

REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A



REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNAB ISSN(e) 2590-8669 <https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781> AÑO 21 N°43 DICIEMBRE DE 2019 BUCARAMANGA (COLOMBIA)



REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

Revista Reflexión Política

ISSN (en línea) 2590-8669

Año 21 N° 43 - diciembre de 2019. Bucaramanga – Colombia.

ESTHER PARRA RAMÍREZ

Editora

MÓNICA LISETH CHIA CIFUENTES

Asistente Editorial

COMITÉ EDITORIAL

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ - U. de Salamanca, España.

JERÓNIMO RÍOS SIERRA – U. Complutense de Madrid, España.

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.

RAFAEL ARDILA DUARTE

Presidente Junta Directiva UNAB

JUAN CAMILO MONTOYA BOZZI

Rector

EULALIA GARCÍA BELTRÁN

Vicerrectora Académica

JAVIER RICARDO VASQUEZ HERRERA

Vicerrector Administrativo

LILIA AIDEÉ VELASCO ABRIL

Decano Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas

MARIA EUGENIA BONILLA OVALLOS

Directora Instituto de Estudios Políticos

EDICIÓN – DIRECCIÓN

IEP – UNAB

CORRECCIÓN DE ESTILO

Biteca SAS.

DISEÑO Y DIAGRAMACIÓN

Biteca SAS.

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

E-mail: reflepol@unab.edu.co

REFLEXION

P · O · L · I · T · I · C · A

Año 21 N° 43. Bucaramanga, Colombia, diciembre 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 Pubindex, IBN Pubindex 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

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

Teléfonos: (7) 6436111 Extensiones 497 y 293.

Bucaramanga, Colombia.

6 PRESENTACIÓN

Esther Parra Ramírez

RELACIONES INTERNACIONALES

9 Desde los Estados Unidos y Rusia: una mirada a la R2P.

Ximena Andrea Cujabante Villamil (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)

Sara P. Quintero Cordero (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)

22 La hegemonía revolucionaria en Bolivia: El MNR y la Revolución de 1952.

Juan Ignacio Estévez Rubín de Celis (Universidad Complutense de Madrid, España)

36 La impunidad de la dictadura franquista: notas sobre la represión y la memoria histórica en la España democrática.

Mariano García de las Heras González (Universidad Complutense de Madrid, España)

DERECHOS HUMANOS Y CONFLICTO

49 Sentidos subjetivos en una víctima del conflicto armado colombiano.

Álvaro Díaz Gómez (Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia)

José Geovanny Pavas Cerón (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

61 Los derechos humanos y su puesta en marcha por actores globales.

Concepción Delgado Parra (Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México)

75 Agroecología: Una plataforma para la Paz.

Wilson Miguel Salas Picón (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

Elsa Beatriz Valenzuela Bonilla (Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia)

Alberto Prada Galvis (Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia)

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

90 Economía política de las propuestas de reforma de Protección a la Vejez en Colombia 2019 - 2020.

Jose Silva Ruiz (Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Colombia)

107 Desempeño policial en Colombia: reto democratizador.

María Eugenia Bonilla Ovallos (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

Daniel Botero Guzmán (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

- 121 Principios y valores constitucionales como marco de comprensión para la formación en competencias ciudadanas en Colombia a propósito de las pruebas saber pro.**
Dairon Alfonso Rodríguez Ramírez (Universidad Industrial de Santander, Colombia)
Alonso Silva Rojas (Universidad Industrial de Santander, Colombia)
Jorge Francisco Maldonado Serrano (Universidad Industrial de Santander, Colombia)
- 137 Política Internacional, Nacional y Local: la gestión pública de la accesibilidad espacial para las personas con discapacidad**
Johana Linares García (Universidad Industrial de Santander, Colombia)
Andrea Hernández-Quirama (Universidad Industrial de Santander, Colombia)
Héctor Mauricio Rojas Betancur (Universidad Industrial de Santander, Colombia)
- 151 Interacciones sociales, pobreza y liderazgo: una mirada desde el paradigma del capital social**
Eduardo Guevara Cobos (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)
Esther Parra Ramírez (Escuela Superior de Administración Pública ESAP - Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB)
- 165 Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: Apuntes para el debate y retos para la gestión**
Ana Verónica Polack (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)
Cesar Alejandro Ramírez Chaparro (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)
Sergio Martínez Silva (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)
- OBRA GRÁFICA**
- 178 Eddy Galvis**
Maestra

Presentamos la edición No. 43 de la Revista Reflexión Política con la publicación de artículos derivados de investigación y/o de reflexión en aspectos centrales del debate académico de la ciencia política, particularmente en Relaciones Internacionales, Derechos Humanos y Conflicto, y Políticas Públicas.

