistémico, que enriquezca la investigación tanto teórica, como metodológica de la ciencia política actual que practicamos en América Latina en aras de construir instituciones políticas que demandan nuestras sociedades complejas.

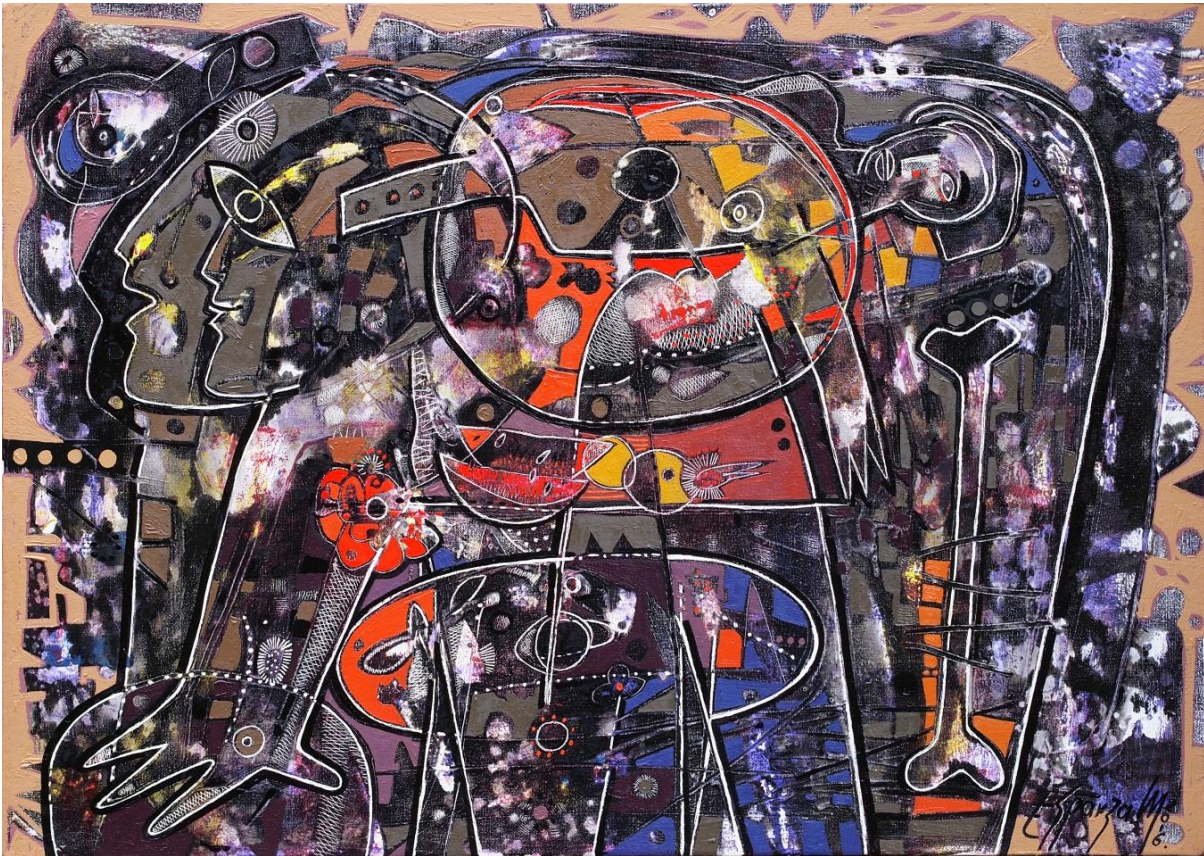
## Referencias

- Adcock, R. & Bevir, M. (2005). The History of Political Science. *Political Studies Review*, 3(3), 1-16.
- Aristóteles (2016). *La política*. D.F., México: UNAM.
- Bertalanffy, L. von (1989). *Teoría general de los sistemas. Fundamentos, desarrollo, aplicaciones*. D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- Bertoglio, O. J. (1993). *Introducción a la teoría general de sistemas*. D.F., México: Limusa.
- Bunge, M. (1999). *Sistemas sociales y filosofía*. Buenos Aires, Argentina: Sudamericana.
- Bunge, M. (2006). *Epistemología*. D.F., México: Siglo XXI.
- Bunge, M. (2007a). *Buscar la filosofía en las ciencias sociales*. D.F., México: Siglo XXI.
- Bunge, M. (2007b). *La investigación científica*. D.F., México: Siglo XXI.
- Bunge, M. (2008). Dos enfoques: sectorial y sistémico. En M. Bunge. *Filosofía y sociedad* (pp. 9-23). D.F., México: Siglo XXI.
- Collier, R. B. & Collier, D. (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Colomer, J. M. (2007). *Instituciones Políticas*. Barcelona, España: Ariel.
- Easton, D. (1957). An Approach to the Analysis of Political Systems. *World Politics*, 9(3), 383-400.
- Gerring, J. (2005). Causation: A Unified Framework for the Social Sciences. *Journal of Theoretical Politics*, 17(2), 163-198.
- Gerring, J. (2010). Causal Mechanisms: Yes, but... *Comparative Political Studies*, 43(11), 1499-1526.
- Gerring, J. (2015). ¿Qué es un estudio de caso y para qué sirve? En R. Castiglioni y C. Fuentes S. (Eds.), *Política comparada sobre América Latina: teorías, métodos y tópicos* (pp. 79-116). Santiago de Chile: Ediciones Universidad Diego Portales.
- Hall, P. A. & Taylor, R. C. R. (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies*, 44, 936-957.
- Hempel, C. G. (1942). The Function of General Laws in History. *The Journal of Philosophy*, 39(2), 35-48.
- Hempel, C. G. y Oppenheim, P. (1948). Studies in the Logic of Explanation. *Philosophy of Science*, 15(2), 135-175.
- Hidalgo, A. (1982). Entrevista con Mario Bunge. *El Basilisco*, 14, 64-73.
- Hobbes, T. (2005). *Leviatán. O la material, forma y poder de una república eclesiástica y civil*. D.F., México: Fondo de Cultura Económica.
- King, G., Keohane, R. O. y Verba, S. (1994). *Designing Social Inquiry. Scientific inference in Qualitative Research*. Princeton, N. J.: Princeton University Press.
- Kitcher, P. (1989). Explanatory Unification and the Causal Structures of the World. En Kitcher y Salmon (eds.), *Scientific Explanation* (pp. 71-91). Minneapolis, MN: University of Minnesota Press.
- Lazarsfeld, P. F. (1973). La sociología. En J. Piaget, P. F. Lazarsfeld, W.J.M. Mackenzie et al. *Tendencias de la investigación en las ciencias sociales* (pp. 283-438). Madrid, España: Alianza.
- Luhmann, N. (2006). *La sociedad de la sociedad*. D.F., México: Herder-Universidad Iberoamericana.
- Ma, S. Y. (2007). Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism. *International Political Science Review*, 28(19), 57-78.
- Mackenzie, W. J. W. (1973). La ciencia política. En J. Piaget, P. F. Lazarsfeld, W.J.M. Mackenzie et al. *Tendencias de la investigación en las ciencias sociales* (pp. 439-528). Madrid, España: Alianza.
- Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.
- Mahoney, J. (2001a). Radical, Reformist and Aborted Liberalism: Origins of National Regimes in Central America. *Journal of Latin American Studies*, 33(2), 221-256.
- Mahoney, J. (2001b). Beyond Correlational Analysis: Recent Innovations in Theory and Method. *Sociological Forum*, 15(3), 575-593.
- Maquiavelo, N. (1971). El Príncipe. En N. Maquiavelo





- Obras Políticas* (pp. 302-359). La Habana, Cuba: Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro.
- McKeown, T. J. (1999). Case Studies and the Statistical Worldview: Review of King, Keohane, and Verba's *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. *International Organization*, 53(1), 161-190.
- Munck, G. L. (2010). Los orígenes y la durabilidad de la democracia en América Latina: avances y retos de una agenda de investigación. *Revista de Ciencia Política*, 30(3), 573-597.
- O'Sullivan, L. (2006). Leon Goldstein and the Epistemology of Historical Knowing. *History and Theory*, 45(2), 204-228.
- Peters, B. G. y Pierre, J. (1998). Institutions and Time: Problems of Conceptualization and Explanation. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(4), 565-583.
- Pierson, P. (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.
- Pierson, P. y Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), 7-38.
- Prigogine, I. (2006). *El nacimiento del tiempo*. Buenos Aires, Argentina: Tusquets.
- Przeworski, A. (2004). *La Última Instancia: ¿Son las Instituciones la Causa Primaria del Desarrollo Económico?* Recuperado del Departamento de Política de la Universidad de New York: [http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/archives\\_spanish.pdf](http://politics.as.nyu.edu/docs/IO/2800/archives_spanish.pdf).
- Riker, W. H. (1982). The Two-Party System and Duverger's Law: An Essay on the History of Political Science. *American Political Science Review*, 76(4), 753-766.
- Schmitter, P. C. (2009). The nature and future of comparative politics. *European Political Science Review*, 1(1), 33-61.
- Tucidides (1889). *Historia de la Guerra del Peloponeso*. Madrid, España: Librería de la Viuda de Hernando y C.<sup>a</sup>
- Weinstein, D. (2012). *Herbert Spencer*. Recuperado de Stanford Encyclopedia of Philosophy: <http://plato.stanford.edu/entries/spencer/>.



**"DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA"**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 50x70cm

**Año:** 2016

# Convergencia de los determinantes jurídicos para los planes de ordenamiento territorial (POT) y la planeación de la contratación estatal: problemas públicos para una política pública<sup>1</sup>

*Convergence of the legal determinants for the territorial planning plans (lmps) and the planning of the state contract: public problems for a public policy*

**Jorge Eduardo Vásquez Santamaría** 

Fundación Universitaria Autónoma de las Américas  
jorge.vasquez@uam.edu.co

## **Resumen**

*Los POT de los municipios deben acoger determinantes que se constituyen en normas de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia. La materialización de los contenidos normativos de superior jerarquía requiere de la contratación, actividad afechada por problemas que obstaculizan y desvían la realización de aquellos contenidos que se insertan en los POT.*

*Desde la pregunta ¿Qué problemas hacen posible una política pública para la planeación de la contratación estatal, de manera que contribuya con la debida realización de los determinantes jurídicos de superior jerarquía desde los que se sustentan políticas previstas en los POT de Colombia?, se determinaron los componentes iniciales de una política pública para la planeación de la contratación estatal que asegure la realización de los fines del Estado, reglados desde los determinantes de superior jerarquía. Para ello se empleó una metodología cualitativa apoyada en el enfoque histórico hermenéutico y centrada en la investigación documental.*

*Como problemas públicos se identificaron la indeterminada situación del principio de planeación, la desatención de la Ley 80 de 1993 a la teoría económica, la incompletud del contrato estatal y su obligada renegociación, los riesgos, la teoría de la imprevisión, la ecuación contractual y el equilibrio económico en los contratos, y la exclusión de entidades estatales.*

<sup>1</sup> Resultado final de la investigación "Componentes iniciales para la formulación y diseño de una política pública de planeación en procesos de contratación para la gobernación del departamento de Antioquia", adscrito a la línea de investigación "Derecho, Conflicto e Internacionalización", del grupo de investigaciones Orbis Iuris de la Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, Medellín, Colombia.

**Palabras Clave:** Política Pública, Problemas públicos, Ordenamiento Territorial y Ordenamiento Jurídico, Contratación estatal, determinantes de superior jerarquía.

**Abstract**

*The LMPs of the municipalities must accept determinants that constitute rules of higher hierarchy within their own spheres of competence. The materialization of normative contents of higher hierarchy requires hiring, an activity beset by problems that hinder and divert the realization of those contents that are inserted in the LMPs.*

*From the question: Which problems make possible a public policy for the planning of state contracting in a way that contributes with the proper realization of the legal determinants of higher hierarchy from which policies planned on the Colombian LMPs are underpinned? The initial components were determined for the formulation and design of a public policy for the planning of Government contracting that ensures the accomplishment of the purposes of the State regulated from the determinants of higher hierarchy. The research employed a design based on the qualitative methodology supported by the historical hermeneutical approach and focused on documentary research.*

*As public problems the indeterminate status of the principle of planning, the neglect of Law 80 of 1993 to economic theory, the incompleteness of the state contract and their obligatory renegotiation; the risks, the theory of unpredictability, the contractual equation and the economic equilibrium in contracts, and the exclusion of state entities.*

**Key Words:** Public Policy, Public Problems, Land Management Plan, State Contracting, determinants of higher hierarchy.

**Artículo:** Recibido el 9 de julio de 2018 y aprobado el 11 de diciembre de 2018.

**Cómo citar este artículo**

Vásquez Santamaría, J. E. (2019). Convergencia de los determinantes jurídicos para los planes de ordenamiento territorial (POT) y la planeación de la contratación estatal: problemas públicos para una política pública. *Reflexión Política* 21(41), pp. 147-160. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3265>

**Introducción**

La legislación colombiana sobre ordenamiento territorial dispone que en la elaboración y adopción de los respectivos POT, los municipios y los distritos deben acoger una serie de determinantes que se constituyen en norma de superior jerarquía en sus propios ámbitos de competencia. Se trata de una sujeción a disposiciones constitucionales y legales sobre ordenamiento del territorio que puede ser leída, de manera positiva, como la armoniosa concurrencia entre la impulsión legislativa proveniente de la República Unitaria y la autonomía de las entidades territoriales, o de manera negativa, como una potencial injerencia de los poderes centrales en el ejercicio de la autonomía administrativa propia de las entidades territoriales.

Específicamente el Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 establece como determinantes a las políticas, directrices y regulaciones sobre conservación, preservación y uso de las áreas e inmuebles consideradas como Patrimonio Cultural de la Nación y de los departamentos; incluyendo el histórico, artístico y arquitectónico. Las disposiciones sobre señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, los sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las directrices de ordenamiento para sus áreas de influencia. Los componentes de ordenamiento territorial de los planes integrales de desarrollo de las áreas metropolitanas vinculados con hechos metropolitanos, y las disposiciones relacionadas con la conservación y protección del medio ambiente, los recursos naturales y la prevención de amenazas y riesgos naturales.

Este último escenario, el ambiental, se constituye en el nicho desde el cual se desprende el mayor número de determinantes para la elaboración y adopción de los POT y otras reglamentaciones



municipales. Allí se ubican las directrices, normas y reglamentos expedidos por el Ministerio de Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible, las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible, los departamentos, municipios y distritos en aspectos relacionados con el ordenamiento espacial del territorio de acuerdo con la Ley 99 de 1993 y el Decreto 2811 de 1974.

Adicionalmente, se ubican las regulaciones sobre conservación, preservación, uso y manejo del medio ambiente y de los recursos naturales renovables; las normas y directrices para el manejo de las cuencas hidrográficas, y las disposiciones de la Corporación Autónoma Regional o la autoridad ambiental de la respectiva jurisdicción. Esto sumado a las directrices y normas expedidas por las autoridades ambientales para la conservación de las áreas de especial importancia ecosistémica y aquellas destinadas para el uso y funcionamiento de las áreas que integran el Sistema de Parques Nacionales Naturales (SPNN) y las reservas forestales nacionales; además de las políticas, directrices y regulaciones sobre prevención de amenazas y riesgos naturales, el señalamiento y localización de las áreas de riesgo para asentamientos humanos, así como las estrategias de manejo de zonas expuestas a amenazas y riesgos naturales (Ley 388, 1997, art. Artículo 10).

Para el cumplimiento de esa responsabilidad por parte de los municipios y los distritos, los determinantes vienen siendo desarrollados a través de nuevas disposiciones. En el caso de los ambientales, se identifican normas como el Decreto 2372 de 2010, que reglamenta el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SINAP); normativa actualmente compilada en el Decreto 1076 de 2015, y con ello, disposiciones del Decreto 2811 de 1974, también catalogado por la Ley 388 de 1997 como determinante ambiental, que reúne disposiciones sobre usos de suelo agrícola y no agrícola y el SPNN. El Decreto 1640 de 2012, también englobado en el Decreto 1076 de 2015, que reglamenta los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas y acuíferos; y el Decreto 3600 de 2007, incluido en el Decreto compilatorio 1077 de 2015, que reglamenta determinantes de ordenamiento del suelo rural y el desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo.

Frente a los determinantes sobre gestión del riesgo y prevención de desastres se identifican

la Ley 1523 de 2012, que crea el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres (SNGRD), y el Decreto 1807 de 2014, también parte del Decreto compilatorio 1077 de 2015, que reglamenta la incorporación de la gestión del riesgo en los POT.

Respecto a los relacionados con el patrimonio cultural, el Decreto 763 de 2009, incluido en el Decreto compilatorio 1080 de 2015, que se ocupa del Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material; y al Régimen Especial de Protección de los Bienes de Interés Cultural, apoyado en la Ley 397 de 1997 sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, actualizada por la Ley 1185 de 2008.

Las finalidades consignadas en la mayoría de los determinantes de superior jerarquía no diferencian tipos de suelo, por lo que se dirige de manera indistinta a aquellos donde concurren los componentes previstos que dan lugar a su incorporación, como sucede por ejemplo con los relacionados con la infraestructura o el patrimonio cultural, los cuales imperan en el suelo independientemente de su tipología urbana, rural, de expansión, suburbana o de protección.

Una suerte similar se radica en los determinantes de tipo ambiental, los cuales con frecuencia coinciden con los suelos de protección, pero también pueden estar presentes y concurrir en otros tipos de suelo. Ejemplo de ello son las normas de superior jerarquía que enfatizan y especializan disposiciones para suelos de protección y en su desarrollo reglamentario incluyen normas especiales de protección para suelos rurales; esto es que, de la normativa nacional que contempla determinantes ambientales, se desprenden reglamentaciones especiales que dan lugar a suelos de protección dentro de suelos rurales, como sucede con el Decreto 3600 de 2007.

Otro ejemplo se aprecia con la gestión del riesgo de desastres a partir de eventos naturales. El Decreto 1807 de 2014 nació para fijar "(...) las condiciones y escalas de detalle para incorporar de manera gradual la gestión del riesgo en la revisión de los contenidos de mediano y largo plazo" (art. 1); pero se enfoca solo en los movimientos en masa, las inundaciones y las avenidas torrenciales, sin diferenciar el tipo de suelo, en la medida que busca asegurar la prevención y mitigación del riesgo o amenaza, independiente de si se trata de un suelo urbano, rural, de expansión, suburbano o de protección.

A partir de lo anterior se desprende una regla general y una excepción a la misma. Como regla general se tiene que los determinantes de superior jerarquía no diferencian tipos de suelo y se dirigen a los supuestos fácticos en los que concurren las condiciones para su aplicación. Se trata de disposiciones que abandonan el carácter de supuesto hipotético cuando en el suelo, como componente del territorio, concurren las condiciones relevantes que son típicamente nominadas por la norma como determinante.

Lo anterior hace de los determinantes, normas jurídicas de contenidos amplios y de desarrollos axiológicos, cuyas dimensiones materiales se nominan y delimitan en distintos derechos fundamentales, sociales, económicos, culturales y colectivos, que deben ser realizados desde una debida reglamentación que soporte la planeación territorial municipal y distrital indistintamente de la clasificación legal del suelo.

La excepción a la regla radica en que algunos de los determinantes, como los ambientales, parecen creados para coincidir con la tipología de suelo de protección, en la medida que su aplicación suele conllevar a la declaratoria del suelo en esa modalidad. Sin embargo, la aplicación de los determinantes ambientales no es condición absoluta para proceder con la declaratoria del suelo como de protección, en la medida que el determinante ambiental puede estar encaminado a cumplir su finalidad en un suelo de otra naturaleza.

Los determinantes de superior jerarquía para el ordenamiento territorial son derroteros garantistas que se pueden potenciar aún más si sobre las normas que los regulan y reglamentan, se emplea el rigor subsidiario propio de la potestad reglamentaria del municipio para la protección del ambiente; y tras de ello, se ejecutan debidamente procesos contractuales centrados en las necesidades y particularidades de los objetos jurídicamente reforzados a través del rigor subsidiario.

Con lo anterior, no se sugiere que la aplicación del rigor subsidiario se extienda a los procesos de contratación, actividad sometida a legislación nacional. Se trata de un endurecimiento del proceso de contratación en razón del objeto contractual, el cual sí puede sufrir un incremento de rigurosidad por cuenta la potestad legal que le brinda la normativa ambiental a los municipios y distritos para endurecer las normas que protegen el ambiente.

Sin embargo, el hecho de que la norma nacional venga previendo un conjunto de disposiciones para impulsar la materialización de los determinantes en la escala municipal, no quiere decir que se asegura su ejecución. Una de las razones principales de esta realidad se identifica en la contratación estatal, un ejercicio en muchas ocasiones disociativo en el que se distorsiona la realización de los contenidos de los determinantes que velan por el adecuado ordenamiento territorial.

Las distorsiones de la contratación estatal desvirtúan la eficacia de la prestación de servicios públicos, y con ello, se afecta el cumplimiento de las competencias que orientan el ejercicio de la función administrativa, consolidando un círculo dañino en el funcionamiento del poder público ejecutivo del Estado. De lo anterior, que se proponga la pregunta: ¿Qué problemas hacen posible una política pública para la planeación de la contratación estatal, de manera que contribuya con la debida realización de los determinantes jurídicos de superior jerarquía desde los que se sustentan políticas previstas en los POT de Colombia? El interrogante contribuye al objetivo centrado en determinar los componentes de formulación y diseño de una política pública para la planeación de la contratación estatal, que asegure la realización de los fines del Estado.

## **Metodología**

La indagación se ubica en el escenario de las políticas públicas, un objeto de estudio que, sin marchar de manera autónoma y aislada en la realidad social, podría justificar una investigación en sí misma. Desde ese escenario, se propone un problema interdisciplinar donde el ordenamiento jurídico, como un referente para las políticas públicas, se somete a un análisis crítico en el que se triangulan las disposiciones que reglan la planeación de la contratación estatal con aquellas de la planeación del ordenamiento territorial; y ambas, con los fines que deben ser alcanzados por las autoridades.

Por tratarse de un fenómeno social que en el presente caso se relaciona con la experiencia institucional oficial, se propone un diseño metodológico cimentado en el paradigma cualitativo, apoyado en el enfoque histórico hermenéutico y centrado en la investigación documental orientada a partir de categorías predefinidas – función administrativa, ordenamiento territorial, descentralización, contratación estatal y políticas



públicas-; esto apoyado en una indagación dogmática jurídica y de ejercicios hermenéuticos singulares, respaldados en la triangulación.

Cada uno de los problemas determinados como posibles problemas públicos fue trabajado a partir de la investigación documental y fueron asumidos como proposiciones dogmáticas, entendida como aquella que: “es verificable cuando puede ser confirmada o refutada. Cuando se refuta una proposición sobre lo que el derecho dice, típicamente se controvierte uno o más de los siguientes elementos de una proposición: los principios, los datos, o el razonamiento” (Bernasconi Ramírez, 2007, p. 14).

El diseño metodológico descrito condujo a la realización de un ejercicio primordialmente inductivo del que se desprende la indeterminada situación del principio de planeación en el ordenamiento jurídico, la desatención de la Ley 80 de 1993 a la teoría económica, la incompletud del contrato estatal y su obligada renegociación; los riesgos, la teoría de la imprevisión, la ecuación contractual y el equilibrio económico en los contratos, la exclusión de entidades estatales de la Ley 80 de 1993 y su sometimiento a normas excepcionales; todos, problemas públicos vinculados con el problema masificado de la corrupción en la Administración pública.

### **Los determinantes de superior jerarquía, la contratación estatal y sus problemas públicos**

Del cúmulo de normas que desarrollan y definen las competencias que el municipio debe ejercer para ordenar el territorio, los determinantes del Artículo 10 de la Ley 388 de 1997 no asignan competencias, pero sí remiten a un conjunto de funciones sobre materias específicas, haciendo de ellos una expresión del Estado de derecho que impone límites a la autonomía de las entidades territoriales, en el marco de la república unitaria descentralizada administrativamente.

Con ese alcance, los determinantes delimitan y definen de manera general la acción administrativa de los municipios, cumplen el rol de orientar impositivamente el ejercicio de la función administrativa de ordenar el territorio (Vásquez, 2015, p. 245), específicamente en su dimensión ambiental, de prevención de desastres técnicamente previsible, patrimonial, de infraestructura y en esquemas metropolitanos. De esa manera, en esos sectores, los determinantes refuerzan la incidencia

y las restricciones como expresión del principio de legalidad en la prestación de un conjunto de servicios públicos, que, en el caso de Colombia, sigue siendo preponderante como criterio que define la acción de la administración pública.

Los servicios públicos inicialmente se reducían a dos premisas. De un lado, “El servicio público corresponde a la satisfacción de una necesidad de interés general”, y de otro, “directa o indirectamente, depende en última instancia de una autoridad pública (Rivero, 1984, p. 471). Sin embargo, en la actualidad esa concepción ha cambiado y se ajusta a las nuevas condiciones que rigen la vida social. Los servicios públicos “tienen un perfil de naturaleza teleológica, donde uno de los elementos fundamentales que conforman su noción es el hecho de constituir un desarrollo concreto de las finalidades del Estado, y en particular, aquellas de carácter social” (Montaña, 2008, p. 99).

Asumiendo el servicio público, como la “actividad organizada dirigida a satisfacer necesidades de interés general en forma regular y continua por parte del Estado en forma directa, o por particulares expresamente autorizados para ello, con sujeción a un régimen jurídico especial” (Consejo de Estado, R. 41001-23-31-000-2004-0271-01, 2004), es posible aprehender el ordenamiento territorial como escenario para el ejercicio de la función administrativa y la prestación de una diversidad de servicios públicos a través de los cuales se debe realizar el enfoque teleológico que actualmente los orienta. Para el caso colombiano, el ordenamiento territorial lo asumiremos como un principio que se articula a otros, tal como lo destaca la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

El ordenamiento territorial prevé los siguientes principios rectores: i) soberanía y unidad nacional, que busca promover la integridad territorial, fortaleciendo el Estado Social de Derecho en forma de república unitaria, descentralizada y con autonomía de sus entidades territoriales; ii) autonomía, dada a las entidades territoriales para la gestión de sus intereses dentro de los límites de la Constitución y la ley; iii) descentralización, que es la distribución de competencias y el traslado del poder de decisión de órganos del nivel central a los de nivel territorial; iv) sostenibilidad, que obliga al ordenamiento territorial a conciliar el crecimiento económico con la sostenibilidad fiscal, equidad social y sostenibilidad ambiental, garantizando adecuadas condiciones de vida

para la población y; v) participación, en el sentido de incentivar la participación, concertación y cooperación para que los ciudadanos puedan hacer parte de la toma de decisiones que incidan en la orientación y organización territorial (Corte Constitucional, SU – 095, 2018).

Constitucionalmente el ordenamiento territorial está previsto como una materia cuyo desarrollo legislativo debe estar sujeto a la modalidad orgánica (Constitución Política de Colombia, 1991, art. 151 y 288), lo que derivó en dos figuras promulgadas en distinto momento y enfocadas en escalas territoriales diversas, más no antagónicas.

La primera de ellas, que no es legislación orgánica y suplió la ausencia de la misma durante dos décadas, se concentra en la Ley 388 de 1997, en la cual el ordenamiento territorial es una función pública de las entidades municipales y distritales que “comprende un conjunto de acciones político-administrativas y de planificación física concertadas” (Ley 388, 1991, art. 5). Se trata del ejercicio de la acción administrativa sobre el territorio en cabeza de las mencionadas entidades a través de instrumentos específicos, entre los cuales se incluye el contrato estatal. Se concentra sobre unas materias de las que se desprenden unos fines igualmente delimitados por la ley, y está articulado al proceso de planeación y desarrollo económico y social. Así lo refuerza la jurisprudencia de la Corte Constitucional:

El ordenamiento territorial hace referencia a una serie de acciones que buscan como fin último el desarrollo armónico, equilibrado e integral de las diferentes unidades territoriales existentes al interior de un Estado. En el ordenamiento colombiano el principal cuerpo normativo relativo al tema es la Ley 388 de 1997, que actualizó las normas existentes sobre planes de desarrollo municipal -Ley 9ª de 1989- y sobre el sistema nacional de vivienda de interés social -Ley 3ª de 1991-. La Ley 388 de 1997 establece los mecanismos que le permiten a los municipios, en ejercicio de su autonomía, promover el ordenamiento de su territorio, el uso equitativo y racional del suelo, y la preservación y defensa del patrimonio ecológico localizado en su jurisdicción (Corte Constitucional, T – 445, 2016, art.1).

A partir de la Ley 388 de 1997, el ordenamiento territorial se concentra en la escala local, y con ello se fortalece la función municipal como base de la organización político administrativa

del Estado. En el ordenamiento territorial municipal se definen la ruralidad, lo urbano, y la conjugación entre ambos a partir de la voluntad política de la administración. Las dimensiones del territorio son escenarios desde los que se adoptan las incorporaciones de los contenidos en el POT, sujetos a los alcances de los determinantes de superior jerarquía, que luego deben ser realizados a través de contratos estatales. Así se respalda en la jurisprudencia de la Corte Constitucional cuando define el ordenamiento territorial como la función que:

(...) comprende una serie de acciones, decisiones y regulaciones, que definen de manera democrática, participativa, racional y planificada, el uso y desarrollo de un determinado espacio físico territorial con arreglo a parámetros y orientaciones de orden demográfico, urbanístico, rural, ecológico, biofísico, sociológico, económico y cultural (Corte Constitucional, C – 192, 2016).

Las acciones, decisiones y regulaciones a través de las cuales se debe ejecutar el ordenamiento territorial se respaldan, entre otras, en la capacidad contractual depositada en las entidades territoriales; por lo que el ejercicio contractual no está por fuera del conjunto de acciones político administrativas que integran el ordenamiento territorial. Por el contrario, en el ordenamiento territorial la actividad contractual se ve en la obligación de alinearse con la prestación de una serie de servicios enfocados a la realización de unos fines específicamente señalados en los términos del Artículo 3 de la Ley 388 de 1997:

1. Posibilitar a los habitantes el acceso a las vías públicas, infraestructuras de transporte y demás espacios públicos, y su destinación al uso común, y hacer efectivos los derechos constitucionales de la vivienda y los servicios públicos domiciliarios.
2. Atender los procesos de cambio en el uso del suelo y adecuarlo en aras del interés común, procurando su utilización racional en armonía con la función social de la propiedad a la cual le es inherente una función ecológica, buscando el desarrollo sostenible.
3. Propender por el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo y la preservación del patrimonio cultural y natural.





4. Mejorar la seguridad de los asentamientos humanos ante los riesgos naturales.

Estos fines quedan sometidos a la capacidad de ejecución de la respectiva entidad territorial para materializarlos en acciones a partir de un adecuado proceso de contratación. Recae sobre la autoridad administrativa la responsabilidad de prevenir y evitar la dilación, obstaculización o el fracaso del proceso contractual, para dar lugar a la realización efectiva de los fines contenidos en la prestación de servicios públicos impuestos a través de los determinantes de superior jerarquía que llegan al POT municipal. De constatarse la recurrencia de las dilaciones y disociaciones propias en su actividad contractual, para municipios y distritos reaparece la necesidad de proponer una política pública orientada a su solución.

Este panorama no es ajeno a la segunda figura legal alrededor de la cual se ha procurado concretar el ordenamiento territorial. A diferencia de la Ley 388 de 1997, la Ley 1454 de 2011 regula un ordenamiento territorial a escala nacional, en el que concurren los departamentos y las áreas metropolitanas; al tiempo que es una fuerte promotora de los procesos de asociatividad entre entidades territoriales, está colmada de debilidades. Si bien aglutina principios generales para orientar el ordenamiento territorial, reproduce uno aislado de la realización de los contenidos materiales de los derechos que se deben asegurar en el territorio.

Duque Cante (2012) señala que “se desvió de los cometidos fijados en la Constitución de 1991 al proporcionar un organismo que acompañe al Congreso y al Ejecutivo en la formulación de políticas, al dedicarse a la creación de esquemas asociativos territoriales, y al olvidar “la autorización para convertir en entidades territoriales las tres alternativas descritas en la Constitución, como es el caso de las provincias, las regiones y las entidades territoriales indígenas”. Esta postura es apoyada por Nader (2017) al mencionar que “debía contener lo que sugiere la Constitución, pero bajo un contexto en el que no se conoce con claridad cuál es el modelo de Estado que se quiere, aparecen los pobres resultados en materia de legislación sobre ordenamiento territorial” (p. 35).

Con el nuevo escenario legislativo no desaparecen las amplias obligaciones para los municipios y distritos, tampoco se solucionan las brechas que se esperaban superar con la expedición de

la legislación orgánica. En ese contexto, la realización de los fines estatales que engloba el ordenamiento territorial permanecen en la escala local, y en su ejercicio, la contratación es uno de los medios más sobresalientes para darles satisfacción, al tiempo que es una actividad aquejada por problemas.

A continuación, se presentan las generalidades sobre cuatro de los problemas públicos que afectan la planeación de la contratación estatal de las entidades territoriales en Colombia, y con ello, la materialización de los fines del ordenamiento territorial.

### **La indeterminación del principio de planeación en la contratación estatal**

El contenido, alcance y poder vinculante de la planeación como principio, es el que acapara mayor nivel de consenso para considerarlo como problema público de la contratación estatal, lo cual se refleja en posturas como las de Amaya (2016): ¿Qué motiva el error en los procesos de contratación pública en Colombia? dando como respuesta el principio de planeación por ser el “eje central y angular de todo lo relativo a las actividades que se desarrollan de los procesos contractuales del Estado” (p. 109), cualificación que amplifica al considerarlo como el “faro en la delimitación de los aspectos procesales de esta expresión de la función administrativa que deben ser evaluados y tenidos en cuenta durante las diferentes etapas del proceso de contratación pública” (p. 109).

El principio de planeación en la contratación inicialmente no parece sufrir de la alegada indeterminación en la jurisprudencia nacional. El Consejo de Estado en las sentencias 5134 de 2007, 22464 de 2012 y 27315 de 2013 expresó que el principio de planeación conlleva que la decisión de contratar no sea resultado de la imprevisión, la improvisación o la discrecionalidad de las autoridades, y por el contrario, se corresponda con necesidades reales de la comunidad, donde la respuesta sea el resultado del estudio, la planeación y la organización presupuestal anticipada para asegurar la realización del fin estatal:

Los contratos del Estado deben siempre corresponder a negocios debidamente diseñados, pensados, conforme a las necesidades y prioridades que demanda el interés público; en otras palabras, el ordenamiento jurídico busca

que el contrato estatal no sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (Consejo de Estado, Sentencia 26637, 2013).

No obstante, y a diferencia de la jurisprudencia del Consejo de Estado, el amplio alcance de la planeación es fuente de debates que van desde su aparente carencia de fuerza vinculante a raíz de su falta de reconocimiento positivado en el ordenamiento jurídico, sus contenidos axiológicos, su delimitación y articulación con otros principios de la contratación y la función administrativa; hasta los efectos de su inobservancia o incumplimiento, entre los cuales se incluye la nulidad del contrato estatal.

El Consejo de Estado ha expresado que la planeación de la contratación se traduce en la elaboración previa de estudios y análisis suficientemente serios y completos (Sentencia 762, 2014), y como expresión del principio de economía tiene la “Finalidad asegurar que todo proyecto esté precedido de los estudios de orden técnico, financiero y jurídico requeridos para determinar su viabilidad económica y técnica” (Sentencia 18837, 2011); por lo que su inobservancia “vulnera los principios generales de la contratación, en especial el de planeación y con él los de economía, transparencia, responsabilidad, selección objetiva, entre otros” (Sentencia 762, 2014).

Entre los discutidos efectos de la inobservancia del principio de planeación está la nulidad del contrato estatal. Este problema es desarrollado por Sandoval Peña (2015), quien destaca cómo a partir del 2013 en distintas salas del Consejo de Estado se han cursado debates y toma de decisiones sobre el potencial de la planeación y los efectos de su inobservancia, dividiendo opiniones entre los que aseguran que como efecto se genera la nulidad del contrato, por violar una norma superior que asegura el interés general; frente a otro sector que mantiene la postura a partir de la cual las causales de nulidad absoluta están expresamente reconocidas en la ley y no podría reconocerse una adicional, además que no configura un objeto ilícito, más se deja abierta la posibilidad de acreditar que sirve de causal para alegar el incumplimiento del contrato imputable a quien no realizó la debida planeación.

Llevado al escenario del ordenamiento territorial, el principio de planeación puede resultar una redundancia siempre que el ordenamiento territorial reposa en él como uno de sus pilares: se

sostiene la planeación como uno de sus principios, y complementa la planeación económica y social con la dimensión territorial (Ley 388, 1997, art. 6). De ello que a la indeterminada situación que reviste al principio de planeación en la contratación estatal se contraponen una muy consolidada determinación del principio de planeación en el ordenamiento territorial, a pesar que al igual que en la contratación, no está explícitamente positivado, e incluso tiene alcances diversos.

Su presencia es transversal en el ordenamiento territorial, primordialmente en aquel que lo pregona como “un proceso de construcción de país” (Ley 1454, 2011, art. 1). La planeación integra instrumentalmente el ordenamiento territorial, y al mismo tiempo, es una de sus finalidades para asegurar los intereses de las entidades territoriales (Ley 1454, 2011, art. 1).

La amplia presencia de la planeación en el ordenamiento territorial permite proponer incluso que, más allá de ser un principio que se articula con los que expresamente contempla la norma, es contenido axiológico y jurídico político de esos mandatos de optimización. Así en la Ley 1454 de 2011 se devela en su función de ser como: una de las capacidades a través de las cuales se fortalece la descentralización (art. 3.3), el proceso técnico-político para asegurar la regionalización (art. 3.5), una de las capacidades a través de las cuales se fortalece la gradualidad y flexibilidad (art. 3.3), y una de las garantías de la economía y el buen gobierno (art. 3.16).

Si a lo anterior sumamos que la planeación en el ordenamiento territorial se instrumentaliza a través de planes –como los POT- e igualmente complementa la planeación económica y social materializada primordialmente a través de planes – Plan de Desarrollo-, encontramos que desde su dimensión jurídico teleológica, el ordenamiento territorial es una función pública de planeación para la ejecución de la acción administrativa territorial. Se trata de un respaldo al ordenamiento territorial a partir de “pasos deliberados, lógicamente encadenados en aproximaciones sucesivas que conducen a la clarificación de las acciones que ha de emprender una comunidad, con sus administradores a la cabeza, en la obtención de los objetivos y metas que se proponga” (Mendoza, 1998, p. 14).

Del contraste del alcance determinado del principio de planeación en el ordenamiento territorial y de su indeterminación en la contratación



estatal, resulta una divergencia que, lejos de reflejar una antinomia, exige una interpretación en razón a la función que cumple el principio de planeación desde cada uno de los dos escenarios citados y conjugados, en relación con la realización del fin estatal que lo convoca.

La planeación mantiene su contenido jurídico político y axiológico tanto en el ordenamiento territorial como en la contratación estatal, y para ambos, resulta ser un eje articulador que dota de sentido jurídico a la realización de la acción administrativa territorial. A través de dicho contenido es preciso organizar la consecución de los fines públicos que establece la ley y que los amplía a través de figuras como los determinantes de superior jerarquía; de manera que se asegure una acción que no “sea el producto de la improvisación ni de la mediocridad (Consejo de Estado, Sentencia 26637, 2013).

Por eso se estima que la planeación del ordenamiento territorial subsume la planeación de la contratación estatal como una de sus modalidades de acción político administrativa. Lo anterior se traduce a que dentro de los tiempos, procedimientos, formalidades y fines del ordenamiento territorial, se debe incorporar como variable la planeación de la contratación estatal, siempre que dentro de la planeación del ordenamiento territorial, tiene la función de ser un medio para la realización de los fines impuestos por la Ley.

En consecuencia, como proceso reglado para la consecución de los fines estatales, la planeación de la contratación estatal puede alcanzar estados de mayor determinación al alinearse a la planeación del ordenamiento territorial como plataforma de planeación de mayor alcance.

### **La desatención del Estatuto de la Contratación a la teoría económica, la incompletud del contrato estatal y su obligada renegociación**

Gorbaneff (2003) trabaja la desatención de la Ley 80 de 1993 a la teoría económica de los proponentes, otro problema potencialmente público al que vincula la incompletud del contrato estatal y la necesidad de su renegociación. El problema de base para Gorbaneff es la selección de la estructura organizacional óptima para la contratación, de la que derivan la estructura de integración vertical y la estructura de la subcontratación.

En la integración vertical se aprecia la cadena productiva en la que se localizan fabricantes de insumos con compradores que fabrican productos y los consumidores. La integración vertical suele ser explicada a partir de la teoría de los costos de transacción, desde la cual se define la organización, estructura y pertinencia de una empresa; la cual resulta necesaria para que se pueda descubrir a la contraparte con la que se desea hacer la transacción y por tanto refleja los costos necesarios de búsqueda, negociación, decisión, seguimiento e imposición (Gorbaneff, 2000, p. 95).

Dentro de los costos de transacción, Gorbaneff citando a Coase (1994), identifica el costo de la negociación del contrato, a partir del cual se diferencian los valores ex ante como la negociación, formulación de contingencias, y la responsabilidad de los agentes; y los valores ex post, que incluyen la renegociación, arbitrajes e imposición de acuerdos. De la racionalidad limitada de los contratantes, preocupados por ahorrar costos ex ante y ex post, se desprende el grado de completud de un contrato.

La completud se asegura cuando hay simetría de información entre los contratantes, especificación de los activos, claridad y certeza en el costo de la negociación, y la verificabilidad de las contingencias. La ausencia o debilidad de este tipo de componentes genera la incompletud del contrato, la cual va asociada a los ahorros que los contratantes buscan hacer tanto sobre los valores ex ante como sobre los valores ex post. Cuando se presenta la incompletud para las partes no hay claridad sobre su responsabilidad, lo que da lugar al oportunismo, en la medida que para el momento que se siente la incidencia de la incompletud, los agentes ya han hecho sus respectivas inversiones, dejando a la empresa contratista en una situación en la cual puede ser explotada por la empresa contratante, la cual puede buscar a como dé lugar el cumplimiento del objeto contractual.