En la sección *Relaciones Internacionales* se destacan tres artículos, el primero de Ximena Cujabante y Sara Quintero, quienes en “*Desde los Estados Unidos y Rusia: una mirada a la R2P*”, destacan la apertura de las Relaciones Internacionales a distintos enfoques sociales y lingüísticos lo que ha posibilitado por ejemplo, mostrar cómo por medio del análisis del discurso es posible entender la manera en que se comprende la seguridad que evoca Estados Unidos y Rusia, para así poder tener más información en el momento de analizar las acciones que responden en nombre de la “Responsabilidad de proteger”. El segundo, denominado “*La hegemonía revolucionaria en Bolivia: El MNR y la Revolución de 1952*”, Juan Ignacio Estévez busca aproximarse al momento de emergencia del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la posterior Revolución Nacional de 1952 en el país Andino. Desde una perspectiva posestructuralista y recurriendo al concepto de hegemonía elaborado por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, desea mostrar que la construcción discursiva del proyecto político del MNR permitió romper con la hegemonía sociopolítica del Estado oligárquico en Bolivia particularmente a partir de la Revolución Boliviana de 1952 que consolida el proceso de descomposición del Estado oligárquico que se había iniciado tras la Guerra del Chaco (1932-1935) y el posterior nacimiento del MNR en 1941. El tercer artículo presentado por Mariano García de las Heras, titulado “*La impunidad de la dictadura franquista: notas sobre la represión y la memoria histórica en la España democrática*” pretende evidenciar como las disputas narrativas, las evidencias materiales y las ausencias políticas hacen parte del constante inmovilismo de las instituciones públicas que ha imposibilitado no obstante los diversos compromisos internacionales relativos al cumplimiento de los derechos humanos, la ejecución de unas políticas de memoria dirigidas hacia el reconocimiento de las víctimas de la represión franquista en España.

En la sección *Derechos Humanos y Conflicto* se presentan tres artículos. En primer lugar, el texto de Álvaro Díaz Gómez y José Geovanny Pavas denominado “*Sentidos subjetivos en una víctima del conflicto armado colombiano*”. A partir del testimonio narrativo de una víctima del conflicto armado colombiano se indaga y construye los sentidos subjetivos que le son propios. Sigue el texto de Concepción Delgado denominado “*Los derechos humanos y su puesta en marcha por actores globales*” en donde se discute la forma en que los derechos humanos son “puestos en marcha por actores globales capaces de hacerlos explícitos y realizables en el marco de un horizonte simbólico donde el derecho a tener derechos y el derecho a cuestionar el derecho abre la posibilidad de llevar a cabo un ejercicio de acción política dirigida a actualizarlos”. Se presenta una crítica a la idea universal de los derechos humanos que los vuelven irrealizables en la actualidad. El tercer artículo de esta sección, es “*Agroecología: Una plataforma para la Paz*” de Wilson Miguel Salas, Elsa Beatriz Valenzuela y Alberto Prada, quienes presentan resultados a nivel documental sobre los aportes de la agroecología para la construcción de escenarios para la paz en Colombia. Para ello, toman como referencia la experiencia de algunos países para mostrar la agroecología como un modelo de intervención en tres ámbitos (ciencia-ambiente, práctica, intervención sociopolítica) con fundamento en la dimensión socioecológica y desarrollo sostenible.



En la sección *políticas Públicas* se presentan seis artículos, el primero de ellos denominado “*Economía política de las propuestas de reforma de Protección a la Vejez en Colombia 2019 – 2020*” del profesor de la ESAP José Silva Ruiz. El autor pretende realizar un diagnóstico del sistema pensional vigente en Colombia y reseñar las propuestas de reforma que las describe bajo tres supuestos e instrumentos de análisis: 1) individualismo metodológico (intereses privados propios o de las instituciones que representan los actores); 2) elección racional (cálculos costo/beneficio) y, (3) la política como intercambio (beneficios y utilidades). Los investigadores María Eugenia Bonilla y Daniel Botero Guzmán, en “*Desempeño policial en Colombia: reto democratizador*”, evalúa el desempeño de la Policía Nacional de Colombia entre 2005-2014. Calculó el Índice de Desempeño Policial Democrático, integrado por tres dimensiones claves del desempeño policial democrático: efectividad, legitimidad y legalidad policial. Los resultados evidencian que el desempeño policial en el país dista mucho de ser democrático y que la consolidación de este tipo de régimen demanda la necesaria interiorización de los valores democráticos en el cuerpo de seguridad.