La posibilidad de renegociación a raíz de la incompletud del contrato provoca que el contratista haga las inversiones pero por debajo a lo esperado para poder asegurar utilidades y reducir sus pérdidas, lo que en últimas defrauda la finalidad contratada: “el futuro proyecta sombra al presente, y la contratista, presintiendo la renegociación y la división de utilidades, hace una inversión menor a la esperada” (Gorbaneff, 2003, p. 98). De lo anterior, Gorbaneff propone que la ecuación contractual debe mantener la igualdad o

equivalencia entre los derechos y las obligaciones surgidos al momento de contratar, pues la posibilidad de renegociación es inminente, y en ella, el oportunismo de las partes contratantes.

A la luz del ordenamiento territorial, la incompletud del contrato y la necesidad de emprender su renegociación se estima que se puede relacionar de manera directa con la vulneración al principio de transparencia, al principio de planeación, o al principio de selección objetiva. Con el primero, en la medida que la transparencia que transversaliza la práctica contractual exige desde el primer momento el reconocimiento y comprensión del objeto contractual, y el mismo, debe estar claramente definido y proyectado en los instrumentos de planeación territorial y los propios de la planeación económica y social.

Figuras como los POT, los planes parciales, los macroproyectos, los proyectos integrales de desarrollo urbano, o los planes de desarrollo, son en su mayoría documentos técnico jurídicos que sirven como cartas de navegación para el ejercicio de la función pública del urbanismo. Si esta última se define como el ordenamiento del territorio municipal y distrital (Ley 388, 1997, art. 5), y a su vez, se traduce en el conjunto de acciones jurídico políticas, la tipificación de los fines que persigue se evidencian en la taxatividad de los objetos que debe desarrollar, los cuales están claramente previstos a través de figuras como los determinantes de superior jerarquía.

Lo anterior nos lleva al potencial de vulneración del principio de planeación. Como se vio en el problema anterior, la indeterminación que parece ensombrear a la planeación en la contratación estatal no tiene la misma cabida en el ordenamiento territorial. Si este último está altamente dotado de instrumentos y mecanismos para formalizar y publicitar sus procesos de planeación, no cabe el argumento de la desarticulación de los procesos de la planeación estatal de cuenta de la incompleta negociación del contrato y la necesidad de su renegociación.

Contrario a la indeterminación, la planeación del ordenamiento territorial está estructurada de tal manera que las condiciones de los valores ex ante y ex post deban ser previstos, cuantificados, negociados y pactados sin dar lugar a condiciones de renegociación atribuibles a un desconocimiento calculado de la teoría económica en el contrato. De operar con la frecuencia que se

aprecia en Colombia, la mirada se debe trasladar a la selección objetiva del contratista.

### **Los riesgos, la ecuación contractual, el equilibrio económico y la teoría de la imprevisión**

Sin desprenderse de las bases que sustentan la desatención a la teoría económica, ubicándonos en el escenario del riesgo, y reconociendo que fueron acogidos legalmente como una solución a problemas de la contratación; el tema de los riesgos sumado al equilibrio económico del contrato, la ecuación económica y la teoría de la imprevisión, es un asunto que mantiene umbrales complejos en su aplicación dentro del ejercicio contractual, lo que hace de todos ellos un potencial problema público.

Para develar las variables que hacen de los riesgos, sumado al equilibrio económico del contrato, la ecuación económica y la teoría de la imprevisión, un problema público para la contratación, es necesario remitirse al CONPES 3714 de 2011, política de Estado a través de la cual se desarrollan los riesgos previsibles en el marco de la política de la contratación pública.

El punto de partida se localiza en el Artículo 4 de la Ley 1150 de 2007, que regula la distribución de riesgos en los contratos estatales, imponiendo en los procesos de selección la tipificación, estimación y asignación de los riesgos previsibles en el contrato, con las finalidades de:

(...) mejoramiento continuo en la aplicación de la normativa existente; buscar el establecimiento de reglas claras frente a posibles alteraciones del equilibrio financiero de los contratos; generar seguridad jurídica; y, en general, sentar las bases para el fortalecimiento y la homogeneización de los pasos que se surten en la etapa precontractual para el establecimiento de los riesgos previsibles de la contratación (CONPES 3714, 2011, p. 2).

El CONPES 3714 identifica que una de las formas de asegurar la aplicación de la distribución de los riesgos es con la elaboración de los estudios y documentos previos, en los cuales se deben incluir la tipificación, estimación y asignación de riesgos que puedan alterar el equilibrio económico del contrato:

(...) la presentación de las ofertas implica la aceptación por parte de los proponentes de la



distribución de riesgos previsibles efectuadas por la entidad en estudios y documentos previos que acompañan los Pliegos Definitivos, lo cual implica que el proponente debió haberlos discutido y definido con la Entidad en el marco de su deber de colaboración con el Estado” (CONPES 3714, 2011, p. 5).

Entre las disposiciones que fueron adoptadas para asegurar el equilibrio económico de los contratos está la ecuación económica, la cual es definida por el artículo 27 de la Ley 80 de 1993:

En los contratos estatales se mantendrá la igualdad o equivalencia entre derechos y obligaciones surgidos al momento de proponer o de contratar, según el caso. Si dicha igualdad o equivalencia se rompe por causas no imputables a quien resulte afectado, las partes adoptarán en el menor tiempo posible las medidas necesarias para su restablecimiento.

Con base en la ecuación contractual se incluyó la teoría de la imprevisión, que en la contratación representa que “basta con que se presente una diferencia entre derechos y obligaciones, independientemente de que las causas que lo originen sean ordinarias o extraordinarias, para que proceda la aplicación del equilibrio de la ecuación contractual” (CONPES 3714, 2011, p. 7). De esta manera que los riesgos previsibles sean un deber jurídico que asegura la buena planeación del contrato siempre que desde su tipificación, estimación y asignación es posible asegurar el equilibrio económico del mismo.

La incorporación de los riesgos previsibles es un deber legal en la planeación contractual que también abarca a los proponentes como colaboradores de la administración pública. Estos, en compañía y orientación de la entidad estatal, por medio de una discusión conjunta y detallada deben develar lo que podría alterar el equilibrio contractual facilitando la asignación de responsabilidades.

Pero si la previsión de los riesgos también depende del proponente ¿Cómo evitar que guarde silencio frente a los riesgos que pueden acaecer en el contrato? o ¿Cómo asegurar que para un caso en concreto se contemplan todos los riesgos previsibles? No se debe perder de vista que la Ley 80 de 1993 carga con una marcada desatención de la teoría económica, en la cual la previsión de valores ex ante y ex post dan lugar a la incompletud

del contrato y a su obligada renegociación. La incorporación de riesgos previsibles en el contrato es un valor ex ante que el proponente fácilmente puede manipular e incluso evadir según sus conocimientos especializados, con el propósito de hacer más atractiva su oferta a pesar de encerrar un potencial desequilibrio económico para el contrato.

### **La exclusión normativa de la Ley 80 de 1993 y el sometimiento a disposiciones excepcionales**

El Consejo de Estado (2014) explica que uno de los propósitos de la Ley 80 de 1993 era convertirse en una codificación única para la contratación del Estado, pretensión que tuvo fuertes retrocesos a partir de la promulgación de leyes que crearon excepciones, retirando diversas entidades públicas de las normas del Estatuto de la Contratación para luego someterse a normas de contratación privada o propias y particulares.

Entre las razones que impulsa la huida de entidades estatales del Estatuto de la Contratación se identifica la pretensión de que la Administración Pública emplee cada vez más y mejor los mecanismos del Derecho privado, asegurando una mayor operatividad, flexibilidad y diligencia al no estar condicionado a las limitaciones y dilaciones del Derecho administrativo (Cervantes Gamboa, 2000). Ballesteros Serpa recuerda que este fenómeno se conoce como la “huida del Derecho Administrativo en la contratación estatal” (2013, p. 11), que Allí Aranguren (2003, p. 191 – 195) explica como un reto, y Restrepo Medina (2007, p. 37 – 55) como una tendencia actual a través de la cual entidades sometidas al régimen administrativo de la contratación estatal, se excluyen y refugian en disposiciones distintas.

Mir Puigpelat (2004, citado en Ballesteros, 2013, p. 11) explica que el fenómeno de la huida del Derecho administrativo implica que “se libra a las administraciones encargadas de funciones típicamente administrativas de la rigidez propia de los procedimientos de contratación, gestión patrimonial, de control del gasto y de selección de personal”. Lo que en criterio de Dromi (1998) “implicaría una privatización de la actividad administrativa y un debilitamiento de las funciones propias del Estado en su calidad de gerente del bien común” (p. 66).

Marín Cortés (2015) lo explica a partir de las especificidades que presenta la contratación

estatal dentro de las similitudes con la contratación regulada desde el ámbito privado, para derivar de ello que en el orden constitucional, el Artículo 150 estableció una diferencia con el régimen de la contratación privada, al imponer al poder legislativo la obligación de expedir un Estatuto especial para la contratación pública que reconocería y aseguraría las especialidades de la contratación con el Estado.

Este problema público de la contratación estatal colombiana toca de manera directa un segmento de los determinantes jurídicos de superior jerarquía para el ordenamiento territorial. Sobre la inversión pública, la Ley 1523 de 2012 contempla un régimen especial para casos de desastre y de calamidad. Ese conjunto de disposiciones faculta a que en la declaración administrativa de desastre o calamidad se determine el régimen especial a través del cual se atenderá la situación, autorizando incluir normas sobre contratación (art. 65). La Ley 1523 contempla el fenómeno de exclusión normativa de entidades estatales de la Ley 80 de 1993 y su sometimiento a disposiciones excepcionales al Estatuto de Contratación así:

Salvo lo dispuesto para los contratos de empréstito interno y externo, los contratos que celebre la sociedad fiduciaria para la ejecución de los bienes, derechos e intereses del Fondo Nacional de Gestión del Riesgo o los celebrados por las entidades ejecutoras que reciban recursos provenientes de este fondo o los celebrados por las entidades territoriales y sus fondos de gestión del riesgo, relacionados directamente con las actividades de respuesta, de rehabilitación y reconstrucción de las zonas declaradas en situación de desastre o calamidad pública, se someterán a los requisitos y formalidades que exige la ley para la contratación entre particulares, con sujeción al régimen especial dispuesto en el artículo 13 de la Ley 1150 de 2007, y podrán contemplar cláusulas excepcionales de conformidad con lo dispuesto en los Artículos 14 a 18 de la Ley 80 de 1993 (art. 66).

El Artículo 13 de la Ley 1150 deja en un punto intermedio a la Sociedad Fiduciaria, La Previsora Limitada y a las entidades territoriales ejecutoras de recursos provenientes del FNGRD, o de aquellos propios de sus fondos de gestión, al someterlas a normas que no son del Estatuto Contractual en casos de desastre o calamidad. De otro lado, las sujeta a la aplicación de los principios de la función administrativa y al régimen de

inhabilidades e incompatibilidades previsto para la contratación estatal, características propias de la exclusión normativa de entidades estatales de la Ley 80 de 1993 y de su sometimiento a disposiciones excepcionales.

## **Conclusiones**

El escenario planteado para llevar a cabo la indagación de los problemas públicos para una política pública en la planeación de la contratación estatal, devela una obligada relación entre la contratación del Estado, la prestación de servicios públicos, la garantía de los fines estatales a través de la contratación, y el ejercicio de funciones y competencias que realizan muchos de sus cometidos a través de la capacidad contractual.

En muchas oportunidades el análisis panorámico de la relación de estas figuras jurídicas arroja una cadena degenerativa, que encuentra como uno de sus principales puntos de quiebre a la contratación. Todo lo anterior, nos lleva a reposicionar la necesidad de una política para la planeación de la contratación pública diversificada en la forma como se ha venido impulsando, en la medida que no ofrece resultados suficientes si se deriva únicamente de las instancias que integran el Sistema Nacional de Planeación, con propuestas de reformas normativas que en ocasiones, contrario a blindar el ejercicio contractual, complejizan más el procedimiento e incentivan problemas como la huida de entidades públicas del régimen de la contratación estatal.

Si toda política pública requiere de un realizador encargado de elaborar la agenda y de incluir en ella los problemas públicos y las alternativas de solución seleccionadas para guiar la toma de decisiones, para la formulación y ejecución de una política pública en la planeación de la contratación estatal, que verse sobre contratos encaminados a realizar los contenidos de los determinantes jurídicos para los POT; debería asegurarse la pluralidad de autoridades competentes integradas como sector administrativo a partir de la materia que las hace concurrir: Ambiente, gestión del riesgo, patrimonio, hechos metropolitanos, infraestructura, de manera que la coordinación y concurrencia frente a las competencias de ordenamiento territorial les permita obligarse frente a la planeación de la contratación de aquellos objetos necesarios para definir y ejecutar el ordenamiento del territorio desde el sector



administrativo en el que son competentes.

Finalmente, del análisis documental, se bosqueja que los problemas de naturaleza pública que aquejan la planeación de la contratación estatal y afectan la aplicación de los determinantes para el ordenamiento territorial, están amparados en la imperfección de la normativa sobre la materia más que en la exclusiva desviación anómala de la conducta contractual de los servidores encargados de ejercer la función pública del urbanismo, la cual no deja de tener la tipología de problema público.

## Referencias

- Alli, J. C. (2004). *Derecho Administrativo y Globalización*. Madrid: Civitas Ediciones.
- Amaya, C. F. (2016). El principio de planeación en la contratación estatal, un principio no tipificado. *Vis Iuris* (20). Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada. pp. 105 – 119.
- Ballesteros, C. A. (2013). *El régimen contractual de las empresas sociales del Estado*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Bernasconi, A. (2007). El carácter científico de la dogmática jurídica. *Revista Derecho (Valdivia)* Vol. XX (1): pp. 9 – 37. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/revider/v20n1/art01.pdf>
- Cervantes, R. I. (2000). Reforma del Estado: Una vía en procura de la huida del Derecho administrativo, particularmente en materia de contratación administrativa. *Revista de Ciencias Jurídicas*. N. 91. San José: Universidad de Costa Rica. pp. 33 – 50.
- Congreso de la República de Colombia. (28 de octubre 1993). *Estatuto General de Contratación de la Administración Pública*. [Ley 80 de 1993]. Diario Oficial No. 41.094.
- Congreso de la República de Colombia (22 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el Ministerio del Medio Ambiente, se reordena el Sector Público encargado de la gestión y conservación del medio ambiente y los recursos naturales renovables, se organiza el Sistema Nacional Ambiental, SINA y se dictan otras disposiciones. [Ley 99 de 1993]. Diario Oficial No. 41.146.
- Congreso de la República de Colombia (12 de septiembre de 1997). Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. [Ley 388 de 1997]. Diario Oficial No. 43.127.
- Congreso de la República de Colombia (7 de agosto de 1997). Por la cual se desarrollan los artículos 70, 71 y 72 y demás artículos concordantes de la Constitución Política y se dictan normas sobre patrimonio cultural, fomentos y estímulos a la cultura, se crea el Ministerio de la Cultura y se trasladan algunas dependencias. [Ley 397 de 1997] Diario Oficial No. 43102.
- Congreso de la República de Colombia (16 de julio de 2007). Por medio de la cual se introducen medidas para la eficiencia y la transparencia en la Ley 80 de 1993 y se dictan otras disposiciones generales sobre la contratación con Recursos Públicos. [Ley 1150 de 2007]. Diario Oficial No. 46.691.
- Congreso de la República de Colombia (12 de marzo de 2008). Por la cual se modifica y adiciona la Ley 397 de 1997 –Ley General de Cultura– y se dictan otras disposiciones. [Ley 1185 de 2008]. Diario Oficial No. 46.929.
- Congreso de la República de Colombia (24 de abril de 2012). Por la cual se adopta la política nacional de gestión del riesgo de desastres y se establece el Sistema Nacional de Gestión del Riesgo de Desastres y se dictan otras disposiciones. [Ley 1523 de 2012]. Diario Oficial No. 48.411.
- Consejo de Estado de la República de Colombia (2004). Radicado Número 41001-23-31-000-2004-0271-01.
- Consejo de Estado de la República de Colombia (1 de noviembre de 2007). Sentencia Número 25000-23-24-000-2000-00772-01. [MP Rafael E. Ostau De Lafont Pianeta].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (13 de agosto de 2008). Sentencia 15342. [MP Ramiro Saavedra Becerra].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (29 de septiembre de 2011) Sentencia 18837. [MP Danilo Rojas Betancourth].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (1 de febrero de 2012) Sentencia 22464. [MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (13 de junio de 2013) Sentencia 26637. [MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (24 de abril de 2013) Sentencia 27315. [MP Jaime Orlando Santofimio Gamboa].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (8 de abril de 2014) Sentencia 2000 - 00341. [MP Enrique Gil Botero].
- Consejo de Estado de la República de Colombia (2014) Sentencia 762.
- Consejo Nacional de Política Económica y Social. (2011). Documento CONPES 3714. Del riesgo previsible en el marco de la política de contratación pública.
- Constitución Política de la República de Colombia. (4 de julio de 1991).

- Corte Constitucional de la República de Colombia. (2016) C – 192. [MP Gabriel Eduardo Mendoza Martelo].
- Corte Constitucional de la República de Colombia (2016) T – 445.
- Corte Constitucional de la República de Colombia (11 de octubre de 2018) SU - 095. [MP Cristina Pardo Schlesinger].
- Dromi, R. (1998). *Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Ediciones ciudad argentina.
- Duque Cante, N. (2012). Particularidades de la Ley orgánica de ordenamiento territorial. *Análisis Político*, 25 (76) pp. 175 – 190.
- Gorbaneff, Y. (2003) Problemas teóricos en la contratación pública en Colombia. *Cuadernos de Administración*. Vol. 16, N. 25. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana. pp. 91 – 107.
- Marín Cortés, F. (2015) La contratación estatal en Colombia. Charla Magistral 17 de julio de 2015. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana.
- Mendoza Morales, A. (1998) Ordenamiento Territorial y Planeación. Sociedad Geográfica de Colombia. Academia de Ciencias Geográficas. Recuperado de [https://www.sogeocol.edu.co/documentos/ord\\_terr.pdf](https://www.sogeocol.edu.co/documentos/ord_terr.pdf)
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2 de agosto de 2012). Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1640 de 2012].
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (19 de septiembre de 2014). Por el cual se reglamenta el artículo 189 del Decreto-ley 019 de 2012 en lo relativo a la incorporación de la gestión del riesgo en los planes de ordenamiento territorial y se dictan otras disposiciones. [Decreto 1807 de 2014].
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (20 de septiembre de 2007). Por el cual se reglamentan las disposiciones de las Leyes 99 de 1993 y 388 de 1997 relativas a las determinantes de ordenamiento del suelo rural y al desarrollo de actuaciones urbanísticas de parcelación y edificación en este tipo de suelo y se adoptan otras disposiciones. [Decreto 3600 de 2007].
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (10 de marzo de 2009). “Por el cual se reglamentan parcialmente las leyes 814 de 2003 y 397 de 1997 modificada por medio de la Ley 1185 de 2008, en lo correspondiente al Patrimonio Cultural de la Nación de naturaleza material”. [Decreto 763 de 2009].
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial (1 de julio de 2010). Por el cual se reglamenta el Decreto Ley 2811 de 1974, la Ley 99 de 1993, la Ley 165 de 1994 y el Decreto Ley 216 de 2003, en relación con el Sistema Nacional de Áreas Protegidas, las categorías de manejo que lo conforman y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2372 de 2010].
- Ministerio de Desarrollo. (21 de junio de 1984). Por el cual se crea el Fondo Nacional de Calamidades y se dictan normas para su organización y funcionamiento. [Decreto 1547 de 1984].
- Ministerio de Cultura. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Cultura. [Decreto 1080 de 2015].
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Ambiente y Desarrollo Sostenible. [Decreto 1076 de 2015].
- Ministerio de Vivienda, Ciudad y Territorio. (26 de mayo de 2015). Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector Vivienda, Ciudad y Territorio. [Decreto 1077 de 2015].
- Mir, O. (2004) Globalización, Estado y Derecho. *Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas Ediciones.
- Montaña Plata, A. (2008) *El concepto de servicio público en el derecho administrativo*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Nader Orfale, R. F. (2016) Debilidades del estado y fragmentación de lo local: los desafíos de la LOOT. *Advocatus*, 14(28). pp. 29 – 40.
- Presidencia de la Republica de Colombia (18 de diciembre de 1974). Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente. [Decreto 2811 de 1974].
- Restrepo, M. A. (2007) La respuesta del Derecho Administrativo a las transformaciones recientes del Estado Social de Derecho. En “*El Derecho Administrativo en los albores del siglo XXI*”. Bogotá: Universidad del Rosario. pp. 37- 55.
- Rivero, J. (1984) *Derecho Administrativo*. Caracas: Universidad Central de Venezuela.
- Sandoval, V. A. (2015) Nulidad absoluta del contrato estatal por violación del deber de planeación. *Revista de Derecho Público*. N. 35. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Vásquez, J. E. (2015) El paisaje como determinante de superior jerarquía para los planes de ordenamiento territorial. *Revista Estudios de Derecho* 72 (160). Medellín: Universidad de Antioquia. pp. 244 – 272.





**“DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA”**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 50x70cm

**Año:** 2016

# ¿Se está construyendo paz ambiental territorial con los pueblos ancestrales de Puerto Nariño, Amazonas-Colombia? Una mirada desde la ecología social y el buen vivir<sup>1</sup>

*Is territorial environmental peace being built with the ancestral Peoples of Puerto Nariño, Amazonas – Colombia? A look from Social ecology and good living*

**Douglas Eduardo Molina-Orjuela** 

Universidad Militar Nueva Granada/ Pontificia Universidad Javeriana/Escuela Superior de Guerra.  
douglas.molina@unimilitar.edu.co

**Alexander Rojas** 

Universidad Militar Nueva Granada.  
d6901715@unimilitar.edu.co

## **Resumen**

*El objetivo del artículo es analizar los alcances de la ecología social y el buen vivir en la construcción de la paz ambiental territorial en los pueblos ancestrales de Puerto Nariño, Amazonas - Colombia, específicamente en la Asociación Ticoya. El concepto sumak kawsay 'vivir bien' determina a la naturaleza como principio de todo bienestar, en contraposición al "vivir bien" definido y criticado por Alberto Costa, quien lo ubica dentro de una concepción de progreso marcado por la generación de poder y riqueza intuido desde un modelo de desarrollo proveniente de occidente.*

*Paralelamente, se identifica la categoría de ecología social de cara a los movimientos sociales, en especial los de la triple frontera amazónica, específicamente de la Asociación Ticoya. La simbiosis entre ecología social, paz ambiental territorial y buen vivir, se aborda desde una perspectiva transdisciplinar y desemboca en un análisis integral de la protección del ambiente y la supervivencia humana que supera los riesgos derivados del "desarrollo" (González*

---

1 Capitulo de investigación adscrito al Proyecto "La Ecología Social como articulador de la buena gobernanza ambiental y seguridad ambiental en la triple frontera Colombia, Brasil y Perú" INV-DIS-2319, presentado como producto de investigación en la Universidad Militar Nueva Granada.

Cuenca, Molina-Orjuela & Montes Ramírez, 2018).

**Palabras Clave:** *Ecología social, paz ambiental territorial, buen vivir, autonomía indígena, Curaca, resguardo, Ticoya, Aticoya, Puerto Nariño, Amazonas-Colombia, ordenamiento territorial, desarrollo rural.*

#### **Abstract**

*The objective of the article is to analyze the scope of Social Ecology and “Buen Vivir” in the construction of territorial environmental peace in the ancestral peoples of Puerto Nariño, Amazonas - Colombia, specifically in the Ticoya Association. The concept of “Buen Vivir” (sumak Kawsay) determines nature as the principle of all well-being, as opposed to Buen vivir defined and criticized by Alberto Costa, who places it within a conception of progress marked by the generation of power and wealth intuited from a development model from the West.*

*In parallel, the category of Social Ecology in the face of social movements, especially those of the Amazonian triple border, specifically the Ticoya Association. The symbiosis between social ecology, territorial environmental peace and “buen vivir” is approached from a transdisciplinary perspective, leading to a comprehensive analysis of environmental protection and human survival overcoming risks derived from “development” (González Cuenca, Molina-Orjuela & Montes Ramírez, 2018).*

**Key Words:** *Social ecology; territorial environmental peace, buen vivir, Indigenous autonomy; Curaca, shelter, Ticoya, Aticoya, Puerto Nariño, Amazonas-Colombia, territorial planning, rural development.*

**Artículo:** *Recibido el 17 de septiembre de 2018 y aprobado*

#### **Cómo citar este artículo**

Molina-Orjuela, D. E. y Rojas, A. (2019). *¿Se está construyendo paz ambiental territorial con los pueblos ancestrales de Puerto Nariño, Amazonas-Colombia? Una mirada desde la ecología social y el buen vivir. Reflexión Política* 21 (41), pp. 162-173. Doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.3401>

## **Qué es el Buen Vivir**

La idea del buen vivir o sumak kawsay surge en la periferia del mundo en aquellos pueblos totalmente marginados, excluidos de la respetabilidad y cuya lengua era considerada inferior, inculta, primitiva e incapaz del pensamiento abstracto, Tortosa (2009) citado en Acosta (2010, p.5). En Sudamérica, Ecuador constituye uno de los principales casos en los que el buen vivir se ha convertido en la propuesta central que confronta a la propuesta tradicional de desarrollo, plasmado en la Constitución de Montecristi. Sin embargo, lo anterior no responde al interrogante: ¿qué se entiende entonces como buen vivir?

El buen vivir surge como discurso en la década de 1990, siendo resultado de tres factores importantes según Vanhulst y Beling (2014), determinados por la aparición de movimientos sociales en Latinoamérica, especialmente movimientos indígenas en contra del neoliberalismo; la convergencia entre movimientos post-colonialistas con la ideología de movimientos antiglobalización y el creciente desencanto con la idea de Desarrollo. A partir de esta visión, se pretende implementar un nuevo orden social fundamentado en el respeto a los Derechos Humanos y a los Derechos de la Naturaleza (Acosta, 2010, p. 9).

Así pues, el buen vivir no puede ser analizado exclusivamente dentro de los postulados del bienestar occidental, ni enmarcado bajo una definición única, pues deben ser tenidos en cuenta tres planos para abordar dicho concepto de la manera más completa posible: las ideas, los discursos y las prácticas en las que desemboca. Como se mencionó anteriormente, la formulación del buen vivir tiene lugar en el campo de la crítica al desarrollo contemporáneo (Gudynas, 2011) por ser un modelo que centra su atención en los aspectos económicos y el mercado, cayendo en la obsesión por el continuo consumo y la idea de un progreso predador permanente.

Uno de los principales postulados del *buen vivir* es el hecho de que el desarrollo como lo conocemos genera un mal desarrollo que conlleva a un mal vivir, debido a que limita la percepción del bienestar a la

tenencia material y al crecimiento económico. Según Gudynas (2011), incluir el concepto de bienestar en el que están incluidas tanto las personas como la naturaleza es el reto más difícil del *buen vivir*; puesto que implica proyectos políticos de cambio, planes gubernamentales, marcos normativos y nuevas formas de elaboración de alternativas al desarrollo convencional, en un espacio que está dominado por los postulados neoliberales del progreso.

En esta medida, según Gudynas y Acosta (2011) citado por Vanhulst y Beling (2014), el *buen vivir* puede ser definido como la oportunidad para construir una mejor sociedad basada en la coexistencia entre el bienestar humano con la naturaleza, incluyendo la diversidad de culturas que existen en el mundo. Esta alternativa debe estar presente en todos los ámbitos de la vida humana, desde su economía hasta su relación con la naturaleza.

En términos económicos, las comunidades indígenas hacen referencia al *suma qamaña*, que se traduce en “generar relaciones económicas en complementariedad y reciprocidad con la vida, la Madre Tierra, la comunidad y la familia; lo que significa que toda relación económica no tiene el fin de acumular el capital por el capital, sino esencialmente preservar la vida” (Huanacuni, 2010, p. 55). El crecimiento económico se desliga de esta manera del pensamiento antropocéntrico, pues es otra manera de relacionarse con todos los seres que la integran.

Por lo tanto, el *buen vivir* es un concepto que, en sintonía con el pensamiento indígena, busca abarcar múltiples elementos, tales como “el conocimiento, el reconocimiento social y cultural, los códigos de conductas éticas e incluso espirituales en la relación con la sociedad y la Naturaleza, los valores humanos y la visión de futuro”, por mencionar algunos (Acosta, 2010, p.12), con la finalidad de enseñar otros saberes que, aunque no son dominantes en la visión occidental, tienen mucho por aportar en una sociedad que está en crisis.

### **¿Qué es la ecología social?**

La *ecología social* es un concepto que ha surgido desde mediados del siglo XX, en reconocimiento de la estrecha relación y dinámica que existe entre el ser humano y el medio ambiente (Gudynas y Evia, 1991). Este ha recogido la tradición de las ciencias ambientales en su observación de la naturaleza

y el compromiso de las ciencias sociales por el bienestar del ser humano. Lo anterior, junto con la visión de respeto por la vida y la naturaleza que hay en Latinoamérica, con la finalidad de buscar una alternativa frente a la situación de crisis que se está presentando en el mundo, como resultado del abuso del ser humano a lo que parecía ser infinidad de recursos naturales.

La *ecología social* es entonces, una corriente de pensamiento dentro del movimiento ecologista, que busca establecer una relación entre los problemas sociales y medioambientales que ocupan hoy al mundo (Arana, 2009). Dicha corriente, se diferencia de las demás por el hecho de que tiene sus bases en varias disciplinas como lo son la ecología, que estudia la relación de las especies con su entorno y entre ellas; la antropología, con la cual se empezó a articular la cultura humana con las condiciones ambientales; la psicología, que analiza el comportamiento humano en contextos ambientales, y otras como la economía y la geografía (Gudynas y Evia, 1991).

Desde esta perspectiva, la *ecología social* es definida como la “disciplina que permite estudiar los problemas creados por las crisis sociales y ambientales, donde se da igual valor a la crítica, a la construcción, a la teoría y a la práctica” (Gudynas y Evia, 1991, p. 22).

En palabras de Previtara (2005), desde la perspectiva de la *ecología social* el ser humano es un proyecto de transformación social de sí mismo, lo que quiere decir que no es un sujeto más de la naturaleza, pero que esto no lo exenta de la responsabilidad por las crisis ambientales actuales.

### **Puentes teóricos entre el buen vivir y la ecología social**

Desde la década de los 50, el ambientalismo se ha venido constituyendo en América Latina como un movimiento de alta relevancia. Tal y como lo afirma Gudynas (1992), el ambientalismo latinoamericano es un movimiento diversificado y heterogéneo, que genera un sentimiento de unidad regional.

La paz ambiental territorial refiere la reconstrucción de un orden social precedido de conflictos internos de orden ambiental. Por consiguiente, es fundamental pensar claramente el ordenamiento territorial y el desarrollo rural, sin desconocer el componente de visión de territorio concebida por las comunidades.



Por su parte, Rodríguez Caldera, Molina-Orjuela & Molina (2018, p. 227), afirman que la paz ambiental implica “grandes retos de construcción y reconstrucción de la forma como se comprende y percibe el territorio y las relaciones políticas y económicas”, y que claramente requiere una nueva mirada desde “las instituciones ambientales actuales y la creación de políticas públicas con herramientas eficaces que respondan a la realidad ambiental de un país en proceso de construcción de posconflicto”.

En este resurgir de un ambientalismo latinoamericano, la *ecología social* y el *buen vivir* se han posicionado como alternativas que buscan promover un modelo de desarrollo alternativo, vinculando la preservación del ecosistema y el bienestar de la sociedad. No obstante, existen algunas diferencias que los identifican por separado, y son esas diferencias junto con sus convergencias las que serán abordadas en esta sección.

Recordemos que el *buen vivir* o *sumak kawsay* es un concepto que surgió en diversos países de América Latina y que fue su implementación lo que lo llevó a que adquiriera un carácter internacional (Economistas sin Fronteras, 2016). Por añadidura, este concepto se ha forjado en las diversas luchas llevadas a cabo por parte de comunidades minoritarias del continente que han sido críticas frente a la visión del desarrollo tradicional, entre ellas las comunidades indígenas, quienes son las que en su mayoría han hecho aportes a las ideas del *buen vivir* como se conocen actualmente.

Además, el *buen vivir* se presenta no únicamente como una crítica al *desarrollo* y a sus postulados principales, sino como respuesta a esta situación de crisis, propone alternativas. Pese a ello, por ser un concepto que proviene de una visión indígena y diversas críticas al occidentalismo, no tiene una interpretación única y maneja varias tendencias, lo que conlleva a afirmar que es un concepto en construcción. Citando a Gudynas, en Economistas sin Fronteras (Fernández Ruiz, 2016), se afirma que el *buen vivir* tiene tres usos: el uso sustantivo, el uso restringido y el uso genérico.

El uso sustantivo hace referencia al conjunto de ideas que hacen una crítica al desarrollo convencional, desde diferentes corrientes tanto occidentales como indígenas. Por su parte, el uso restringido sirve para criticar ciertos tipos de desarrollo y defender otros que son considerados mejores. Por último, el uso genérico maneja algunos fines principalmente publicitarios, razón

por la que se limita a cuestionar algunos aspectos del desarrollo convencional y a respaldar algunos de sus programas y proyectos, en su mayoría de carácter social.

Por lo tanto, el *buen vivir* busca dentro de sus alternativas anular la postura dualista de la modernidad, bajo la cual la naturaleza y la sociedad actúan por separado, dando así a la naturaleza los mismos derechos que tiene el ser humano por considerarla como un sujeto.

Por otra parte, como ha afirmado Arana (2009), la *ecología social* es una corriente de pensamiento dentro del movimiento ecologista que establece una relación directa entre los problemas de la sociedad y el medio ambiente. Su base está entonces, en la convicción de que los problemas ambientales tienen como base los profundos problemas de nuestra sociedad actual y es por eso que primero se deben entender estos en su totalidad, para posteriormente darles solución.

De esta manera, la discusión ambiental se pone bajo un contexto social y político; por eso su solución radica en la confrontación colectiva de las diferentes formas de dominación que persisten en nuestra sociedad, tales como el crecimiento predador económico, la presión de género y la discriminación étnica, por mencionar algunos (Bookchin, 2007).

Finalmente, la propuesta de la *ecología social* consiste en abrir espacios para que los integrantes de una comunidad, principalmente los jóvenes, se empoderen a través del conocimiento de estrategias que permitan una transformación social sostenida en el tiempo, para así superar la crisis ambiental que se está afrontando a nivel internacional en este momento.

Teniendo en cuenta la revisión anterior, ¿cuáles son las diferencias entre el *buen vivir* y la *ecología social*? En primer lugar, el *buen vivir* constituye una crítica al modelo de desarrollo convencional, lo que quiere decir que cuestiona el modelo de crecimiento económico exacerbado que se ha impuesto actualmente a nivel mundial; mientras que la *ecología social* se enfoca en los problemas de la sociedad y ve en estos la causa de la crisis ambiental actual. En segundo lugar, la *ecología social* no es tan crítica frente a la visión occidental de crecimiento y desarrollo como lo es el *buen vivir*, ya que este último parte de concepciones indígenas, razón por la que el primero no propone un cambio estructural de mentalidad en los seres humanos.

## **La comunidad de Aticoya, Puerto Nariño - Amazonas**

Este resguardo está conformado por el pueblo Tikuna, Cocama y Yagua, y se encuentra ubicado en el Trapecio Amazónico, cuya máxima autoridad es el Congreso Wone. A continuación, se explicarán uno por uno los pueblos que lo conforman, así como su participación en organizaciones indígenas.

### **El pueblo Ticuna**

El pueblo Ticuna hace presencia en el departamento del Amazonas desde el año 1600, teniendo que hacer uso de diversas estrategias para convivir con otros pueblos presentes en la zona y con los conquistadores que llegaron al continente en la época del Descubrimiento. Esta comunidad, tuvo que enfrentarse a adversidades como la llegada de nuevas enfermedades a América, las expediciones militares, las bonanzas productivas y medidas coercitivas utilizadas por los misioneros para volver sedentaria a la población.

Los Ticuna se asentaron gracias a las misiones desarrolladas por los jesuitas en la región, aunque continuaron desplazándose por el Amazonas en el periodo comprendido entre 1820 y 1850 (Asociación de Cabildos Indígenas del Trapecio Amazónico ACITAM, 2004). Asimismo, algunos aceptaron convivir en centros poblacionales con comunidades blancas. Sin embargo, las condiciones a las que se continúan sometiendo esta y otros pueblos indígenas todavía son precarias debido a la ausencia del Estado.

Según su mitología, la tribu tiene sus orígenes en el río Eware, ubicado en Brasil, por lo que se consideran brasileños. No obstante, están ubicados en los tres países que comprenden al Trapecio Amazónico, siendo considerados en Colombia como uno de los grupos más numerosos que están ubicados en la Cuenca Amazónica. Su mito de creación contiene elementos que hacen parte del cristianismo, como lo es la idea de un padre creador, pero se diferencia en el hecho de que la selva, las fuentes de agua, la fauna, la flora, y el poder chamánico, tienen gran relevancia como ente regulador de la naturaleza y la vida del ser humano. (Ministerio de Cultura de Colombia, 2010a)

Su lengua tiene rasgos lingüísticos quechua y tupí, aunque actualmente es común que hablen la lengua ticuna y española. En cuanto a

sus actividades económicas, los Ticuna practican la pesca artesanal, la recolección de frutos silvestres y en menor proporción la venta de artesanías (Ministerio de Cultura de Colombia, 2010a, p. 5). Al interior de la comunidad, existe una división de actividades por sexos, en la que los hombres se dedican a la caza, pesca, tumba y preparación de la chagra; y con las mujeres comparten la cosecha, la producción de artesanías en madera, la elaboración de máscaras de corteza de yanchama y la realización de artesanías, además de la crianza de los hijos.

Adicionalmente, los Ticuna hacen parte de la Asociación de Autoridades Tradicionales de Tarapacá Amazonas (ASOAITAM), en la que están a su vez los pueblos Ticuna, Uitoto, Cocama, Bora e Inga; y de la Asociación de Autoridades Indígenas del Resguardo Ticuna, Cocama Yagua de Puerto Nariño y Leticia.

### **El pueblo Yagua**

La historia de los Yagua ha estado caracterizada por dos grandes periodos: en el primero de ellos, que abarcó desde finales del siglo XVII hasta comienzos del siglo XX, se presentaron múltiples enfrentamientos entre indígenas, misioneros, traficantes de esclavos y colonos. Durante el mismo, esta comunidad fue una de las más afectadas por la bonanza cauchera, en la cual fueron sometidos a tratos violentos y comercializados como esclavos. El segundo periodo, en cambio estuvo caracterizado por la búsqueda por parte de la comunidad de una cohabitación pacífica con la sociedad de esa época.

Los Yagua se ubican entre el río Putumayo y el Yavarí en la frontera entre Brasil y Perú, asentándose a lo largo del río Amazonas (Ministerio de Cultura de Colombia, 2010b), por ello conviven con los pueblos Ticuna y Cocama, aunque han adquirido principalmente las costumbres y prácticas de los primeros.

Sobre su composición familiar, les está permitido relacionarse con personas que estén fuera de la comunidad. Cada comunidad forma una entidad políticamente independiente, representada por un jefe o curaca, máxima autoridad de asuntos civiles y culturales. El curaca es un chamán o brujo con gran liderazgo (Ministerio de Cultura de Colombia, 2010b).

Entre las problemáticas más relevantes que afrontan se encuentra su limitada formación bilingüe, la escasez de material que les permita



transmitir sus conocimientos a futuras generaciones, problemas de prestación de servicios de salud debido a que la medicina tradicional no está reconocida, y problemas de subsistencia económica por la demora en el desarrollo e implementación de proyectos sostenibles.

### **El pueblo Cocama**

El primer registro de este pueblo data del año 1557 en el marco de la expedición de Juan Salinas de Loyola (ACITAM, 2004). Esta comunidad se asentaba en una parte de la Amazonia que no era tan rica en recursos, razón por la que migraron continuamente hasta instalarse en la ciudad conocida actualmente como Nauta. Al igual que los Ticuna y los Yagua, padecieron muchas de las consecuencias de la bonanza cauchera, de las epidemias que trajeron los colonizadores al continente y de las misiones en las que eran sometidos por evangelizadores.

Actualmente, la mayoría de sus territorios están reconocidos como propiedad de ellos, aunque aproximadamente 100 comunidades en esta zona continúan reclamando terrenos que han sido declarados reservas naturales. Entre sus actividades productivas se encuentran la pesca, agricultura y recolección de frutos silvestres, pero aspiran a retomar el cultivo de productos tradicionales tales como la sachapapa, pan de árbol, marambo, witina, chota, chontaduro, yuca, plátano, ñame, camote, caña y ají (Ministerio de Cultura de Colombia, 2010c).

De los pueblos que hacen parte del resguardo Aticoya, los Cocama son los que mayor contacto han tenido con la sociedad occidental, lo que ha afectado notablemente la transmisión de sus costumbres y prácticas a las generaciones más jóvenes (ACITAM, 2004). Pero, tal como los Ticuna y los Yagua, participan en la Asociación de Autoridades Tradicionales de Tarapacá Amazonas (ASOAITAM), pues es a través de este espacio donde buscan mantener sus tradiciones y combatir los problemas que afectan a su comunidad, dentro de los cuales se encuentra la presencia de grupos armados en su territorio y el crecimiento de cultivos ilícitos.

### **Resultados**

En Latinoamérica, desde la segunda mitad del siglo XX se han consolidado diversos estudios sobre la región y sus particulares características, que la diferencian del resto del continente (Pizarro, 2005). Infortunadamente, dentro de estos estudios la Amazonia no ha sido objeto de una investigación relevante, lo que ha facilitado la construcción de imaginarios entorno a sus características, basados principalmente en el desconocimiento.

Según Alfredo Ferro, coordinador del proyecto CPAL<sup>2</sup> en la Amazonía, esta región debe ser vista como una unidad que comparte las mismas problemáticas, pero además la misma esperanza, pese a ser una zona diversa en la que intervienen autoridades de ocho países. La región Amazónica es además, uno de los pulmones ambientales más importantes del planeta tierra, así como una de las reservas más grandes de fauna y flora, por lo que gran parte de su territorio se encuentra bajo figuras de protección tales como las reservas indígenas (Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal-, 2013).

Por otra parte, la región Amazónica es diversa en su cultura, lo que se debe principalmente a la presencia histórica de múltiples comunidades indígenas - 420 pueblos indígenas distintos, 86 lenguas y 650 dialectos (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Organización del Tratado de Cooperación Amazónica, 2009) -, que han luchado por conservar sus costumbres, su cultura y el ecosistema que los rodea.

Entre los principales problemas ambientales que aún enfrentan en conjunto las autoridades y las comunidades de la región Amazónica se encuentran la minería ilegal (que no solo incluye el oro, sino además la arena y la gravilla), el tráfico ilegal de especies, la deforestación y pesca agresiva, el mal manejo de residuos y la contaminación de cuencas, por mencionar algunas. Estas situaciones producen al mismo tiempo otro tipo de malestares de carácter social y económico, ya que como afirman los coordinadores de la Asociación Aticoya, Camilo Ferreira<sup>3</sup> y José Carlos Ahaue<sup>4</sup>, el territorio

2 La Conferencia de los Provinciales Jesuitas de América Latina tiene diversos proyectos con los que busca intervenir en tres regiones: Haití, Cuba y la Amazonia, con la finalidad de enfrentar los desafíos recientes que ocupan a sus comunidades.

3 Camilo Ferreira, coordinador de productividad Asociación de comunidades Ticunas, Cocamas y Yaguas, entrevista semi estructurada, 29/09/2017- Resguardo Ticoya.

4 José Carlos Ahue, Coordinador Ambiental de la Asociación de comunidades Ticunas, Cocamas y Yaguas, entrevista grupal 30/09/2017 – Resguardo Ticoya.

provee lo que necesitan las comunidades para vivir bien y es por ello que la asociación ha velado por el cuidado del ecosistema.

Así, la asociación se ve a sí misma como la protectora del medio ambiente, y por ello cuenta con voluntarios -pues no reciben apoyo económico por parte de las entidades del Estado- que se dedican a hacer un control frente al uso de los recursos en la Triple Frontera Amazónica y a velar por el cumplimiento del reglamento interno que tiene la comunidad. Según las directivas de la asociación, es gracias a este reglamento que actualmente en el territorio no hay problemáticas ambientales de gran impacto. Pese a ello, el problema real radica en que el reglamento solo cobija a los miembros de la comunidad Aticoya, por lo que actores externos tales como corporaciones o civiles no acatan ni respetan a las autoridades ancestrales del territorio.

Para Alfredo Ferro (Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal-, 2013), otra problemática está en el hecho de que las comunidades y directivas aceptan o se conforman con la intervención de terceros a cambio de algo de dinero, porque aunque no haya miseria al interior de las comunidades, gran parte de sus miembros viven en condición de pobreza y sufren de desnutrición.

Willington Flórez<sup>5</sup>, líder del resguardo Ticuna, alude que esta relación es netamente política puesto que, en caso de no ofrecer apoyo al alcalde postulado durante la campaña, es muy difícil contar con su respaldo posteriormente. Los principales inconvenientes se presentan al hacer referencia al Sistema General de Participación<sup>6</sup>, pues la comunidad siente que no existe colaboración por parte del alcalde para entregar los recursos que le corresponden al resguardo, lo que viene ocurriendo desde el año 2016.

En cuanto a la relación de las comunidades indígenas con las autoridades departamentales, la ACITAM (2004)<sup>7</sup> manifiesta que ha sido mejor que con la alcaldía, no obstante, expresa que es

resultado de un convenio establecido con la Agencia Nacional de Tierras en el que se beneficiarán doscientas familias. Algo similar manifiesta Willington<sup>8</sup>, quien comenta que en un principio la relación con la gobernación era más cercana por un proyecto en que se tenía pensado construir ciento cincuenta viviendas, pero que actualmente se ha tomado distancia de este ente nuevamente.

Para Luis Ernesto Gamboa<sup>9</sup>, secretario de la Gobernación del Amazonas, el hecho de entregar dinero a los pueblos indígenas a cambio de que no ejerzan actividades que afecten el medio ambiente genera múltiples aspectos problemáticos. En palabras suyas: “si le dices a una persona indígena que no pesque o tale árboles, ¿de qué vive?, al solo dar dinero a las comunidades no solamente generas una relación de dependencia entre las comunidades y las autoridades estatales, sino que tampoco se genera crecimiento económico en el departamento y se mantiene la pobreza”.

Sin embargo, lo suscitado anteriormente no se presenta de manera uniforme en los tres países que conforman esta frontera, puesto que en el caso de Brasil las autoridades estatales hacen mayor presencia en el territorio, ofreciendo acompañamiento y apoyo a las comunidades indígenas que lo habitan -incluyendo a los miembros del resguardo Aticoya-. Lo anterior, es visible en las diferencias sobre el acceso a la educación y salud que tienen las comunidades indígenas del Brasil en comparación a las de Perú y Colombia.

En contraste, la situación es distinta cuando se hace referencia a la relación entre las comunidades ancestrales que habitan la Triple Frontera Amazónica, ya que está basada en la cooperación y en la convivencia, valores que tienen a su vez como pilar un sentimiento de unidad que se manifiesta en su sentir como Aticoya antes de identificarse como colombianos, brasileños o peruanos.

A pesar de esto, al interior del resguardo se presentan algunas problemáticas que dificultan

5 Willington Florez, Curaca comunidad Ticuna, entrevista abierta/ 01/10/2017 – Casco Urbano Puerto Nariño

6 Sistema por medio del cual la Nación transfiere recursos por mandato de los artículos 356 y 357 de la Constitución Política de Colombia a las entidades territoriales – departamentos, distritos y municipios, para la financiación de los servicios a su cargo, en salud, educación y los definidos en el Artículo 76 de la Ley 715 de 2001 (Secretaría Distrital de Hacienda, 2017).

7 Para profundizar el papel de la ACITAM, se puede consultar el texto: Fagua Rincón, D (2004) Diagnóstico sociolingüístico del departamento del Amazonas, los Lagos (periferia de Leticia): contacto y cambio. Encuentros. Colección tesis laureadas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. P. 36.

8 Willington Florez, Curaca comunidad Ticuna, entrevista abierta/ 01/10/2017 – Casco Urbano Puerto Nariño

9 Luis Ernesto Gamboa Holguín, Secretario de Planeación Departamental/ entrevista abierta – Gobernación del Amazonas/ 02/10/2017.





la convivencia entre sus miembros. Tales problemáticas versan sobre la exclusión entre las comunidades indígenas y la influencia de prácticas socioeconómicas de Occidente como catalizador para la hibridación o resquebrajamiento del arraigo cultural y étnico. La cultura, costumbres e idioma son por lo tanto elementos que están en permanente presión al interior de estas comunidades, así como la injerencia de actividades ilícitas tales como la siembra y procesamiento de coca o la prostitución, que son actividades provenientes del crimen organizado en el mundo occidental.

Favorablemente, en la actualidad los pueblos indígenas cuentan con el apoyo de otros actores no estatales, entre los cuales se encuentra la Iglesia Católica, que hoy por hoy dista de los procesos de evangelización violenta del pasado y, en consecuencia, se presenta como un actor imperante para la consecución de la paz y bienestar en los territorios. Así, a través de proyectos concretos como la Red Eclesial Panamazónica (REPAM), la Iglesia Católica ha buscado hacer presencia en los nueve países que tienen soberanía sobre la región Amazónica.

Pero, ¿qué hace la REPAM? La misión de esta red es conservar el ecosistema amazónico, siguiendo los mandatos del “Laudato Si”. Para ello, a través del Proyecto Apostólico Común (PAC), la compañía jesuita busca brindar un acompañamiento a las comunidades que conviven en la región Amazónica para combatir las problemáticas y mediar los conflictos que se siguen presentando en el territorio, tales como la lucha por el territorio, la migración, la concentración de la tierra, el trabajo esclavo, el tráfico de personas, el narcotráfico, el conflicto armado, los megaproyectos hidroeléctricos, petroleros y mineros, la tala de los bosques o la explotación de las riquezas naturales con perjuicio del clima y del medio ambiente, entre otros (Red Eclesiástica Pan Amazónica, 2015).

Uno de los logros más importantes de esta Red ha sido el detener proyectos de extracción que están en proceso de ejecución en la Amazonia brasileña, como es el caso de la Reserva Estatal de Cobre y Asociados (RENCA)<sup>10</sup>. Los esfuerzos han sido evidentes cuando se trata de llamar la atención acerca de la preservación de las comunidades indígenas aisladas voluntariamente en el

Amazonas, las cuales no deben ser intervenidas por instituciones estatales ni empresas extractivas. De esta manera, la iglesia católica es aliada para la preservación del ecosistema y la cultura amazónica, pero sobretodo en la garantía del respeto por los derechos humanos de estas comunidades.

Las organizaciones no gubernamentales son otro actor que, a través de la ejecución de proyectos, hacen presencia en la región Amazónica. Al respecto, Alfredo Ferro (Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal-, 2013), llama la atención sobre un fenómeno que denomina como “cementeros de proyectos”, el cual se ha dado debido a que estos programas se basan en modelos externos que no tienen en cuenta la particular situación que se vive en el territorio, ni las necesidades de las comunidades que lo habitan.

A pesar de que el diálogo entre las autoridades indígenas y los representantes del Estado es escaso, no quiere decir que este último actor no haga presencia en el territorio e implemente tanto políticas públicas como proyectos que tienen como fin generar desarrollo en las comunidades. Algunos de estos, mencionados por Luis Ernesto Gamboa<sup>11</sup>, abarcan problemáticas que afectan a las comunidades indígenas e indagan sobre soluciones encaminadas a la disminución de la pobreza y la generación de empleos sostenibles; mientras que con otros se busca conectar al municipio de Leticia con el resto del país mediante el establecimiento de redes que generen conexión de internet en lugares donde no hay y mediante la mejora de aquellos que ya tienen acceso a esta tecnología.

Lo que se observa, entonces, es que los proyectos estatales se enfocan en generar desarrollo socioeconómico desde la perspectiva tradicional de este; mientras que las ONG se enfocan, como lo afirma Dávila (2017), en generar estrategias para la preservación de la Selva Amazónica. Teniendo en cuenta esta situación, ¿qué alternativas se están implementando actualmente para dar solución a los problemas ambientales que persisten en la Triple Frontera Amazónica? y ¿qué tanto tienen en cuenta estas propuestas la visión del *buen vivir* y la *ecología social* que tienen las comunidades indígenas que habitan el territorio?

10 Área protegida en el Amazonas brasileiro desde 1984 por ser una reserva valiosa natural y ser el hogar de varias etnias.

11 Molina-Orjuela, D, Molina, A. M, Rojas, A. (2017) Entrevista a Luis Ernesto Gamboa Holguín, Secretario de Planeación Departamental/ entrevista abierta – Gobernación del Amazonas/ 02/10/2017

La primera de estas estrategias, mencionada previamente, es la REPAM, que proviene de la Conferencia de los Provinciales jesuitas de América Latina (CPAL). Sus actividades han buscado promover la preservación de la zona Pan-amazónica en su diversidad natural y cultural, siguiendo los mandatos establecidos por el Papa Francisco en su encíclica “Laudato sí”, para lo cual han creado la Escuela para la Promoción, Defensa y Exigibilidad de Derechos Humanos REPAM.

La Iglesia Católica es, por tanto, un actor que tiene en cuenta los preceptos establecidos por el *buen vivir* al momento de implementar proyectos, por reconocer que existen otras cosmovisiones distintas a la visión occidental que son igual de válidas y que merecen el mismo reconocimiento y respeto siendo minoritarias.

Un segundo proyecto, que guarda relación con la conservación y uso racional de los humedales, es la convención RAMSAR, un acuerdo intergubernamental adoptado en la ciudad de Ramsar (Irán) en 1971 e implementado en 1975 (RAMSAR, 2017), del cual los tres países que conforman la Triple Frontera Amazónica hacen parte. En el año 2016, cerca de 22 comunidades indígenas del Amazonas dieron su visto bueno para que el Lago Tarapoto se convirtiera en sitio RAMSAR, es decir que fuera acogido con la máxima medida de protección de humedales en el mundo.

Esta es una medida de carácter internacional que aboga por la protección de los humedales no mediante la restricción de su uso, sino con la implementación de medidas sostenibles que excluyen el desarrollo de actividades como la minería y la explotación de hidrocarburos en estas zonas. En el caso del Lago Tarapoto, fueron las autoridades del resguardo Aticoya las que lideraron la iniciativa, con el convencimiento de que la riqueza que tiene este conjunto de humedales y buscando ampliar la protección a otras zonas del Amazonas que lo necesitan, además de complementar el proyecto con un estudio ambiental sobre el territorio.

La tercera alternativa que está siendo implementada, esta vez por iniciativa del Gobierno Colombiano, es Visión Amazonia, un proyecto que tiene como objetivo eliminar la deforestación para el año 2020 con ayuda de los Gobiernos de Alemania, Noruega y Reino Unido (Dávila, 2017). Para ello, el Gobierno está desarrollando un esquema de pagos basado en la reducción de emisiones en la zona, hecho que ha generado múltiples críticas por

parte de actores tanto estatales como externos, que consideran que esta alternativa no soluciona el problema en sí y genera en cambio dependencia en las comunidades. Pero, el último fin de este proyecto es generar oportunidades laborales sostenibles en el Amazonas que permitan a la comunidad tener una mejor calidad de vida sin perjudicar el ecosistema.

Por último, se encuentra el Plan de Vida del Resguardo Aticoya, siendo este un documento en el que se compila la información recolectada por la comunidad a través de discusiones y análisis que tienen como objetivo educar a sus miembros acerca de la orientación política que deben seguir tanto hombres como mujeres y autoridades.

Al respecto, las autoridades del resguardo aluden que pese a ser programas concertados con la comunidad, estos planes aún están bastante institucionalizados, razón por la que para que puedan ser llevados a cabo es necesario el dinero del Sistema General de Participación, un asunto con el cual debido a dificultades en la comunicación entre las autoridades ancestrales y la Alcaldía se presentan múltiples inconvenientes, el principal de ellos que los recursos no llegan a las comunidades, pese a ser parte del presupuesto de la Nación.

La mayoría de los proyectos implementados en el Trapecio Amazónico provienen entonces del exterior, pero queda la duda si estos realmente tienen en cuenta las peticiones y necesidades de las comunidades indígenas que viven en el territorio.

Son por lo tanto, los mismos pueblos indígenas los que más han trabajado por la conservación del ecosistema Amazónico, puesto que son las autoridades ancestrales las que velan por su cuidado mediante actividades concretas tales como la prohibición de verter desechos en el agua, las restricciones al momento de talar árboles y pescar, el establecimiento de lugares de no explotación y de explotación controlada, por mencionar algunos. De igual manera, han sido las autoridades ancestrales las que se han propuesto alternativas como RAMSAR, que tiene como objetivo dar el máximo cuidado al Lago Tarapota; y han llevado a cabo los proyectos promulgados en los Planes de Vida, aún sin contar con los recursos necesarios para hacerlo.

Desde una perspectiva garantista de los tres gobiernos involucrados en la Triple Frontera, el brasileño es el que más responsabilidad muestra frente a su presencia en la zona fronteriza y la atención a las comunidades, aunque respecto a la preservación del ecosistema su postura no siempre



es consciente. El Gobierno del Perú en cambio enfoca su lucha contra la siembra y tráfico ilegal de estupefacientes, y finalmente, lastimosamente el Gobierno Colombiano es quien menos atención presta a las necesidades de las comunidades.

Teniendo en cuenta esta situación, ¿qué piden las comunidades indígenas para dar solución a las problemáticas que persisten en la Triple Frontera, logrando al mismo tiempo un equilibrio entre la importancia de preservar el ecosistema y generar bienestar en el resguardo? Primero que todo, las autoridades Aticoya piden tener la oportunidad de compartir conocimiento, de ser escuchados, pero además de poder escuchar; esto con la finalidad de tener una mejor relación con las autoridades estatales y poder llevar a cabo aquellos proyectos que son necesarios para beneficiar a todos los miembros de la comunidad en su conjunto. Lo anterior, demuestra que para las comunidades que hacen parte del resguardo es importante mejorar la relación actual con la alcaldía y la gobernación, principalmente con el fin de dar cumplimiento a los proyectos pendientes. Pues, necesitan de su apoyo para dar solución a las problemáticas que tienen con actores externos a los que no acoge el reglamento del resguardo.

Lo que desean los miembros de la comunidad es sumarse a las dinámicas de gobernanza, como los proyectos que se gesten en la zona fronteriza, especialmente si estos tienen un efecto directo en las dinámicas de los pueblos indígenas y el ecosistema.

La comunidad se verá beneficiada al involucrarse en actividades que tienen potencial debido a las condiciones particulares del municipio, como por ejemplo el turismo. Al respecto, en opinión del profesor Delio Mendoza esta actividad, si es bien estudiada y ejecutada en el territorio, puede convertirse en una alternativa eficaz para solucionar las limitaciones económicas que tienen los pueblos del resguardo Aticoya.

En dicha medida, al interior de la Asociación Aticoya se mantiene un desacuerdo frente al interrogante de si el turismo puede convertirse en una actividad que mejore la vida de sus integrantes, debido a una polarización entre si es viable como oportunidad para dinamizar el contexto socio productivo y concienciar a los visitantes sobre el conservacionismo al ecosistema, o por el contrario, es la puerta para agudizar problemáticas como la prostitución y el microtráfico.

Dentro del sector turístico, las autoridades ancestrales han presentado propuestas para beneficiarse de la visita de turistas. No obstante, pese a las propuestas, los alicientes que ha generado el turismo a la comunidad indígena son pocos en comparación a las problemáticas y desafíos que han enfrentado sus miembros al ser ejecutadas sus actividades.

La región Amazónica, incluyendo el Trapecio Amazónico, es por lo tanto un territorio con gran potencial para desarrollar proyectos alternativos que equilibren la responsabilidad de preservar uno de los pulmones ambientales más importantes del mundo, con la necesidad de respetar las costumbres y tradiciones de las comunidades indígenas que conforman el resguardo Ticoya, mejorando al mismo tiempo su calidad de vida. Pero, mientras no se dé la posibilidad a los pueblos indígenas de involucrarse en estos proyectos, no únicamente recibiendo dinero, se seguirá presentando lo que Alfredo Ferro (Comisión Económica para América Latina y el Caribe –Cepal-, 2013), denomina como un “cementerio de proyectos” o lo que es aún peor, los ingresos resultantes de estos programas continuarán llegando a otros actores, menos directamente a las comunidades afectadas.

## Conclusiones

El panorama actual que se presenta en el Trapecio Amazónico a nivel social y ambiental muestra que, pese a los diversos proyectos que se están implementando en la zona, la mayoría provenientes de iniciativas externas, aún persisten las mismas problemáticas, siendo estas desconocidas tanto por parte del Gobierno como por los miembros de la Aticoya, por diversas razones, entre las que se encuentran las malas relaciones de ambos actores y el bajo interés por parte de las autoridades públicas presentes en la zona por dar solución a las peticiones que hacen las autoridades de la Asociación.

La relación entre los pueblos indígenas Aticoya, la alcaldía y la gobernación continúa estando limitada a la solicitud de recursos por parte de los primeros y el interés por apoyo político de los segundos, es por esto que las autoridades ancestrales piden construir espacios de diálogo en donde ambas posturas puedan ser discutidas para llegar a un acuerdo respecto al desarrollo de proyectos que sean sostenibles y a la solución conjunta de problemas. Pero para ello es necesario que existan me-

canismos centrales más eficaces de control frente a la distribución de recursos y al respeto por lo establecido en la Constitución Política, con respecto al reconocimiento de la cosmovisión de los pueblos indígenas y su autonomía sobre los territorios.

Aticoya no se enfrenta únicamente a problemas internos tales como dificultades al momento de transmitir tradiciones culturales a los miembros más jóvenes, el suicidio y exclusión hacia personas de la población LGTBI; sino que, además, debe lidiar con desafíos derivados de la intervención de terceros con intereses particulares sobre la Amazonia, sin contar con un apoyo económico ni político para ello. Aun así, las autoridades de la Asociación mantienen a diario sus labores de preservación del ecosistema, control en la explotación de recursos naturales y concientización interna acerca de la importancia que tiene el cuidado del medio ambiente para su preservación y supervivencia.

La relación en cambio entre los pueblos indígenas que habitan el territorio se caracteriza por ser de fraternidad y apoyo, aunque los beneficios dados por los gobiernos de Colombia, Brasil y Perú disten mucho en cada país, tal como lo afirmó un miembro de la Asociación, aún es necesario que la comunidad se fortalezca internamente, para empoderarse frente a aquellas acciones que se desarrollen sin su consentimiento y tengan un efecto directo sobre sus comunidades y entorno. La Asociación ya no se encuentra sola en su lucha, pues cuenta con el respaldo de un actor de alta relevancia en la esfera internacional, que es la Iglesia Católica.

Teniendo en cuenta lo anterior, parte de la solución se encuentra en el hecho de que los pueblos indígenas se involucren de manera más activa en todas las decisiones que conciernen a su territorio, un asunto del cual son conscientes las autoridades de la Asociación al solicitar capacitaciones en asuntos centrales tales como la gestión de proyectos. Esto no tienen que hacerlo necesariamente solos, pues además de la Iglesia Católica pueden apoyarse de otros actores como la academia, con la cual pueden dar a conocer mejor su visión de desarrollo y alertar a externos sobre aquellos abusos que se continúan cometiendo hacia sus miembros y su entorno. Al mencionar este punto, se resalta la responsabilidad que tenemos quienes decidimos investigar la situación de estos territorios, para que las investigaciones trasciendan

el papel y se conviertan en una herramienta de transformación y cambio.

## Referencias

- Acosta, A. (2010). *El Buen Vivir en el camino del post-desarrollo: una lectura desde la Constitución de Montecristi*. Ecuador. Fundación Friedrich Ebert.
- Arana, J. (2009). *Glosario de sostenibilidad 2009: Ecología Social*. Departamento de Urbanismo y Ordenación del territorio. Recuperado de: <http://hi.ee.upm.es/tajo4/files/ecologia-social-juan-arana.pdf>
- Asociación de Cabildos Indígenas del Trapecio Amazónico ACITAM (2004). *Plan de vida de la Asociación de Cabildos Indígenas del Trapecio Amazónico*. CorpoAmazonia. Recuperado de: [http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Plan%20de%20Vida\\_Tikuna\\_Cocama\\_Yagua.pdf](http://www.observatorioetnicocecoin.org.co/cecoin/files/Plan%20de%20Vida_Tikuna_Cocama_Yagua.pdf)
- Bookchin, M. (2007). *What is social ecology?*. Recuperado de: <http://social-ecology.org/wp/wp-content/uploads/2009/12/What-is-Social-Ecology1.pdf>
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe – Cepal. (2013). *Amazonia: posible y sostenible*. Bogotá. Naciones Unidas
- Dávila, E. (21 de marzo de 2017). *Así quieren salvar la Amazonia colombiana*. El Espectador. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/noticias/medio-ambiente/asi-quieren-salvar-la-amazonia-colombiana-articulo-685190>
- Fagua Rincón, D. (2004) Diagnóstico sociolingüístico del departamento del Amazonas, los Lagos (periferia de Leticia): contacto y cambio. Encuentros. Colección tesis laureadas. Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.
- Fernández Ruiz, V. (2016). Eduardo Gudynas reivindica una alternativa frente a modelos de desarrollo extractivistas – Economistas sin Fronteras. [online] Ecoinomistas sin fronteras. Available at: <https://ecosfron.org/eduardo-gudynas-reivindica-una-alternativa-frente-a-modelos-de-desarrollo-extractivistas/> [Accessed 19 Apr. 2019].
- González Cuenca, D., Molina-Orjuela, D. E. & Montes Ramírez, A.M. (2018) *Paz ambiental y paz territorial: los desafíos de Colombia para el posconflicto*. En: Estudios sobre medio ambiente y sostenibilidad: una mirada desde Colombia. Tunja Editorial Universidad Santo Tomás.



- Gudynas, E. (1992). *Los múltiples verdes del ambientalismo latinoamericano*. Nueva Sociedad, 1(122), 104-115.
- Gudynas, E. & Evia, G. (1991). *La Praxis por la Vida: Introducción a las metodologías de la Ecología Social*. Montevideo. CIPFE - CLAES - NORDAN.
- Gudynas, E. (2011). *Buen vivir: germinando alternativas al desarrollo*. América Latina en movimiento, 1-20.
- Huanacuni, F. (2010). *Buen vivir/ vivir bien: filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima. Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas.
- Ministerio de Cultura de Colombia. (2010a). *Tikuna, los hijos de Yoi e Ipi, y gente de tierra firme*. Recuperado de: <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/noticias/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20pueblo%20Tikuna.pdf>
- Ministerio de Cultura de Colombia. (2010b). *Ñihamwo (Yagua), la gente roja, e hijos de Nawanchi*. Recuperado de: [http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/noticias/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20pueblo%20C3%91ihamwo%20\(Yagua\).pdf](http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/noticias/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20pueblo%20C3%91ihamwo%20(Yagua).pdf)
- Ministerio de Cultura de Colombia. (2010c). *Kokama, hijos de la tierra, Tawuamarischpa y Jintsa*. Recuperado de: <http://www.mincultura.gov.co/areas/poblaciones/noticias/Documents/Caracterizaci%C3%B3n%20del%20pueblo%20Kokama.pdf>
- Molina-Orjuela, D, Molina, A. M, Rojas, A. (2017) Entrevista a Luis Ernesto Gamboa Holguín, Secretario de Planeación Departamental/ entrevista abierta - Gobernación del Amazonas/ 02/10/2017
- Previtera, E. (2005). *Ecología social: ética para una ecología latinoamericana*. Centro Interuniversitario de Estudios Latinoamericanos y Caribeños. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/Nicaragua/cielac-upoli/20120806030634/prev23.pdf>.
- Pizarro, A. (2005). *Imaginario y discurso: la Amazonia*. Revista de crítica literaria latinoamericana, 31(61), 59-74.
- Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y Organización del Tratado de Cooperación Amazónica. (2009). *Perspectivas del medio ambiente en la Amazonia: Geo Amazonia*. Recuperado de: [http://www.pnuma.org/deat1/pdf/geoamazonia\\_spanish\\_FINAL.pdf](http://www.pnuma.org/deat1/pdf/geoamazonia_spanish_FINAL.pdf).
- RAMSAR. (2017). *La Convención de Ramsar y su misión*. Recuperado de: <https://www.ramsar.org/es/acerca-de/la-convencion-de-ramsar-y-su-mision>
- Red Eclesiástica Pan Amazónica (REPAM). (Junio 10 de 2015). *Proyecto Pan Amazonia- Compañía de Jesús CPAL*. Recuperado de: <http://redamazonica.org/2015/06/proyecto-pan-amazonico-compania-de-jesus-cpal/>
- Rodríguez Caldera, E. S., Molina-Orjuela, D. E. & Molina, A. M. (2018) Grupos ambientales juveniles como constructores de paz ambiental: Caso Brigada Ambiental de Policía Nacional en Leticia (Amazonas). En: *La Colombia del posacuerdo: retos de un país excluido por el conflicto armado*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Secretaría Distrital de Hacienda. (2017). *Sistema General de Participaciones*. Recuperado de: <http://www.shd.gov.co/shd/sistema-general-de-participaciones>
- Vanhulst, J. & Beling, A. (2014). *Buen vivir: Emergent discourse within or beyond sustainable development*. *Ecological Economics*, 101(1), 54-63.



**“DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA”**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 50x70cm

**Año:** 2016

# El Área Metropolitana del Valle de Aburrá y las provincias. Retos de unión social y política

## *The Área Metropolitana del Valle de Aburrá and the provinces. Challenges of political and social union*

**Ángel Emilio Muñoz Cardona** 

Escuela Superior de Administración Pública –ESAP  
angel@esap.gov.co

### **Resumen**

*El fenómeno de conurbación generado por el crecimiento económico en el Valle de Aburrá obliga a los gobiernos a implementar políticas que contrarresten los efectos negativos de las economías de aglomeración: ¿qué está haciendo el gobierno para reducir los impactos de las inmigraciones en el territorio?, ¿por qué el Área Metropolitana posee reconocimientos internacionales de innovación en cultura? La investigación se basa en estadísticas sobre condiciones de vida de 10.725 familias, comunicaciones personales con funcionarios públicos de planeación municipal y en fuentes documentales de la administración pública. La investigación concluye que la región crece por la fuerza de la unión social, política y empresarial intermunicipal.*

**Palabras Clave:** Área metropolitana, provincia, ciudades sustentables, ciudades innovadoras, ciudades de aglomeración y calidad de vida.

### **Abstract**

*The conurbation phenomenon generated by economic growth in the Aburra Valley forces governments to implement policies that counteract the negative effects of agglomeration economies, what is the government doing to reduce the impacts of immigration in the territory? why is the Metropolitan Area has international recognition of innovation in culture? The research is based on statistics on living conditions to 10,725 families, personal communications with public officials of municipal planning and in documentary sources of the public administration. The research concludes that the region grows by the force of social, political and business union of its municipalities.*

**Key Words:** Metropolitan area, province, sustainable cities, innovative cities, agglomeration cities and quality of life.

**Artículo:** Recibido el 30 de julio de 2018 y aprobado el 15 de octubre de 2018.

### **Cómo citar este artículo**

Muñoz Cardona, Á. E. (2019). El Área Metropolitana del Valle de Aburrá y las provincias. Retos de unión social y política. *Reflexión Política* 21(41), pp. 175-189. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3319>

*“Las calles y sus aceras, los principales lugares públicos de una ciudad, son sus órganos más vitales. ¿Qué es lo primero que nos viene a la mente al pensar en una ciudad? Sus calles. Cuando las calles de una ciudad ofrecen interés, la ciudad entera ofrece interés; cuando presentan un aspecto triste, toda la ciudad parece triste”*

Jane Jacobs

## **1. Introducción**

Antioquia es una región montañosa, atravesada por dos ramales de la cordillera de los Andes que hicieron de ella, durante la época de la colonia, un lugar de difícil acceso y de imposible florecimiento económico por su inclinada topografía; sin embargo, desde mediados del siglo XIX al XXI se ha consolidado como uno de los departamentos mejor administrados, organizado y de mayor prosperidad en Colombia para sus 6.300.000 habitantes, ¿qué hipótesis explican tales logros? La investigación tiene dos objetivos fundamentales: 1) explicar las razones de crecimiento económico y de calidad de vida en el Departamento; 2) exponer la importancia de las provincias como reto para el control de los fenómenos de conurbación. En otras palabras, responder la pregunta: ¿cuáles son los retos que debe asumir la región para reducir los impactos negativos de las economías de aglomeración en el Área Metropolitana con más de 3.800.000 habitantes?

Para responder las preguntas de investigación, el estudio se dividió en tres partes; en la primera, se abordan 4 de las hipótesis más relevantes que explican el desarrollo de Antioquia; en la segunda, se aborda el desarrollo de Antioquia a partir de la conformación del Área Metropolitana y de las provincias; y en la tercera parte, se abordan los retos del Área Metropolitana a partir de su visión asociativa y de las metas estadísticas de condiciones de vida. Pero, antes de comenzar con la primera parte es necesario aclarar que no todo el que nace en Antioquia posee cultura paisa, ya que, por división política territorial en 1905, a raíz de la crisis política generada por los resultados de la guerra de los mil días que terminó con la pérdida de Panamá, se disolvieron los ocho Estados Unidos de Colombia y se conformaron los Departamentos. Al nuevo Departamento de Antioquia, le fueron asignados territorios de otras culturas y le fueron retirados otros de su misma idiosincrasia, proceso de separación político-administrativa que terminó en 1966.

Entre los asentamientos de otras civilizaciones, las más notables son las del departamento de Córdoba y del Chocó, –que dieron origen al Chilapo, unión del negro con el indígena– asentamientos que se han ido reforzando con inversiones para el crecimiento económico y de bienestar. Bajo el Plan Estratégico Antioquia Visión 2030 en el Golfo de Urabá se desarrollan tres puertos desde el 2017 en asociación público-privada con el sector bananero, Ocean Alliance, la Gobernación de Antioquia, la Universidad de Antioquia y la Escuela Superior de Administración Pública. Los puertos son: Puerto Antioquia, Pisisí en Turbo y Darien international Port en Necoclí.

Desde principios del siglo XVIII, los antioqueños de cultura paisa se asentaron principalmente en tierras aptas para el cultivo del café y del ganado (Restrepo, 2011). Dicha cultura se distingue por sus apellidos, gastronomía, acento lingüístico, religiosidad, capacidad emprendedora, organización territorial, habitacional y de unión político-cultural. Son parte de la cultura paisa más del 80% de los habitantes que conforman los Departamentos de Caldas, Risaralda, Quindío y Cartago en el Valle del Cauca.

Varias son las hipótesis que explican las diferencias de desarrollo y crecimiento económico de Antioquia; algunas evocan el carácter regionalista de su gente y su inclinación natural a ser empresarios y emprendedores; otras hipótesis fundamentan su explicación en el buen aprovechamiento de sus propias riquezas naturales. Sin embargo, la investigación concluye que la hipótesis más acertada para explicar el auge del desarrollo en Antioquia es la capacidad que tienen sus gentes, empresarios e instituciones políticas y sociales para trabajar unidas, en pos de un mismo ideal. Incluso desde antes de los inicios de la elección popular de alcaldes y gobernadores a finales de la década de los años 80s, en el Departamento se han venido trazando los Planes Estratégicos para el Desarrollo a 10 y 12 años (CEPAL y GTZ, 2000), tales como: Antioquia Visión Siglo XXI, Antioquia la Mejor Esquina de América, Antioquia Visión 2020, Antioquia Visión 2030, entre otros.

La investigación siguió los siguientes procesos metodológicos: primero, método histórico, con amplia consulta bibliográfica y de hemeroteca. Segundo, entrevistas a expertos de la planeación municipal del Área Metropolitana y del Departamento, bajo la metodología del “Focus Group” –economistas, ingenieros de





ciudad y arquitectos-. Tercero, análisis de encuestas sobre Calidad de Vida bajo el método estadístico multivariado a 10.725 hogares del sector urbano en asocio con el Área Metropolitana del Valle de Aburrá con una confiabilidad del 98,5% y un margen de error del 1,5%. Cuarto, grupos de discusión y análisis con el apoyo de las 11 alcaldías de la provincia de Cartama, el King's College London, la Universidad de Padova en Italia, el Departamento de Planeación de Antioquia, la Organización Internacional para la Migración (OIM), la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y estudios doctorales realizados al Área Metropolitana dentro de la Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales de París (EHESS).

Finalmente, el grupo de investigación consolidado en COLCIENCIAS agradecen a la ESAP por el apoyo financiero y a la OIM y la USAID por los reconocimientos dados a la investigación.

## **2. Cuatro hipótesis sobre el desarrollo de Antioquia hasta 1986**

La gran ciudad del Área Metropolitana del Valle de Aburrá está integrada por 10 municipios que concentran 3.800.000 habitantes, la segunda ciudad más poblada de Colombia. Por ser una ciudad de aglomeración, en ella se asientan 134.775 microempresas, 13.048 pequeñas empresas, 3.469 medianas empresas y 1.109 grandes empresas, como lo enseñan los informes (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2017; Cámara de Comercio Aburrá Sur, 2017).

La primera hipótesis que busca explicar la expansión del desarrollo industrial en Antioquia durante los siglos XIX y XX que marca el auge económico y social del Departamento, la expresa el inglés Roger Brew (2000); para el historiador la unión de capital de las familias antioqueñas fue el impulso del desarrollo industrial. En el siglo XIX dicha sociedad familiar fue la que facilitó el nacimiento de las sociedades anónimas y las tres primeras bolsas de valores del país –la Bolsa Popular de Medellín en 1901, la Bolsa Comercial de Medellín en 1903 y la Bolsa de Comercio de Medellín en 1929– Las familias se unían para aportar capital en inversiones de alto riesgo como fueron la creación de bancos y la explotación minera, por lo que Brew (2000) afirma:

En un medio inseguro y sin instituciones legales adecuadas, la unión familiar fue esencial, lo que facilitó la confianza de inversión en empresas demasiado grandes para los recursos de un solo individuo. Por otra parte, la familia podía recurrir a las reservas de capital y de conocimientos técnicos de todos sus miembros, quienes consideraban que la confianza mutua y la multiplicidad de actividades significaban la seguridad a largo plazo para todos. Así la familia, además de funcionar como un banco en beneficio de todos los parientes, cumplía las funciones de una institución de seguridad mutua y movilizaba el capital en los diferentes sectores económicos (pp. 81-82).

De igual manera, lo expresa la investigadora del Centro de Investigaciones Económicas (CIE) María Mercedes Botero Restrepo (1985), al afirmar que el surgimiento de los primeros bancos en Colombia se dio en Antioquia gracias a la unión de miembros de las familias antioqueñas que ponían sus capitales ganados en el comercio y en la caficultura, incluso sus tierras y el buen nombre que tenían servían de respaldo en la constitución de nuevos bancos y nuevas monedas. Afirma la economista que durante las épocas de crisis de la economía antioqueña de 1876 los tenedores de billetes acudían a los bancos a cambiarlos, la conversión y los pagos de intereses se cumplieron de manera tan estricta, que aumentó la confianza del público en la banca antioqueña (Botero, 1985, p. 101). Asimismo, ocurrió, a principios del siglo XX, con la quiebra temporal del Banco de Medellín, la cual fue rápidamente cubierta por el resto de los bancos de la ciudad con el fin de mantener la credibilidad de la moneda en todo el territorio y en todo el país para bien de la banca y de la economía antioqueña (Botero, 1985, p. 112).

Este respaldo de confianza y apoyo se refuerza con la creación del Grupo Empresarial Antioqueño GEA en 1978, con el fin de conservar la propiedad empresarial ante las amenazas de pérdida por inversión extranjera –no antioqueños– a través del mercado de acciones en los mercados bursátiles. Estrategia que fortaleció la inversión social de la empresa en la región (Londoño, 2005), y dinamizó el mercado bursátil nacional. En la actualidad en el índice de COLCAP, que mide las 20 empresas de mayor capitalización en Colombia, al menos 12 son del GEA.

La segunda hipótesis, formulada por el ingeniero industrial Nicanor Restrepo Santamaría,

afirma que una de las características principales del desarrollo industrial en Antioquia se basó en la diversificación productiva y de inversión que hacían las familias en actividades complementarias. De igual manera, jugó un papel muy importante la administración profesional de las empresas, las cuales, por lo general, fueron dirigidas por gerentes ajenos a las familias y seleccionados por sus capacidades (Restrepo, 2011, p. 56). Hipótesis que se refuerza con la cultura del empresario antioqueño de aprender de quienes saben y tienen más experiencia; de allí que las asociaciones de empresarios antioqueños con industriales extranjeros funcionaba sin entregarse el manejo total de la empresa, pues el fin de dichas asociaciones era el de aprender nuevas formas productivas y de comercialización. Una vez se dominaba el proceso, los empresarios antioqueños buscaban comprar la participación del extranjero dentro de la empresa (Restrepo, 2011, pp. 59-60).

En Antioquia se observa que la propiedad de las empresas donde se han dado alianzas con extranjeros, con excepción de Almacenes Éxito, sigue estando controlada por los accionistas locales, y la administración continúa siendo ejercida por antioqueños que mantienen un papel activo en las diferentes actividades económicas, tanto nacionales como regionales, y que forman parte de las élites patronales de la región. (Restrepo, 2011, p. 60)

Fue la cultura de conservar la propiedad de las empresas y la disposición de aprender para mejorar lo que facilitó la capacidad competitiva y la permanencia de la gran empresa antioqueña en el medio. Principios administrativos que motivaron la unión empresarial del GEA, organización que hace parte de los concejos directivos en universidades que sirven de apoyo al crecimiento de sus 125 empresas y forman parte de su staff administrativo; se pueden nombrar dentro de estas: la Universidad EAFIT, el Instituto de Ciencias de la Salud CES y la Escuela de Ingeniería de Antioquia (Restrepo, 2011, p. 131). Del mismo modo, el GEA en asociación público-privado es un activo participante con ayudas de capital de riesgo y acompañamiento a jóvenes empresarios y emprendedores sin experiencia comercial en el ex-

terior, a través del programa de acompañamiento empresarial Plan Padrino, Ruta N, Parque Explora, Innova y con prácticas empresariales y laborales a estudiantes próximos a graduarse de la Universidad de Antioquia, Universidad de Medellín y Universidad Pontificia Bolivariana, entre otros centros académicos de reconocida trayectoria en la región.

La tercera hipótesis, expuesta por los historiadores de la economía colombiana (Bejarano, 1984; Melo, 1991), se fundamenta en la riqueza minera y recursos naturales que ha poseído el departamento de Antioquia. La agreste topografía antioqueña dificultó el ingreso de los españoles durante la colonia, lo que facilitó a la región la acumulación de numerario en oro, la conservación de grandes minas de oro, carbón y hierro que facilitaron la inversión en vías para los ferrocarriles. De igual manera, el clima y la riqueza natural de sus suelos favorecieron la producción cafetera y la producción de energía eléctrica por las grandes caídas de agua. Pero, la cualidad más importante del empresariado antioqueño *“es la fuerza del regionalismo que sumada al amor por el territorio han hecho del departamento uno de los más prósperos”* (Melo, 1991, pp. 147-148).