El tercer artículo “*Los principios y valores constitucionales como marco de comprensión para la formación en competencias ciudadanas en Colombia a propósito de las pruebas saber pro*” de Dairon Alfonso Rodríguez Ramírez, Alonso Silva y Jorge Maldonado, propone una reflexión en torno a la comprensión de lo que implica la formación en competencias ciudadanas según lo evaluado en las Pruebas Saber en Colombia. Los autores se remiten tanto a la Constitución Política misma como a un conjunto de sentencias de la Corte Constitucional en las cuales se especifican los fundamentos filosófico-políticos de la Carta Magna.

Continúan, Johana Linares García, Andrea Hernández-Quirama y Héctor Mauricio Rojas Betancur con “*Política Internacional, Nacional y Local: la gestión pública de la accesibilidad espacial para las personas con discapacidad*” quienes a partir de los diferentes

instrumentos públicos para el ordenamiento territorial, realizan un análisis para la ciudad de Bucaramanga, Colombia realizando una reflexión sobre la interrelación entre apropiación territorial, la accesibilidad, el espacio y la movilidad como elementos que determinan la inclusión social de los grupos poblacionales que integran una ciudad y comparten un territorio, en especial de las personas con discapacidad, que buscan su desarrollo autónomo y reclaman sus posibilidades de participación. En el quinto artículo denominado “*Interacciones sociales, pobreza y liderazgo: una mirada desde el paradigma del capital social*” Eduardo Guevara y Esther Parra, analizan a partir de diferentes teóricos, la comprensión de la situación de pobreza desde la mirada del capital social que prioriza las capacidades, los saberes y las experiencias organizativas desplegadas por los sectores sociales más vulnerables. Dejan ver como las interacciones sociales pasan a jugar un papel clave en la consecución de experiencias autogestionarias fundamentales en el desarrollo local. Finalmente, Ana Verónica Polack, Cesar Alejandro Ramírez y Sergio Martínez Silva en su artículo “*Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: Apuntes para el debate y retos para la gestión*”, muestran el papel que juegan las asociaciones público-privadas APP como instrumentos de acción pública que emergen en el contexto de la introducción de mecanismos de mercado en la gestión pública, que en la actualidad se han resignificado en términos de la gobernanza colaborativa que implica la discrecionalidad compartida de decisiones y recursos entre gobiernos, actores privados y organizaciones de la sociedad civil.

Agradecemos a los autores que han colaborado en este número y esperamos que sus aportes producto de investigaciones y reflexiones sirvan de base para ampliar la discusión sobre las diferentes temáticas analizadas.

Esther Parra Ramírez
Editora



SIN ROSTRO

Técnica: Óleo sobre lienzo

Medidas: 120 X 80 cms.

Año: 2018

Desde los Estados Unidos y Rusia: una mirada a la R2P¹

From the United States and Russia: a look at the R2P

Ximena Cujabante 

Universidad Militar Nueva Granada
ximena.cujabante@unimilitar.edu.co

Sara P. Quintero Cordero 

Universidad Militar Nueva Granada
sara.quintero@unimilitar.edu.co

Resumen

Gracias a los avances teóricos y a la apertura de las Relaciones Internacionales a diferentes enfoques sociales y lingüísticos, se ha logrado ampliar el espectro al momento de identificar problemáticas y asuntos de una investigación. Una de estas ventajas es poder analizar los discursos de diferentes dirigentes políticos e instituciones estatales para vislumbrar su entramado de conceptos, significados e ideas referentes a un tema. En este trabajo lo que se pretende es, por medio del análisis del discurso, entender la noción de seguridad que evocan Estados Unidos y Rusia, para así poder tener mayor información a la hora de analizar las acciones que responden en nombre de la “Responsabilidad de proteger”.

Palabras clave: Responsabilidad de proteger, seguridad, construcción.

Abstract

Thanks to the theoretical advances and the opening of International Relations to different social and linguistic approaches, it has been possible to broaden the spectrum when identifying problems and issues of a research, one of these advantages is to be able to analyze the speeches of different political leaders and state institutions to be able to glimpse its web of concepts, meanings and ideas related to a topic. In this work, what is intended is, through discourse analysis, to understand the way in which the security evoked by the United States and Russia is understood, in order to have more information when analyzing the actions that respond on behalf of the “Responsibility to protect”.

Keywords: Responsibility to protect, security, construction.

Artículo: Recibido el 02 de febrero de 2019 y aprobado 18 de octubre de 2019.