Los dirigentes del departamento se sintieron muchas veces discriminados por los políticos y gobiernos nacionales, y con base en ello iniciaron movimientos multipartidistas orientados a extraer concesiones del gobierno nacional. De igual manera, la dirigencia antioqueña buscaba abrir el camino a la descentralización. (Melo, 1991, p. 147)

Sentir que, por partir de la misma dirigencia patronal, encontró eco en la dirigencia política y en el pueblo raso. Sentimientos que durante toda la historia han alimentado el llamado orgullo paisa de amor por su región, de mantener la propiedad y superioridad en el desarrollo de la industria nacional, y el de ofrecer a sus habitantes la mejor cobertura en servicios de infraestructura social.<sup>1</sup> La fuerza del regionalismo alimentó y alimenta los sentimientos de unidad territorial más que los de exclusión o los del resentimiento; en otras palabras, los sentimientos de resiliencia o de amor propio para la prosperidad territorial. Pero, una de las razones que más alimentó el regionalismo fue la tenencia

1 El regionalismo en Antioquia lejos de ser un problema de racismo o de xenofobia es fundamentalmente una estrategia sociocultural de unión y de protección económica de sus empresas y de las propiedades de sus territorios. Es el medio por el cual se logra la solidaridad para el progreso social, político y económico, como lo afirma el ingeniero industrial Nicanor Restrepo Santamaría (2011) y Coenen-Huther (2004).



de la tierra: cada campesino era dueño de su tajo de tierra y de lo producido por ella. Método de explotación económica basado en el minifundio con mano de obra libre, que para el siglo XIX y principios del siglo XX no existía en el resto del país; lo que ayudó al florecimiento del mercantilismo inglés, a la propagación de las ideas de la libertad de mercado y a la formación del carácter rebelde del antioqueño (Muñoz Cardona y Mayor, 2017, pp. 136-138).

En 1935 las propuestas del gobierno de unificar el sistema universitario colombiano y dar a la Universidad Nacional el derecho exclusivo de otorgar títulos unieron a todos los antioqueños en defensa de la Universidad de Antioquia, considerada por muchos como muy superior a la Nacional. El ministro antioqueño de educación en Bogotá, Luís López de Mesa, ante la propuesta del gobierno nacional afirmó: “Siempre hemos sostenido que, entre los infinitos enemigos mortales de Antioquia en todo el país, ninguno es tan feroz, tan agresivo y tan artero, como el antioqueño que sale de su tierra y logra establecerse con algún brillo en Bogotá” (Melo, 1991, p. 148).

Los crecimientos de la industria nacional, la falta de capacidad del Estado para coordinar la política económica y social y establecer un modelo de desarrollo consensuado (Restrepo, 2011, p. 111), además de los sentimientos de exclusión, dieron pie a las diferencias existentes entre la dirigencia empresarial antioqueña y el gobierno nacional, razones que explican por qué las diferentes asociaciones patronales se gestaron principalmente en Antioquia, tales como: la Sociedad de Agricultores de Colombia (SAC) en 1871, Federación Nacional de Cafeteros (FNC) en 1927, la Asociación Nacional de Industriales (ANDI) en 1944, Federación Nacional de Comerciantes (FENALCO) en 1945, Federación Colombiana de Ganaderos (FEDEGAN) en 1963, Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF) en 1974, la Federación de Aseguradores Colombianos (FASECOLDA) en 1976 y el Grupo Empresarial Antioqueño (GEA) en 1978 como afirma Pécaut (1970, p. 60), igualmente citado en (Coenen-Huther, 2004, p. 82; Restrepo, 2011). Afirma el ingeniero del grupo industrial Suramericana:

(...) la función que cumplían las diversas asociaciones patronales era velar por los derechos de sus afiliados en un marco de libre empresa; representarlos ante el gobierno, los organismos internacionales y las entidades públicas; rechazar

la indebida intervención del Estado e impulsar las iniciativas nacionales que determinen progresos económicos y sociales (Restrepo, 2011, p. 111).

La cuarta hipótesis que busca explicar las diferencias del desarrollo en Antioquia con el país nace de la unión política y empresarial con la iglesia católica. Uno de los principales defensores de esta hipótesis es el sociólogo Jacques Coenen-Huther en *Sociologie des élites*: “una de las mejores formas de apreciar la capacidad de influencia de una élite cualquiera es a través del papel que ella juega en la difusión de una innovación material o sociocultural” (2004, pp. 82, 123). Es decir, al mejoramiento social de la calidad de vida de todos los habitantes. En Antioquia, la lógica que subyace a la unión política y empresarial es el desarrollo local a gran escala, la cual es atravesada por el carácter religioso de los antioqueños. Entre 1940 y 1980 en el Club Unión y en el Club Campestre de Medellín, las élites patronales antioqueñas que frecuentaban estos lugares compartían la misma sensibilidad y reconocían sus necesidades empresariales comunes; lo que les permitía fortalecer relaciones comerciales, y a su vez, pensar en cómo mejorar la de los habitantes del Valle de Aburrá, de tal manera que se pudieran mejorar las relaciones sociales de bienestar *-de amor al prójimo-*, productivas y de empresa, tal y como lo expone Restrepo (2011, p. 79).

Es desde dicho escenario de observación, afirma Coenen-Huther (2004, pp. 54-55), que se da en Antioquia la asociación de la institucionalidad política y empresarial; antes de finales de la década de los años 80, un gran número de concejales, diputados, gobernadores y alcaldes provenían de las familias de las élites antioqueñas, lo cual facilitó la inversión para el desarrollo territorial del Valle de Aburrá sin el abandono de lo social.

Gracias a la labor desplegada por clérigos y a la conservación de unos valores religiosos, la Iglesia católica tuvo fuerte influencia en la vida social y política de Antioquia y mantuvo relaciones muy próximas con las élites patronales, a través de las cuales se emprendieron proyectos comunes y alianzas en diferentes campos como la educación, la acción sindical y la divulgación de su actividad proselitista. (Restrepo, 2011, p. 96)

La iglesia sirvió a la educación y al ascenso social de muchas personas de bajos recursos, entre ellos Marco Fidel Suárez, quien llegó a ser presidente

de Colombia por el apoyo de las élites empresariales de Antioquia, so pena de ser hijo natural. Lo que favoreció el desarrollo de la aviación en Antioquia, el desarrollo de las comunicaciones y de las vías terrestres. Argumenta Nicanor Restrepo Santamaría que la iglesia en el auge económico de finales de los años 30 en Antioquia contribuyó a la formación del trabajador responsable, a través del fomento de los buenos hábitos laborales, tales como: disciplina en el manejo del tiempo, permanencia en el trabajo, repetición ininterrumpida de labores. “La mezcla entre paternalismo y religiosidad fue un sistema en el que el patrón asimiló los rasgos de autoridad del padre de familia, revirtiéndolo con un sustento religioso” (Restrepo, 2011, p. 99), en el que el patrón se sentía en el deber moral cristiano de ayudarlo y protegerlo. De igual manera, afirma Pécaut:

Dicha posición paternalista no tuvo como fin la explotación avasallante del trabajador, más bien fue inspiradora de una justicia social ejercida a través de diferentes programas de bienestar para los trabajadores en aspectos como la salud, vivienda, educación, aprovisionamiento de los hogares, recreación y atención a la familia (Pécaut, 1970, p. 58).

A principios de 1949, por ejemplo, la ANDI fue promotora de un hospital para los trabajadores y sus familias, el hoy Hospital Pablo Tobón Uribe, terminado en 1954 por Coltabaco y Cervunión. De igual manera, la ANDI y la Arquidiócesis de Medellín en 1954 fueron promotoras del subsidio familiar para los hijos de los trabajadores de bajos ingresos; para la administración de dichos recursos se creó en 1954 la Caja de Compensación Familiar de Antioquia (COMFAMA) en Medellín. Las empresas de textiles emprendieron programas de vivienda para los trabajadores mediante la construcción de barrios cercanos a las instalaciones de las fábricas, tales como Bello, Itagüí, La Milagrosa y Buenos Aires. En cobertura de educación básica, varias empresas abrieron escuelas y centros de formación para esposas e hijos de los trabajadores, idea que copió el gobierno nacional y dio paso a la creación del Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA). Incluso algunas empresas abrieron comisariatos exclusivos para los trabajadores y sus familias, allí se ofrecían productos de la canasta familiar a precios subsidiados. El GEA también es impulsor de la cultura, especialmente desde 1978 con el Museo de Antioquia y en 1980 con la creación del Museo de Arte Moderno de Medellín (MAMM).

En el desarrollo de los servicios públicos domiciliarios, la municipalidad de Medellín, a principios del siglo XX fue adquiriendo las diferentes empresas de servicios públicos tanto públicas como mixtas de la región y las agrupó en 1920 en las Empresas Públicas Municipales; en 1955 pasaron a ser Empresas Públicas de Medellín EPM, tal y como lo comentan Restrepo (2011, pp. 102-103) y López en la Revista *Administer*:

La municipalización de los servicios públicos fue el producto de una acometida de la élite antioqueña representada en el Concejo de Medellín, la cual llegó a la plena conciencia, en la segunda década del siglo XX, de que ciertos servicios esenciales en el devenir urbano no deberían ser ofrecidos por particulares, ni siquiera por compañías mixtas. (2005, p. 75)

En la actualidad EPM representa un poco más del 30% de los ingresos corrientes del municipio de Medellín y posee un gran reconocimiento nacional e internacional por su excelente administración pública. A través de EPM más del 97% de los municipios de Antioquia disfrutaban de amplia cobertura en servicios de agua y energía, contribuye con la seguridad energética a través de nuevas inversiones en hidroeléctricas y empresas como la interconexión Eléctrica Nacional ISA, a pesar del revés que tuvo el patrimonio antioqueño en el 2016 con la venta de una de sus filiales, ISAGEN, por el gobierno nacional. Venta realizada por el mecanismo de subasta a un único postor, la multinacional canadiense *Brookfield Asset Management*. En servicios de aseo, las Empresas Varias de Medellín (EMVARIAS) creada en 1964, es una de las mejores del país, contribuyendo con el Área Metropolitana a la sostenibilidad ambiental de la región.

Se concluye que el crecimiento urbanístico de la región ha obedecido a necesidades económicas de expansión de la empresa antioqueña sin estudios propiamente dichos de planeación del territorio, lo que implica la existencia de fenómenos propios de la saturación urbanística de ciudades no pensadas para la gente.

### **3. El Área Metropolitana del Valle de Aburrá: ejemplo de unión**

Con el Acto legislativo 01 de 1986 se dio inicio en Colombia a una forma más amplia de hacer democracia, la elección popular de alcaldes



y de gobernadores abrió las puertas a una mayor responsabilidad política de los votantes en el desarrollo local y regional. El voto programático, plasmado en el Artículo 259 de la Constitución Política de Colombia brinda al votante el poder de decidir con responsabilidad ciudadana el futuro de su región. Sin embargo, la asociación política y empresarial para el crecimiento regional no se termina, por el contrario, se redefine al incorporar a las organizaciones sociales y comunales.

El crecimiento económico de la ciudad de Medellín en el siglo XX creó un fenómeno de conurbación en el cual desaparecen las fronteras municipales de los territorios que integran el Valle de Aburrá. Fenómeno de crecimiento que llevó a la conformación del Área Metropolitana en 1980 como institución que coordina la unión municipal para el desarrollo sustentable y la calidad de vida de sus habitantes. El Área Metropolitana financia los proyectos de bienestar común municipal de acuerdo al avalúo catastral alcanzado. Si la región crece, aumentan los avalúos catastrales, que son cobrados en las tasas de contribución e impuestos directos del predial. De esta manera los municipios están autorizados al cobro de la sobretasa ambiental en un 0.15% según el Artículo 43 de la Ley 99 de 1993, y el 0.2% de sobretasa metropolitana, Literal a, Artículo 22 de la Ley 128 de 1994.

A partir del informe Monitor Medellín en 1990, la región comenzó a trabajar en sus ventajas comparativas locales, bajo el lema "Ciudades Clúster", 23 años antes de la promulgación de la Ley 1626 del 2013 de áreas metropolitanas, (Restrepo, 2011; Ospina e.t., 2007, p. 2; Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2006, p. 5; Castro, 2013, p. 32).

Dos documentos determinantes fueron los informes Monitor Colombia y Monitor Medellín realizados a principios de la década de 1990, en ellos se esclarecieron las bases sobre las que reposa el desarrollo del país, y se muestran los retos que debe afrontar la región para estar posicionada como un eje productivo y competitivo en el ámbito global. De igual manera, se desarrollaron estudios como: "La Ventaja Competitiva de la Actividad Empresarial Antioqueña hacia el Siglo XXI" y "Antioquia Avanza hacia nuevos Esquemas de Desarrollo Empresarial", entre otros, buscando el desarrollo productivo de la región de manera sostenible y dinámica, frente a Colombia y el mundo. Es en todos estos estudios donde se emp-

ieza a vislumbrar y consolidar la iniciativa Clúster como una potente estrategia de desarrollo que permite construir tejido empresarial por medio de la conformación de redes de negocios y la identificación de oportunidades de mercado (Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, 2006, p. 5).

En la conformación y fortalecimiento de las Ciudades Clúster participan las universidades de la región con estudios de investigación en sectores de producción, software, energía, salud, planeación del territorio, sostenibilidad ambiental y convivencia pacífica, tal y como lo afirma Mejía (agosto de 2017). Dichos estudios son financiados e implementados por el sector público y empresarial del departamento. Las Ciudades Clúster se han visto fortalecidas en su capacidad productiva manufacturera con la actividad turística; ejemplo de ello es la Ruta Lechera que con el apoyo de la empresa regional lechera COLANTA, las administraciones municipales y otras empresas turísticas y comerciales de San Pedro de los Milagros, Belmira, Entrerrios, Santa Rosa y Don Matías impulsaron el crecimiento productivo y de empleo de la región. Los municipios de la Ruta Lechera disfrutaron de la valorización de las tierras, generadas por la alta actividad turística y comercial, el mejoramiento de las vías de comunicación intermunicipal e infraestructura social en educación, recreación, cultura religiosa y de salud; en otras palabras, en calidad de vida local. Desde el 2014 la Ruta Lechera ha sido integrada al crecimiento urbanístico del Área Metropolitana a través del sistema de transporte masivo integrado Metro.

Otro de los logros de la Ciudad Clúster con la comunidad está en la conformación de los Centros de Desarrollo Empresarial Zonal (CEDEZOS) los cuales alimentan los Parques de Emprendimiento en los diferentes barrios del Área Metropolitana. Los CEDEZOS alimentan las ideas comunitarias de empresa con BANCUADRA y Banco de los Pobres, que prestan a tenderos, madres cabeza de hogar para pago de servicios a partir de la solidaridad de vecinos. De igual manera, los Parques Bibliotecas y las Unidades de Vida Articulada UVA fortalecen el encuentro ciudadano para la educación, la convivencia y la vida en comunidad con equidad. Los CEDEZOS, BANCUADRA, las UVA, Parques Bibliotecas y de Emprendimiento también cuentan con el apoyo financiero de la empresa privada y de las empresas públicas descentralizadas que financian la educación, la cultura y la salud en el Departamento,

ellas son: EPM, Fábrica de Licores de Antioquia (FLA), Beneficencia de Antioquia y EMVARIAS.

Desde el 2010, la integración regional se estructura con base en la articulación de la planeación intermunicipal para el manejo integrado de los recursos, denominada provincia; ejemplo de lo anterior son Cartama, Sinifaná y Penderisco, San Juan y la de Aguas, Bosques y Turismo. Esta última conformada bajo la Ordenanza 13 del 31 de mayo de 2018. Provincias antioqueñas creadas en conformidad con la Ley 1454 de 2011. La primera Provincia Administrativa y de Planificación (PAP) de Cartama representa una nueva manera de administrar el territorio a partir del reconocimiento de las potencialidades sociales, económicas, culturales y ambientales de las localidades (Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia, 2017). Las provincias, al igual que el Valle de Aburrá llevan el nombre del nacimiento de las fuentes naturales hídricas que las atraviesan, como estrategia de identidad cultural. Ello invita a sus habitantes a conservarla y a preservarla (Prieto, 2017). Esta integración fue reglamentada por la Ley de Descentralización Administrativa 1654 de 1995, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT 1454 de 2011 y la Ley de Regalías 1530 del 2012.

La asociatividad municipal permite articular la municipalidad en la planificación integral del desarrollo sustentable y sostenible del territorio. Integración que cuenta con la participación activa de las comunidades, a través de las organizaciones sociales y comunales. Dicha asociatividad municipal mejora ostensiblemente el crecimiento económico, la sostenibilidad fiscal, la equidad social, la sustentabilidad ambiental y la competitividad. De esta manera, la conformación de PAP buscan en el mediano plazo garantizar adecuadas condiciones de vida de la población, a través de la articulación de servicios públicos domiciliarios, facilitando la ejecución de proyectos y obras regionales, según lo establece la Ordenanza 54 de 2016 de la Asamblea de Antioquia.

Las PAP son una estrategia de crecimiento conjunto de las subregiones para detener procesos migratorios que acrecientan el fenómeno de conurbación en el Valle de Aburrá y dejan sin capital humano a los municipios por la creciente fuga de jóvenes talentosos que van en busca de mejores oportunidades laborales y de estudio; esto retrasa el crecimiento y empobrece aún más a los municipios;

por lo que, el Área Metropolitana y la Gobernación de Antioquia, junto con las Universidades aportan recursos de inversiones para el transporte de mercancías y de conocimientos al fortalecimiento de la descentralización territorial a través de iniciativas de integración administrativa para la planificación local y regional. Por cada peso de inversión que colocan las PAP la Gobernación de Antioquia y el Área Metropolitana ponen otro (Prieto, 2017).

Se concluye que, a partir de 1980, Antioquia comienza a crecer con visión de unión regional y de planeación del territorio, lo que la lleva a la construcción de planes de desarrollo a largo plazo que vincula a todas sus subregiones y compromete a las administraciones públicas locales y a las comunidades en favor del desarrollo futuro de todo el territorio. La primera forma de asociatividad municipal fue el Área Metropolitana del Valle de Aburrá, después le siguieron las provincias de Cártama, San Juan y Sinifaná, Aguas, Bosques y Turismo y la Ruta Lechera.

#### **4. La importancia del Área Metropolitana en el desarrollo del Valle de Aburrá**

Antes de hablar de lo positivo y de los retos que tiene el Área Metropolitana con la construcción de una ciudad para la gente, comencemos con los reconocimientos internacionales alcanzados por la ciudad. En el marco del concurso internacional *City of the Year* organizado por Wall Street Journal la ciudad de Medellín y el Área Metropolitana fue reconocida como la ciudad más innovadora en el 2013. En el 2012 *The Business Destination Travel Awards* de la revista *Business Destination* a través de estudio de encuestas internacionales, 550 compañías y empresarios eligieron a la gran ciudad del Área Metropolitana como el mejor destino de Suramérica para hacer negocios. De igual manera, el Observatorio Económico del Caribe reconoció en el 2012 a Medellín como la ciudad más competitiva entre las 22 principales ciudades capitales de Colombia.

La unión de las iniciativas de políticas públicas: Ciudades Clúster y Área Metropolitana, logra que, los 10 municipios del Valle de Aburrá adelanten proyectos sustentables que benefician al 80% de la población, por ejemplo, en torno a la movilidad, tales como: el Metro, creado en 1979 y que inició operaciones el 30 de noviembre de 1995; el Parque Ecoturístico Arví desde el 2007; el Hospital San Vicente Fundación desde el 2011; el Parques



del Río desde el 2014; Red de Bicicletas Públicas desde el 2014; Cultura Ciudadana o Cultura Metro desde 1988; Mi Río: recuperación y conservación del Río Medellín y su Alumbrado Navideño desde el 2004; Plan básico de Ordenamiento Territorial desde el 2006; más de 500 gimnasios al aire libre de Metro Parque en todo el Valle de Aburrá; Control permanente a la contaminación de las aguas del río del Valle de Aburrá, a las emisiones de gases y niveles de ruido, entre otros, desde 1996.

Por lo anterior la visión del Área Metropolitana es la de ser una región articulada, con oportunidades de desarrollo sustentable para todos sus habitantes, altos niveles de calidad de vida, con una ciudadanía responsable y participativa, que cree y confía en sus instituciones. Para lograrlo urge pensar en nuevas ideas para abordar aspectos cruciales, como diseñar políticas económicas con rostro humano; articular estrechamente las políticas económicas y las sociales; mejorar la equidad y, por último, llevar adelante alianzas virtuosas entre Estado, empresas y sociedad, en todas sus expresiones, para enfrentar la pobreza mejorando el gasto público con transparencia. Todo esto, en un marco que recupere la ética como motor del proyecto de desarrollo y la gobernanza como logro de la sociedad en su conjunto, como lo afirman Mejía (agosto de 2017), Muñoz Cardona (2018, pp. 136-160) y como se referencia en el Plan Integral de Desarrollo Metropolitano (2007, p. 173).

Los recursos alimentarios, energéticos, de recreación, ambientales, entre otros, deben asegurarse de manera equitativa; para ello es necesario equilibrar la interdependencia entre las ciudades, consolidando cambios culturales con relación a la ocupación y uso del suelo e implementando las Directrices Metropolitanas de Ordenamiento Territorial (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, 2007, p. 174; Prieto, 2017).

Para recuperar la ética social y de la administración pública, los líderes sociales deben entender que la inversión social no es asistencialismo, es inversión en infraestructura social: salud, educación, empleo y seguridad hacen parte de la creación de oportunidades de acceso a los beneficios del desarrollo y de generación de espacios que propicien actividades económicas dignas, tal y como lo plantean en sus artículos (Muñoz y Mayor, 2017; Mejía, 2017). Esto espacios son posibles en el marco de las alianzas entre Empresa-Universidad-Estado para la formación académica avanzada, la

innovación y el desarrollo tecnológico, y el estímulo a la aplicación de conocimiento en el contexto regional; además, implica un cambio cultural hacia la relación costo-efectividad en la administración pública y asignación de recursos de inversión (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, 2007, p. 174). En otras palabras, garantizar la transparencia en la gestión pública mediante mecanismos claros de control y altos niveles de calidad de la burocracia, y finalmente, controlar que toda acción se desarrolle en armonía con el medio ambiente (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, 2007, p. 175).

En materia de habitabilidad y calidad de vida el Plan de Desarrollo Metropolitano se propone: atención al déficit de espacio público, revirtiendo las condiciones de degradación de la habitabilidad de barrios, que conducen al desarraigo y falta de identificación por parte de los vecinos y usuarios; revertir las causas principales de habitabilidad por contaminación atmosférica; aumento de la superficie ruidosa; pérdida de confort por inadecuado tratamiento de la vegetación y de ventilación en los espacios públicos; aumento de la inseguridad vial y la congestión (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, 2007, pp. 178,179). También es deber prioritario en el Plan de Desarrollo Metropolitano suplir los déficits de calidad de la vivienda, la reubicación de habitantes en zonas de alto riesgo y el aprovechamiento de los bienes de interés cultural y bienes patrimoniales como espacios de interacción social (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, 2007, p. 179).

El Plan de Desarrollo Metropolitano pretende la construcción de un modelo de ciudad para todos, en el que todos los habitantes de las diez ciudades se sientan incluidos. Esto ha de instrumentarse mediante el concurso efectivo de instituciones organizadas, la integración económica regional, el mercado de trabajo y las organizaciones comunitarias (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, 2007, p. 183). Asimismo, se debe integrar y consolidar la riqueza existente en la biodiversidad de ambientes, desde los más naturales y protegidos hasta los más públicos y urbanos, pasando por el fomento de la noción de ciudad-jardín y la consecuente integración de los espacios privados (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, 2007, p. 185).

Se trata de construir un concepto que va más allá de la redistribución de los ingresos, se habla de justicia en la sociedad; un concepto con-

temporáneo que involucra la libertad política, la eficiencia económica en el uso de recursos públicos y privados y la razonable satisfacción social (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, 2007, p. 186). Lo anterior se alcanza mejor en un clima de interacción cooperativa en el que el voto, la negociación y las acciones compartidas son precedidas de informes transparentes de gestión y en el que las acciones del gobierno son marcadas por la legitimidad (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, 2007, p. 189). Según Mejía (agosto de 2017) las alcaldías del Área Metropolitana y la gobernación de Antioquia han sido las mejor evaluadas a nivel nacional; incluso han contado con niveles de favorabilidad por encima del 82% y una evaluación a su gestión de 3,7. La razón es el desarrollo alcanzado en obras de infraestructura de transporte público, mejoramiento de viviendas, calidad en la educación y de cobertura en servicios públicos.

El Área Metropolitana del Valle de Aburrá al igual que las provincias son un modelo administrativo y de planificación; son un esquema asociativo público-privado para el desarrollo regional sostenible, al respecto afirma Eugenio Prieto Soto en la Editorial “Mejor todos juntos” de El Metropolitano del Valle de Aburrá:

El Área avanza en la tarea de hacer realidad la descentralización política, fiscal y administrativa como instrumento para reducir las desigualdades y las inequidades en los territorios y avanzar definitivamente en la búsqueda de un diálogo que rompa las asimetrías entre el centro y las periferias de nuestro territorio (...) la integración es razón de crecimiento local capaz de contrarrestar la soberbia del centralismo administrativo y la desidia de las autonomías locales. (2017, p. 2)

La asociación municipal con equidad es un modelo de crecimiento en inversiones para la satisfacción de necesidades comunes, en cuanto a movilidad, infraestructura, servicios públicos, vivienda recreación y esparcimiento. La meta del Plan Integrado de Desarrollo Metropolitano es cumplir con las ejecutorias en más de un 95% (Ver Tabla 1).

## 5. Retos de la asociatividad municipal en Antioquia

En cuanto al índice de calidad de vida ICV, la pobreza en el 2016 fue del 14,1%, la más baja desde el año 2007, lo que fortalece y estimula el trabajo conjunto

de líderes sociales y de la ciudadanía con empresarios, academia, y gobierno en pro del bien común de los habitantes del Valle de Aburrá (Ver Tabla 1).

Según el informe de Calidad de Vida, 2300 personas han participado con iniciativas barriales en 168 reuniones para complementar el desarrollo local y otras 1900 personas en 79 encuentros para la construcción de la reglamentación de la planeación del presupuesto participativo (El Colombiano, 15 de julio de 2017, p. 12). El Área pretende mejorar el Índice de Condiciones de Vida Multidimensional ICVM, optimizando el PIB local; también aspira a disminuir el índice de desigualdad del ingreso y bajar la tasa de desempleo, incrementando el indicador de empresas por cada mil habitantes al pasar de 37 en el 2017 a 50 en el 2019. Para ello, se pretende formalizar 24 mil unidades productivas afirma el economista antioqueño (Muñoz, 2018, p. 522).

Las nuevas fuentes productivas con las cuales la región pretende reducir la desigualdad en ingresos y el desempleo deben enmarcarse bajo la idea de *Territorio verde*; esta concentra la movilidad inteligente y la construcción sostenible. Los nuevos negocios de empresas deben ser sostenibles, deben contribuir a la eficiencia energética y a la disposición del agua. En otras palabras, deben contribuir a la idea de *Región inteligente e innovadora*.

La *Región inteligente* integra la planeación urbana, la gestión inteligente de los servicios públicos y la educación. Se debe fortalecer el clúster de salud en medicina avanzada que integra la tríada universidad-Estado-empresa. Las nuevas fuentes productivas deben ser resultado de *Región emprendedora*, que integra a la microempresa con el ecosistema e integra al Valle de Aburrá con otras regiones como la provincia de Cártama que integra 11 municipios, Sinifaná y Penderisco 8 municipios, San Juan 6 municipios al suroeste del Departamento de Antioquia y al Oriente del departamento la provincia del Embalse 5 municipios, en conformidad con la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial LOOT 1454 de 2011.

Las Provincias Administrativas de Planificación (PAP) y las Regiones Administrativas de Planificación (RAP) no son entidades para la competencia de los escasos recursos públicos, sino para ser competentes, es decir, para el fortalecimiento institucional y de la región en el desarrollo con equidad humana y territorial (Prieto, 2017, p.2; Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia, 2017). Los



**Tabla 1.**

Indicadores de condiciones de vida 2008-2020

<b>Metas</b>	<b>Situación inicial</b>	<b>Meta 1. 2010</b>	<b>Meta 2 2012</b>	<b>Meta 3 2016</b>	<b>Meta 4 2020</b>
Límite inferior Yso/N	2.768USD	3.200 USD	3.500 USD	4.200 USD	4.700 USD
Límite superior Yso/N		3.600 USD	4.000 USD	5.000 USD	5.800 USD
Límite inferior IDH	0.78	0.78	0.8	0.83	0.84
Límite superior IDH		0.8	0.83	0.85	0.86
Límite inferior Espacio Público	3.47 M2/hab.	3.8 M2/hab.	4.8 M2/hab.	6.0 M2/hab.	6.6 M2/hab.
Límite superior Espacio Público		3.9 M2/hab.	4.9 M2/hab.	6.1 M2/hab.	6.7 M2/hab.
Límite inferior Espacio Público Verde	5.68 M2/hab.	6.2 M2/hab.	7.5 M2/hab.	8.4 M2/hab.	9.4 M2/hab.
Límite superior Espacio Público Verde		6.6 M2/hab.	7.9 M2/hab.	8.8 M2/hab.	9.9 M2/hab.
Límite inferior Áreas Críticas Contaminadas	8,74				
Límite superior Áreas Críticas Contaminadas					0.0
Límite inferior Satisfacción social con los Gobiernos Locales		70%	72%	75%	80%
Límite superior Satisfacción social con los Gobiernos Locales		75%	77%	80%	85%

**Fuente:** (Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia, 2017; Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, 2007; Plan de Gestión, 2015). El ingreso per cápita anual (Yso/N) está en dólares norteamericanos. El Índice de Desarrollo Humano IDH se mide en una escala de 0 a 1 según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo PNUD. Porcentaje de áreas críticas por contaminación ambiental. Superficie susceptible de recuperación ambiental por mal estado de los recursos como el aire 2.877,33 hectáreas y con suelos erosionados 87,62 hectáreas; lo que equivale al 8,74. Evaluación de satisfacción de la sociedad con los gobiernos locales, calidad de la gestión pública en el Valle de Aburrá. La respuesta a la pregunta de satisfacción es: Excelente, Muy Bueno, Bueno, Regular, Malo. Entre 0% y 59% se considera que el desempeño es Bajo. Entre 60% y 79% se considera que el desempeño es Normal. Entre el 80% y el 100% se considera que el desempeño es Alto (Plan Integral de Desarrollo Metropolitano, 2007).

territorios no se ordenan sólo a través de decisiones políticas sino de la vinculación de todas las fuerzas sociales que la integran; de allí que la nueva ruta del desarrollo está enmarcada por la asociatividad de los territorios como herramienta para la planeación con criterios de sostenibilidad con equidad (Prieto, 2017, p.2; Muñoz, 2018). Una planeación que

consulta las realidades, culturales, económicas, productivas y de competitividad. Actualmente el Área ha logrado consolidar 48 acuerdos y decretos municipales relacionados con desarrollo económico local sostenible (Prieto, 2017).

El Plan Estratégico Metropolitano de Ordenamiento Territorial (PEMOT), reúne los Planes

de Ordenamiento Territorial POT de cada uno de los 10 municipios del Área Metropolitana. El PEMOT intenta mejorar la urbanización y la movilización de los habitantes; se estima que el 58,5% del total de la población antioqueña vive en el Área Metropolitana; de allí la necesidad de todos los municipios de trabajar unidos en bien del ordenamiento territorial a través del PEMOT. Esta institución fue creada en el 2013 con funciones comunes como calidad del agua, vías, transporte masivo, espacio público, clasificación de suelos y densidades habitacionales. En las misionales se consideran las siguientes líneas estratégicas: planeación y gestión para la equidad; calidad ambiental y desarrollo sostenible; movilidad a través del transporte público sostenible, segura y amable y seguridad, convivencia y paz, tal y como lo establece el (Plan de Gestión, 2015, p. 36).

El documento final del PEMOT que prepara al Valle de Aburrá para su desarrollo futuro e integración con los Valles del Oriente y del Occidente, fue presentado a la junta del Área Metropolitana en marzo del 2018 para su aprobación e implementación. Entre los retos y oportunidades que plantea el Área Metropolitana como respuesta asociativa frente a la coordinación del desarrollo humano y territorial, articulada a programas locales, regionales, nacionales y de integración mundial se encuentra este documento final del PEMOT en el Plan de Gestión (2015); en cuatro líneas misionales, dos transversales, diecinueve componentes y treinta seis programas (Plan de Gestión, 2015, pp. 6, 12). Todo este sistema de planificación con un único objetivo: desarrollo con justicia en la sociedad.

El desarrollo sostenible implica atender los problemas de conurbación, principalmente los ambientales en: expansión territorial no controlada de las ciudades; deterioro de los ecosistemas estratégicos regionales; excesos de consumo de agua, energía, suelo y recursos naturales renovables; inseguridad en el abastecimiento de alimentos y materias primas provenientes del sector primario; contaminación del aire, agua y suelo por emisiones, vertimientos y residuos sólidos y líquidos; escasez, baja accesibilidad y deterioro del espacio público y paisaje urbano; localización de viviendas y población en general, en zonas de alto riesgo; desintegración y gestión fragmentada de los

modos y sistemas de transporte, tanto nacionales como regionales, metropolitanos y municipales (Plan de Gestión, 2015, p. 286)<sup>2</sup>.

De acuerdo a la Tabla 2, por cada operación estratégica que compete al Área Metropolitana, desde lo misional y lo normativo, se plantea los siguientes subproblemas específicos que deberán ser atendidos y corregidos para alcanzar las metas planteadas al 2020<sup>3</sup> (Plan de Gestión, 2015, p.p. 193-194).

*Planeación.* Planear para reducir la inequidad humana y territorial, las deficiencias de hábitat afectivo y efectivo del territorio; las deficiencias en la articulación de programas y coordinación del desarrollo armónico, integrado, sostenible y sustentable del Área Metropolitana. En lo empresarial planear para mejorar la logística de transporte terrestre, marítimo, fluvial y aéreo de carga (Ver Tabla 2).

*Calidad ambiental.* Planear con las universidades para reducir el deterioro de la calidad ambiental; la falta de articulación, concertación y sostenibilidad en el uso, aprovechamiento de recursos naturales por parte de la sociedad e insuficiencia en el cumplimiento de las competencias del Área Metropolitana del Valle de Aburrá como autoridad ambiental (Ver Tabla 2).

*Movilidad.* Mejorar la articulación municipal, los diálogos, las concertaciones y la cultura ciudadana, que generan pertinencia con el territorio. Es menester, incluso culturizar a los inmigrantes de otras regiones del país que adolecen de cultura ambiental y de respeto ciudadano (Ver Tabla 2).

*Seguridad, la convivencia y la paz.* Mejorar la capacidad de respuesta del Área Metropolitana e instituciones de control ante recurrentes informalidades, ilegalidades y violencias en la ciudad-región; pero, ante todo, una política municipal de conciliación y prevención a delitos menores entre vecinos (Ver Tabla 2).

*Soporte institucional, gestión y cooperación.* Los diferentes municipios metropolitanos deben hacer acciones conjuntas tendientes a solucionar problemáticas asociadas a la inequidad social y territorial y una deficiencia en la gestión de recursos para cerrar las brechas de inequidad social territorial en educación y salud. Deben exigir a otros departamentos y a la nación cumplimientos

2 Ver Tabla 2.

3 Ver Tabla 1.

**Tabla 2.**

Componentes y Programas: Líneas misionales y transversales.

<b>Línea estratégica</b>	<b>Componente</b>	<b>Programa</b>	
<b>Planeación y gestión para la equidad</b>	Región Metropolitana	1. Planeación metropolitana integral para la articulación regional. 2. Planeación corporativa para el fortalecimiento institucional. 3. Intervenciones integrales del modelo de ordenamiento territorial	
	Integración social y territorial	4. Gestión social, educación y cultural 5. Equipamiento y espacios públicos sostenibles. 6. Estrategia territorial metropolitana de vivienda y hábitat. 7. Desarrollo económico, innovación y turismo sostenibles. 8. Promoción y coordinación de la prestación racional de los servicios públicos a nivel metropolitano. 9. Estrategia territorial de salud pública.	
	Control y vigilancia	10. Fortalecimiento de la autoridad ambiental urbana y colaboración interinstitucional para la gestión territorial rural.	
	<b>Calidad ambiental y desarrollo sostenible</b>	Gestión ambiental	11. Biodiversidad y servicios Eco sistémicos. 12. Producción y consumo sostenibles. 13. Gestión integral de residuos sólidos 14. Gestión integral del recurso hídrico 15. Calidad del aire, prevención y control de la contaminación atmosférica
		Gestión del riesgo	16. Conocimiento y reducción del riesgo 17. Manejo del desastre, gobernanza, educación y comunicación del riesgo.
		Movilidad no motorizada	18. Infraestructura segura e incluyente. 19. Sistema de bicicletas públicas 20. Promoción, educación y cultura de la movilidad
	<b>Movilidad sostenible, segura y amable.</b>	Integración del transporte público	21. Mejoramiento de la calidad y cobertura de transporte público 22. Integración del transporte público 23. Fortalecimiento y modernización empresarial del transporte público
		Logística y transporte de carga	24. Organización logística del territorio
		Seguridad vial	25. Plan metropolitano de seguridad vial con visión "0" (cero).
Conectividad física		26. Mejoramiento de la conectividad de la infraestructura vial.	
<b>Seguridad, convivencia y paz</b>	Seguridad	27. Gestión de la seguridad metropolitana	
	Convivencia	28. Promoción de la convivencia para la integración social	
	Paz y posconflicto	29. Construcción de paz territorial	
	Gestión institucional	30. Fortalecimiento de la institucionalidad metropolitana 31. Mejoramiento y modernización institucional.	
	Gestión metropolitana para territorios inteligentes	32. Fortalecimiento de la capacidad de gestión metropolitana.	
	Cooperación y alianzas	33. Generación de alianzas sinergias para la cooperación.	
	Coherencia organizacional	34. Direccionamiento estratégico de la comunicación para el fortalecimiento y posicionamiento institucional.	
	Información pública	35. Creación y sostenimiento de una agencia metropolitana de información pública	
	Movilización social	36. Dinamización de la participación ciudadana en el ámbito metropolitano.	

**Fuente:** Plan de Gestión, 2015, p.p.197-198.

en las garantías de coberturas mínimas de su población; ya que muchos de los jóvenes niños y personas adultas que son atendidos en salud y educación en el Área Metropolitana del Valle de Aburrá provienen de territorios muy pobres y con altos niveles de corrupción pública (Ver Tabla 2).

*Comunicación pública y movilización social.* Mejorar los procesos de comunicación pública (informativos, deliberativos y movilizadores) para convocar y articular la voluntad y acción comprometida de los diferentes actores involucrados en el desarrollo del Valle de Aburrá (Ver Tabla 2).

## Conclusiones

Si bien antes de 1986 el crecimiento de la región era determinado por las necesidades del mercado y de las empresas que buscaban ser competitivas, sin una planeación del territorio y un compromiso de sus gentes o sociedad civil; después de 1986 el desarrollo de la región ha obedecido a una planeación estratégica del territorio a largo plazo, la cual ha contado a su vez con la unión empresarial público-privada *-partnership-*, en la que la sociedad civil es el jugador sombra más importante para la construcción del territorio. La sociedad civil es el actor político, que a través de las organizaciones sociales y comunales locales inciden en el crecimiento y desarrollo económico de la región con sostenibilidad ambiental.

Antioquia crece porque sus sectores empresariales y políticos trabajan unidos en pos del bienestar común de todos los ciudadanos con equidad y justicia en lo social, como afirma el gerente de Área Metropolitana (Prieto, 2017). Muestra de ello son las provincias de Cártama, Sinifaná, San Juan, de Aguas, Bosques y Turismo; las cuales se han conformado con tres fines específicos: primero, crear cultura ambiental para la preservación de los recursos naturales e hídricos, de allí que sus nombres obedezcan al nombre de los ríos que las atraviesan o circundan; segundo, ir rompiendo las fronteras invisibles de la politiquería para integrarse administrativamente con fines de crecimiento económico y bienestar social para todos. Para tal efecto el Área Metropolitana aporta el 66% de cada proyecto de inversión de los municipios asociados en Provincia. Tercero, el Área Metropolitana busca detener las inmigraciones de antioqueños de municipios cercanos que profundizan en los fenómenos típicos

de las conurbaciones por la falta de oportunidades económicas, de salud y de estudio.

Con todo lo anterior, los 10 municipios del Área Metropolitana son innovadores en cultura política y de innovación social. Formas de organización e integración administrativa que han beneficiado a 50 municipios en mejores oportunidades de empleo, estudio y de salud dentro de sus mismos territorios. No significa lo anterior, que en Antioquia y en Área Metropolitana del Valle de Aburrá, no exista desigualdad o inequidad, significa que la región trabaja para cambiar la cultura del clientelismo político propiciando bienestar empresarial y social; de allí, el legendario arraigo del antioqueño a su territorio (Muñoz, 2018). Significa, de acuerdo a informes del rector de la Universidad EAFIT, que los antioqueños creen más en sus gobernadores, alcaldes y concejos. Significa que las inversiones se ven reflejadas en el crecimiento y desarrollo de la ciudad y en los niveles de cobertura, por lo que evalúan la corrupción regional en menor porcentaje al nacional (Mejía, 2017).

## Referencias

- Bejarano, J.A. (1984). *“La Economía”*. Manual de Historia de Colombia. Bogotá: Instituto Colombiano de Cultura, Tomo III, pp. 17-77.
- Brew, R. (2000). *El desarrollo de Antioquia desde la independencia hasta 1920*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Botero, M.M. (1985). Instituciones Bancarias en Antioquia. 1872-1886. Medellín. *Revista Lecturas de Economía*, No 17., pp. 45-147.
- Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia. (2006). Clúster una estrategia para crear ventaja competitiva (Documentos Comunidad Clúster No. 1). Medellín: Taller de Edición.
- Cámara Comercio de Medellín para Antioquia. (2017). Estadísticas de la composición empresarial. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia.
- Cámara de Comercio del Aburrá Sur. (2017). Estadísticas de la composición empresarial. Sabaneta: Cámara de Comercio Aburrá Sur.
- Castro, F. (2013). *20 Años de políticas de competitividad en Colombia*. Bogotá: Fedesarrollo.
- CEPAL y GTZ. (2000). *La gestión del desarrollo en Antioquia, Colombia*. Santiago de Chile: CEPAL.



- Coenen-Huther, J. (2004). *Sociologie des élites*. Paris: Armand Colin.
- DANE. (2015). *Proyecciones demográficas poblacionales*. Bogotá: Departamento Nacional de Estadística.
- Departamento Administrativo de Planeación, Gobernación de Antioquia. (2017). Informe final de las propuestas de implementación acordadas en los talleres de aprendizaje sobre las provincias en Italia y su aplicación en la provincia administrativa y de planificación -PAP- de Cártama. Medellín.
- El Colombiano. (15 de julio de 2017). Metro: Informe Ciudad. Informativo noticioso.
- Londoño, C.F. (2004). Grupo empresarial antioqueño. Evolución de políticas y estrategias 1978, 2002. *Revista Escuela de Ingeniería de Antioquia*, No 1, pp. 47-65.
- López, J.C. (2005). La gestión de la empresa pública: lecciones de una empresa de servicios públicos. *Revista Administer*, (7), pp. 70-80. Mejía, J. (agosto de 2017) Un camino hacia la integridad. *Encuentro Nacional de Concejales*. Encuentro llevado a cabo en Medellín, Colombia.
- Melo, J. (1991). "La política antioqueña 1904-1946". Historia de Antioquia. Medellín: Suramericana de Seguros. Segunda reimpresión. Artículo pp. 143-175.
- Muñoz Cardona, Á.E., y Mayor, P. (2015). The SME or MPYME in Latin America, Japan, European Union, United States and the Cluster in Colombia. *International Journal of Humanities Social Sciences and Education (IJHSSE)*, 2 (6), pp. 1-16.
- Muñoz Cardona, Á.E. (2009). Macroeconomía y desarrollo. Medellín: Ude@, programa de formación continuada, Universidad de Antioquia, Facultad de Ingeniería.
- Muñoz Cardona, Á.E., y Mayor, P. (2017). Las Juntas de Acción Comunal del Municipio de Itagüí en el desarrollo local. *Revista Administración & Desarrollo*, (1), pp. 49-66.
- Muñoz Cardona, Á. E. (2018). Descubriendo la economía. ¿Cómo lograr crecimiento y bienestar en economías locales? Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública, ESAP, Facultad de Investigaciones.
- Ospina, T., Ospina, O., y Velásquez, J.A. (2007). Comisión Tripartita: Acuerdo de Voluntades. Medellín: Cámara de Comercio de Medellín para Antioquia, Alcaldía de Medellín y Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Pécaut, D. (1970). *Entrepreneurs, syndicalisme et pouvoir politique local: le cas de Medellín*. Paris: Recherche Coopérative, Villes et Régions en Amérique Latine, No 1, p.p. 57-68.
- Plan Integral de Desarrollo Metropolitano. (2007). Hacia la integración regional sostenible 2008-2020. Un Plan del Área Metropolitana del Valle de Aburrá. Medellín: Oficina Asesora del Área de Comunicaciones Área Metropolitana del Valle de Aburrá, METROPOLI.
- Plan de Gestión. (2015). Territorios integrados 2016-2019. Área Metropolitana Valle de Aburrá. Medellín: Oficina de Planeación del Área Metropolitana del Valle de Aburrá.
- Prieto, E. (2017). La fuerza de la asociatividad. El Metropolitano del Valle de Aburrá. Editorial, Área Metropolitana Valle de Aburrá.
- Restrepo, N. (2011). Empresariado antioqueño y sociedad, 1940-2004: influencia de las élites patronales de Antioquia en las políticas socioeconómicas colombianas. Medellín: Universidad de Antioquia, Colección Clio.



**"DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA"**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 100x100cm

**Año:** 2016

# Miedo y sentido de pertenencia del territorio del estado-nación colombiano

## *Fear and sense of belonging of the Colombian state-nation territory*

**Carlos Eduardo Rojas Rojas** 

Universidad de Caldas

carlos.rojas\_ro@ucaldas.edu.co

### **Resumen**

*Este escrito se ocupa del miedo y el sentido de pertenencia del territorio del Estado-nación colombiano y es uno de los productos de una investigación<sup>1</sup> que se realizó con base en el modelo conceptual nombrado Emoterras, cuyos rasgos generales se presentan en la introducción. Inicialmente, se exponen los hallazgos a partir de una de las objetivaciones del miedo: el Palacio de Justicia localizado en la Plaza de Bolívar de Bogotá. Luego se abordan el gobierno desde el miedo a la democracia y al pueblo; y los miedos de los sectores subalternos y la defensa de sus derechos. Adicionalmente, se presenta un apartado titulado del miedo al terror: violencia política y acciones de las víctimas, y se finaliza con el paso del miedo a la subjetivación de la esperanza; para concluir que el miedo ha obstaculizado la formación del sentimiento de pertenencia de los territorios del Estado-nación colombiano.*

**Palabras Clave:** Emoterras, objetivación del miedo, institucionalización del miedo, terror, víctimas, Colombia

### **Abstract**

*This paper deals with the fear and sense of belonging of the Colombian nation-state territory, this is one of the products of a wider investigation that was carried out based on the conceptual model named Emoterras whose general features are presented in the introduction. Initially, presents the findings from one of the objectifications of fear, the Palace of Justice located in the Plaza de Bolívar of Bogotá, then treated the government from the democracy and the people fear, and the fears of the subaltern sectors and the defense of their rights; In addition, presents a section entitled fear of terror: political violence and actions of the victims; and ends the passage of fear to the subjectification of hope. Concluding that fear has hampered the formation of the feeling of belonging of the territories of the Colombian nation-state.*

**Key Words:** Emoterras, objectification of fear, institutionalization of fear, terror, victims, Colombia

**Artículo:** Recibido el 26 de febrero de 2018 y aprobado 19 de febrero de 2019.

### **Cómo citar este artículo**

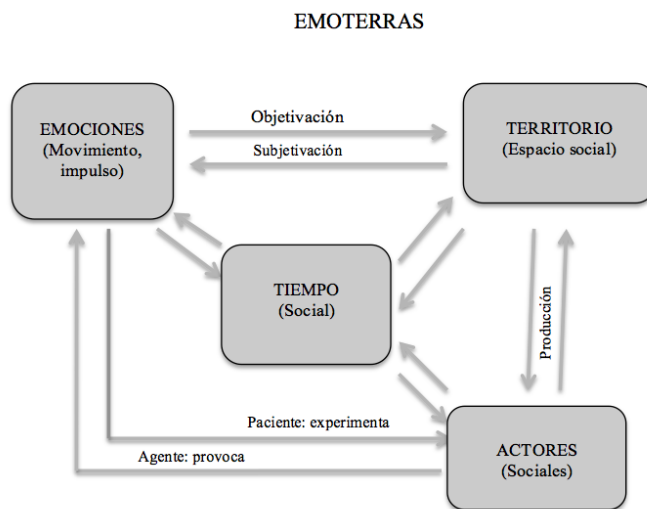
Rojas Rojas, CE. (2019). Miedo y sentido de pertenencia del territorio del estado-nación colombiano. *Reflexión Política* 21 (41), pp. 191-205, DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3251>

<sup>1</sup> Se trata de la tesis titulada *Emoterras del Estado-nación colombiano* realizada en el Doctorado en Estudios Territoriales de la Universidad de Caldas, misma que fue distinguida como Meritoria.

## Introducción

El miedo es una de las emociones relacionadas con el sentimiento de extrañamiento de los territorios del Estado-nación colombiano. Este es uno de los hallazgos de una investigación que se fijó como objetivo determinar las emociones vinculadas con el sentimiento de pertenencia o de extrañamiento de dicho territorio<sup>2</sup>; para ello se concibió un modelo conceptual denominado Emoterras, mediante el cual es posible comprender las relaciones entre emociones y territorio, y aplicarlo a distintas escalas, momentos históricos y actores sociales.

Como puede apreciarse en la Figura 1, el modelo lo conforman cuatro conceptos: emociones, territorio, actores y tiempo, así como las relaciones entre ellos: objetivación (emociones emplazadas en un territorio), subjetivación (emociones que suscita un territorio), producción del territorio y de los actores sociales, experimentación y provocación de emociones por parte de distintos actores sociales.



**Figura 1.** Modelo EMOTERRAS. Elaboración propia.

Las emociones se entienden como una forma de la experiencia en que las percepciones del mundo circundante (objeto), o su evocación en la memoria, impulsan al movimiento. Les atribuimos cierta razonabilidad, involucran creencias y pensamientos evaluativos con respecto al objeto, pueden producirse mediante el discurso; las emociones mismas pueden evaluarse y, también, educarse (Nussbaum, 2006).

El miedo, en particular, surge ante un peligro que se advierte como inminente (Aristóteles, 2013), se objetiva en un territorio por medio de construcciones u otras clases de emplazamientos con las cuales un determinado actor, en calidad de paciente, busca protegerse, mientras que, en calidad de agente, puede provocar el miedo en otros recurriendo a intrusiones en sus respectivos territorios que, por lo general, son violentas y desembocan en el terror.

Por territorio se comprende la objetivación de la acción social humana en la superficie terrestre. Las relaciones políticas, económicas, sociales o culturales entre los integrantes de un grupo humano determinado, toman cuerpo en los territorios y comprenden aspectos tales como la apropiación, los límites, la defensa, los conflictos, las concepciones, las clasificaciones, las escalas, los sentidos, las funciones (Monet, 2013; Zambrano, 2013).

El territorio del Estado-nación es el espacio geográfico gobernado por el complejo institucional (ejecutivo, legislativo, judicial) que ejerce el monopolio legítimo de la fuerza, la justicia y la tributación

<sup>2</sup> Mientras que al producir un territorio los actores sienten que éste les pertenece o que son parte de él, el sentimiento de extrañamiento hace referencia a lo opuesto: el territorio que han producido les resulta extraño, no es de ellos ni se sienten parte de él.





para mantener un orden determinado entre grupos sociales que permanecen en conflicto para consagrar y ejercer sus derechos. El territorio del Estado no siempre se corresponde con el de la nación (Weber, 1997; Habermas, 1998).

Los actores son sujetos capaces de lenguaje y acción (Habermas, 1999), producen territorios y experimentan emociones tanto como son producto territorial y emocional. En el caso de las emoteras relacionadas con el sentimiento de pertenencia del territorio del Estado-nación, los actores pertinentes son: los ciudadanos, los nacionales, las comunidades, las organizaciones sociales y los partidos políticos.

Las emociones, los territorios y los actores tienen cada uno su temporalidad y convergen en un momento histórico determinado; también se encuentran variadas concepciones y experiencias del tiempo y es posible determinar distintas vivencias con respecto a su duración, intensidad, frecuencia o ritmo. Para entender el papel de la memoria y de la incertidumbre con respecto al porvenir en la producción de las emociones y los territorios, resulta fructífera la comprensión del tiempo como interpenetración de pasado y futuro en el presente (Cassirer, 1968).

Para el estudio del miedo en la escala nacional se consideraron varios lugares y objetivaciones (edificaciones, placas, monumentos e instalaciones); finalmente se seleccionó el Palacio de Justicia, localizado en la Plaza de Bolívar de Bogotá, dada la riqueza de elementos que remiten a acontecimientos significativos para distintos grupos humanos en el proceso de construcción del Estado-nación colombiano, desde el momento de su declaratoria como Estado independiente en 1810. Estos elementos muestran algunas continuidades con el régimen colonial y no están relegados al pasado sino que están vivos en la memoria, marcan las decisiones y acciones futuras, y son susceptibles de una comprensión de carácter histórico hermenéutico.

Dada la conflictividad entre los distintos actores sociales, se buscó precisar el miedo de los sectores dominantes y de los subordinados (en tanto pacientes), así como las formas en que los primeros (en tanto agentes) han gobernado el territorio haciendo uso de la emoción en cuestión, y las formas en que los segundos han enfrentado el miedo, se han organizado y continúan buscando las formas de ejercer sus derechos.

Se acudió a fuentes primarias y secundarias, se realizaron visitas a los lugares objeto de estudio en las que se recogieron testimonios de diferentes tipos de usuarios (guías turísticos, comerciantes, turistas, transeúntes), se recopilaron narraciones sobre los sucesos acaecidos en cada uno de los lugares, se organizó un archivo fotográfico del cual se seleccionaron algunas imágenes que permitían apreciar los fenómenos de objetivación y subjetivación de la emoción estudiada; se decidió partir de la objetivación más reciente para luego irse sumergiendo en las más antiguas.

### **Objetivación del miedo**

En el costado norte de la plaza de Bolívar está el Palacio de Justicia, es el tercer edificio destinado para servir de sede a las altas cortes, fue puesto en servicio en el año 2000 luego de siete años de construcción y del silencioso desmonte pieza por pieza de su antecesor.

El segundo edificio se había comenzado a construir en 1960 y se puso en servicio sin que se hubiera finalizado la obra. En su interior se desarrollaron los luctuosos acontecimientos del 6 y 7 de noviembre de 1985: la toma armada por el grupo guerrillero M-19, la retoma de las fuerzas armadas, el asesinato de 98 personas, 11 de ellas magistrados, la desaparición de otras 11 personas y el incendio (Figura 2) con todo y ocupantes (secuestradores y rehenes); hechos todos que han buscado sumergirse en el olvido.

El primer edificio fue construido en el costado occidental de la Plaza (sobre la carrera octava), funcionó de 1920 a 1949 cuando fue incendiado luego del asesinato del dirigente liberal Jorge Eliécer Gaitán a pocas cuadras de la plaza.

Estos antecedentes violentos marcaron el diseño del actual Palacio de Justicia en términos de miedo y olvido como lo ilustra la arquitecta e historiadora Tania Maya Sierra. Entre los mecanismos de defensa ante el peligro están: evadir los sucesos o condiciones atemorizantes, callar, olvidar o no querer recordar, mantenerse alerta, buscar protección y protegerse. Estos mecanismos se activan cuando la sospecha del peligro inminente puede ser confirmada y se refuerza con los hechos del pasado:

A partir de dicha recurrencia, el miedo se instala y en consecuencia se busca que la protección sea permanente. Entre las estrategias de protección



**Figura 2.** Incendio del Palacio de Justicia visto desde la Casa del Florero. Bogotá, 6 de noviembre de 1985. Periódico El Tiempo, 2015.

prima la de no demostrar el miedo; por lo tanto, es necesario ocultarlo, una de las formas para lograr este objetivo es camuflarlo (Maya, 2007, p. 24).

El camuflaje o enmascaramiento del miedo en el actual Palacio de Justicia se expresa, según Maya, en un aparente carácter abierto del edificio, conforme con su función de edificio público, pero que sólo se puede apreciar en el acceso mismo al palacio y no desde la Plaza de Bolívar, de la cual está separado por un muro con el cual se intentó salvar el desnivel existente entre las carreras séptima y octava. Otras formas de enmascaramiento son el fallido intento de imitación del Capitolio Nacional o el esfuerzo por borrar cualquier reminiscencia del edificio anterior.

A juicio de Tania Maya, la seguridad, como respuesta al miedo, no sólo fue el objetivo primordial sino que desplazó la expresión arquitectónica del palacio como símbolo del poder judicial, que tampoco cumple con su carácter de edificio público. La prioridad a los accesos, los sistemas de circulación, los tipos de recorridos internos, la ubicación y número de los puntos fijos llevaron a una construcción laberíntica; se diferenciaron los accesos y circulación de magistrados y del público; se contemplaron las tácticas de evacuación tales como desalojo de ascensores, oficinas, los restantes espacios y del edificio; los sistemas constructivos, la tecnología, el tipo y la calidad de los materiales, los mecanismos para el control de los accesos, uso de equipos y demás dispositivos de seguridad como alarmas, cámaras, sensores, son todo un conjunto de medios que garantizan la protección.

Para Maya, al nuevo Palacio pudo dársele un carácter conmemorativo como lo sugirió Carlos Medellín, hijo de uno de los magistrados inmolados:

Al fin y al cabo, los magistrados, magistrados auxiliares y trabajadores asesinados, jamás abandonaron el Palacio. Los funerales de entonces fueron algo más simbólico que real. La mayor parte de los cadáveres desaparecieron con el fuego. Muchos de los cuerpos no fueron encontrados. Las cenizas fueron colocadas en los ataúdes (Maya, 2007, p. 22).

### **El gobierno desde el miedo a la democracia y al pueblo**

En la fachada de este tercer edificio, al igual que en el anterior, están esculpidas estas palabras de Francisco de Paula Santander: “Colombianos: las armas os han dado la independencia, las leyes os darán la libertad” que, contrastadas con los hechos que allí se han desarrollado, traen a la memoria las palabras del constitucionalista Hernando Valencia Villa: “En este sentido puede afirmarse que el Estado colombiano tiene una estructura bolivariana y un estilo santanderista, es decir, un marco autoritario y un carácter legalista o un esquema rusioniano y jacobino y una manera benthamista” (Valencia, 2010, p. 117).

Para Valencia, el miedo a la anarquía, el excesivo celo puesto en mantener el orden social, es uno de los factores que explican que los colombianos nos hayamos mantenido precisamente en lo contrario: la violencia en medio de una democracia restringida.



La participación política que se aparte del orden y disciplinamiento ha sido considerada por las clases dominantes como una, en palabras de Santander, desastrosa anarquía frente a la cual han recurrido a distintas medidas para frenar la libertad de los súbditos: el voto censatario y la negación del mismo a las mujeres, las permanentes reformas legales que se presentan como solución a los problemas pero que luego se incumplen al no ponerlas en práctica, el uso reiterado (permanente) de los recursos de excepción tales como el estado de sitio de la Constitución de 1886, entre otros.

Valencia llega a estas conclusiones luego de adentrarse en el estudio de las 16 constituciones nacionales expedidas entre 1811 y 1991, con las 89 reformas introducidas hasta 1997, para mostrar las distintas correlaciones entre dominación y hegemonía en la construcción del Estado-nación en Colombia.

Estos conceptos los toma de Antonio Gramsci quien:

Distinguí dos funciones principales en el Estado: la dominación, que es el control físico, corporal de la población dentro del territorio, usualmente por medios militares y policivos; y la hegemonía, que es el control intelectual y moral del pueblo de una nación a través de la ideología constitucional y legal (Valencia, 2010, p. 82).

Valencia y Liliana Estupiñán (2001) comparten el argumento según el cual primero construimos Estado y luego nación, Valencia se lo adjudica a Simón Bolívar:

El caudillo venezolano fue el primero y el mejor entre los padres fundadores en darse cuenta de que el problema principal que encaraban era que no había una nación con base en la cual pudiera construirse un Estado y menos aún constituirse y gobernarse una república. La tarea por hacer, por consiguiente, era doble: primero, construir el Estado antes que la nación, y segundo, extraer la nación del Estado (Valencia, 2010, pp. 95-96).

Valencia juzga que en los territorios liberados del dominio español no existían naciones modernas dado que se trataba de sociedades altamente heterogéneas y jerarquizadas, por lo cual las formas de la democracia constitucional importadas de Europa y Norteamérica fueron consideradas por los líderes independentistas como garantía de unidad nacional, orden político

y estabilidad legal; elementos estos que permitirían producir la integración cultural y económica tanto de la población como de su territorio y, luego sí, conformar un régimen republicano.

Según Valencia, los estados nacionales modernos en Europa son comunidades de origen que gradualmente modificaron su economía y su cultura para, gracias al ingenio de la burguesía, transformar el criterio de legitimación del poder público y crear el Estado moderno en unos territorios determinados. En nuestro caso, en América, las naciones vienen dadas como comunidades de destino, grupos humanos que primero cambiaron la forma de legitimación del poder público, crearon Estado, y luego buscaron transformar su economía y su cultura en unos territorios determinados. En otros términos, allá en el territorio de la nación se crea el territorio del Estado, mientras que aquí en el territorio del Estado creamos el territorio de la nación.

Para el jurista, nuestras sociedades altamente heterogéneas y jerarquizadas son la expresión de la ausencia de nación. Encuentra grupos humanos que han roto las cadenas de la esclavitud y con ellas todas las instituciones coloniales, que tienen ante sí la tarea de formar nuevas instituciones y las personas que las pongan a funcionar, a partir de elementos raciales heterogéneos, requieren construir una cultura común y apropiarse de una extensa, fértil y agreste geografía.

Sintetiza con estas palabras del intelectual José María Samper, político y cofundador de la Universidad Nacional de Colombia en el siglo XIX:

Una sociedad compuesta de muy heterogéneos elementos (un reducido número de españoles peninsulares, otro mayor de españoles criollos, y otro muy considerable de indios abyectos, negros esclavos y mestizos diversos); sociedad compuesta de poco más de un millón de almas, difundida en un territorio de 140 millones de hectáreas, sin vías de comunicación, ni industria, ni comercio, ignorante en extremo, y que súbitamente salía del limbo del régimen colonial para pasar al cielo de la independencia republicana (Valencia, 2010, p. 87).

Darle forma al Estado para construir nación implica: transformar la esclavitud y el servilismo en ciudadanía, superar las diferencias raciales en cultura común; la ignorancia en educación; la geografía fragmentada, indómita e incomunicada en territorios apropiados y comunicados por medio

de actividades productivas y, de esta manera, constituir la *res publica*, el bien común.

Al igual que Estupiñán, Valencia considera que esta es una tarea aún por realizar: el Estado se ha convertido en el instrumento de dominación de pequeños grupos u oligarquías que no han podido o no han querido administrar personas y territorios haciendo uso del otro recurso del que disponen: la hegemonía.

Este predominio del recurso de la dominación sobre la hegemonía podría explicarse por el miedo a la democracia, que para Valencia constituye el *ethos* de la clase dirigente colombiana a lo largo de la historia y que resulta ser complementaria del desprecio expresado en las ya citadas palabras de José María Samper.

Francisco de Paula Santander, quien se formó bajo la influencia del utilitarismo de Bentham, en 1821 manifestaba:

Me gusta mucho la opinión de usted de que si dejamos a los pueblos en absoluta libertad, volveremos a la antigua desastrosa anarquía, y que es preciso hacerlos libres contra su voluntad; tal ha sido el principio que me ha dirigido para frenar un poco la libertad de los súbditos [...] y enseñar al pueblo a obedecer ciegamente, y que después es entrar en adoptar todas las instituciones liberales de un pueblo verdaderamente libre (Valencia, 2010, p. 123).

Con matices y variaciones, este miedo ha sido común a los distintos sectores dominantes que, habiendo adoptado todos la ideología liberal, se distinguen entre republicanos e individualistas: los primeros más afines a la doctrina francesa, afincan la soberanía en la nación y se inclinan hacia los modelos representativos de la democracia y de organización centralista del estado; los segundos, con sus simpatías puestas en los nacientes Estados Unidos se declaran individualistas, partidarios de modelos democráticos participativos y de una organización federativa o regionalista del Estado.

El miedo también se deriva de las distintas lecturas de situaciones concretas. Antonio Nariño, quien promovía la independencia total de España, propugnaba por el centralismo como forma eficiente de administrar los exiguos recursos de las nacientes repúblicas y para enfrentar el peligro de la reconquista española. Por su parte, Camilo Torres Tenorio, quien inicialmente era partidario de una mayor participación dentro del régimen monárquico,

desestimaba la reacción violenta del monarca español y se unió a los sectores federalistas.

Estas diferencias doctrinarias que tendrían luego a Bolívar y a Santander como máximos exponentes, darían paso a la formación de los partidos liberal y conservador, para los que sus diferencias pasan a segundo plano cuando sienten amenazadas sus posiciones de dominio y cuando consideran que la participación de sectores subalternos pone en peligro el orden tan difícilmente construido.

Fernán González coincide en que la Independencia americana planteó el reto de inventar y construir el sentimiento nacionalista pero, agrega, tenía el obstáculo del llamado miedo al pueblo:

Otro de los rasgos de la América hispana fue la multiplicidad de caminos de independencia, pues en muchas de las futuras naciones el temor a la insurgencia de las clases populares, ejemplificada en las revoluciones de Francia y Haití, llevaba a las élites criollas a desconfiar de la independencia (2016, p. 111).

Para González, el miedo al pueblo tenía antecedentes en la colonia. Entre las élites criollas había quienes se oponían a la Independencia pues encontraban que, como en Francia, el terror era uno de los recursos para imponer la revolución: “La dictadura del Terror y la feroz represión de movimientos contrarrevolucionarios, como el de la Vendée, atestiguan el rechazo que encontraban los esfuerzos de los revolucionarios por instituir formas de gobierno directas y centralizadas” (González, 2016, p. 118).

El historiador sostiene que es necesario realizar un análisis multiescalar y diferenciado en el tiempo y el espacio, conclusión a la que llega luego de encontrar las limitaciones de la hipótesis inicial sobre la pérdida del monopolio de la fuerza y de la justicia, según la cual, en las áreas centrales y de más antiguo poblamiento se presentaban bajos índices de violencia y altos niveles de institucionalidad estatal; mientras que en las zonas periféricas y de poblamiento más reciente (colonización campesina espontánea y barrios marginales de las ciudades), se encontraban altos índices de violencia y bajos niveles de institucionalización estatal. Propone entonces el concepto de presencia diferenciada del Estado que:

Se concreta en diversos grados de estatización e institucionalización nacional de la vida política, a los cuales corresponden variados tipos de



relaciones entre el Estado central y los poderes locales y regionales. Tal diversidad se refleja asimismo en maneras diferenciadas de ejercicio de la ciudadanía y en diversos estilos de cultura política, que rompen con la concepción abstracta y homogeneizante de los textos constitucionales y de las teorías de la ciencia política convencional (González, 2016, p. 29).

González se aparta de las visiones catastrofistas sobre el Estado colombiano tales como las del colapso parcial, el Estado fallido o la cooptación mafiosa del mismo. Sustenta que estas concepciones suponen al Estado como una obra ya concluida con la Constitución de 1886, o el fracaso en su conformación, o el poder de captura de los entes estatales por parte de narcotraficantes y paramilitares; mientras que las investigaciones de su equipo del caso colombiano y el estudio de los casos europeos, muestran que no hay una única forma de conformación del Estado, sino que obedece a las condiciones espacio-temporales de cada uno de ellos. Así pues, ni ha colapsado ni es fallido, simplemente está en un proceso de construcción que es preciso conocer más a fondo.

Propone una mirada más procesual de la formación del Estado en Colombia que permita entender las diferentes conexiones entre los órdenes local, regional y nacional en lo social, económico, cultural y político, además de dilucidar los nexos entre los aspectos estructurales y subjetivos de la vida social en diferentes momentos de su desarrollo.

Son aspectos estructurales: 1) La configuración social de las regiones, su poblamiento, cohesión y el problema agrario; 2) La integración territorial y política de las regiones y sus pobladores mediante el bipartidismo; y 3) Las tensiones y contradicciones de los dos anteriores, y la incapacidad del régimen político para tramitarlas adecuada y pacíficamente.

Los factores subjetivos serían las interpretaciones que personas y grupos sociales hacen de esas tensiones, sus (sic) valoración de las mismas tiene que ver con sus hábitos de pensamiento, sus preconcepciones y marcos ideológicos, que finalmente arrojan opciones y decisiones voluntarias frente a la situación así diagnosticada. (González, 2016, p. 27).

El miedo al pueblo, a la democracia, a la participación política de los sectores subalternos

que se asimilan con anarquía o insurrección, han sido parte de dichos hábitos de pensamiento o el *ethos* de los grupos dominantes durante la época republicana y que heredaron del régimen colonial.

### **Los miedos de los grupos subalternos y la defensa de sus derechos**

En los primeros años de la república los indígenas temían perder sus tierras (resguardos) y los afrodescendientes, no encontrar medios de vida que les garantizaran ejercer su libertad recién adquirida. Esto no significa que estos grupos hubieran sido actores pasivos durante el régimen colonial, al contrario, conocían y hacían uso de la legislación y del sistema judicial, estaban atentos a los cambios y a las diferencias entre las élites locales, y de estas con el gobierno monárquico de la metrópoli, para enfrentar sus miedos y defender sus derechos. La antropóloga e historiadora Marcela Echeverri encontró que: “indios y esclavos buscaron beneficiarse de las circunstancias políticas y dar forma a sus derechos a través de su constitución en aliados de los realistas” (Echeverri, 2009, p. 47).

Señala que entre 1808 y 1820 la comunidad indígena de Los Pastos se alió con Miguel Tacón, gobernador de la Provincia de Popayán, el capitán de las milicias de Barbacoas, Gregorio Angulo, y el Protector de Indios, Juan Díaz Gallardo, con quienes concertaron la condonación del tributo (abolido por la Constitución de Cádiz) a cambio de sus servicios como soldados en la defensa de Popayán; enfrentamientos que ganaron en dos oportunidades al Ejército de Quito.

Las autoridades españolas se aliaron con indígenas y esclavos pero, al tiempo, desconfiaban y les temían: “existía el precedente de rebeliones indígenas en el distrito de Pasto en 1781 y 1800 [...] como lo demuestra el temor de Tacón, la desconfianza del gobierno frente a los indios explica la desesperada necesidad de asegurar su colaboración con la causa real” (Echeverri, 2009, p. 50).

Estos temores también acompañaron a las autoridades de los grupos subalternos como lo ilustra Echeverri: los caciques rechazaron la condonación del tributo a los indígenas puesto que implicaba la pérdida de su poder, argumentaban que se estaba generando la discordia, división y rebelión entre sus pueblos.

Los grupos subalternos han tenido sus propios miedos: las comunidades indígenas a perder

sus resguardos, los colonos a perder sus tierras y al consecuente descenso de sus condiciones de vida, y los afrodescendientes recién emancipados a volver a la esclavitud.

El historiador James Sanders en su estudio del Estado del Cauca durante la segunda mitad del siglo XIX, cuando en el país regía el modelo federal (1863 a 1885), se pregunta si los sectores subalternos sólo cumplieron un papel secundario enlistándose en las filas de los distintos sectores, sin entender los asuntos políticos que los enfrentaban.

Acude a las peticiones escritas de estos grupos a las autoridades y encuentra que los sectores subalternos participaron en las contiendas bipartidistas con sus propios objetivos sobre los cuales llegaron a acuerdos con las élites de los partidos: “emergieron tres distintas formas de republicanismo popular que he denominado liberalismo popular, conservatismo popular indígena, y republicanismo de los pequeños propietarios”<sup>3</sup> (Sanders, 2004, p. 2).

El primero lo asocia con los afro-colombianos recientemente liberados de la esclavitud y con los mestizos pobres, entre ellos, los artesanos; el segundo, con las comunidades indígenas y el tercero con los colonos migrantes del vecino Estado de Antioquia, cada uno con reivindicaciones propias que condujeron a significados distintos de los valores básicos del republicanismo: libertad, igualdad y fraternidad.

Para los colonos antioqueños la tierra era sinónimo de independencia y libertad; los indígenas se concentraron en proteger sus resguardos de los intentos de convertirlos en propiedad privada; a los afro-colombianos recién liberados, a los artesanos y a los mestizos pobres los unía la reivindicación de la igualdad de derechos en tanto ciudadanos que, a juicio de Sanders, para los afro-colombianos era aún más importante que la libertad, puesto que constituía la garantía de no retornar a la temida esclavitud.

Estos fines políticos son la síntesis de la visión del mundo y de la práctica vital de cada grupo. Para los afro-colombianos, quienes compartían con los artesanos y otros mestizos pobres el temor por su independencia económica, la reivindicación republicana de la igualdad de derechos en tanto ciudadanos era condición indispensable para garantizar que no retornarían a la esclavitud o a otras

formas de dependencia y menosprecio personal.

Los afrodescendientes se organizaron en las llamadas Sociedades Democráticas en las que se encontraron con otros liberales populares, especialmente sectores medios de la población e incluso liberales de élite.

Sanders afirma que la igualdad simbolizaba varias cosas para los liberales populares: primero, junto con la libertad, la emancipación de la esclavitud; segundo, la garantía de los mismos derechos para pobres, afro-colombianos, ricos y blancos; tercero, la igualdad social con el fin de la deferencia debida a las clases poderosas; y por último, el fin de la dependencia económica.

La independencia económica se basaba en la tierra, así que los liberales afro-colombianos buscaron mostrar que el uso exclusivo de ésta con base en la propiedad privada no era un argumento liberal que guardara correspondencia con los nobles ideales de libertad, fraternidad e igualdad. Sostuvieron que no podría reclamarse la propiedad de la tierra hasta el punto de que los demás miembros de la comunidad se vieran privados de los medios de subsistencia, con lo cual estarían obligados a ser esclavos de los señores feudales y a vender implícitamente sus bienes personales e independencia, es decir, su conciencia y libertad, para ser peones y dejar de ser los ciudadanos de un pueblo libre.

El discurso liberal popular no se centró en la tenencia legal de tierras sino en los derechos al trabajo y a disfrutar de los frutos del mismo, a recolectar madera y otros productos de los bosques (resina) independientemente del título legal; también defendieron su derecho a producir y vender licor y otros productos declarados como monopolio del Estado o sobre los que pesaban gravosos impuestos.

Fundamentaron sus derechos ciudadanos en la sangre vertida por sus congéneres para defender las instituciones, el orden público, la independencia e integridad nacionales, es decir, los servicios prestados al Estado y al Partido Liberal. Recordaban que su contribución fue generosa dada su convicción en la causa republicana y en el Partido Liberal, diferenciándose así de algunos poderosos hacendados que habían adoptado la causa coaccionados por la fuerza de los acontecimientos.

Los liberales populares reivindicaron el derecho de las mujeres a la ciudadanía: “Las

3 Ésta y las siguientes traducciones son del autor del artículo.



mujeres liberales populares tenían mucha más independencia que otras mujeres subalternas y, en consecuencia, participaron más abiertamente y con regularidad en la vida política del Cauca [...] una situación que se encuentra rara vez entre los indios y nunca entre los migrantes” (Sanders, 2004, p. 53).

Estos planteamientos de Sanders y de Echeverri permiten comprender que las comunidades indígenas y de afrodescendientes no han sido actores pasivos, que han enfrentado sus propios miedos y que los logros de finales del siglo XX son producto de sus acciones y aprendizajes en el largo plazo.

### **Del miedo al terror: violencia política y acciones de las víctimas**

El miedo puede tramitarse dentro de los marcos institucionales con acuerdos, alianzas o los medios de coacción legítima, pero el terror implica desbordar las instituciones. La historia política colombiana muestra que el terror ha conducido a lo contrario de lo que con su uso se pretende: si se busca mantener el orden, constituye una motivación para subvertirlo; si se pretende substituirlo, conduce a afianzarlo.

El incumplimiento de las capitulaciones y las crueles sentencias a los líderes comuneros en 1872 fueron motivos para que Antonio Nariño adoptara la causa republicana y propugnara por la centralización del poder público, estaba convencido que, de ser derrotados, correrían la misma suerte de los comuneros. La reconquista española y su régimen del terror le darían la razón. En pueblos y ciudades colombianas se encuentran múltiples objetivaciones del terror: vestigios de los pardones de fusilamiento de centenares de mártires, placas conmemorativas con sus nombres, estatuas, monumentos y museos.

El rechazo al terror ibérico puede apreciarse en estas palabras de Constancio Franco Vargas en 1880:

La España no podrá justificar jamás, ni ante la moral, ni ante la civilización, ni ante el augustísimo tribunal de la historia, los horribles crímenes que sus tenientes cometieron en América.

El incendio, la flajelación, la rapiña audaz y el patíbulo desvergonzado erigido por doquiera, fueron sus más sublimes hazañas [...]

Caldas fué uno de los primeros ciudadanos que proclamaron la independencia de América en

1810, consagrando a la causa de la libertad todos sus esfuerzos [...] hasta el mes de mayo del año del 16, en que perdida la batalla de la Cuchilla del Tambo, tuvo que ocultarse en la montaña de Paispamba, en donde fue apresado por los esbirros del *pacificador* Morillo [...]

Poco después se dirigió a Enrile pidiéndole se suspendiera la ejecución por unos pocos días mientras rectificaba unos cálculos astronómicos, y aquel feroz tirano puso a continuación de la súplica del mártir estas palabras, que han hecho célebre su memoria: La España no necesita de sabios, está mandada a cumplir sin demora la sentencia. (Franco, 1880, pp. 68, 70, 72).

Aún sin acabar de diseñar las nuevas instituciones republicanas, el 27 de agosto de 1828 en Bogotá se atentó contra la vida de Simón Bolívar, salió ileso, sus autores fueron juzgados, algunos fusilados y otros, como Francisco de Paula Santander, enviados al exilio. Este hecho evidencia las dificultades de las élites para ponerse de acuerdo sobre el destino y la forma de gobierno de la nueva nación y de su permanente tentación de acudir a la fuerza para resolver las diferencias.

En la historia colombiana, al atentado personal se sumaron otras formas de violencia con las que, además de destruir personas y bienes, se busca generar terror. Uno de los momentos paradigmáticos es el conocido como *La Violencia*, que designa el enfrentamiento bipartidista de 1946 a 1958. Así lo consignó en 1959 el informe sobre la violencia en el Tolima de la Secretaría de Agricultura del departamento:

Actos de terror contra las personas y sus bienes, que concluyen inexorablemente en éxodo colectivo. Logrado este resultado, el paso siguiente es mantener latente el terror, para hacer desistir a las víctimas de presuntos o reales propósitos de reintegrarse a la propiedad abandonada [...]. No es explicable de otra manera el empeño sostenido, y aparentemente ilógico, de destruir casas e instalaciones (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 113).

Tales actos de terror fueron perpetrados por grupos armados que:

Cometieron masacres, actos violentos con sevicia, crímenes sexuales, despojo de bienes y otros hechos violentos con los cuales “castigaban” al adversario. Rituales macabros, como el descuartizamiento

de hombres vivos, las exhibiciones de cabezas cortadas y la dispersión de partes de cuerpos por los caminos rurales, que aún perviven en la memoria de la población colombiana (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 112).

Estos grupos tenían nombres como coloradeños, tipacoques, chulavitas o pájaros, en los que se confundían el lugar de origen con la filiación política. Se habían formado desde los años treinta del siglo XX.

Al conquistar la presidencia de la República en 1930, finiquitando la hegemonía conservadora mantenida desde 1886, los liberales nombraron alcaldes de su partido incluso en poblaciones de reconocida mayoría conservadora, quedando al mando de:

Burocracias locales enemigas y poblaciones hostiles -incitadas a veces por sus curas párrocos- optaron por una respuesta típica de la historia colombiana: crear un aparato parainstitucional de policías cívicos para enfrentar el hecho de que su autoridad no fuese reconocida por la Policía municipal ni por la guardia departamental (González, 2016, p. 252).

Las relaciones de la Iglesia Católica con el Partido Conservador eran tan estrechas, que el historiador Gonzalo Sánchez se pregunta si las acciones de oposición al nuevo gobierno liberal consistían en “motines conservadores con apoyo eclesiástico o de levantamientos parroquiales con respaldo conservador” (González, 2016, p. 253).

González sostiene que haber puesto las instituciones locales y regionales al servicio de uno u otro partido o de intereses individuales, condujo a su creciente deslegitimación pero, reconoce que en esos primeros años del siglo XX se había logrado fortalecer el Estado hasta “no ser atacado por los jefes de la oposición en una guerra civil general, aunque no tan satisfactoriamente poderoso para evitar la violencia en algunas regiones y localidades” (González, 2016, p. 259).

La aparente solución de la violencia bipartidista del Frente Nacional en 1958 (la alternancia en la presidencia de cada partido durante los cuatro períodos siguientes y el reparto milimétrico de la burocracia entre ellos), dejó sin solucionar la situación de las guerrillas liberales y comunistas desconfiadas de las promesas de reinserción social y política, pues el referido reparto del poder excluía de

facto las posibilidades de expresión, representación y participación política de otros partidos.

Algunos de estos liberales y comunistas organizados como autodefensas campesinas localizadas en Riochiquito (Cauca), Natagaima y Marquetalia (Tolima), El Pato (Cauquetá) y Guayabero (Meta), después de la acción militar en su contra, decidieron conformar en 1964 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP cuyos fundadores:

Fueron 48 campesinos que habitaban en la región de Marquetalia, una colonia agrícola fundada por ellos mismos diez años antes. Sus líderes principales fueron Manuel Marulanda Vélez y Jacobo Arenas, quienes encabezaron nuestra lucha hasta su muerte natural acaecida muchos años después (FARC-EP, 2016).

Como lo refiere González, el general Manuel José Bonnet, quien participó en dichos operativos militares cuando tenía el grado de subteniente, reconoció años después que “la principal consecuencia de la operación Marquetalia fue convertir “un movimiento sin peso político, muy localizado, en un fenómeno con un gran peso nacional e incluso internacional” (González, 2016, p. 354).

Las FARC-EP surgieron en el proceso de ampliación de la frontera agrícola en curso desde el siglo XIX y prolongaron “los conflictos agrarios de los años veinte y treinta en las zonas del Tequendama y Sumapaz donde habían surgido los primeros intentos de organización política y social al margen del bipartidismo” (González, 2016, p. 334).

Algunos historiadores consideran que una respuesta a la expansión territorial de las guerrillas fue la creación, hacia mediados de los años 70, de los grupos paramilitares en zonas de desarrollo productivo y de infraestructura:

Allí existían ya lazos de patronazgo y clientelas previamente constituidas, lo que hace coincidir la reacción frente a los abusos y extorsiones de la guerrilla con la desarticulación de los niveles de poder locales y regionales con relación tanto frente a la política del orden nacional como a la burocracia del Estado central (González, 2016, p. 387, 388).

Un acercamiento a las magnitudes de estas formas de violencia se encuentra en el informe *¡Basta ya!* del Centro de Memoria Histórica:





220.000 personas murieron en hechos relacionados con el conflicto armado entre el 1 de enero de 1958 hasta el 31 de diciembre de 2012, de ellas el 81,5% eran civiles y el 18,5%, combatientes; hasta el 31 de marzo del 2013: 25.007 desaparecidos, 1.754 víctimas de violencia sexual, 6.421 niños, niñas y adolescentes reclutados por grupos armados y 4.744.046 personas desplazadas; 27.023 secuestros asociados con el conflicto armado entre 1970 y 2010; 10.189 víctimas de minas antipersonal entre 1982 y 2012 (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 31, 32).

El Centro Nacional de Memoria Histórica estableció que todos los actores han acudido a todas estas formas de violencia, pero no en las mismas proporciones:

En términos de repertorios de violencia, los paramilitares ejecutaron en mayor medida masacres, asesinatos selectivos y desapariciones forzadas, e hicieron de la sevicia una práctica recurrente con el objeto de incrementar su potencial de intimidación. Las guerrillas, por su parte han recurrido primordialmente a los secuestros, los asesinatos selectivos, y los atentados terroristas, además del reclutamiento forzado y el ataque a bienes civiles. Con respecto a la violencia ilegal de miembros de la Fuerza Pública, se ha podido establecer con base en testimonios y en sentencias judiciales el empleo de modalidades como las detenciones arbitrarias, las torturas, los asesinatos selectivos y las desapariciones forzadas (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 20).