Cómo citar este artículo:

Cujabante, X. & Quintero, S. (2019). Desde los Estados Unidos y Rusia: una mirada a la R2P. *Reflexión Política* 21(43), pp. 9-21, doi: 10.29375/01240781.3503

¹Este artículo es producto de investigación financiado por la Universidad Militar Nueva Granada, titulado: “Responsabilidad de proteger: ¿un factor de inestabilidad a la seguridad internacional o un llamado ético internacional?” INV - EES - 2599.

Introducción

“Todo hombre, con tal que no viole las leyes de la justicia, debe quedar en libertad de ejercer su propio interés”

Adam Smith

En los últimos periodos presidenciales, Estados Unidos afronta y desarrolla de manera constante estrategias para la implementación de las relaciones exteriores con el objetivo de mejorar social y económicamente al país, construyendo nuevas pautas para la responsabilidad de proteger de forma dinámica y confiable para el entorno internacional, especialmente con Rusia. Sin lugar a dudas, la globalización y los cambios constantes en otras políticas exteriores a nivel mundial, dificultan la evolución constante de la política en transición actual que lleva Estados Unidos, país que a través de los años ha procurado tener una relación diplomática con Rusia. Sin embargo, en los recientes años esta relación se ha deteriorado por varios factores, entre los cuales está la ideología política y desacuerdo entre los dos últimos presidentes estadounidenses (B. Obama y D. Trump) con el gobierno ruso. A tal punto que en la presidencia de Trump, ocasionó un desplome diplomático internacional grave que afectó considerablemente diversos sectores de la economía para los dos países. Por ende,

El conjunto de políticas, decisiones y acciones que integran un cuerpo de doctrina coherente y consistente, basados en principios claros, sólidos e inmutables, forjados a través de su evolución y experiencia histórica, permanentemente enriquecido y mejorado por el que cada Estado u otro actor o sujeto de la sociedad internacional define su conducta y establece metas y cursos de acción en todos los campos y cuestiones que trasciendan sus fronteras o que puedan repercutir al interior de los suyos, ya que es aplicado sistemáticamente con el objeto de encausar y aprovechar el entorno internacional para el mejor cumplimiento de los objetivos trazados en aras del bien general de la nación, así como de la búsqueda del mantenimiento de las relaciones armoniosas con el exterior (Hernández, 2006, p. 152).

La responsabilidad de proteger es prolongación de una estrategia interna, y refleja más directamente el interés de un país, o de sectores hegemónicos del mismo, bien sea de manera conjunta o fragmentada. Es decir, no existe el interés nacional sino una sumatoria de intereses en interacción permanente. Por ejemplo, en Estados Unidos manejan la acumulación de capital para bienestar propio, es decir, para gastos internos como armamento y apoyo a posibles guerras.

El enfoque presentado previamente brinda matices cualitativos a la investigación, en la medida en que aporta herramientas para explicar las razones por las cuales ciertos Estados y mandatarios actúan de una forma y no de otra. De igual forma, también permite dar seguimiento a la manera como se entiende la intervención y seguridad humanitaria y, en específico, cómo se da el uso del concepto de responsabilidad de proteger. Este aspecto se identificará por medio del análisis del discurso de los mandatarios y delegados de Estados Unidos en el caso de Libia para el año 2011, y Rusia en el 2008 con Georgia, para poder analizar las percepciones que se tienen del concepto y cómo actúan según sus intereses.

La elección de los casos de estudio de esta investigación es con el fin último de entender las posiciones orientadoras frente a un tema controversial, como lo es el caso de la justificación del uso o no de la responsabilidad de proteger por parte de grandes Estados, como Estados Unidos y Rusia. Estados que tienen posturas divergentes que se ven permeadas gracias a su ubicación geoestratégica, poderío económico, militar y político. La primera parte de este artículo se enfocará en la utilización de la R2P desde lo discursivo por el expresidente Barack Obama, para entender cómo este concepto es utilizado desde el punto de vista político-militar. En la segunda parte, se centrará el análisis sobre el papel que desempeña Rusia dentro del uso de la responsabilidad de proteger, para entender de qué manera se han construido



los intereses a partir de la interacción que ha tenido este Estado en el sistema internacional.

La metodología que se utilizará es cualitativa y la herramienta que se empleará es el análisis del discurso de altos mandatarios y delegados ante la ONU por parte de Estados Unidos en el 2011, y en el 2008 para el caso de Rusia. El propósito es entender y comparar las percepciones y construcciones de identidad a nivel internacional ante los demás Estados y sociedad, que se generan a partir del uso del término de la responsabilidad de proteger. A partir de lo anterior, se espera brindar aportes al entendimiento de las acciones de dichos Estados.

Estados Unidos vs. Rusia

“Si pensamos que algo va mal, debemos actuar en congruencia con ese conocimiento”.

Tony Judt

La sociedad ha tenido muchos cambios en el último siglo debido a que se han presentado los acontecimientos más importantes de la historia, los cuales han tenido diferentes consecuencias, buenas y malas, en sus sitios de origen y por supuesto a nivel mundial. En esta época se encuentran acontecimientos importantes como la globalización, y su afectación actual para ésta. Es así como la sociedad está en constante cambio, y algunos de ellos han permitido que surjan inseguridades físicas que involucran la persona como tal, y económicas que afectan desde el Estado hasta el individuo.

Sin embargo, la “responsabilidad de proteger” pareciera que surge de malas políticas y decisiones gubernamentales actuales de Estados Unidos y Rusia por afectar estrategias de bienestar común, alejándose de favorecer a la sociedad y a la libertad misma, que permite que los individuos actúen apoyando al Estado de manera democrática y voluntaria.

Los problemas sociales provienen de manejos inadecuados de las riquezas de Estados Unidos y Rusia, allí los bienes en la actualidad son para aquellos que tienen más poder y las masas minoritarias poseen problemas económicos graves, por lo cual se desencadena una desigualdad social. Es el ejemplo de Estados Unidos, donde se presenta esta situación; sin embargo, no cambian su estilo

de Estado, dado que no ven conveniente por las políticas nuevas que se deberían aplicar, incluyendo la “responsabilidad de proteger” que involucra de manera directa a la ciudadanía. Revisando un poco la historia, Tony Judt expresa que a consecuencia de las guerras mundiales, países como Estados Unidos y algunos de Europa se dieron cuenta de que dichos acontecimientos provocaron

[...] Con las tensiones derivadas de la globalización y las crisis que la acompañan, el Estado tendrá que intervenir cada vez más para resolver conflictos. Al ser la única institución que se encuentra entre los individuos y los actores no estatales, como los bancos y las corporaciones internacionales, la única instancia reguladora que ocupa el espacio entre los órganos transnacionales y los intereses locales, es probable que el Estado territorial acreciente su importancia política (Judt, 2010, p.509).

Es así como, luego de analizar esta problemática, los países más desarrollados y sobre todo Estados Unidos y Europa, implantaron soluciones que funcionaron a la perfección durante cuatro décadas, donde mejoró sustancialmente el bienestar de estos países. Se hicieron mejoras en el transporte, la cultura, se implementaron diferentes subsidios, y de manera general el bienestar ciudadano, que en teoría respaldaban el compromiso político ante las Naciones Unidas denominados seguridad humana y objetivos del milenio. Sin embargo, como es de saber y se ha comprobado a través de la historia, esta situación de estabilidad y bienestar no duró mucho, después del acontecimiento primordial de los años setenta, pero esto se ha mantenido hasta la actualidad.

El conflicto diplomático permite que los países crezcan, sin embargo esto no significa que puedan tener igualdad y prosperidad las relaciones interestatales entre Estados potencias. Lo cual lleva a concluir que la globalización, así como los problemas diplomáticos, e interdependencia, es un fenómeno que puede afectar y vulnerar a una sociedad de manera positiva o negativa y Estados Unidos no es la excepción.

Es importante mencionar que las alteraciones de conflicto que ha tenido Estados Unidos con Rusia, están impregnadas de la economía y el poder que manejan al interior de sus Estados. Por ello, “Se pensaba que el mercado no era lo más adecuado para definir los objetivos

colectivos: el Estado tendría que intervenir y llenar el vacío.” (Judt, 2010, p. 161). Y esto ha sucedido en las dos grandes potencias a nivel mundial. Se puede afirmar que a futuro los líderes de los Estados mencionados y el mercado libre que conlleva una posible evolución no sean la solución correcta para las problemáticas actuales, por ello se plantea un Estado fuerte y autoritario. La sociedad lo aceptaría. Dada la pérdida que ha tenido la figura social democrática que surgió después de la Segunda Guerra Mundial, ya no posee atractivos para convencer a los ciudadanos de nuevas políticas y terminan perdiendo la apuesta, así como lo ha hecho el conservatismo, que ha perdido grandes principios tales como la moderación social (Judt, 2010).