Algunas de las víctimas de esta larga guerra han devenido en victimarios pero otras muchas han optado por otras acciones para poner fin a esta cadena de horrores

Rompiendo todos los cánones de los países en conflicto, la confrontación armada en este país discurre en paralelo con una creciente confrontación de memorias y reclamos públicos de justicia y reparación. La memoria se afinó en Colombia no como una experiencia del posconflicto, sino como factor explícito de denuncia y afirmación de diferencias. Es una respuesta militante a la cotidianidad de la guerra y al silencio que se quiso imponer sobre muchas víctimas. La memoria es una expresión de rebeldía frente a la

violencia y la impunidad. Se ha convertido en un instrumento para asumir o confrontar el conflicto, o para ventilarlo en la escena pública (Grupo de Memoria Histórica, 2013, p. 13).

La galería de la memoria (Figura 3) es una de las formas como se reclama por las más de 60.630 personas desaparecidas desde 1970 hasta 2015, cifra que ha podido documentar el Centro Nacional de Memoria Histórica de Colombia<sup>4</sup>.

Las víctimas se han organizado de múltiples formas: el Comité de Solidaridad con los Presos Políticos, Asociación de Familiares de Detenidos Desaparecidos (ASFADES), Movimiento de Víctimas de Crímenes de Estado (MOVICE), Madres de Soacha (dedicada al esclarecimiento de los llamados “falsos positivos” es decir, el asesinato de jóvenes que luego eran presentados como guerrilleros muertos en combate) y País Libre (fundación que enfocó sus acciones contra el secuestro, funcionó de 1991 a 2017).

Las víctimas también jugaron un papel central en los diálogos del gobierno Santos con las FARC-EP. A La Habana asistieron 60 víctimas de todas las formas de violencia. Los negociadores insistieron que las víctimas eran el centro del proceso de negociación y que su compromiso era que no hubiera más víctimas y para ello lo primero era terminar el conflicto y garantizar su no repetición (Centro de Memoria, Paz y Reconciliación, 2015).

### **Del miedo a la subjetivación de la esperanza**

Con base en lo hasta aquí expuesto, resulta comprensible la reacción de las víctimas y de los partidarios del Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera ante los resultados del plebiscito del 2 de octubre de 2016: el miedo a que regresara la guerra, a que no se encontrara una salida a la situación generada, a que no fuera posible llegar a un nuevo acuerdo. Este miedo motivó varias acciones, algunas de las cuales se realizaron en la Plaza de Bolívar de Bogotá.

4 “Las galerías de memoria son formas de ocupación del espacio público mediante la instalación de distintos objetos e imágenes referidas a las víctimas, sus legados, sus ideas y sus proyectos. Las galerías son de construcción colectiva, cada participante aporta los elementos que selecciona para compartir con los observadores” (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2016, p. 372).



**Figura 3.** Galería de la memoria. Bogotá, 30 de agosto de 2011. Colprensa, 2014

Al atardecer del 2 de octubre, cuando en la Plaza de Bolívar estaban reunidos quienes apoyaron los acuerdos, con cada boletín de avance de los resultados iba creciendo el asombro, la decepción y la tristeza: el NO se impuso por un estrecho margen, 53.894 votos que representaron el 0.43% del total. La participación fue escasa, sólo 13.066.047 ciudadanos acudimos a las urnas (el 37,43% del potencial electoral), cerca de 3 millones menos que en las elecciones para presidente de la República realizadas dos años antes.

Algunos de los presentes en la plaza decidieron acampar allí hasta tanto se lograra superar el impasse con la firma de un nuevo acuerdo. Las manifestaciones y expresiones artísticas dieron forma a una parte del país que no se resignaba a retornar a la guerra, a otra decepción más.

Estudiantes de universidades públicas y privadas se unieron y convocaron para el 5 de octubre la que llamaron Marcha de las Antorchas (Figura 4), inspirados en la primera marcha de estas características liderada por Jorge Eliécer Gaitán en 1948, para protestar contra el gobierno conservador por la violencia que se ejercía hacia los integrantes del partido liberal. También recordaron la realizada en 1989 cuando miles de jóvenes universitarios marcharon en silencio contra la violencia, acontecimiento precursor del proceso que

llevaría a la expedición de la nueva Constitución Política de 1991.

Hacia las cinco de la tarde, centenares de jóvenes se encontraban en el Planetario de Bogotá dispuestos a caminar por la carrera séptima, el mensaje era claro: “Independientemente si usted dijo sí, si usted dijo no, no importa, la paz es una sola y es de todos”. Eran las siete de la noche y la Plaza estaba colmada de jóvenes, muchos vestidos de blanco, con banderas blancas y de Colombia, a la luz de las velas y las antorchas que portaban se podían leer carteles que decían: “Volver a la guerra jamás”, “Hoy era el día 3 del desarme”, “La paz es el camino, acuerdo ya”; también resonaron al unísono las voces: “No más guerra”, “Ni un paso atrás, queremos la paz”. Manifestaciones similares se vivieron en al menos 16 ciudades de Colombia (Gallo, 2016).

El 12 noviembre, con la firma del segundo Acuerdo, empezó a retornar la esperanza que se iba fortaleciendo con el acto protocolario del 24 de noviembre en el Teatro Colón de Bogotá, con la refrendación en el Congreso de la República el 29 y 30 de noviembre y con el pronunciamiento de la Corte Constitucional a favor del procedimiento rápido para que el Congreso expidiera las leyes necesarias para la implementación del Acuerdo.

El 29 de noviembre se realizó el concierto y acto ritual Acordes por la paz en el que participaron



**Figura 4.** Marcha del silencio o de las antorchas. Bogotá, 5 de octubre de 2016. Fuente Gallo, 2016

autoridades indígenas, Alabaoras de Bojayá, Alabaoras de la Red de Mujeres del Pacífico Sur y Calle 13, entre otros; fue producido por la Dirección de Patrimonio Cultural de la Universidad Nacional de Colombia, el Centro Nacional de Memoria Histórica, la Agencia de Cooperación ACIDI-VOCA (Usaid) y el Instituto Distrital de Artes (Idartes), entre otros (Rodríguez, 2016).

Pese al incumplimiento de algunos de los plazos, el acuerdo se ha ido implementando. En un corto tiempo se materializó la dejación de las armas por parte de las FARC-EP, que iniciaron así su proceso de constitución como partido político legal, todo lo cual representa un hito fundamental en la conformación del Estado-nación colombiano, de la esperanza en que es posible superar el miedo.

El punto de inflexión que representó el 20 de julio de 1810 en nuestro proceso de construcción de Estado-nación encuentra su complemento en el 23 de junio de 2016<sup>5</sup>: el primer hito representó nuestra independización de los poderes coloniales externos, el segundo, de nuestras propias fuerzas centrífugas que hemos conocido con distintos nombres: patria boba, guerra de los supremos, violencia liberal conservadora, conflicto armado interno.

La superación de esta guerra civil con sus distintos nombres la expresó claramente el

presidente Santos: se trata de que no sigamos matándonos los hijos de una misma nación. Y la forma jurídica de dicho nuevo orden social la expresó el ciudadano Timoleón Jiménez: se trata de reconocer en el Estado el monopolio legítimo de la fuerza, las armas y la tributación para de esta manera garantizar los derechos de todos los ciudadanos. Las dos partes también reconocieron el monopolio de la justicia: la Corte Constitucional decidiría las características del mecanismo de refrendación de los acuerdos de La Habana.

### Conclusiones

Con base en lo hasta aquí expuesto es posible señalar que el miedo surge cuando se advierte un peligro inminente, para enfrentarlo se buscará evadirlo o protegerse. Para evadir el suceso o las condiciones que generan temor es posible: callar, olvidar, no querer recordar o mantenerse alerta; para protegerse: no demostrar miedo, ocultarlo o camuflarlo.

Al observar el Palacio de Justicia de Bogotá, en tanto objetivación del miedo, encontramos distintas formas de adecuar un edificio público para evadir el peligro: ocultar o enmascarar la edificación buscando que tome la forma de otra o aparentando las características de un edificio abierto al público, mientras que se interponen obstáculos a la

5 Ese día se firmó el acuerdo sobre "Fin del conflicto: cese al fuego y de hostilidades bilateral y definitivo y dejación de las armas, garantías de seguridad".

libre circulación hasta lograr una construcción laberíntica; y, para protegerse: diseñar formas de desalojo distintas según los usuarios del edificio, seleccionar los materiales constructivos, hacer uso de tecnologías y equipos de seguridad tales como alarmas, cámaras y sensores.

El miedo al pueblo o a la democracia, a la participación política de los sectores subalternos, se ha institucionalizado con medidas que restringen derechos tales como el voto censatario o su negación a las mujeres, el uso reiterado de los recursos de excepción y la expedición de reformas que luego se incumplen; es decir, se han privilegiado los recursos de la dominación sobre los de la hegemonía.

El miedo a la participación política de los sectores subordinados se sustenta en la creencia de que ésta equivale al desorden, la anarquía o la insurrección, pero precisamente, las medidas tomadas para mantener el orden han llevado a lo contrario: a la violencia.

Miedos como el temor a la dilapidación de los precarios recursos públicos o la posible reacción de los españoles monárquicos, estaban en la base de las propuestas centralistas de Antonio Nariño que las concebía como forma para protegerse de estos peligros, mientras que haberlos subestimado y la consecuente incapacidad para tomar medidas de protección conjunta, facilitaron la reconquista española que devino en terror.

Los miedos de los grupos subalternos han sido: las comunidades indígenas a perder sus resguardos, los campesinos y colonos a perder sus tierras, los afrodescendientes recién emancipados a volver a la esclavitud, los campesinos y colonos insurrectos a ser asesinados, las víctimas y los partidarios del Acuerdo Final, a que la guerra retornara.

Para enfrentar estos miedos se han organizado e interpuesto demandas al Estado para que se garanticen sus derechos: las comunidades indígenas han restablecido sus formas de vida y de gobierno, han realizado acciones directas de recuperación de sus tierras, han creado organizaciones de carácter interétnico y han reclamado ante el Estado para su reconocimiento legal. Los afrodescendientes se organizaron en las Sociedades Democráticas junto con artesanos, otros grupos mestizos e incluso con las élites liberales, reivindicaron su derecho al trabajo y a disfrutar de sus productos por encima de los derechos de propiedad de las tierras (que no cuestionaban) o del monopolio estatal en determinados rubros de la economía; sustentaron que sus servicios a la patria

y al partido liberal fundaban los reclamos sobre el ejercicio de sus derechos y sostenían que sobreponer el derecho de la propiedad privada sobre el acceso a los medios de subsistencia no se correspondía con los principios de una sociedad liberal: libertad, igualdad y fraternidad.

Los sectores subordinados han enfrentado sus miedos con la organización y las acciones para garantizar sus mínimas condiciones de vida y su reconocimiento como sujetos de derechos, como integrantes de la comunidad jurídico-política y partícipes de la comunidad nacional; mientras que los grupos dominantes han percibido estos reclamos y acciones como desorden, anarquía e insubordinación, temores que los han llevado a limitar los derechos y su puesta en práctica, todo lo cual ha obstaculizado la formación del sentimiento de pertenencia de los territorios del Estado-nación y, en su lugar, ha dado paso al sentimiento de extrañamiento de dichos territorios.

Esta dificultad se ha acrecentado con el recurso del terror en el que han caído tanto los grupos dominantes, como algunos de los subordinados. Las cifras de las múltiples formas de violencia asociadas al conflicto armado interno así lo evidencian: atentados personales, masacres, desaparición y desplazamiento forzado de personas y comunidades, crímenes sexuales, descuartizamiento, destrucción de bienes, son formas que algunos han priorizado más que otros, pero que muestran la degradación de una guerra que algunos quieren mantener incluso después de haber llegado a un acuerdo para su desmonte.

El Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera suscrito entre el Gobierno Nacional y las FARC-EP constituyó un punto de inflexión en nuestro proceso de conformación del Estado-nación: la superación de la fragmentación territorial y del monopolio legítimo de la coacción, la justicia y la tributación. El estrecho margen de votos a favor del NO en el plebiscito del 2 de octubre de 2016 puso en vilo el Acuerdo Final, pero, el temor de retorno a la guerra, motivó el creciente involucramiento de la ciudadanía, su movilización y demanda al gobierno y a las FARC-EP para que encontraran una salida al impasse creado. Los avances en la implementación del Acuerdo representan la esperanza de que es posible superar el miedo y fortalecer el sentimiento de pertenencia de los territorios del Estado-nación colombiano.



## Referencias

- Aristóteles. (2013). *Arte poética – Arte retórica*. México, D. F.: Editorial Porrúa S.A.
- Cassirer, E. (1968). *Antropología Filosófica*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Centro de Memoria, Paz y Reconciliación (2015). *Balance de 5 ciclos de visitas de delegaciones de víctimas a la mesa de diálogos de paz en La Habana.* Recuperado de: <http://centromemoria.gov.co/balance-de-5-ciclos-de-visitas-de-delegaciones-de-victimas-la-mesa-de-dialogos-de-paz-en-la-habana/>
- Centro Nacional de Memoria Histórica. (2016). *Hasta encontrarlos. El drama de la desaparición forzada en Colombia*. Bogotá, D. C.: CNMH. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/hasta-encontrarlos/>
- Colprensa. (2014). *Este año se han reportado 4539 personas como desaparecidas en Colombia*. Consultado: agosto 2017. Recuperado de: <http://www.elpais.com.co/judicial/este-año-se-han-reportado-4539-personas-como-desaparecidas-en-colombia.html>
- Echeverri, M. (2009). Los derechos de indios y esclavos realistas y la transformación política en Popayán, Nueva Granada (1808-1820). En: *Revista de Indias*, vol. LXIX, núm. 246 Págs. 45-72, ISSN: 0034-8341. Madrid: Consejo Superior de Investigaciones Científicas.
- El Tiempo. (2015). *Las 4 heridas abiertas de la tragedia del Palacio de Justicia*. Recuperado de: <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16417763>
- Valencia y Estupiñán, L. (2001). *Ordenamiento territorial en Colombia. Perspectiva histórica y legal*. Bogotá, D. C.: Universidad Libre.
- FARC-EP. (2016). *Quiénes somos y por qué luchamos*. Recuperado de: <https://www.farc-ep.co/nosotros.html>
- Franco, C. (1880). *Rasgos biográficos de los próceres i mártires de la independencia*. Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas. Recuperado de: <http://babel.banrepcultural.org/cdm/singleitem/collection/p17054coll10/id/2336>
- Gallo, I. (5 de Octubre de 2016) *En una multitudinaria marcha de silencio y de velas encendidas los jóvenes piden paz. Las 2 Orillas*. Recuperado de: <http://www.las2orillas.co/una-multitudinaria-marcha-silencio-velas-encendidas-los-jovenes-piden-paz/>
- González, F. (2016). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá, D. C.: ODECOFI – CINEP
- Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, D.C.: Centro Nacional de Memoria Histórica. Recuperado de: <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/micrositios/informeGeneral/>
- Habermas, Jürgen. (1998). *Ciudadanía e identidad nacional*. En: Habermas, Jürgen. *Facticidad y validez*. Madrid: Editorial Trotta S. A.
- Habermas, J. (1999). *Teoría de la acción comunicativa*. 2 volúmenes. Madrid: Editorial Taurus.
- Maya, T. (2007). Nuevo palacio de justicia de Bogotá. La arquitectura como máscara. En: *Ensayos. Historia y teoría del arte*. No. 13; 6 – 43. Diciembre de 2007. Recuperado de: <http://www.bdigital.unal.edu.co/44592/1/45835-222439-1-SM.pdf>
- Monnet, J. (2013). El territorio reticular. En: Nates Cruz, Beatriz (coordinadora). *Enfoques y métodos en estudios territoriales*. Manizales: RETEC, Grupo de investigación territorialidades.
- Nussbaum, M. (2006). *El ocultamiento de lo humano. Repugnancia, vergüenza y ley*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Rodríguez, S. (30 de noviembre del 2016). No más guerra, no más lágrimas, no más muertes. *Revista Arcadia*. Recuperado de: <http://www.revistaarcadia.com/musica/articulo/concierto-acordes-por-la-paz-en-la-plaza-de-bolivar-bogota/60927>
- Sanders, J. (2004). *Contentious republicans. Popular Politics, Race, and Class in Nineteenth-Century Colombia*. USA: Duke University Press.
- Valencia, H. (2010). *Cartas de batalla: una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá, D. C.: Panamericana Editorial.
- Weber, M. (1997). *Economía y sociedad*. Bogotá, D. C.: Fondo de Cultura Económica.
- Zambrano, C. (2013). *Referentes construens. Memoria colectiva, actualización territorial y comunidad política, México y Colombia*. San Agustín, Huila, Colombia. Ponencia presentada en el XII Seminario Internacional sobre Territorio y Cultura. Inédito



**"DE LA SERIE PALABRA Y MEMORIA"**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 50x70cm

**Año:** 2016

# Confianza e integración en Latinoamérica<sup>1</sup>

## *Trust and integration in Latin America*

**Alberto Castillo** 

Universidad EAN

acastilloc@universidadean.edu.co

### **Resumen**

*El objetivo del siguiente artículo es reflexionar en torno a los distintos modelos de integración en América Latina en un escenario de anarquismo regional, en donde impera un carácter marcadamente presidencialista y soberanista que dificulta cada vez más la convergencia de intereses comunes y, por tanto, conlleva la inacción de dichos instrumentos regionales. A partir de la identificación de los elementos constitutivos de la identidad latinoamericana y la diferenciación conceptual entre cooperación, concertación e integración, se incorpora de manera novedosa, el concepto de la confianza como variable interviniente, para así poder establecer de manera inductiva la lógica causal, con el ánimo de reflexionar y proponer una posible respuesta a la pregunta de investigación. El objeto de estudio, por tanto, son los procesos de integración latinoamericanos, no por orden cronológico sino por tipología, de esta manera, se pueden aglutinar actores, procesos y mecanismos que permiten una mejor lectura a la luz de los elementos que hacen parte de los estudios de la confianza en las Relaciones Internacionales. Finalmente, como conclusión se identifica la interdependencia, la congruencia normativa, las percepciones y las metas comunes entre los Estados como algunos de los elementos esenciales a la hora de reducir las complejidades regionales y, por otro lado, la hegemonía, la narrativa ideológica, el autonomismo y la incertidumbre como elementos que conducen a la desconfianza dentro de los procesos regionales.*

**Palabras Clave:** América Latina; Regionalismo; Integración; Confianza; Relaciones Internacionales.

### **Abstract**

*The objective of the following article is to reflect the different models of integration in Latin America in a scenario of regional anarchism, where a markedly presidential and sovereignist character prevails, making it increasingly difficult for common interests to converge and, therefore, it leads to the inaction of these regional instruments. From the identification of the constituent elements of the Latin American identity and the conceptual differentiation between cooperation, consensus and integration, the concept of trust as an intervening variable is incorporated in a novel way, in order to establish the causal logic in an inductive way, with the intention of reflecting and proposing a possible answer to the research question. The object of study are therefore the Latin American integration processes, not by chronological order but by typology, in this way, actors, processes and mechanisms can be brought together which allows a better reading in light of the elements that are part of the studies of trust in International Relations. Finally, as a conclusion, interdependence, normative congruence, perceptions and common goals among States are identified as some of the essential elements when it comes to reducing regional complexities and, on the other hand, hegemony, ideological narrative, Autonomy and uncertainty as elements that lead to distrust within regional processes.*

**Key Words:** Latin America; Regionalism; Integration; Trust; International Relations.

**Artículo:** Recibido el 26 de junio de 2018 y aprobado el 12 de octubre de 2018

#### **Como citar este artículo:**

Castillo, A. (2019). *Confianza e integración en Latinoamérica*, *Reflexión Política* 21 (41), pp. 207-225. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3251>

<sup>1</sup> Artículo de investigación vinculado al proyecto de investigación "Confianza en las relaciones internacionales del siglo XXI". Agradecimiento a los pares evaluadores por sus sugerentes comentarios y apreciaciones. Las opiniones expresadas en este documento son de exclusiva responsabilidad del autor y no reflejan, necesariamente, los puntos de vista de las instituciones de las que hace parte.

*“Es una idea grandiosa pretender formar de todo el Mundo Nuevo en una sola nación con un solo vínculo que ligue sus partes entre sí y con el todo. Ya que tienen un origen, una lengua, unas costumbres y una religión, debería, por consiguiente, tener un solo gobierno que confederase los diferentes Estados que hayan de formarse; [...]”*

**Simón Bolívar, Carta de Jamaica (1815)**

## **Introducción**

Las Relaciones Internacionales, desde su nacimiento como disciplina científica, han estado interesadas en dar respuesta a las causas de la guerra y las condiciones para la paz. En este escenario, los desarrollos teóricos racionalistas y reflectivistas han intentado abordar dichos interrogantes desde diferentes enfoques epistemológicos y metodológicos; incluyendo en periodos recientes variables como el medio ambiente, el transnacionalismo, actores no estatales, el cosmopolitismo y hasta la guerra nuclear, entre otros. Es así, como la literatura de las Relaciones Internacionales, a partir de los años 80, ha incluido en su agenda de investigación la confianza como variable interviniente dentro de aquellos condicionantes de la paz como es la cooperación.

La confianza, como campo de estudio en las relaciones internacionales, ha sido desarrollada teóricamente a partir de trabajos clásicos, en un primer momento, a través del análisis de la elección racional con base en la teoría de juegos con trabajos como el de Morton Deutsch (1958), Robert Axelrod (1986), Robert Keohane (1988) y más recientemente Andrew Kydd (2005). Posteriormente, se procede a incluir el factor humano dentro del análisis de la confianza con autores como March y Olsen (1998), Aaron Hoffman (2002), Ken Booth y Nicholas J. Wheeler (2008), Jan Ruzicka y Nicholas J. Wheeler (2010), Nicholas J. Wheeler (2012), Vicent C. Keating y Jan Ruzicka (2014) y Jan Ruzicka y Vicent Keating (2015).

El siguiente artículo pretende realizar una reflexión entre la confianza y la integración en América Latina dentro de las Relaciones Internacionales como campo científico. A partir de lo anterior, se intentará proponer una posible respuesta a la siguiente pregunta: ¿qué modelo de integración debe asumir América Latina para lograr una cooperación sostenible y perdurable en un escenario de anarquismo regional? Conforme a esta pregunta de investigación, el documento pretende realizar en primer lugar una descripción histórica del establecimiento de la identidad latinoamericana con miras a comprender su narrativa y bases constitutivas de los valores regionales. En segundo lugar, el documento pretende brindar una diferenciación conceptual entre cooperación, concertación e integración para comprender la categoría analítica del trabajo. En tercer lugar, se procederá a realizar un ejercicio analítico con base a las categorías extrapoladas en los desarrollos teóricos de la confianza en las relaciones internacionales sobre los diferentes modelos regionales que estarán clasificados por tipologías, y no cronológicamente, para una mayor comprensión de sus elementos diferenciadores y así, incluir la confianza como variable interviniente en la explicación de los tipos de regionalismo latinoamericano.

### **1. Prolegómeno de la construcción de una identidad latinoamericana.**

A partir del planteamiento de Laclau (2008, pp. 91-103) se comprende a la hegemonía como aquella capacidad de universalizar un punto de vista particular buscando resignificar los antagonismos a través de los cuales se construyen las identidades por medio de la diferenciación del discurso. Es allí donde el discurso hegemónico establece una frontera que permite diferenciar al otro a partir de elementos en disputa y que, por tanto, terminan siendo comunes. Así, a partir de lo anterior, se construye el sentido de la identidad política, que nunca se cierra ni se concluye, sino que está en constante disputa y transformación (Franzé, 2015, p. 158).

Ahora bien, si nos remitimos a la construcción de la identidad latinoamericana en estos términos, es imperativo apelar, desde un enfoque foucaultiano, al discurso que se ha generado sobre la base de la diferenciación con otros tipos de discursos hegemónicos que terminan generando significantes y definiendo los valores propios. El proceso de distinción hacia otros modelos permite conformar una sociedad que se fundamenta





en la exclusión a través de sus propios procesos internos, generando dinámicas de transformación de sus fronteras identitarias y constituyendo la legitimidad entre sus actores internos.

Así pues, cuando se analizan los distintos procesos de integración latinoamericana desde la academia, se suelen extrapolar como referentes interpretativos las categorías del proceso europeo a partir de un enfoque etnocentrista; esto se debe al alto grado de dependencia de las ciencias sociales- y específicamente de las Relaciones Internacionales- en torno a los planteamientos teóricos de Estados Unidos y de Europa (Del Arenal, 2014).

A partir de lo anterior, la construcción de la identidad latinoamericana en una primera etapa parte de la identificación de los factores materiales en relación a la posible distinción con los actores políticos externos, por lo cual, los modelos de acercamiento se han fundamentado en discursos generados a partir de la geografía, la historia, la cultura y la política que han sustentado los movimientos de integración de tinte panamericanistas, panlatinoamericanistas, iberoamericanistas y suramericanistas, entre otros.

Seguidamente, los discursos hegemónicos constitutivos de la identidad regional se han ido transformando a partir de conceptos como raza, cultura o Hispanoamérica a conceptos muchos más complejos y revolucionarios tales como antiimperialismo y Latinoamérica. En este sentido, los valores generales y su significado dentro de la frontera de la comunidad latinoamericana van dotando de mayor relevancia e interpretación a sus distintos valores constitutivos de su propio campo político.

Aunque el término “América Latina” tiene un origen francófono, usado por primera vez en el siglo XIX y que, desde una primera instancia, intentó aglutinar a partir de la lengua latina, ya fuera esta alguna de sus variedades tales como el español, el portugués o el francés, a los países de América del Sur. Desde su concepción, intentó contraponerse a la categoría de Hispanoamérica, propia del Reino español y portugués que aglutinaba a los países americanos de habla española como lengua oficial, incluyendo a Brasil, en coherencia con la idea de la antigua provincia romana Hispania.

Un componente común, presente en casi todos los teóricos y estadistas, ha sido la argumentación en relación con la necesidad de consolidar una integración entre las naciones y sus pueblos, pero, es pertinente hacerse las

siguientes preguntas: ¿es importante que América Latina se integre?, ¿es un requisito necesario para su desarrollo? La respuesta a estas preguntas debe darse dentro de cada uno de los contextos históricos presentes dentro del proceso regional latinoamericano; en otras palabras, los procesos de integración no son estáticos, más bien, tienen características fundamentales que los hacen dinámicos y, por tanto, es comprensible que se vayan inclinando hacia un modelo de integración diferente en cada proceso histórico, como puede ser, desde un modelo de naturaleza económica a un modelo más de naturaleza histórico-cultural.

Gustavo Lagos (1967) clasificó dentro de esta evolución histórico conceptual cinco etapas y tendencias de la integración latinoamericana: la primera, se enmarca dentro de la época del movimiento independentista de los países latinoamericanos, en la cual, por ejemplo, la carta de Jamaica de Simón Bolívar inspiraba esa conciencia integracionista, presente en el pensamiento y visión de los libertadores, pero sin ahondar en una clara estrategia para alcanzarla. La segunda etapa, según el autor, se presentó con el desarrollo y evolución de los nacionalismos latinoamericanos, aproximadamente hasta la primera guerra mundial, en donde se pierde esa conciencia integracionista, se profundiza en la desintegración y fragmentación; sin embargo, va desapareciendo debido a las amenazas externas. La tercera fase, se enmarca entre los años 20 y 70, en donde se empieza a desarrollar una conciencia integracionista a nivel político a través de los vínculos de los partidos políticos y con un sentimiento casi generalizado del discurso antiimperialista, fundamentado en la fortaleza de la unión latinoamericana. El autor señala la cuarta fase como aquella en la cual se logra expresar una conciencia y estrategia de tipo económico, en donde se pueden observar los desarrollos del pensamiento cepalino y empiezan a surgir los primeros modelos de integración, tales como el mercado común centroamericano. Finalmente, la quinta etapa se presenta entre los años 60 y 70, en donde la conciencia integracionista viene permeada por las estrategias internacionales de integración en ámbitos económicos, políticos e intelectuales, es aquí donde surgen modelos como el Pacto Andino y la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (Lagos, 1967).

En consecuencia, América Latina ha generado un discurso hegemónico que

ha permanecido en el tiempo bajo varias interpretaciones, es decir, su objetivo de superación del subdesarrollo y la lucha por su autonomía. Es allí donde la diversidad y la heterogeneidad de los Estados latinoamericanos dificultan en primer lugar, un análisis de manera agregada y, en segundo lugar, la consolidación de una sola voz regional en temas económicos, políticos y sociales.

Conforme a lo anterior, Felipe Herrera (1967), quien fue director del Fondo Monetario Internacional y del Banco Interamericano de Desarrollo, consideraba a América Latina como una gran nación deshecha que puede ser reconstruida a través de la integración como fenómeno político, social, económico y cultural.

En efecto, cabe señalar que el proceso de integración ha terminado permeado por las dinámicas sistémicas internacionales de orden político. Desde un enfoque durkheimiano, funcionalista, se concibe la realidad de los agentes como un resultado de la estructura, a partir de una lógica *Top-Down*. En el caso de la integración, se podría aludir que el contexto internacional bipolar de la guerra fría, el creciente multilateralismo o la hegemonía norteamericana u otros tantos fenómenos de orden económico, como son la política económica mundial o las ideologías económicas neoliberales o nekeynesianas han permeado a los procesos integracionistas latinoamericanos.

En una primera instancia, al acabar la segunda guerra mundial, los procesos de integración regional germinaban a lo largo de todo el mundo, tales como la Comunidad Europea del Carbón y el Acero (CECA) en 1952, la Asociación de Naciones del Sureste Asiático (ASEAN) de 1967, la Organización para la Unidad Africana (OUA) de 1963, entre otros. En este contexto de guerra fría, dichas configuraciones regionales respondían a una arquitectura internacional bipolar que reiteraba las prácticas de configuración clásica del regionalismo, es decir, de carácter geopolítico. Así pues, las estructuras regionales intentaban cubrir las necesidades propias e intereses de los actores hegemónicos por medio de alianzas estratégicas para mantener el equilibrio de poderes, en términos teóricos, una clara dinámica del realismo defensivo (Jervis, 1982).

Para tener claridad sobre este tipo de planteamiento, podemos retomar, como uno de los casos más representativos de este tipo de regionalismo geopolítico en el continente americano, la ratificación del Tratado de Asistencia Recíproca

(TIAR) de 1947 y posteriormente, la construcción de la Organización de Estados Americanos (OEA) de 1948. El objetivo de este organismo regional está definido en la conducción hacia la integración, la cooperación y la promoción de la democracia, paz e igualdad de los ciudadanos de sus Estados miembros (Castillo y Brocate, 2013).

De manera que el discurso aglutinador de este tipo de regionalismo se fundamentaba en la prevalencia de la postura de Estados Unidos a través de la Doctrina del Destino Manifiesto (*Manifest Destiny*), que fue acuñada por los primeros colonos protestantes que llegaron en el *Mayflower* y que sirvió de sustento al pensamiento republicano estadounidense en la creencia del deber que tenían con todo el mundo en la promoción y defensa de la democracia como sistema de gobierno y de valores.

De ahí que la conciencia doctrinal panamericana se fundamentase en los postulados de la doctrina Monroe, claramente contrapuesta al imperialismo y colonialismo europeo en los territorios americanos a finales del siglo XIX e inicios del siglo XX y, por tanto, buscaba justificar la legitimidad que tenían los Estados Unidos de intervenir en aspectos de América Latina con miras a proteger la independencia territorial del continente.

Ahora bien, la perspectiva latinoamericana, a partir del pensamiento y visión que se recoge de los libertadores; tales como Francisco de Miranda (1750-1816) y Simón Bolívar (1783-1830), consideraba la propia concepción y constitución de naciones independientes y soberanas dentro del escenario internacional como un componente fundamental dentro del proceso de independencia de los territorios hispanoamericanos. Como resultado de dicha visión autonómica se consolidó el proyecto geopolítico regional: la Gran Colombia.

La generación del marco ideacional de una posible identidad latinoamericana se fue gestando, en una primera instancia, a partir de las ideas de Miranda con base en la Gran Reunión Americana, que fue una asociación política gestada en Londres para formalizar la unidad latinoamericana en ese gran territorio de naturaleza republicana con presencia de ciudadanos libres. En definitiva, fue a partir del antagonismo, leído desde la relación dicotómica planteada por Carl Schmitt (1991) de amigo-enemigo, que se gestaron las luchas políticas y militares emprendidas por los Libertadores como Bolívar y Miranda, en territorio hispanoamericano; estas luchas buscaban consolidar un proceso



integrador que tenía como fin último la conformación de una única nación que compartiese los valores máximos como la religión, la cultura, las costumbres, las tradiciones y, sobre todo, un mismo destino.

## **2. Los procesos integradores latinoamericanos: entre cooperación y concertación.**

A partir de la distinción y definición de los valores sobre los cuales se pretende erigir la identidad latinoamericana, el proceso de integración conllevará diferenciar entre las dinámicas de concertación y cooperación.

En primer lugar, la concertación se concibe como la acción en la cual dos o más Estados interactúan conjuntamente dentro de la dimensión político-diplomática (Tokatlian, 1994, p.54). En este sentido, la concertación se fundamenta en el ámbito estrictamente político y sobre la base de relaciones diplomáticas. Es en este escenario, en donde las cumbres regionales tienen relevancia para propiciar espacios de diálogo y concertación de políticas para la resolución de controversias.

Uno de los ejemplos más claros dentro del modelo de concertación en Latinoamérica ha sido el grupo de Contadora de 1983, el cual se constituyó con el objetivo de generar un actor político multilateral que pudiese mediar y dirimir el conflicto centroamericano desde una óptica exclusivamente latinoamericana, es decir, ajena a los Estados Unidos de América, ya que dicho contexto podría escalar hasta desestabilizar la región, por lo cual, se buscaba compartir las reglas comunes, que en ningún caso terminarían siendo neutrales dentro de dicha comunidad. Otro ejemplo, puede ser la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) del 2010 que se retomará en este texto más adelante. En segundo lugar, la cooperación, según el planteamiento de Robert Keohane (1988) “se produce cuando los actores adaptan sus conductas a las preferencias presentes o anticipadas de otros, por medio de coordinación de políticas” (p.74). A partir de lo anterior, se hace necesario un proceso de negociación y una coordinación de políticas entre los actores, en ese orden de ideas, en caso de que exista un conflicto de intereses entre los Estados y éste no se logre resolver podría traer más costos que beneficios. Sin embargo, la cooperación no está exenta de dificultades, los actores deben coordinar sus

acciones y, sobre todo, ajustarse a los objetivos comunes, lo que conlleva, muchas veces, dejar de lado los propios intereses y, por tanto, conciliar posturas y visiones diferentes.

Partir del supuesto de que las políticas de los otros Estados están obstaculizando la consecución de las metas propias, avocaría hacia un círculo de acusaciones y críticas que, si bien componen la política, no permiten encontrar puntos en común y escenarios de colaboración. Los Estados cuentan con intereses contrapuestos y otros compartidos; así, dentro de los intereses compartidos podemos encontrar también diferencias en relación al medio o instrumentos que se requerirán para alcanzar el fin; dicho de otro modo, si bien los objetivos pueden ser los mismos, como puede ser el desarrollo económico de los países, los métodos pueden diferenciarse, tal como sucedió con algunos países latinoamericanos conforme a los postulados cepalinos del modelo de industrialización con sustitución de importaciones (Briceño, 2007, p.49).

Por lo anterior, la identificación de los lugares comunes donde pueden trabajar los Estados es resultado de un proceso de interacción política, intercambios, negociaciones y pugnas que conllevan un alto nivel de comunicación. Así pues, la cooperación debe realizarse dentro de un ámbito de concertación previa, que incorpore cierto tipo de temas o áreas de común interés.

Un ejemplo de lo anterior, puede ser lo que ocurrió en la década de los ochenta entre los presidentes Alfonsín de Argentina y Sarney de Brasil. Ambos propiciaron varios encuentros diplomáticos de alto nivel en donde se desactivaron las percepciones de conflicto tradicionales y abrieron paso a la creación de vínculos bilaterales, como consecuencia condujeron a los mismos a una dimensión de cooperación, fundamentalmente a través del Programa de Integración y Cooperación Argentino-Brasileño (PICAB) que sirvió como base normativa para la consolidación del Mercado Común Suramericano (MERCOSUR).

Finalmente, en cuanto al concepto de integración, desde la literatura académica se fundamentó específicamente dentro de los componentes económicos, por tanto, a menores barreras arancelarias mayor integración había; sin embargo, Juan Gabriel Tokatlian (1954) señala que la integración conlleva un proceso mucho más amplio en el cual se deben incluir una serie de vínculos e interpretaciones sociales, científicas, diplomáticas

e incluso militares que terminan impactando en la sociedad, en la política y en la economía de los países, por ejemplo mediante la constitución de organismos supranacionales. Por tanto, la integración puede no sólo desarrollarse desde un ámbito económico sino también político e inclusive social.

### **3. La confianza dentro del proceso regional latinoamericano**

El estudio de la confianza como variable dentro de la disciplina de las Relaciones Internacionales ha resultado de interés para lograr comprender la construcción de las relaciones pacíficas entre los Estados. Tal como señala Hoffman (2002), la confianza debe ser equiparada con la disposición de asumir riesgos con la expectativa de que los otros harán honor de las obligaciones asumidas; en otras palabras, la confianza implica una actitud que supone poner el destino de los propios intereses bajo el control de los demás. Por lo cual, la relación de confianza permite establecer mecanismos para resolver pacíficamente los problemas entre los Estados por medio de la cooperación que conlleva la reducción de la incertidumbre. De este modo, al desarrollarse las relaciones internacionales en un contexto anárquico, la falta de confianza entre los Estados terminaría incidiendo en la generación de políticas agresivas que conducirían incluso a la guerra, debido al dilema de seguridad (Herz, 1950) que conlleva ese sentimiento de inseguridad generalizado toda vez que el Estado contaría con mayor seguridad en la medida que consiga obtener más poder.

Los procesos regionales suelen establecer compromisos entre los Estados que generan certezas sobre el futuro comportamiento de los mismos; por tanto, la predictibilidad reduce el nivel de actuación aleatoria y, en consecuencia, se establecen expectativas de que los otros harán lo correcto y pactado.

El proceso de regionalismo latinoamericano no ha conllevado al establecimiento de reglas comunes que permitan una mayor libertad de actuación de los Estados, más bien, el proceso de regionalismo latinoamericano puede denominarse como “*selectivo*” toda vez que carece de obligatoriedad o vinculación normativa entre los Estados. A partir de lo anterior, se puede sugerir la siguiente pregunta: ¿qué estrategia se debe tomar en América Latina para lograr una cooperación

sostenible y perdurable en un escenario de anarquismo regional? La respuesta a esta pregunta está vinculada a la consideración de un escenario regional, en donde todos los actores estatales tengan un peso absoluto en las decisiones con base en sus propios intereses y por supuesto, sin contar con algún tipo de institucionalización supranacional regional. Esto conlleva esfuerzos en la generación de medidas de confianza que logren fortalecer los procesos de cooperación e integración.

Niklas Luhmann (2005) define la confianza como “un mecanismo de reducción de la complejidad que tiene una relación específica con los medios de comunicación simbólicamente generalizados y que adquiere características particulares según se trate de un sistema internacional de una organización o de la sociedad, el ámbito en el cual se despliegue” (p. XXV). A partir de lo anterior, se entiende que la acción de confiar de un Estado es una jugada arriesgada o una inversión atrevida, en la medida en que no se cuenta con la total certeza de que se vaya a obtener un resultado recíproco, ya que se presenta dentro de un marco de interacción que termina siendo influenciado por el agente y por la estructura de manera recíproca, siguiendo la teoría de la estructuración de Anthony Giddens (1995). Por tanto, tal como lo señala Luhmann (2005) la confianza a través de la reducción de la complejidad, “simplifica la vida por medio de la aceptación del riesgo” (pp. 123-124).

En otro sentido, Francis Fukuyama (1996) propone otra definición de la confianza como “la expectativa que surge dentro de una comunidad de comportamiento normal, honesto y cooperativo, basada en normas comunes, compartidas por todos los miembros de dicha comunidad” (p.45). Estas normas comunes se definen en sí mismas como capital social debido a que se establecen dentro de los valores constitutivos o normas informales compartidas de los miembros de un grupo, permitiendo la cooperación entre los mismos, pues no es necesaria la autoridad de una comunidad sino más bien la capacidad de formar nuevas asociaciones y de cooperar dentro del marco de referencia que éstas establecen, lo que Fukuyama (1996, p.46) denomina sociabilidad espontánea.

Algunos autores (Rathbun, 2011; Hoffman, 2007; Hoffman, 2002; Ruzicka & Wheeler, 2010) han trabajado en el análisis de la confianza dentro de las Relaciones Internacionales y en especial en torno a las dinámicas de la cooperación. A partir



de estos trabajos se han realizado distinciones de las relaciones de confianza, las cuales pueden variar tanto la intensidad como el alcance de las mismas, por lo tanto, se puede intentar predecir sobre la base de las distintas percepciones los posibles comportamientos; igualmente, se podría basar a partir del conocimiento de la obligación de la contraparte, el cumplimiento con un comportamiento determinado.

América Latina, en sintonía con lo anterior, trabaja en el establecimiento de una cooperación estable por medio del incremento de su confianza, dicho de otra forma, incorpora una actitud que obliga a poner los intereses propios bajo el control de los demás. Este tipo de cálculos no se realizan sobre la base del establecimiento de acuerdos estatutarios marco de la región, sino más bien a partir de un modelo de reciprocidad graduada en la reducción de la tensión o de señalización costosa (Kydd, 2005), por lo cual, se establece la construcción de confianza por medio de dinámicas comunicativas interpersonales que terminan generando empatía y sensibilización de los temas; en otras palabras, se establecen marcos de relacionamiento de los Estados por medio de un lenguaje común. Lograr lo anterior no es una tarea sencilla, puesto que al final implica un salto de fe de los distintos actores, teniendo en cuenta que se trata de un valor intangible que podría aportar a la estabilidad y a la paz en la región.