Identificación o construcción de intereses entre Estados Unidos y Rusia

Los Estados actúan de forma racional en la medida en que se sopesen los beneficios y los costos y a partir de esto, se determina si es un interés nacional o no. Por otra parte, si se analiza desde la perspectiva constructivista, se evidencia claramente que la forma como se construyen los intereses responde a una lógica donde se tienen en cuenta las percepciones del otro, es decir, a partir de la otredad, cómo se concibe, qué conocimiento previo hay, entre otros. Es importante tener en cuenta el debate sobre agente-estructura, ya que el rompimiento de esto se da en la forma en la que se analiza que las relaciones entre agentes y estructura puede evolucionar y mutar, en la medida en que los agentes interactúan, forman relaciones sociales constitutivas, es decir, “Una relación constitutiva establece una conexión conceptualmente necesaria o lógica entre X y Y, en contraste a la conexión contingente entre entidades existentes independientemente de las relaciones causales” (Wendt, 1995, p. 72). Se demuestra así que en la medida en que existan percepciones de amenaza entre Estados, surgirán relaciones e identidades de cooperación u hostilidad, lo cual también explica las razones por las cuales existen coaliciones o alianzas entre Estados en el sistema internacional.

Dentro de las relaciones internacionales, la soberanía internacional y la anarquía en el sistema internacional entre Estados Unidos y Rusia son piedra angular en los estudios clásicos. Si partimos de esto, variedad de autores realistas resaltan el rol de los factores materiales, las capacidades militares,

las amenazas y la defensa en la seguridad estatal, como bien lo subrayan algunas definiciones: “Los realistas consideran que los principales actores en el ámbito internacional son los Estados, que se preocupan por su propia seguridad, actúan en pos de sus propios intereses nacionales y luchan por el poder” (Sánchez, 2006, p. 126).

En este sentido, Estados Unidos y Rusia parten del reconocimiento del otro y se adopta una postura que determina cuál es el rol y el tipo de relación que se entabla, si es visto como aliado o enemigo, es decir, que se empieza a construir bajo la idea de una comparación. Esto último es entendido desde el ámbito sociológico y antropológico como la otredad. En el campo de las relaciones internacionales, David Campbell lo aterriza de la siguiente manera “asegurar un yo ordenado y un mundo ordenado -particularmente cuando el campo sobre el que se presenta este proceso es tan costoso como un Estado- implica definir elementos que se ponen en el camino del orden como formas de alteridad” (Campbell, 1992, p. 55). Todas las circunstancias de conflicto entre las dos potencias, se basan en la “Responsabilidad de Proteger”, y a su manera le dan la interpretación en el derecho internacional.

Ejemplo de esto se puede ver en el reconocimiento internacional del Estado de Palestina. En la medida en que todos los Estados lo reconozcan como un actor independiente y autónomo en las relaciones internacionales, el Estado de Palestina existe y por ende, se establecen relaciones sociales, comerciales y políticas con este. Pero si, por el contrario, no se le reconoce como tal, no hay interacciones, es como si no existiese; en la medida en que no haya reconocimiento se niega el sujeto, no existe. Estos elementos son referidos en el constructivismo por medio de la intersubjetividad, en donde por medio no solo del reconocimiento del otro, sino también gracias a la creación de significados junto con el otro es que se construyen las relaciones, y para Schutz esta construcción se genera a partir de la cotidianidad (Romero y Sosa, 2007). Lo anterior lo expone uno de los autores más influyentes en el constructivismo, Alexander Wendt:

La distribución de poder siempre puede afectar los cálculos de los Estados, pero el cómo lo hace depende de la intersubjetividad, entendimientos y expectativas, en la “distribución de conocimiento”,



que constituye sus concepciones de sí mismo y del otro. [...] Son los significados colectivos los que constituyen las estructuras que organizan nuestras acciones (Wendt, 1992, p. 397).

Si se parte del entendimiento de que las teorías y conceptos evolucionan a lo largo del tiempo se podrán identificar estos cambios en el ámbito de las relaciones internacionales, iniciando con concepciones completamente centradas en la seguridad, el rol principal del Estado y la soberanía. Estas han mutado y concebido pertinentes las relaciones económicas, interdependencia, terrorismo, rol del narcotráfico, llegando así a concebir otros sujetos que afectan las interacciones entre Estados y al mismo sistema internacional. Es gracias a aquellos sujetos silenciados, como por ejemplo las mujeres, los individuos, las fuerzas del mercado, el medio ambiente, entre otros, que se logra irrumpir desde otras esferas al estudio del sistema internacional.