Thomas Hobbes (1997), determinaba que

(...) de la igualdad procede la desconfianza. De esta igualdad en cuanto a la capacidad se deriva la igualdad de esperanza respecto a la consecución de nuestros fines. Esta es la causa de que, si dos hombres desean la misma cosa y en modo alguno pueden disfrutarlas ambos, se vuelven enemigos y en el camino que conduce al fin tratan de aniquilarse o sojuzgarse uno a otro. (p.128)

Desde una lectura hobbesiana, en la región latinoamericana se pueden establecer varios intereses contrapuestos entre distintos actores como Brasil, Argentina o México, y no existe un Leviatán o configuración normativa formal para vincular las actuaciones de los mismos, mantener la paz y armonía de los intereses.

En síntesis, la confianza lleva a la cooperación y la desconfianza lleva al conflicto. Supongamos por un momento un posible escenario enmarcado en el dilema de seguridad (Herz, 1950)

entre Colombia y Venezuela, en donde Colombia, ante una percepción de amenaza de Venezuela, realiza la compra de armamento para disuadir cualquier tipo de acción probable. Por su lado, Venezuela incrementará su arsenal debido a la necesidad de defensa ante cualquier ataque de Colombia. Este tipo de acción conlleva implícitamente una agresión, pero, sobre todo, implica una latente incertidumbre que hace que los costos de transacción de ambos Estados se incrementen. Este es un claro ejemplo del dilema del prisionero dentro de la teoría de juegos, en donde la cooperación puede obtener como resultado un beneficio conjunto, pero si no se escoge la cooperación, se puede maximizar los beneficios a costa del perjuicio del otro.

Rojas Aravena (2002, p.24) considera a las medidas de confianza mutua como “acciones bilaterales o multilaterales destinadas a prevenir situaciones de crisis y de conflicto. Contribuyen a la comunicación entre actores”. Las instituciones del modelo regional latinoamericano se constituyen como precondition para la confianza, pero no son el fin último de la misma. Un elemento esencial para la comprensión de la confianza, que resaltan autores como Elinor Ostrom (2005) y Axelrod (1986), es el de la reciprocidad, en donde los Estados tendrán que recibir respuestas conformes a su propia actuación. Dentro de la lógica sobre la confianza elaborada por Ostrom (2005), se puede concebir la forma en la cual una mayor confianza determina una mayor cooperación, que a su vez incrementa los niveles de reciprocidad positiva y, por tanto, una consolidación de su imagen sólida de fiabilidad. Por tanto, un Estado latinoamericano que tenga una alta reciprocidad en torno a las respuestas positivas o de buena voluntad, logrará consolidar una buena imagen o reputación y, así, sus vecinos no dudarán en confiar y consolidar niveles más estrechos de cooperación con este.

Por otra parte, Luhmann (2005) incorpora conceptos como el de riesgo y la incertidumbre a la confianza, tal como lo señala:

El problema de la confianza consiste en el hecho de que el futuro contiene muchas más posibilidades de las que podrán actualizarse en el presente, y del presente transferirse al pasado (...) el hombre tiene que vivir en el presente junto con ese futuro de sobremanera complejo, eternamente (pp. 20-21)

Por lo tanto, deberá reducir la complejidad. La reducción de la complejidad en los

sistemas sociales se basa en el intercambio de información, el envío de señales, la simetría de sus participantes, la cultura y los principios constitucionales o normativos comunes. A través de este tipo de elementos se puede incrementar la percepción de la confianza. A partir de lo anterior, el hecho de hacer parte de un grupo, denominado América Latina, que comparte una historia, cultura, lengua y religión común, indistintamente de la ideología, hará que se busque realizar alianzas con aquellos actores que inspiran mayor confianza, es decir, con los miembros de una comunidad que compartan sus valores fundamentales, por lo que, no tener un marco significativo de valores correspondiente sería una clara señal de desconfianza.

Un ejemplo de lo anterior podría ser un escenario en donde dos Estados se encuentran ante una situación de incertidumbre en torno a si brindar o no confianza para lograr un resultado cooperativo. Se deberá partir de la idea de que la confianza se puede establecer si interviene un actor externo –en nuestro caso debería ser supranacional- que imponga una solución cooperativa. La confianza y la intervención del organismo supranacional se constituirían como la forma de conseguir un fin en sí mismo, el de la cooperación. En el caso de ausencia de dicha estructura regulatoria supranacional, como es el caso latinoamericano, dicha situación permitirá que se avancen y desarrollen procesos de confianza regional, hasta el punto que dicho regionalismo funcione como sustituto de la misma, al generarse un régimen internacional de alcance regional, constituyendo “principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisión, implícitos o explícitos alrededor de los que convergen las expectativas de los actores en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983, p.2); es decir, dicha situación liberaría a los Estados miembros de la región de la necesidad de confianza, puesto que en la consolidación de una cooperación multinivel, tal como ocurre en el contexto europeo, resultaría impensable la resolución de las controversias a través de una guerra con los actores regionales.

En las Relaciones Internacionales, se comprende que la situación en la cual los esfuerzos realizados por cada Estado por mejorar su propia seguridad reducen la seguridad de los otros. A esta situación se le suele conocer como “dilema de seguridad” (Herz, 1950; Snyder y Jervis, 1999). El

dilema de seguridad puede interpretarse como el juego de la caza del ciervo; un juego que describe un conflicto entre seguridad y cooperación social. Jean-Jacques Rousseau (2013) describió la situación en donde dos hombres debían elegir cazar un ciervo o una liebre sin el conocimiento del otro. Así es como se aplica el dilema del prisionero que, en el caso del dilema de seguridad, el equilibrio de Nash u óptimo de Pareto resultaría en que ambos jugadores escogen desarmarse y llegar a un acuerdo de paz, pero existe el temor de que, si se desarman unilateralmente, el otro aproveche esta situación para atacar, ya que de esta forma tendrían muchas más oportunidades de aniquilar a su rival. Es aquí en donde se puede comprender la importancia de la comunicación y la coordinación para lograr una maximización de ese equilibrio, ya que, a raíz de dichas acciones, se puede reducir el miedo y la desconfianza que se produciría en este dilema de seguridad. Las dos posibilidades son válidas dentro de las opciones disponibles. Por lo anterior, la construcción de la confianza es una forma de conseguir un resultado cooperativo a través del lanzamiento de señales o símbolos que convenga al otro de ser digno de confianza.

#### **4. Los modelos de regionalismo latinoamericano**

Para el análisis de la evolución de los procesos de integración y regionalismo en el escenario latinoamericano, se debe tener en cuenta la importancia de la complejidad del sistema internacional que es cada vez más interdependiente (Keohane & Nye, 2001) y con dinámicas de la globalización que terminan afectando al conjunto de actores regionales.

En la actualidad, optar por la resolución de riesgos y amenazas de forma aislada puede llegar a ser un gran error debido a las distintas implicaciones exógenas que las dinamizan y a los elevados costos que dicha decisión llegaría a suponer. Adicionalmente, los problemas nacionales o locales de un Estado pueden terminar afectando a sus vecinos. Para clarificar este postulado, se toma como ejemplo el contexto colombiano; específicamente el conflicto armado interno que ha ocasionado el desplazamiento de la violencia, el narcotráfico y el crimen organizado a las zonas fronterizas; asimismo, ha generado desplazamiento de ciudadanos a territorios de otros Estados, situaciones que han acentuado la permeabilidad de los riesgos y amenazas. Otro



ejemplo podría ser la crisis financiera internacional vivida en el 2008 ocasionada por las *subprimes* en Estados Unidos que se generó dentro de una frontera nacional pero que, a través de las distintas dinámicas de globalización, terminó repercutiendo a diferentes países, especialmente a los europeos, y generando una gran recesión.

Los procesos de integración y regionalismo hacen parte de la propuesta de consolidación de una identidad política común latinoamericana que recoge los cimientos de los procesos independentistas, por lo que se encontrarán como base fundamental en cada uno de los procesos regionales, resaltando sobre todo su autonomía. A continuación, se propone una clasificación de modelos de integración latinoamericanos que se han desarrollado dentro de distintos marcos referenciales identitarios y, con base a los objetivos de las distintas áreas de interés, trascienden las estructuras históricas, a partir de la pretensión de la construcción de un escenario de confianza; en conclusión, se opta por realizar una sistematización a partir de un enfoque tipológico en vez de uno cronológico.

#### **a. Regionalismo geopolítico**

A partir de la identificación de los valores políticos hegemónicos, se puede identificar un primer modelo de regionalismo: el geopolítico. Este tipo de proceso de integración se fundamentará sobre todo en el ideal revolucionario y emancipador con respecto a los antiguos regímenes políticos que sustentaban su poder a través de los vínculos coloniales y en un fuerte componente nacionalista; estos dos elementos estarán presentes en todas las propuestas y procesos integracionistas latinoamericanos posteriores. A partir de lo anterior, asientan con fuerza las posturas y visiones compartidas en torno al anti-imperialismo, lo que conlleva un ideal compartido que permitirá la generación de confianza dentro de este tipo de concepción identitaria.

América Latina, con su historia común de colonia, dejó impregnado en su imaginario colectivo el arraigado celo hacia su propia independencia y protección de la soberanía. A pesar de lo que se puede llegar a pensar, el primer modelo de regionalismo geopolítico que se podría tipificar en el hemisferio americano es la Organización de los Estados Americanos (OEA) constituida en el año 1948. Una estructura regional hemisférica que a

través de la Doctrina Monroe reiteraba y defendía la protección colectiva del hemisferio de la amenaza extranjera. En dicha configuración hemisférica se promovió previamente el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) suscrito en Rio de Janeiro en 1947, conocido también como Tratado de Rio; este se constituía como un instrumento de defensa colectiva frente a amenazas externas, tal como se expresa en su artículo 3.1:

(...) un ataque armado por parte de cualquier Estado contra un Estado Americano, será considerado como un ataque contra todos los Estados Americanos, y, en consecuencia, cada una de dichas partes contratantes se compromete a ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva que reconoce el artículo 51 de la carta de las Naciones Unidas (TIAR, 1947, art.3 p.1)

En cualquier caso, las experiencias del regionalismo geopolítico tendrán un desarrollo posterior bastante diverso, ya que romperán con la percepción hemisférica como un todo y se intentará delimitar la frontera política a partir de la idea de la región latinoamericana, apartando el ámbito territorial y político estadounidense de los proyectos regionales posteriores. Dicha situación y el peso desproporcionado del poder de Estados Unidos con respecto a la región, llevará a que se pase de escenarios de confianza a escenarios de desconfianza, toda vez que mutuamente existirán percepciones de instrumentalización hacia los países latinoamericanos desde la potencia hegemónica como desde los actores extrarregionales que podrían llegar a constituirse como una amenaza para sus propios intereses, así como lo expone Andrew Kydd (2005-06) las organizaciones sirven a los intereses de seguridad del hegemon a expensas de las potencias menores, hasta que una de ellas logre ascender en posición y desafiar a dicha potencia. Sin embargo, también la hegemonía promueve la cooperación, debido a que el hegemon construye consenso en torno a un objetivo común, propone la estrategia y supera los problemas de posible ejecución para alcanzar el objetivo.

El viraje dentro de esta tipología de regionalismo se puede comprender bajo la premisa de la consolidación y transformación de Estados Unidos como una potencia mundial y como hegemon regional, en donde sus capacidades materiales no tienen competidor en la región, lo que

dificulta la diferenciación entre lo que se constituiría como confianza u otros factores como la coerción o la disuasión debido a la clara heterogeneidad de sus miembros en una posible estabilidad hegemónica regional (Kehoane, 1982). Por tanto, la OEA muestra un claro inmovilismo para aquellos acontecimientos en los cuáles Estados Unidos tiene un gran interés, como la aplicación del principio de no intervención, la participación en la guerra de las Malvinas, la crisis centroamericana, entre otros. Así, se puede comprender la confianza como un mero cálculo de elección racional que, siguiendo el planteamiento de Robert Axelrod (1986) plantearía un dilema al no existir una autoridad central que obligue a cada cual a cooperar con los demás, por lo que la búsqueda del interés propio sería la variable que la racionalidad individual incluiría para determinar su comportamiento. A partir de los atentados del 11 de septiembre en Estados Unidos, la política exterior estadounidense se focalizó en otras regiones del mundo diferentes a la de América Latina. Esto provocó una percepción negativa hacia los Estados Unidos de los países de la región, ya que percibían altos niveles de incertidumbre en la actuación que podría tener hacia ellos, razón por la cual, se alejó de cualquier tipo de consolidación de régimen internacional en la región, dando paso a una percepción de intenciones ofensivas y a las posibles estrategias de respuesta a través de la construcción de poderosas narrativas excluyentes.

## **b. Regionalismo geoeconómico**

Esta tipología de regionalismo es la que más se ha asociado a la idea de integración. Tras la guerra fría y la caída del muro de Berlín emergieron nuevas dinámicas regionales dentro de la estructura internacional que replantearon aquellas propuestas que habían surgido en un mundo bipolar, pues estas terminaban respondiendo a otro tipo de necesidades y en el nuevo contexto la inserción internacional a través de un fuerte componente económico era la preferencia de los actores estatales. Es así como se priorizó una ruta basada en la apertura externa y especialmente cimentada en los lineamientos del Consenso de Washington.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) consideró este tipo de regionalismo como “Regionalismo Abierto”, es

decir, una integración regional llevada a cabo en un ambiente de liberalización y desreglamentación que, por tanto, era compatible y complementaria con la liberalización multilateral (CEPAL, 1994).

Este tipo de regionalismo, parte del supuesto de la necesidad de asumir una estrategia multilateral en torno a la inserción al mercado internacional. Así pues, solo a través de la cooperación económica entre los Estados se puede hacer frente a los procesos de globalización, reduciendo los costos y, a su vez, ampliando el mercado a partir de una mayor incidencia en la interdependencia de los Estados miembros.

José Antonio Sanahuja (2010) señala que el “regionalismo se configuró como un instrumento para respaldar las capacidades de gobiernos a través de la acción regional” (p.459). Esta afirmación, nos brinda una idea de la instrumentalización que da el Estado a los procesos de regionalización para lograr mayor incidencia y, sobre todo, la aglutinación de un discurso predominante y hegemónico que terminó homogeneizando las prácticas de sus diferentes actores.

Las propuestas regionales que se podrían enmarcar dentro de este modelo de regionalismo geoeconómico son: el Tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN) desde 1992, el sistema de integración centroamericano (SICA) desde 1991, la Comunidad Andina de Naciones (CAN) desde 1996<sup>2</sup>, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) desde 1991 y de reciente creación, la Alianza del Pacífico desde 2011.

Los dos bloques económicos subregionales suramericanos –léase la CAN y MERCOSUR– en 2008 llegaban a constituir un 90% de su comercio a partir de una postura libre de aranceles. En consecuencia, la idea que se consolidaba de un Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA) fraguada en 1993, impulsaba una concepción de integración económica en óptica suramericana. Es, en la primera reunión de presidentes de América del Sur realizada el 31 de agosto de 2000 en Brasilia, en donde se intentó encauzar los dos bloques subregionales dentro del ALCSA toda vez que se matizaba la necesidad de avanzar en el entendimiento y armonía de los actores, la voluntad de consolidación y el respeto a la democracia representativa; así pues, se sentaron las bases políticas para la interconectividad física de la región

2 La comunidad andina fue fundada en 1969 con el acuerdo de Cartagena, pero fue en 1996 con el acta de Trujillo que se elabora el protocolo modificadorio que crea la Comunidad Andina y establece el Sistema Andino de Integración.





al plantearse la iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de Suramérica (IIRSA), la cual entró en vigor en diciembre de ese mismo año.

El regionalismo abierto produjo un crecimiento considerable dentro de las relaciones intrarregionales; se estima, según datos de la CEPAL (2010), que entre el año 1990 y 2000 las exportaciones de Latinoamérica hacia su propia región estaban en una tasa anual del 14.4% y entre 2000 y 2008 del 15.2%.

Según la categorización clásica de integración de Jan Tinbergen (1965) se puede distinguir entre integración negativa e integración positiva. En la primera, se hace énfasis en la supresión de todas aquellas barreras que interfieren en las economías, como pueden llegar a ser los aranceles u otras barreras comerciales. En cambio, cuando nos referimos a la integración positiva ponemos nuestra atención a la inclusión de formas de cooperación entre sus políticas macroeconómicas y aquellas políticas que dinamicen la competitividad internacional. Es por esto que, una integración positiva constituirá la creación de un marco supranacional, en donde los Estados nacionales cedan parte de su soberanía a favor de la cooperación que irá más allá de lo meramente económico.

Algunos Estados, como México, Chile, Perú y Colombia asumieron una estrategia radial "*hub and spoke*" para perseguir sus propios intereses estratégicos y, por tanto, focalizar sus esfuerzos en realizar alianzas de manera unilateral con otros actores externos (Sanahuja, 2016). Por lo anterior, se puede comprender la proliferación en estos países de acuerdos bilaterales de libre comercio con diferentes actores extrarregionales, como pueden ser los realizados con Estados Unidos o la Unión Europea, a diferencia de una posible negociación desde una perspectiva regional.

Como se puede observar en la cartografía latinoamericana, nos encontramos en un escenario de solapamiento de las diferentes estructuras regionales en Latinoamérica (Nolte, 2014), por tanto, el nivel de eficiencia, efectividad e impacto se termina cuestionando. Por lo anterior, se habla de un agotamiento del regionalismo abierto debido a su actuación parcializada y selectiva que no ha logrado, en primer lugar, alcanzar sus objetivos económicos, y en segundo lugar, no ha logrado matizar los aspectos políticos y sociales. Uno de los aspectos cruciales dentro de este

posible agotamiento es el marcado nacionalismo y protección de la soberanía nacional que ha impedido desde sus orígenes, una consolidación de la dimensión institucional propia, por lo cual, se dejó a un lado cualquier idea de proyecto de consolidación de estructura supranacional con órganos comunes, con atribuciones soberanas para tomar decisiones mancomunadas, más bien, como algunos autores (Fawcett & Serrano, 2005; Nolte, 2014) señalan se trataría del establecimiento de una gobernanza regional latinoamericana.

Las críticas que se generan en torno al regionalismo latinoamericano responden a varias motivaciones tales como: i) la heterogeneidad de los Estados latinoamericanos, en especial, a partir de sus capacidades materiales expresadas en extensión de su territorio, recursos naturales y energéticos, crecimiento de la economía, número de habitantes y capacidad militar. De esta forma, muchos de los procesos regionales han sido apalancados por las estrategias e intereses que se promulgan desde dichos actores que cuentan con un gran poder en este tipo de categorías, como puede ser el caso de Brasil, Venezuela o Chile. ii) La presencia de Estados pivotes geográficos de Estados Unidos, cuya influencia, bien sea geográfica o de poder, incide en las dinámicas regionales. Un ejemplo de este tipo de factor es la cercanía geográfica de México, y en general de Centroamérica, con los Estados Unidos; lo anterior ha generado que aquellos países tengan que incluir la variable de permeabilidad de su vecino del norte dentro de las dinámicas integracionistas y sus lógicas relacionales. En este sentido, prima la relación estratégica con Estados Unidos y no con los países de Latinoamérica. iii) El excesivo nacionalismo y su política exterior como política de gobierno, en cabeza de su presidente en detrimento de una política de Estado, promueve la prevalencia de una integración regional intergubernamental.

Las continuas y aceleradas dinámicas internacionales han propiciado y continúan propiciando un desplazamiento del poder del Atlántico al Pacífico (Castillo, 2013; Barbé, 2012; O'Neill, 2001; Amsden, 2001) y también del norte al sur del mundo. A partir de un enfoque de la Economía Política Internacional (EPI) nos encontramos ante un escenario en donde emergen nuevos mercados internacionales y alianzas bajo la premisa de establecer nuevas dinámicas comerciales, como sucede con los BRICS (Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica). Sin embargo, la

narrativa de una fractura entre atlántico y pacífico en Latinoamérica es simplista y no contempla las múltiples agendas del proceso de integración regional a partir de la cooperación sectorial y concertación política (Sanahuja, 2016).

El peso cada vez mayor de los mercados asiáticos en América Latina ha cuestionado la fortaleza de los procesos regionales, ya que a partir de una lógica utilitarista *benthamiana* se llevaron a cabo acercamientos para dotar de materias primas al gigante de oriente. Esto ha permitido que los países latinoamericanos focalicen sus exportaciones específicamente en *commodities*. De igual forma, este acercamiento no se realiza sobre la base de una condicionalidad basada en el respeto a los Derechos Humanos o sobre la base de imperativos morales, más bien, se genera a partir del pragmatismo que resulta de la política exterior de países como China, por lo cual, es poco relevante qué tipo de gobierno tenga instaurado el socio latinoamericano, lo importante es maximizar la rentabilidad de las ganancias y lograr dotarse de materias primas para alimentar a su población.

Adicionalmente, la fragmentación del poder de norte al sur del mundo está incorporando dinámicas propias a la sociedad internacional, tales como, la férrea defensa de la soberanía nacional y la no injerencia en los asuntos propios como principio fundamental. Sin embargo, cabe resaltar que el surgimiento de partidos de extrema derecha en el norte también está contando con dichas dinámicas nacionalistas y proteccionistas. Por lo anterior, este tipo de soberanía *westafliana* se contraponen a la lógica posmoderna, superadora de la idea de frontera y soberanía clásica, inscrita en el modelo de gobernanza cosmopolita (Archibugi y Held, 1995). Uno de los puntos comunes en todos los procesos integracionistas y regionales en América Latina, bien sea a través de sus tratados constitutivos o a partir de la diplomacia de las cumbres es el irrestricto respecto a la soberanía nacional y la no injerencia en los asuntos internos de los países.

En esta tipología de regionalismo, la anarquía, entendida como aquella ausencia de legítima autoridad suprema, se supera debido a los grandes niveles de interdependencia compleja que presenta la cooperación económica latinoamericana, haciendo que el costo de la deserción sea mucho mayor que el de la cooperación, toda vez que las sociedades como exponen Keohane y Nye (2001) se conectan a través de múltiples canales sean

estos interestatales, transgubernamentales o transnacionales, desarrollan una agenda que comprenden diferentes ámbitos de trabajo que trasciende los ámbitos político-militares y, la por tanto, la fuerza militar no se usa para la resolución de los conflictos dentro de la región (p. 20-28). A partir de lo anterior, el constante flujo de información por los crecientes niveles de intercambio económico conlleva un comportamiento predecible según la madurez de la relación establecida mediante la interdependencia compleja. Así las cosas, la incertidumbre y la anarquía se reducen conforme al mayor vínculo económico que se genere entre las partes, de tal manera que la condición estructural implica una incidencia en el comportamiento de los actores miembros de la región y, por último, se empiezan a producir expectativas de respuesta en una cooperación recíproca, lo que provoca una generación de mayor confianza en torno a las expectativas de los diferentes actores.

### c. Regionalismo geosocietal

América Latina ha girado ideológicamente hacia un horizonte común y con ello nuevos vientos de integración y regionalismo empezaron a surgir. Los proyectos de integración no resultaron ser contrapuestos a los existentes, pero tampoco se ubicaron dentro de una lógica de complementariedad (Castillo & Brocate, 2013). Algunos autores (Motta y Ríos, 2007; Sanahuja, 2010; 2012) han denominado a este tipo de regionalismo como posliberal, ya que dicho regionalismo ha logrado superar el debate del regionalismo abierto e incluir en su análisis el desarrollo explicativo de la estructura sobre el agente.

Este regionalismo posliberal tiene connotaciones del tipo de integración positiva toda vez que logra brindar una redefinición de la región a partir de elementos más políticos, sociales y culturales, en donde el rol de las ideas y las normas va moldeando las actuaciones de sus estados miembros sobre la base de una cierta identidad e intereses compartidos, es decir, pone su énfasis en las *low politics* regionales. Los ejemplos más característicos de este tipo de regionalismo posliberal son la Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (ALBA) desde el 2004, la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) desde 2008 y la Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC) desde 2010.



A partir del agotamiento, más no la supresión del regionalismo abierto, se gestó de manera diferenciada un proceso de integración que podría tipificarse como *regionalismo geosocietal*; que si bien, este desarrollo regional ha estado marcado por el debate epistemológico entre hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo y posliberalismo (Briceño, 2016), asimismo, se han realizado aportes desde la academia para la comprensión y tratamiento del concepto de Regionalismo Posliberal (Sanahuja, 2009) y del concepto de regionalismo Poshegemónico (Tussie y Riggirozzi, 2012). Dichos desarrollos teóricos parten de la diferenciación del neoliberalismo como proyecto hegemónico de Estados Unidos, por un lado, y por el otro, como el fin de una era del regionalismo abierto fundamentado en la liberalización del comercio. En este sentido, más allá de la exclusión explicativa del componente hegemónico y neoliberal, la inclusión de la dimensión política y social en este modelo de regionalismo latinoamericano ha permeado los discursos a partir de la homogeneización de la narrativa contrahegemónica. En este sentido, la concepción hegemónica en el orden mundial propuesta por Robert Cox (1981, pp.136-137) quien retoma la base epistemológica de Antonio Gramsci, la enmarca en estructuras históricas en las que intervienen tres tipos de fuerzas; capacidades materiales, ideas e instituciones, que interactúan entre sí generando las relaciones de poder en la coerción o consentimiento de las acciones. Un elemento dentro de esta tipología de regionalismo es la fuerza de las ideas que generan visiones compartidas y expectativas de conducta de los diferentes actores conforme a las relaciones de poder. Por lo anterior, la tipología de regionalismo geosocietal podría comprender la totalidad de los procesos regionales que se han generado en América Latina desde el siglo XXI, incluyendo así, la superación del componente neoliberal del regionalismo abierto como también la comprensión de un proceso adicional en los campos políticos.

Para entender mejor esta tipología de regionalismo, se retomará y extrapolará al análisis el concepto de “campo político” de Pierre Bourdieu (2001), puesto que, para intentar comprender la sociedad latinoamericana, se debe tomar en consideración como un sistema complejo –integrado por diversos campos políticos– de los que hacen parte el económico, el social, el cultural, el jurídico, el político y el científico.

El regionalismo latinoamericano está intentando constituirse como un campo político en donde se establezcan unos límites internos y externos. Por lo tanto, no debería generarse una exclusión de uno de los campos como puede ser el económico, sino que, más bien, se debe trabajar desde la lógica interna que intenta proponer una interpretación contrahegemónica a partir del establecimiento de una autoridad legítima con miras a generar unas reglas propias conforme al sentido de nuevos valores. En otras palabras, se presenta una lucha política en la región para establecer cuáles serán esos valores y, por tanto, cuál será el sentido del establecimiento de las reglas que generarán un orden legítimo de la sociedad latinoamericana.

Los proyectos de regionalismo geosocietal que se planearon desde Venezuela o Brasil son totalmente diferentes. En primer lugar, debido a los valores que establecieron cada uno de los agentes por medio de la jerarquización de la autoridad que tenían en cada proceso, más aún, cuando se interesaban por autoproclamarse como potencia normativa en la región. En segundo lugar, priorizando una agenda política conforme a dichos valores que establecían una clara diferenciación con los actores extrarregionales.

El proceso de consolidación de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) tuvo lugar en la tercera reunión celebrada en Cuzco - Perú el 8 de diciembre de 2004. Allí se declaró el surgimiento de la Comunidad Suramericana de Naciones (CSN) y se activaron las tres líneas de actuación del proyecto suramericano: la conformación, la integración y la acción. La primera línea focaliza su importancia en la convergencia y conformación de intereses y valores compartidos afirmando a Suramérica como un grupo regional a través de “la convergencia de sus intereses políticos, económicos, sociales, culturales y de seguridad como un factor potencial de fortalecimiento y desarrollo de sus capacidades internas para su mejor inserción internacional” (CSN, 2004, p. 1). La segunda línea hace mención a la profundización de la convergencia del MERCOSUR, CAN y Chile en el Área de Libre Comercio de Suramérica (ALCSA), además de buscar “la integración física, energética y de comunicaciones en Suramérica sobre la base de la profundización de las experiencias bilaterales, regionales y subregionales existentes, con la consideración de mecanismos financieros innovadores y las propuestas sectoriales en curso que permitan una mejor realización

de inversiones en infraestructura física para la región” (CSN, 2004, p.2); todo esto a través de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional Suramericana (IIRSA). Y, por último, la promoción de la convergencia de acciones a través de la institucionalidad existente de la CSN evita la superposición y duplicación de esfuerzos.

Luego, en Brasilia, el 30 de septiembre de 2005 se llevó a cabo la primera reunión de jefes de Estado de la CSN en donde se estableció una agenda prioritaria para buscar reducir las asimetrías en los procesos de integración a partir de las áreas del “diálogo político, la integración física, el medio ambiente, la integración energética, los mecanismos financieros suramericanos, las asimetrías, la promoción de la cohesión social, de la inclusión social y de la justicia social y las telecomunicaciones” (CSN, 2005, p.1).

Posteriormente, en la segunda reunión de jefes de Estado de la CSN realizada en Cochabamba en el 2006 se proyectó un nuevo modelo de integración para Suramérica con la incorporación de seis principios rectores para fortalecer la integración; son los siguientes: (i) la solidaridad y cooperación para lograr una mayor equidad, reducir la pobreza y disminuir las asimetrías; (ii) soberanía, respeto a la integridad territorial y autodeterminación de los pueblos según los principios de las Naciones Unidas; (iii) paz y resolución pacífica de las controversias; (iv) democracia y pluralismo en contraposición a las dictaduras y con respeto a los derechos humanos y de las minorías; (v) el carácter universal, interdependiente indivisible de los derechos humanos; (vi) armonía con la naturaleza para un desarrollo sostenible (CSN, 2006).

A partir de la I Cumbre energética de Isla Margarita del 17 de abril de 2007 se adoptó la creación de una integración de carácter energético y, además, se acuñó el nuevo nombre para la CSN que pasaría desde entonces a denominarse Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), la cual contaría con una sede permanente en Quito (Ecuador) y un secretario general<sup>3</sup>. A partir de la III reunión de jefes y jefas de Estado de los 12 Estados miembros, realizada el 23 de mayo de 2008, se formalizó el uso de UNASUR y su tratado constitutivo comenzó a tener plena vigencia desde el día 11 de marzo de 2011 en la localidad de Mitad

del Mundo en Quito (Ecuador) cuando se logró obtener la mínima cuota de ratificaciones.

El tratado constitutivo de la UNASUR apuesta abiertamente a una concepción política del regionalismo, alejándose de anteriores modelos de integración; es por esto que se hace una simple mención en el preámbulo en donde se anima a incluir y aprovechar los logros y avances de los bloques económicos subregionales como los de la CAN y MERCOSUR.

A partir de sus artículos, el tratado constitutivo de la UNASUR de 2011 establece que se dotará de personalidad jurídica, y señala como su objetivo general la construcción de un espacio de integración y unión a través del diálogo político y políticas en diversas áreas para fortalecer la democracia y reducir las asimetrías en el marco del fortalecimiento de la soberanía e independencia de los Estados. Asimismo, señala sus objetivos específicos tales como:

la protección de la biodiversidad, recursos hídricos y los ecosistemas, integración financiera, desarrollo de infraestructura, integración, superación de las asimetrías, fortalecimiento del diálogo político, desarrollo social y humano con equidad e inclusión, erradicación del analfabetismo, consolidación de una identidad suramericana, cooperación en materia de migración, acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud, promoción de la diversidad cultural, implementación de políticas en investigación y tecnologías, integración industrial y productiva (UNASUR, 2011, pp.9-12)

La UNASUR, tomando en consideración sus objetivos propuestos, logra dilucidar la voluntad de integración de los países suramericanos. En cierto modo y de forma natural, muchos de sus intereses terminan convergiendo cada vez más, y esto no es extraño, puesto que, además de su sintonía lingüística y cercanía geográfica, comparten también un fuerte componente religioso dentro de su estructura social; en adición, sus índices de desigualdad son altos, son productores en su mayoría de materias primas y el presidencialismo marca su sistema político. Se puede también leer que la convergencia de dichos intereses responde a la propia concepción de países que, como Brasil,

3 Los secretarios generales en UNASUR hasta el momento han sido: Néstor Kirchner (4 de mayo de 2010 al 27 de octubre de 2010), María Emma Mejía (9 de mayo de 2011 al 11 de junio de 2012), Alí Rodríguez Araque (11 de junio de 2012 al 1 de agosto de 2014) y Ernesto Samper Pizano (del 22 de agosto de 2014 al 31 de enero de 2017).



quieren incorporarse internacionalmente a partir de la ampliación de sus mercados y la posibilidad de acceso al Pacífico para lograr incrementar sus beneficios económicos al igual que políticos.

El liderazgo brasileño en la región puede servirle de plataforma de lanzamiento para una posible actuación a nivel internacional. En cualquier caso, la estructura regional a partir de procesos de confianza genera mayor estabilidad a la región, ya que las actuaciones de los miembros contarán con una mayor previsibilidad y la resolución de las controversias girará en torno a esta institución multilateral, por lo cual, sirve de base para un modelo de gobernanza democrática regional.

Dentro de los más recientes modelos regionales latinoamericanos se encuentra la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) que se estableció formalmente en diciembre de 2011 en la III Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en Caracas, Venezuela. Esta organización, a diferencia de la UNASUR, no cuenta con un andamiaje institucional, carece de órganos administrativos, sus decisiones se adoptan por consenso y su instancia suprema es la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que se reúne anualmente en el país que ostente la presidencia pro t mpore. La I Cumbre se realizó en Santiago de Chile en el mes de enero de 2013; la II Cumbre se realizó en La Habana, Cuba en 2014 donde se proclamó a Latinoamérica como zona de paz; la III Cumbre realizada en San José, Costa Rica, permitió poner a debate la oportunidad de reflexionar sobre la seguridad alimentaria; finalmente, la IV Cumbre fue realizada en Quito, Ecuador, el debate contó con una agenda muy amplia que abarcó distintas áreas tales como terrorismo, turismo, corrupción, energía y paz, entre otros.

La CELAC cuenta con 33 países miembros que se constituyen como un

mecanismo de diálogo y concertación de países de América Latina y el Caribe, es la más alta expresión de la voluntad de unidad en la diversidad, donde en lo sucesivo se fortalecerá los vínculos políticos, económicos, sociales y culturales sobre la base de una agenda común de bienestar, paz y seguridad para nuestros pueblos, a objeto de consolidarse como una comunidad regional. (CELAC, 2011, p.4)

La fundamentación de la CELAC se erige en la necesidad de estimular un espacio propiamente latinoamericano, en donde los países

puedan concertar políticas regionales. Del mismo modo, es el resultado del marcado desinterés hacia las cumbres iberoamericanas y de la necesidad de forjarse como un interlocutor organizado reconocido ante la Unión Europea. Dentro de las críticas que pueden encontrarse en esta iniciativa regional se encuentra el excesivo peso de la figura del presidente, sea Jefe de Estado o de Gobierno, en estas cumbres. La CELAC busca la recuperación de la unidad latinoamericana, la identidad común desde la comprensión de la diversidad de visiones y estrategias políticas, económicas y sociales. Este espacio de diálogo no se presenta como un reemplazo a la OEA, UNASUR, MERCOSUR, SICA o CAN; además, no cuenta con un desarrollo institucional que pueda formalizar las distintas iniciativas y propuestas, por lo tanto, ahora solo cuenta con un alcance político.

La confianza dentro de esta tipología de regionalismo se torna más compleja de abarcar, ya que se espera que el comportamiento de los Estados sea coherente con lo que es correcto por la estructura social y, por lo tanto, los demás corresponderán recíprocamente ante este comportamiento. Ahora bien, existe el riesgo de encontrar comportamientos diferentes a los previstos, pues la incertidumbre y la vulnerabilidad por la falta de obligación supone un riesgo en este tipo de relaciones. América Latina cuenta con países que, debido a la cercanía con Estados Unidos, como es el caso de Colombia y México, pueden generar una falta de previsibilidad de sus comportamientos y una interpretación sesgada de sus actuaciones, asimismo, países como Brasil o Venezuela, pueden instrumentalizar e imponer una serie de narrativas en la región con el objetivo de cambiar el marco referencial ideacional, proyectando sus intereses en la inserción internacional. La generación de los campos políticos en esta tipología de regionalismo dificulta y genera desconfianza en el establecimiento de los límites entre lo interno y lo externo, en la consolidación de la identidad política regional y, finalmente, la ausencia de un liderazgo en la región.

La existencia de una sociedad de Estados latinoamericanos está supeditada a la conciencia de tener ciertos intereses y valores comunes, en otras palabras, que esté fundamentada por un mismo conjunto de reglas en la regulación de sus relaciones y compartan el funcionamiento de unas instituciones comunes (Bull, 2005). A partir de la óptica Kantiana se establece que las

relaciones internacionales se fundamentan en el establecimiento de lazos sociales transnacionales que unen a los individuos de nacionalidades diferentes, por lo cual, más allá de los procesos regionales latinoamericanos, está tomando cada vez más valor la idea de que el Estado va perdiendo relevancia frente al individuo. Al compartir valores y principios dentro de una misma región, los intereses de todos los individuos serán los mismos, en consecuencia, la característica es que se brinde un marco de cooperación puro, dictado por imperativos morales. El punto final sería la consolidación de un mundo cosmopolita en donde los Estados no sean indispensables para el ordenamiento. En este sentido, el transnacionalismo ve al mundo como una enorme telaraña en donde todos estamos interconectados y nos encontramos en un mundo filosóficamente fundamentado a partir de la tradición grociana, en la cual los intereses mutuos generan cierto orden regional e internacional. Sin embargo, en América Latina, los intereses responden a dos tipos de planteamientos ideacionales; los hegemónicos y los contrahegemónicos que, actualmente se encuentran en pugna, haciendo que dicho proceso de integración intente definir los límites entre el “nosotros” y “ellos”. Lo anterior, ha dado como resultado que en el año 2018 cinco grandes países de Suramérica (Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Perú) decidieran suspender su participación en el organismo y Colombia haya decidido retirarse de UNASUR.

## Conclusiones

En América Latina se debe trabajar en las medidas de confianza que establezcan sus diferentes Estados, pues existen dinámicas que generan desconfianza entre los mismos, tales como los símbolos lingüísticos ambiguos que brindan una interpretación errónea de sus actuaciones, el dilema de seguridad, la percepción difusa entre actitudes ofensivas y defensivas y el fundamentalismo ideológico que nutre igualmente la incertidumbre del futuro. Los países latinoamericanos deben optar por trabajar en incrementar las expectativas y predictibilidad de las acciones de sus vecinos, más que servir como potenciadores de inestabilidad en la región. La confianza es susceptible a variación según su alcance e intensidad de dichas relaciones. La intensidad se refiere a la fuerza de percepción de un actor de la fiabilidad de los demás.

Luego de este recorrido analítico, se puede inferir de manera muy preliminar que no existen variables institucionales formalizadas que incluyan mecanismos regionales sancionatorios institucionalizados para generar un patrón de comportamiento estándar. A partir de lo anterior, debido a que el costo del incumplimiento de una acción que genera desconfianza no es elevado, se incrementan de manera exponencial este tipo de comportamientos.

La creciente interdependencia de los Estados latinoamericanos hace que cada vez sea más costosa la actuación unilateral y en perjuicio de los demás. Según Celestino del Arenal (2002) existen diferentes postulados dentro del paradigma transnacional como pueden ser los constantes cambios, la cooperación y la interdependencia han transformado el escenario internacional en una sociedad mundial. Se han generado nuevos problemas y además de eso se han establecido nuevos valores e intereses comunes. Los modelos ya no solo responden a factores culturales, tecnológicos y económicos que estrictamente políticos. El debilitamiento del papel del Estado como entidad soberana y estructura capaz de garantizar el bienestar y seguridad de sus ciudadanos y se difumina la separación entre cuestiones internas y externas. Los Estados cada vez más se abren al exterior, por tanto, a través de este efecto se ha dado un debilitamiento a las fronteras estatales.

En este sentido, América latina, específicamente sus gobernantes, siguen vinculados a concepciones tradicionales del ordenamiento internacional, se quedan en la retórica y poco se avanza en elementos vinculantes que permitan reducir las incertidumbres. Los ciudadanos latinoamericanos a través del establecimiento de enlaces cada vez más fuertes y el abordaje de los temas que trascienden las fronteras constituyen ámbitos de mayor cooperación y legitimidad de sus acciones. Este tipo de acercamiento es natural debido a que se establecen en ámbitos de grupos cerrados donde la similitud de los valores y cultura dotan de la información necesaria para una manifiesta confianza.

Adicionalmente, cabe señalar que el proceso de confianza que se propicia a partir del proceso del regionalismo latinoamericano está fuertemente marcado por la identidad cultural e histórica, por medio de la colaboración sobre puntos específicos; no existe un reconocimiento de una autoridad que pueda garantizar y supervisar



los resultados propuestos. A partir de lo anterior, se llevan a cabo acciones de colaboración por medio de la concertación que no generan elementos de confianza que mitiguen las incertidumbres e incrementen las probabilidades de las certezas; en esta consecuencia, se puede presentar el oportunismo al corto plazo como se denomina en economía el problema del polizón.

La no existencia de reglas comunes puede provocar el dilema de la interpretación y de respuesta; a partir de las acciones que desarrolle un actor puede llegar a interpretarse como ofensivas o defensivas, generando una imagen o percepción errónea que podría generar una respuesta hostil (Jervis, 1976). Del mismo modo, a priori, tomando en consideración la heterogeneidad de identidades políticas de los Estados latinoamericanos, puede generarse lo que Ole Holsti (1962) denominó el modelo de mala fe inherente. En otras palabras, a partir de un fundamentalismo ideológico se asigna el estatus de enemigo y de amenaza a otro Estado debido a su identidad política, más que a su comportamiento internacional que puede revertir dicha percepción.

América Latina ha desarrollado acciones que impulsan la confianza desde algunas áreas específicas como el comercio internacional, infraestructura y el sistema político democrático. Estas han logrado permear de manera positiva los otros escenarios, pero, en cualquier caso, existe una sensibilidad muy alta en torno a temas como la seguridad, los derechos humanos, la economía y el medio ambiente, que se encuentran latentes y en un escenario de apaciguamiento identitario.

Las diferentes tipologías de regionalismo que se han llevado a cabo en América Latina han contribuido a la generación de intercambio de información y escenarios de reducción de complejidad regional; sin embargo, dichos procesos regionales también han mostrado una clara fragmentación en las identidades de los distintos países, en donde el más claro ejemplo ha sido el regionalismo geopolítico y societal que no fue capaz de articular valores comunes en una narrativa hegemónica; por el contrario, estableció una fragmentación interna que aunada a la falta de liderazgo conllevó a su inacción y crisis institucional, por tanto, la generación de múltiples respuestas para problemas comunes y compartidos. El regionalismo geoeconómico, por otro lado, debido a la creciente interdependencia y generación de vínculos transnacionales, ha permitido

lograr un mayor alcance entre los Estados debido a la confianza que desde los ámbitos económicos se alcanza a lograr. Así, esta misma, se traspasa a otros sectores en relación con la empatía y predictibilidad del comportamiento; también sucede de esta manera por el incremento de los costos que un comportamiento no correcto podría conllevar. El problema en este tipo de regionalismo en América Latina, es que se encuentra a nivel subregional y aunque es posible ampliarse, aún existe una clara diferenciación y percepción entre la zona andina y el cono sur. Este último ha logrado constituirse como un régimen internacional de carácter regional; el otro está inmerso en problemas de gobernabilidad que genera problemas de coordinación que no se resuelven y calculan racionalmente con la delegación de funciones a instituciones y normas de carácter regional que, más bien, terminan permeando sus limitaciones a las mismas.

## Referencias

- Amsden, A. (2001). *The Rise of 'the Rest': Challenges to the West from Late-Industrializing Economies*. New York: Oxford University Press.
- Archibugi, D., & Held, D. (eds.) (1995). *Cosmopolitan democracy: an agenda for a new world order*. Oxford: Polity Press.
- Axelrod, R. (1986). *La evolución de la cooperación: el dilema del prisionero y la teoría de juegos*. Madrid: Alianza Editorial.
- Barbé, E. (2012). La UE frente a la emergencia de un mundo posoccidental: en busca del prestigio. *Revista cidb d'Àfers Internacionals*, 100, pp. 91-112.
- Bernal, M. (2005). *América Latina en el mundo: el pensamiento latinoamericano y la teoría de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Nuevohacer, Grupo Editor Latinoamericano.
- Booth, K. & Wheeler, N. (2008). *The Security Dilemma: Fear, Cooperation and Trust in World Politics*. Houndmills, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Bourdieu, P. (2001). Conferencia El Campo Político. *El campo político, La Paz: Ministerio de asuntos extranjeros - Embajada de Francia en Bolivia*, Plural. [traducción del original de Presses Universitaires de Lyon, 2000, pp. 11-31.]
- Briceño, J. (2007). *La integración regional en América Latina y el Caribe. Procesos históricos y realidades comparadas*. Universidad de los Andes. CODEPRE.
- Briceño, J. (2016). Hegemonía, poshegemonía, neoliberalismo y posliberalismo en los debates sobre el regionalismo en América Latina. En Ardila, M. (ed), *¿Nuevo multilateralismo en*

- América Latina? Concepciones y actores en pugna*. Bogotá: Ed. U. Externado de Colombia.
- Bull, H. (2005). *La sociedad anárquica. Un estudio sobre el orden en la política mundial*. Madrid: La Catarata.
- Castillo, A. (2013). Perspectivas y dimensiones de una gobernanza global: el futuro de la Unión Europea como actor internacional. *Revista Oasis*. (18), pp. 95-114
- Castillo, A. & Brocate, R. (2013). El problema del narcotráfico en el continente americano; estrategias divergentes para una región en construcción. En Requena, Miguel (Ed.), *La seguridad un concepto amplio y dinámico. V jornadas de Estudios de Seguridad*. Madrid: IUGM – Ministerio de defensa español.
- CELAC (2011). *Declaración de Caracas. "En el Bicentenario de la lucha por la independencia hacia el camino de nuestros libertadores"*. Caracas, Venezuela.
- CEPAL (1994). El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.
- CEPAL (2010). *Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2010-2011: modalidades de inserción externa y desafíos de política macroeconómica en una economía mundial turbulenta*. CEPAL.
- Cox, R (1981). Social forces, states and world orders: beyond international relations theory. *Millennium Journal of International Studies*, 10(2), pp.126-155
- CSN (2004). Declaración del Cusco sobre la Comunidad Suramericana de Naciones. III Cumbre presidencial suramericana. Cusco. Perú.
- CSN (2005). Declaración de Brasilia. Comunidad Suramericana de Naciones.
- CSN (2006). Declaración de Cochabamba. Colocando la piedra fundamental para una Unión Suramericana. Bolivia.
- Del Arenal C. (2002). La nueva sociedad mundial y las nuevas realidades internacionales: un reto para la teoría y para la política. En *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria Gasteiz*, 21, 2001, Vitoria: Universidad del País Vasco, Servicio de Publicaciones.
- Del Arenal, C. (2014). *Etnocentrismo y teoría de las relaciones internacionales, una visión crítica*. Madrid: Editorial Tecnos.
- Deutsch, M. (1958). Trust and Suspicion. *Journal of Conflict Resolution*, 2(4), pp.265-279.
- Fawcett, L. & Serrano, M. (eds) (2005). *Regionalism and Governance in the Americas*. Continental Drift, Basingstoke: Palgrave.
- Franzé, J. (2012). La política más allá del Estado: ¿una omisión de la violencia? *Revista Española de Ciencia Política*, (29), pp. 67-83
- Fukuyama, F. (1996). *La confianza: las virtudes y la capacidad de generar prosperidad*. Buenos Aires: Editorial Atlantida.
- Gardini, G. (2011). Unity and Diversity in Latin American Visions of Regional Integration. En Gardini, G. & Lambert, P. *Latin American Foreign Policies: Between Ideology and Pragmatism*. London: Palgrave Macmillan, pp. 235-254.
- Giddens, A (1995). *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Herrera, F. (1967). *América Latina integrada*. Buenos Aires, Editorial Losada.
- Herz, J. (1950). Idealist Internationalism and the security dilemma. *World Politics* (2), 157-180.
- Hobbes, T. (1997). *Leviathan*, Tomo 1. México: Ed. Gernika.
- Hoffman, A. (2002). A conceptualization of trust in international relations. *European Journal of International Relations*, 8(3), pp.375-401.
- Hoffman, A. (2007). The structural causes of trusting relationships: Why rivals do not overcome suspicion step by step. *Political Science Quarterly*, 122, (2), pp. 287-312.
- Holsti, O. (1962). The Belief System and National Images: A Case Study. *The Journal of Conflict Resolution*, vii (3), pp.244-252.
- Jervis, R. (1976). *Perception and misperception in international politics*. Princeton University Press, 66.
- Jervis, R. (1982). Security Regimes. *International Organization*, 36, (2), pp. 357-378.
- Keating, V., & Ruzicka, J. (2014). Trusting Relationships in International Politics: No Need to Hedge. *Review of International Studies*, 40(4), pp.753-770.
- Keohane, R. (1982). The Demand for International Regimes. *International Organization*, 36(2), pp.325-355.
- Keohane, R. (1988). *Después de la hegemonía*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Keohane, R., & Nye, J. (2001). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, 3 ed. New York: Longman.
- Krasner, S (1983). Structural causes and regime consequences. Regimes as intervening variables. *International Regimes*. New York: Cornell University Press.
- Kydd, A. (2005-06). In America We (Used to) Trust: U.S. Hegemony and Global Cooperation. *Political Science Quarterly*, 120(4), pp. 619-636.
- Kydd, A. (2005). *Trust and mistrust in international relation*. Princeton University Press.
- Lagos, G. (1967). Prólogo. La evolución del pensamiento y la acción integracionistas en América Latina. En Herrera, F. *América Latina integrada*. Buenos Aires: Editorial Losada.





- Luhmann, N (2005). *Confianza*. Barcelona: Anthropos.
- March, J., & Olsen, J. (1998). The Institutional Dynamics of International Political Orders. *International Organization*, 52(4), p. 943-969.
- Nolte, D. (2014). Latin America's New Regional Architecture: A Cooperative or Segmented Regional Governance Complex? *Robert Schuman Centre for Advanced Studies Research Paper*, (RSCAS 2014/89). Florence: European University Institute.
- O'Neill, J. (2001). Building Better Global Economic BRICs. *Global Economics Paper* (66). Goldman Sachs Global Economics.
- Ostrom, E. (2005). Toward a Behavioral Theory Linking Trust, Reciprocity, and Reputation. En James Walker & Elinor Ostrom (eds.). *Trust & Reciprocity: Interdisciplinary Lessons from Experimental Research*, pp. 19-79. New York, New York: Russell Sage Foundation
- Rathbun, B. (2011). Before Hegemony: Generalized Trust and the Creation and Design of International Security Organizations. *International Organization*, 65(2), pp. 243-273.
- Rojas Aravena F. (2002). Las medidas de confianza mutua y de seguridad: perspectivas desde Chile. *Flacso*. 17 (1/2), pp.32-43
- Rousseau, J (2013). *Discurso sobre el origen de la desigualdad entre los hombres*. Madrid: Ed. Delta.
- Ruzicka, J., & Wheeler, N. (2010). The Puzzle of Trusting Relationships in the Nuclear Non- Proliferation Treaty. *International Affairs*, 86(1), pp. 69-85.
- Ruzicka, J., & Keating, V. C. (2015). Going global: Trust research and international relations. *Journal of Trust Research*, 5(1), pp. 8-26.
- Sanahuja, J. (2009). Del regionalismo abierto al regionalismo post-liberal. Crisis y cambio en la integración latinoamericana. *Anuario de la Integración Regional en América Latina y el Gran Caribe* (7), pp. 11-53
- Sanahuja, J. (2012). Post-liberal Regionalism in South America: The Case of UNASUR En *Florescia: European University Institute, RSCAS Working Paper* 2012/05.
- Sanahuja, J. (2016). Regionalismo e integración en América Latina: de la fractura Atlántico-Pacífico a los retos de una globalización en crisis. *Pensamiento Propio*, 21(44), pp. 29-76.
- Schmitt, C. (1991). *El concepto de lo político*, Madrid: Alianza.
- Snyder, J., & Jervis R. (1999). Civil War and the Security Dilemma. En Walter B. F. y Snyder, J. (eds.) *Civil Wars, Insecurity and Intervention*, Nueva York: Columbia University Press.
- TIAR (1947). *Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Conferencia Interamericana para el Mantenimiento de la Paz y la Seguridad del Continente*. Rio de Janeiro: Brasil.
- Tinbergen, J. (1965). *International Economic Integration*, 2 ed. Amsterdam: Elsevier.
- Tokatlian, J. (1994). Componentes políticos de la integración. En Acosta, J. (Comp.): *Integración, desarrollo económico y competitividad*, Bogotá: Centro Regional de Estudios del Tercer Mundo.
- Tussie, D., & Riggiozzi, P. (2012). The rise of post-hegemonic regionalism in Latin America. En Tussie, D. y Riggiozzi, P. (eds). *The rise of post-hegemonic regionalism. The case of Latin America*. Dordrecht: Springer.
- UNASUR (2011). *Tratado Constitutivo de la Unión de Naciones Suramericanas*. Quito, Ecuador.
- Wheeler, N. (2012). Trust-building in international relations. *Peace Prints: South Asian Journal of Peacebuilding*, 4 (2). WISCOMP, pp. 1-13.

# Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia

## *Against elections. The case for democracy*

**Germán Pérez-Verduzco** 

Universidad de Colima  
german\_perez@ucoil.mx

**Libro:** Van Reybrouck, David (2017). *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*. Madrid: Taurus.  
**Reseña:** Recibida el 2 de febrero de 2019 y aprobada el 21 de febrero de 2019.

### **Cómo citar esta reseña**

Pérez-Verduzco, G. (2019). [Revisión del libro *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia*, de D. Van Reybrouck]. *Reflexión Política* 21, 41, pp. 226-228. DOI: <https://doi.org/10.29375/01240781.3505>

### **Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia**

Antes que nada, y en afán de una mayor honestidad intelectual con el lector de esta reseña, debo decir que el interés en esta obra se ha debido en gran parte a un título que, además de contraintuitivo, resulta un tanto provocador. Empero, dejando de lado sensaciones iniciales y prejuicios, *Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia* es un libro bastante ameno e inteligente en el que su autor, el historiador cultural belga David Van Reybrouck, plantea el problema de las crisis de eficacia y legitimidad en las actuales democracias, y propone la implementación del sorteo como el instrumento político que podría resolver dicha cuestión. Estructuralmente hablando, la obra está dividida en cuatro capítulos, tres de ellos enfocados a discutir las limitaciones de una visión de democracia circunscrita únicamente a la esfera o ámbito electoral, y otro más en donde desarrolla una propuesta capaz de brindar una mayor legitimidad al Estado, sin renunciar por ello a la búsqueda de eficacia al gobernar.

En el primer capítulo, titulado Síntomas, se plantea que las democracias occidentales atraviesan una crisis evidenciada por los datos de diversas encuestas de opinión pública que alrededor del mundo indican que, si bien los ciudadanos tienen una inclinación favorable hacia este sistema de gobierno, en realidad son pocos los que confían plenamente en su práctica. Para Van Reybrouck (2017), tal desconfianza política, aunada al mayor interés de la ciudadanía por participar, genera una brecha cada vez mayor entre lo que el ciudadano piensa que el político debería hacer, y lo que este desatiende. Así, mientras los ciudadanos se frustran por el desajuste que hay entre sus expectativas y la realidad, los políticos, por su parte, piensan que la ciudadanía se rige por valores menos elevados a los suyos, y, por tanto, no toman en serio sus solicitudes.

Además de resaltar esta paradoja, en el planteamiento del problema de Van Reybrouck hay una idea fundamental: la constante aspiración de los sistemas políticos de alcanzar el equilibrio entre eficacia y legitimidad. Aquí coincidimos plenamente con el autor cuando señala que la democracia es la forma de gobierno menos mala al respecto, sobre todo en comparación a la ilegitimidad inherente en una dictadura, o frente al caso hipotético de un país en el que todo tuviera que ser debatido por la ciudadanía y la incapacidad de resolución que eso implicaría (Van Reybrouck, 2017).



Con todo, las democracias occidentales sufren graves dificultades para brindar soluciones válidas a los problemas actuales (falta de eficacia), y padecen además una escasa aceptación de la autoridad estatal que intenta solucionar tales cuestiones (carencia de legitimidad). En concreto, como síntomas de la crisis de eficacia existen: I) negociaciones más largas para la formación de gobierno; II) un mayor desgaste de los partidos en el poder (evidenciado en el aumento del voto de castigo); y, III) en general, una mayor dificultad para gobernar de manera enérgica y resuelta. Por otra parte, los síntomas de la crisis de legitimidad se aprecian en: IV) un abstencionismo cada vez mayor en elecciones; V) una mayor fluctuación electoral, que implica votantes menos leales a un partido; y, VI) cada vez menos afiliados a los partidos políticos. Estos seis síntomas caracterizan lo que Van Reybrouck (2017) denomina como “síndrome de fatiga democrática”.

Una vez planteada la cuestión, en el siguiente capítulo, *Diagnósticos*, el autor desarrolla algunas de las hipótesis más comunes respecto a quiénes son los culpables de la crisis de la democracia. Primero, analiza los argumentos brindados por los populistas contra los políticos en el sentido de que estos últimos representan una casta ajena a las necesidades del pueblo, y, por tanto, la solución reside simplemente en buscar una mejor representación popular. Luego, revisa las razones esgrimidas por los tecnócratas al culpar a la propia democracia por su crisis y señala que los intereses públicos deberían ser siempre defendidos por expertos, es decir, por aquellos con más conocimientos técnicos para gobernar. Por último, menciona los argumentos de los defensores de la democracia directa, quienes señalan que la solución al problema está en reducir los mecanismos de representación y aumentar aquellos en los que la ciudadanía pueda tener mayor participación, de tal manera que se alcance una democracia más horizontal y transparente (Van Reybrouck, 2017).

Aunque los tres diagnósticos anteriores llevan algo de razón, para el autor del libro todos son inexactos, ya que considera inadecuado reducir la crisis de democracia a una crisis de las personas que se dedican a la política (como hacen los populistas), limitar el ejercicio del gobierno a

un asunto de eficacia sin considerar la legitimidad (como hacen los tecnócratas), o rechazar cualquier forma de representación y desconfiar de los actores e instituciones del sistema en general (como hacen los defensores de la democracia directa). Para Reybrouck (2017), en vez de señalar a la democracia representativa como principal culpable, habría que apuntar más bien hacia las limitaciones de la representación electoral y pensar que el modelo es obsoleto al tratar de abordar los retos del siglo XXI, donde además de un combate extremadamente mediatizado y una comercialización en la que el ciudadano es más bien visto como cliente o consumidor, las elecciones solo provocan que “el largo plazo y el interés general cedan ante el corto plazo y los intereses de partido” (p. 67).

Las causas de esta enfermedad del sistema político democrático son descritas por el autor en el capítulo *Patogénesis*; allí realiza un interesante recorrido histórico desde la antigua Grecia, pasando por algunas sociedades del Renacimiento, las revoluciones francesa y norteamericana en el siglo XVIII, y llegando hasta la democratización de las elecciones en los siglos XIX y XX. A través de este tercer capítulo, Van Reybrouck (2017) resalta la relevancia del sorteo y la rotación en el sistema democrático ateniense en una época en que la elección era considerada un método oligárquico, y donde casi todas las funciones de gobierno se asignaban aleatoriamente, sometiendo el principio de igualdad al de seguridad solo cuando la situación lo ameritaba, es decir para los cargos financieros o militares más elevados (Reybrouck, 2017). Asimismo, el autor brinda un dato poco citado en la literatura sobre el tema: la frecuente coincidencia entre la utilización del sorteo como instrumento político y periodos de progreso cultural y prosperidad en los Estados urbanos, tal como aconteció en la Venecia y Florencia renacentistas.

En este capítulo también se aborda el hecho de que, con la llegada de la República, los líderes revolucionarios estadounidenses y franceses sustituyeron la legitimidad divina por una legitimidad electoral que consistía en que los mejores fueran elegidos para gobernar. No obstante, y de igual forma como ocurrió en la antigua Grecia, solamente podía elegir un grupo selecto que excluía a mujeres, nativos,

negros, pobres y esclavos. Con ello, se pasaba de la participación a la representación, y de la aristocracia hereditaria a una aristocracia elegida, pereciendo así el ideal de democracia ateniense del reparto igualitario de las oportunidades políticas, y surgiendo un sistema representativo que enfatizaba en la separación entre gobernantes competentes y gobernados incompetentes. En palabras del autor:

El sistema representativo tal vez fuera democrático por el derecho a voto, pero también era aristocrático debido al método de reclutamiento de candidatos: todo el mundo puede votar, pero la selección previa ya se ha realizado a favor de la élite (Van Reybrouck, 2017, p. 101).

Antes de culminar este capítulo, el autor menciona algunos acontecimientos que considera han sido importantes para consolidar la concepción de democracia como sistema representativo electoral republicano, destacando entre ellos la influencia de la obra de Tocqueville y la Constitución belga, que sirvió como esbozo de un modelo que tiempo después se convertiría en la norma internacional.

Finalmente, el capítulo *Remedios* constituye el apartado total de la obra, ya que aquí es donde el autor desarrolla las propuestas elaboradas tanto en el sector académico como en el político, para mejorar el desempeño de las democracias actuales. En concreto, van Reybrouck (2017) resalta primero el trabajo realizado por James Fishkin, quien plantea incorporar la autoselección, el sorteo y la deliberación durante los procesos de participación ciudadana. Asimismo, van Reybrouck (2017) menciona y describe de forma detallada varios de los procesos participativos que han surgido a principios de este siglo alrededor del mundo, destacando particularmente las reformas electorales realizadas en Columbia Británica (2004) y Ontario (2006-2007), Canadá; el intento de réplica de estas en los Países Bajos (2006); la Asamblea Constituyente de Islandia (2010-2012) derivada de la crisis financiera

de 2008; y la reciente Convención Constitucional de Irlanda (2013). Dichas experiencias ejemplifican la pertinencia, relevancia y, sobre todo, la viabilidad de implementar la llamada democracia deliberativa.

En este cuarto capítulo, el autor también repasa algunas de las propuestas más interesantes para la repartición equitativa de las oportunidades políticas en la legislación. En ellas, sobresale la creación de asambleas elegidas por sorteo, una innovación legislativa que se plantea debe ir acompañada de procesos formativos y el apoyo de expertos hacia la ciudadanía. Cabe señalar que estas propuestas hacen referencia a la conformación de un órgano más representativo de la ciudadanía que no sustituye a la elección de miembros electos, sino que la complementa. De hecho, es precisamente esta idea la que lleva al autor a su propuesta central en la obra reseñada: la necesidad de crear un sistema birrepresentativo donde la representación popular sea obtenida tanto por elección como por sorteo, es decir, que el modelo electoral y el aleatorio vayan de la mano. Al actualizar los procedimientos democráticos con esta combinación, es posible atender las crisis de legitimidad y eficacia que amplían el abismo entre los ciudadanos y los gobernantes, y de paso, adaptar nuestras democracias a las necesidades del siglo XXI.

En suma, la obra de Van Reybrouck constituye una propuesta polémica, pero a todas luces válida, pues con argumentos sólidos y congruentes señala las limitaciones del modelo electoral, e invita indudablemente a la reflexión sobre el estado de las democracias occidentales contemporáneas.



**“AQUELARRE III”.**

**Técnica:** Oleo sobre lona

**Medidas:** 110x70cm

**Año:** 2016

## **EDUARDO EMILIO ESPARZA MEJÍA**

eesparzam@yahoo.com

Nace en Palmira, Valle del Cauca, Colombia en 1956. Realiza sus estudios en la Escuela de Artes Aplicadas de Palmira, la Escuela Departamental de Arte y Cultura de Cali y en la Universidad del Tolima de Ibagué. Realizó estudios en el Taller Experimental de Gráfica de la Habana. Realizó Taller de Escultura en Pasta de Papel- Heberth Cruz- Anemasse, Francia.

Ha trabajado en los talleres de Gráfica de Colombia: Corporación Prográfica- Cali, Arte Dos GráficoBogotá, Umberto Giangrandi-Bogotá y desde hace 34 años dirige el Carángano Gráfico Taller-Bogotá- Tabio; y ha trabajado en el Taller Experimental de Gráfica de la Habana.

Representó a Colombia en el 2015 "International Contemporary Miniprint of Kazanlak"- Bulgaria en mayo de 2015. Representa a Colombia en la 9ª Trienal Mundial de Grabado de Chamélières, Francia en 2014. Representó a Colombia en la 6ª Muestra Internacional Miniprint de Rosario-Argentina en 2014. Representó a Colombia en la III Bienal Internacional de Grabado de Valladolid- España en 2012. Representó a Colombia en la XI Bienal Internacional de Grabado José de Ribera de XàtivaValencia-España de 2011. Participó por Colombia en el I, el II y el III Intercambio Internacional de Grabado y Exhibición La Calca Press, USA, en 2011, 2012 y 2013. Participó en el II Salón Internacional de Grabado del Museo de Arte del Tolima, Colombia en 2011. Participó por Colombia en la 8ª Trienal Mundial de Grabado de Chamélières, Francia en 2010. Representó a Colombia en la VI Bienal de Pintura del Instituto Domeq en Ciudad de México, en 1988. Representó a Colombia en la I Bienal de Gráfica de La Habana en 1984.

Entre sus distinciones se destacan: En 2017 invitado por el Presidente de LAMAC a realizar una muestra individual para la 10ª Trienal Mundial de la impresión y el grabado original en Chamalieres Francia. En 2015 recibió Mención de Honor como homenaje a su Vida y Obra en el marco del V Encuentro de Artistas Plásticos Nacional e Internacional Alberto Urdaneta de la Alcaldía de Cota Cundinamarca. En 2014 invitado a participar en la 9ª Trienal Mundial de Grabado de Chamalieres- Francia recibe Diploma de Honor

por parte de los organizadores de la Trienal. En 2014 seleccionado por el Centro Cultural Cayena de la Universidad del Norte de Barranquilla para integrar el grupo de artistas encargados de dar vida a la exposición pictórica "Gabo su vida y obra" en el marco del vigésimo sexto (XXVI) Festival de la Cultura de Barranquilla. En 2012 seleccionado como finalista en la III Bienal Internacional de Grabado de Valladolid-España. En 2011 Gana el primer premio de la XI Bienal Internacional de Grabado José de Ribera de Xàtiva-Valencia-España. En 2010 obtiene Mención de Honor de L'Association Mouvement d'Art Contemporain de Chamelières en el marco de la 8ª Trienal Mundial de Grabado de Chamalières, Francia. En 2008 fue ganador del Concurso Escultórico Internacional "Alameda Sol de Oriente" de Cali, Colombia. En 2006 recibió la Medalla de Honor al Mérito de su ciudad natal en sus 30 años como artista. En 2004 recibió Homenaje a la vida y obra en el marco del Festival de Arte Palmira, Colombia. En 1978 recibió Mención de Honor, Salón de Arte Joven, Casa de la Cultura Ricardo Nieto, Palmira. En 1974 gana el Primer Premio de dibujo, Feria de la Ciencia, Colegio de Cárdenas, Palmira - Valle del Cauca.

Ha realizado 24 exposiciones individuales, siendo las más destacadas: En 2017 presentó una muestra individual para el 10ª Trienal Mundial de la impresión y el grabado original en Chamalieres Francia. en el Musee D'Ussel ; Fundación La Otra Esquina de Bugalagrande- Valle del Cauca. En 2016 en la Casa Museo Grau de Bogotá-Colombia. En 2014 en el Centro de Memoria, Paz y Reconciliación de BogotáColombia. En 2011 en la Galería Eva Luna de Tabio por sus 35 años en las plástica, en 2010 en la Galería Guernica de Republica Dominicana, en 2007 Galería 217 de Ginebra Suiza, en 2006 Casa de la Cultura de Palmira en Homenaje a sus 30 años en la plástica, en 1994 en la Universidad INCCA DE Colombia, Bogotá - Distrito Capital en 1986 en la Galería Arte Moderno de Cali y en 1983 en la Galería Sextante de Bogotá.

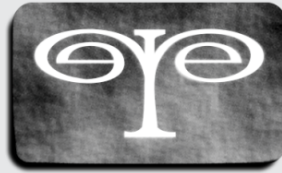
Ha participado en más de 96 exposiciones colectivas en Colombia, México, Estados Unidos, Australia, Bélgica, Suiza, España, Francia, República Dominicana, Venezuela , Nicaragua y Bulgaria. Se destacan: En 2018 Festival de las artes Cota-1ª Bienal de gráfica de Cota; Casa de la Cultura de Tabio Exposición "Convergentes. En 2017. 18 Bienal Internacional de Grabado de Sarcelles- Francia; "Relatos Intimos" Museo de



Arte Moderno de Bucaramanga, Museo de Arte Moderno del Magdalena y Galería Pinacoteca Antigua Aduana de Barranquilla. , En 2016 en Espace Alies Guinard, Chantillon- Francia, En 2015 Gallery for the Arts of Kazanlak , En 2014 Galeria AMAC Chamalieres- Francia. En 2013 Jadite Gallery. New York-USA. Galería La Vaca Azul. París- Francia. Consulado de Colombia "Catarsis de la Violencia". Paris-Francia. Casa del Libro Total. Bucaramanga-Santander. Biblioteca Piloto del Caribe Galería de La Aduana. Barranquilla-Atlántico. Museo de Arte Moderno Santa Marta-Magdalena. Art Center of Corpus Christi. Texas-USA. En 2012 Lauderdale Arts Center. Florida-USA. III Bienal Internacional de Grabado Aguafuerte- Diputación de Valladolid-Palacio Pimentel Valladolid- España. Galería Alonso Arte "Homenaje a las Obras Maestras del Erotismo". Bogotá-Distrito Capital. Expressions Graphics, Oak Park. Illinois-USA. Galería La Escalera. 20 Artistas: "La Noche del Angel" Bogotá. Galería La Escalera. "Ritual de Títeres" Homenaje al escritor colombiano Gonzalo Márquez Cristo, Bogotá. Ayuntamiento de Cáceres Plaza Mayor. Cáceres-España. Museo y Casa Regional de Las Artes Autlan. Jalisco- México. Centro Cultural Patzcuaro. Michoacán- México. En 2011: Art House Studios, TexasUSA. XI Bienal Internacional de Grabado José de Ribera, Casa de la Cultura-Xátiva- Valencia-España. Fundación Casa de Los Tres Mundos, Granada-Nicaragua. Expressions Graphics, Oak Park. Illinois- USA. En 2010: Galería AMAC. "8ème Mondial de l'Estampe et de la Gravure Originale - Triennale de Chamalières", France. I Bienal de Arte Colombiano. Principado de Asturias-Bruselas-Bélgica. FIART- Feria de Arte República Dominicana, Palacio de Bellas Artes. Santo Domingo. En 2009: ELA Galería. Foire D'Art Contemporain Latinoamericain Etnia V. Bruselas-Bélgica. En 2008: Museo de Arte Contemporáneo, "Muestra Antológica Obra Gráfica". Bogotá .ELA

Galería, "Pintura Latinoamericana". Amberes-Bruselas. En 2005: Palacio de las Naciones. Organización de las Naciones Unidas- ONU, "La Nueva Pintura Colombiana" Artista Invitado, Ginebra- Suiza. En 2004: Casa de la Cultura, Palmira. En 2002: Universidad de Maracaibo-Venezuela. En 2001: Museo La Tertulia, Cali. En 1991: Galería Alonso Arte, Bogotá. En 1989: Fundación Gilberto Alzáte Avendaño-Bogotá. En 1988: Palacio de Bellas Artes Ciudad de México-México. En 1984: Museo La Tertulia, Cali, Galería Sextante Bogotá. En 1982: Museo de Arte Contemporáneo de Bogotá. En 1980: Museo de Arte Contemporáneo de Bogotá. y en 1978: Casa de la Cultura de Palmira Ricardo Nieto. Editor Serigráfico del libro colombo-suizo "Os Bestiloschelos". Participó en la edición del "Libro Neruda y La Alegría del Mundo"- Arte Dos Gráfico. Participó en la realización de varias carpetas serigráficas: "Lapislázuli"- Papagayos de Cristal, "Días y Noches de Guerra"-Coedición con Arte Dos Gráfico, "Alquimia e Imagen"- Arte Dos Gráfico, "Pandora"-Carángano Gráfico, "Carpeta Taller Cuadrante", Cali, "Piñata"-Carángano Gráfico Taller, "Carpeta Artes Gráficas- Panamericana AGPA"-Cartón Colombia y "La Metamorfosis de la Locura"- Carángano Gráfico Taller.

Realizó Mural Exterior en la UNIVERSIDAD NACIONAL, Palmira. Tiene obra en el Museo Peatonal, Palmira, en el Museo Peatonal de la UCEVA Tuluá, en la Galería del Museo AMAC, Chamélières- Francia, en el Museo Americano de Arte Erótico en Bogotá-Colombia, en el Museo de Arte del Tolima MAT en Ibagué-Colombia, en la Casa de Cultura de Xátiva-Valencia-España, en la Galería del Grupo Aguafuerte de Valladolid-España, en la Calaca Press- Oaks Park-USA, en el MUNOGRA de Buenos Aires-Argentina, en la Universidad Nacional de Rosario-Argentina y en la Colección permanente de la Universidad UDCA en Bogotá- Colombia.



### **MISIÓN**

El Instituto de Estudios Políticos IEP UNAB es una dependencia adscrita a la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, fundado en julio de 1998, que busca servir a la comunidad académica y a la sociedad en general. En procura del fomento de una cultura política regional, nacional e internacional, sustentada en la tolerancia y el respeto por las diferencias para alcanzar las condiciones de una sociedad cimentada en los valores y principios democráticos.

### **VISIÓN**

Se proyecta como un Instituto líder dentro del campo de la ciencia política en el ámbito universitario regional, nacional e internacional emprendiendo la construcción de un Estado más justo y equitativo, sustentado en la investigación, asesoría y formación desde el área de la Ciencia Política, tanto en el ámbito local como nacional contribuyendo así, a la formación y renovación de la clase dirigente dentro de la ética y los valores de la dignidad humana.

### **Áreas de gestión**

1. Investigación
2. Promoción y Divulgación
3. Académica
4. Asesoría y Consulta

### **1. INVESTIGACIÓN**

Esta área cuenta con tres grupos de investigación Reconocidos y Clasificados por COLCIENCIAS:

#### **1.1 Grupos de investigación**

##### **1.1.1 Instituciones Políticas y Opinión Pública**

Líneas de investigación: Opinión Pública y Medios; Partidos Políticos; Poder Político; Procesos de Integración; Trata de Personas.

##### **1.1.2 Ciencia Política**

Líneas de investigación: Comportamiento Electoral; Liderazgo Político; Políticas Públicas; Estudios de paz, NoViolencia, Reconciliación y Posconflicto.

##### **1.1.3 Democracia Local**

Líneas de investigación: Cultura Ciudadana y Política; (In) Gobernabilidad; Movimientos Sociales: Género y Cultura.

#### **1.2 Semilleros de investigación**

Políticas Públicas; Procesos Políticos, Sociales y Culturales; Estudios de Paz, NoViolencia y Reconciliación.

### **2. PROMOCIÓN Y DIVULGACIÓN**

La revista REFLEXIÓN POLÍTICA (ISSN 0124-0781), fundada a finales de 1998, es órgano de difusión del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad Autónoma de Bucaramanga, es una publicación semestral, cuyos contenidos son estrictamente académicos y especializados, destinada a promover la reflexión y el debate de los principales temas, y corrientes de la teoría y la Ciencia Política Contemporánea, desde una perspectiva plural y crítica, que contribuye al desarrollo de comunidades de investigadores y redes de intercambio de conocimientos y experiencias en el campo de las Ciencias Políticas y Sociales en los órdenes nacional e internacional. Está al servicio de profesionales, estudiantes y estudiosos de la realidad nacional en lo social, lo político y el desarrollo de la democracia.

REFLEXION POLÍTICA, Surge como respuesta al vacío en el nororiente colombiano de una publicación de carácter científico y académico, que abre las puertas a los investigadores y analistas políticos para poder publicar los avances y resultados de investigación. En el año 2.000 fue indexada en el Índice Nacional de Publicaciones Seriadas Científicas y Tecnológicas Colombianas COLCIENCIAS, en la base de datos Fuente Académica Premier - EBSCO y en el Hispanic American Periodicals Index -HAPY- de la Universidad de California UCLA -USA, e incluida en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe de Ciencias Sociales y Humanidades -REDALyC, así como registrada en el Directorio de Publicaciones Científicas Seriadas de América Latina, El Caribe, España, Portugal -Latindex- y en la base de datos bibliográfica de citas latinoamericanas en ciencias sociales y Humanidades -CLASE- de la Universidad Nacional Autónoma de México -UNAM-.

### **3. ACADÉMICA**

Esta área tiene como actividad principal la elaboración y puesta en marcha de los programas de estudio en ciencia política, se promueve el debate de los problemas coyunturales de nuestro país y de América Latina y la formación de científicos políticos con sentido crítico, profundidad, seriedad y capacidad para el análisis de situaciones concretas que expliquen los fenómenos políticos y sociales nacionales e internacionales.

### **4. ASESORÍA Y CONSULTA**

Brindar asesoría, apoyo logístico y metodológico para el desarrollo de proyectos de investigación y de intervención en áreas de las ciencias políticas, sociales y afines. En particular la política pública, el mercadeo político y la opinión pública.

### **Correos electrónicos:**

iep@unab.edu.co ; reflepol@unab.edu.co



### **MISSION**

Founded in July 1998, the Institute of Political Studies (IEP UNAB) is attached to the Faculty of Political and Legal Sciences. As a service to the academic community and society at large, IEP is seeking to promote regional, national and international political culture based on tolerance and respect for differences, in order to meet the conditions of a society grounded on democratic values and principles.

### **VISION**

It is striving to be a leading Institute in political science at the sub-national, national and international University level. It helps building a fair and equitable state by means of research, consulting and training in political science at both local and national level, contributing to the formation and renewal of the establishment within the ethics and values of human dignity.

### **Fields of activity**

1. Research
2. Outreach
3. Academia
4. Advice

### **1. RESEARCH**

This area has three research groups, recognized and classified by COLCIENCIAS:

#### **1.1. Research groups**

##### **1.1.1 Political Institutions and Public Opinion**

Research lines: Public Opinion and media; Political Parties; Political Power; Integration Processes; Human Trafficking.

##### **1.1.2 Political Science**

Research lines: Electoral Behavior; Political Leadership; Public Policies; Peace and Nonviolence Studies.

##### **1.1.3 Local Democracy**

Research lines: Civic and Political Culture; Governance; Social Movements;

#### **1.2 Research Hotbeds** (Research training groups for undergraduate students)

Public Policy; Processes on Cultural, Social and Political issues; Peace Studies, Nonviolence and Reconciliation

### **2. OUTREACH**

Founded in late 1998, Reflexión Política (ISSN 0124-0781) is the journal of the Institute for Political Studies of the Autonomous University of Bucaramanga. A biannual publication with strictly academic and specialized contents, Reflexión Política is designed to promote reflection and debate on key issues and currents in contemporary political science, from a plural and critical perspective which helps developing research communities and networks for the exchange of knowledge and experience at the national and international level. It is serving professionals, students and scholars, as they analyze social and political realities and the development of democracy in Colombia.

REFLEXION POLITICA emerges as a response to the lack in the Colombian Northeast of a scientific and academic publication that opens the door for researchers and political analysts to publish advances and results of research. In 2000 it was indexed in the COLCIENCIAS National Index of Colombian Serial Publications on Science and Technology, the Academic Search Premier EBSCO Data Base, and the Hispanic American Periodicals Index - HAPY - at the University of California (UCLA). It was also included in REDALyC (Network of Scientific Periodicals on Social Sciences and Humanities of Latin America and the Caribbean), and registered in LATINDEX (Directory of Scientific Serial Publications of Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal) and CLASE (Bibliographic Data Base of Latin American Quotes in Social Sciences and Humanities) at National Autonomous University of Mexico (UNAM).

### **3. ACADEMIC**

This area is principally engaged in the development and implementation of curricula in political science will promote discussion of current problems of our country and of Latin America and the formation of political scientists with a critical, depth, reliability and ability to analyze situations to explain the political and social phenomena of national and international.

### **4. ADVISE**

Provide advice, logistical and methodological support for developing research and intervention in areas of political science, social and related fields. In particular public policy, political marketing and public opinion.

### **E-mail addresses:**

iep@unab.edu.co ; reflepol@unab.edu.co





**IEP-UNAB**

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA  
COLOMBIA



Universidad Autónoma de Bucaramanga

**de puertas abiertas**

VIGILADA MINEDUCACIÓN

El IEP-UNAB se proyecta a la comunidad académica y a la sociedad en general como una respuesta a la sentida necesidad de investigación y de formación científica, en el campo de la ciencia política ante las dificultades y desafíos en la construcción de nuestra sociedad.

#### **PRESENTACIÓN**

Esther Parra Ramírez

#### **Violence, the post-conflict and electoral trends in Colombia: notes for reflection**

Jerónimo Ríos (Universidad Complutense de Madrid, España)

Jennifer Morales Correa (Universidad EAN, Colombia)

#### **Procesos de subjetivación política en el ciclo electoral de los movimientos populares en Argentina**

María Mercedes Palumbo (Universidad de Buenos Aires, Argentina)

#### **Tensiones entre democracia, soberanía y Estado de Derecho: Cajamarca y la consulta popular**

Ana Pabón (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

Javier Aguirre (Universidad Industrial de Santander, Colombia)

Juliana Giraldo (Universidad Santo Tomás de Aquino seccional Bucaramanga, Colombia)

#### **Los controles a la administración pública en Colombia. Una aproximación al control social al presupuesto participativo en Medellín**

María Helena Franco Vargas (Universidad EAFIT, Colombia)

María Fernanda Ramírez Brouchoud (Universidad EAFIT, Colombia)

María Antonia Chinkousky Giraldo (Universidad EAFIT, Colombia)

#### **Activismo pragmático: animalismo y políticas públicas**

Milton Andrés Salazar (Universidad de Caldas, Colombia)

#### **El Sistema Nacional de Investigadores en México como mecanismo meritocrático de un Estado Evaluador**

José Alfonso Jiménez Moreno (Universidad Autónoma de Baja California, México)

#### **Análisis de artículos periodísticos y el papel de las políticas públicas de Ciencia, Tecnología e Innovación en su contenido**

Carlos Andrés Urrego Zuluaga (Universidad de Manizales, Colombia)

#### **La eficiencia (tarifas) y la equidad (subsidios) en la prestación del servicio público domiciliario de agua potable en la ciudad de Bucaramanga, (2004-2018)**

José Silva Ruiz (Escuela Superior de Administración Pública, Colombia)

#### **El enfoque sistémico en el institucionalismo histórico**

Noé Hernández Cortez (El Colegio de Veracruz, México)

#### **Convergencia de los determinantes jurídicos para los planes de ordenamiento territorial (POT) y la planeación de la contratación estatal: problemas públicos para una política pública**

Jorge Eduardo Vásquez Santamaría (Fundación Universitaria Autónoma de las Américas, Colombia)

#### **¿Se está construyendo paz ambiental territorial con los pueblos ancestrales de Puerto Nariño, Amazonas-Colombia? Una mirada desde la ecología social y el buen vivir**

Douglas Eduardo Molina-Orjuela (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)

Alexander Rojas (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)

#### **El Área Metropolitana del Valle de Aburrá y las provincias. Retos de unión social y política**

Ángel Emilio Muñoz Cardona (Escuela Superior de Administración Pública, Colombia)

#### **Miedo y sentido de pertenencia del territorio del estado-nación colombiano**

Carlos Eduardo Rojas Rojas (Universidad de Caldas, Colombia)

#### **Confianza e integración en Latinoamérica**

Alberto Castillo (Universidad EAN, Colombia)

#### **RESEÑAS**

#### **Contra las elecciones. Cómo salvar la democracia.**

Germán Pérez-Verduzco (Universidad de Colima, México)

#### **OBRA GRÁFICA**

Eduardo Esparza