Las identidades, los movimientos sociales y las motivaciones de los actores empiezan a estudiarse por medio del análisis del lenguaje, herramienta utilizada para evidenciar la importancia de lograr entender el mundo de las ideas, de la construcción de referentes de poder y la manera en que se mantienen por medio de la legitimidad en las relaciones globales. Como se mencionaba anteriormente, las relaciones entre los sujetos internacionales se basan en las percepciones y en el conocimiento previo que tiene el uno del otro.

Enfatiza la maleabilidad de la identidad colectiva y de la variabilidad de las restricciones de la anarquía como consecuencia. Los Estados no son unidades, cada uno dotado con identidades egoístas por virtud de la estructura del sistema internacional. No es la restricción estructural de la anarquía siempre y en todos lados necesariamente la misma. Una estructura cooperativa se puede desarrollar para reemplazar una de autoayuda (McSweeney, 1999, p. 122).

Donde la transformación en el sistema internacional de las percepciones que hay entre Estados Unidos y Rusia resulta bastante interesante. Dentro de las teorías críticas de las relaciones internacionales surgen diversos marcos de referencia y enfoques, los cuales buscan ser multidisciplinarios y lograr el acercamiento a los objetos de estudio desde métodos diferenciados a los tradicionales. Estas buscan perspectivas que brinden enfoques holísticos y mucho más complejos

y completos para un mejor entendimiento de las realidades actuales. Dentro de estas teorías, encontramos el constructivismo y el análisis del discurso, las cuales se ven enmarcadas en un entendimiento donde:

Las estructuras fundamentales de las políticas internacionales son sociales más que estrictamente materiales (un reclamo que se opone al materialismo), y que estas estructuras moldean los intereses e identidades de los actores, no solo su comportamiento (un reclamo que se opone al racionalismo) (Wendt, 2005, p. 13).

Por un lado, las relaciones diplomáticas entre Estados Unidos y Rusia son vistas como una ruptura a las tradiciones teóricas e inclusive conceptuales, puesto que estas últimas establecen marcos de referencia que aplican según métodos cuantitativos a la realidad para comprobar su factibilidad; a diferencia del constructivismo el cual es, “en definitiva, una propuesta en la que se concibe el conocimiento como algo provisional, que contempla múltiples construcciones y se forma a través de las negociaciones dentro de los límites de una comunidad” (Pérez, 2005, p. 46). Se evidencia así que incluso hasta la teoría y los elementos utilizados en las investigaciones no son entendidos de la misma manera por todos los actores, sino que es una construcción colectiva, social e incluso constitutiva. En el sistema internacional, las relaciones se constituyen por medio de las estructuras sociales definidas “[...] en parte por compartir entendimientos, expectativas, o conocimiento. Estos constituyen a los actores en una situación y en la naturaleza de sus relaciones, si es cooperativa o conflictual” (Wendt, 1995, p. 73).

Responsabilidad de proteger

El objeto de estudio de esta investigación es el discurso de la responsabilidad de proteger, el cual entra en las lógicas de cooperación en un ambiente hostil y de constante amenaza, por lo cual hace consonancia con lo anteriormente mencionado. Como ya se mencionó, los Estados son los principales actores que tienen el deber moral y político de intervenir. Mejor explicado:

La responsabilidad de proteger representa un compromiso político para poner fin a las peores formas de violencia y persecución. Busca reducir la brecha entre las obligaciones preexistentes de los Estados miembros en virtud del derecho

internacional humanitario y de derechos humanos y la realidad que enfrentan las poblaciones en riesgo de genocidio, crímenes de guerra, depuración étnica y crímenes de lesa humanidad (United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect, s.f.).

Es así como aquellos Estados que tomen o no una postura frente a la intervención humanitaria responden al moldeamiento de sus identidades teniendo como referente las interacciones en la esfera internacional en términos morales de lo que está bien o mal. En un principio, Obama alude al rol que ha interpretado Estados Unidos en el escenario global, mencionando que “Durante generaciones, los Estados Unidos de América han desempeñado un papel único como ancla de la seguridad mundial y como defensores de la libertad humana” (Obama, 2011). En este punto, la identidad estatal como garante de seguridad es clara y evoca la importancia que tiene este Estado dentro del escenario general, ya que, como es aceptado e incluso legitimado hasta cierto punto, Estados Unidos ha sido reconocido como la imagen principal de la lucha por la democracia, y uno de los ideales más cercanos de esta última es la libertad.

Siguiendo con el discurso, Obama se refiere al margen de maniobra en el que se encuentra, “Teniendo en cuenta los riesgos y los costos de la acción militar, somos naturalmente reacios a utilizar la fuerza para resolver los muchos desafíos del mundo. Pero cuando nuestros intereses y valores están en juego, tenemos la responsabilidad de actuar” (Obama, 2011). Para entrar en contexto con este tema, hay que mencionar el procedimiento para que la responsabilidad de proteger pueda entrar en rigor, y es por medio de la solicitud al Consejo de Seguridad de la ONU. Cabe aclarar que este tipo de intervención, así sea humanitario, se procura evitar a toda costa, siendo el último recurso para poder tomar acción ante crisis interna de otros Estados. Para determinar que sea imprescindible, hay que primero fijar de manera concisa la intención correcta de la intervención; en segundo lugar, hay que cerciorarse de que las demás amenazas y sanciones políticas, económicas y diplomáticas no hayan surtido efecto y así intervenir. Continuando con las palabras de Obama,

Argumentan que hay muchos lugares en el mundo donde civiles inocentes enfrentan violencia brutal a manos de su gobierno, y no se debe esperar que Estados Unidos vigile el mundo, particularmente

cuando tenemos tantas necesidades apremiantes aquí en casa. [...] Y dados los costos y riesgos de la intervención, siempre debemos medir sus intereses frente a la necesidad de acción. Pero eso no puede ser un argumento para nunca actuar en nombre de lo que es correcto. En este país en particular, Libia, en este momento particular, nos enfrentamos con la perspectiva de violencia en una escala horrible. Tuvimos una capacidad única para detener esa violencia: un mandato internacional para la acción, una amplia coalición preparada para unirse a nosotros, el apoyo de los países árabes y un pedido de ayuda del propio pueblo libio. También tuvimos la capacidad de detener a las fuerzas de Gadafi sin poner a las tropas estadounidenses en el suelo (Obama, 2011).

En los intereses de Estados Unidos es claro el papel de la democracia y, relacionado con eso, el salvar vidas en medio de la violencia. Es de esta manera que por medio de la intervención se espera un cambio de régimen político, puesto que uno de los intereses primordiales de Estados Unidos es la implementación del modelo democrático y participativo en un escenario contrario como lo es una dictadura de alrededor de 41 años perpetrada por Muamar el Gadafi (Zoubir y Murillo, 2012).

Desde una perspectiva mucho más crítica, se podría decir que la utilización del discurso de responsabilidad de proteger responde a un antifaz para que de esta manera, se continúe imponiendo la paz democrática por la fuerza, ya que no se tiene en cuenta que los contextos son diferentes, lo que da como resultado Estados con menos herramientas para afrontar casos que deban responder al llamado de responsabilidad de proteger. Se puede explicar de la siguiente manera:

Las realidades del mercado global y del lado indiferente de la globalización pueden afectar la capacidad de un Estado débil para implementar plenamente su responsabilidad de proteger, por ejemplo, socavando la capacidad del gobierno, al exacerbar divisiones étnicas, o al reducir la capacidad del gobierno para ejercer control sobre su territorio y para superar cualquier intento de grupos armados de intimidar segmentos de su población mediante la comisión de crímenes RtoP (Luck, 2009, p. 15).

Es por medio del lenguaje que se implantan las relaciones de amigo-enemigo y como lo menciona el expresidente de Estados Unidos, ya se contaba con el apoyo de la Liga Árabe. También se recibía el apoyo de diversos Estados como lo son Francia y Reino Unido, lo que demuestra que ya se especificaba



quiénes eran considerados aliados y la identificación de un enemigo en común. Si llegásemos a seguir en el aspecto crítico, se podría decir que esas relaciones sociales entre Estados ante dicha circunstancia también permitían demostrar la influencia que posee Estados Unidos no solo en la región sino también en la ONU, puesto que el protocolo que debía seguir el accionar de la responsabilidad de proteger en términos de intervención en el caso de Libia, era esperar la aprobación para luego tomar acción. Pero Estados Unidos, al tener acceso e incidencia en la zona, ya había ordenado la movilización de naves de guerra en el Mediterráneo (Obama, 2011), pasando por encima del deber ser. Por ende:

A veces, el curso de la historia plantea desafíos que amenazan nuestra humanidad común y nuestra seguridad común: responder a los desastres naturales, por ejemplo; o prevenir el genocidio y mantener la paz; garantizar la seguridad regional y mantener el flujo de comercio. Estos pueden no ser solo problemas de Estados Unidos, pero son importantes para nosotros. Son problemas que vale la pena resolver. Y en estas circunstancias, sabemos que los Estados Unidos, como la nación más poderosa del mundo, a menudo serán llamados a ayudar (Obama, 2011).

Es de esta manera que, por medio del discurso, se logra reforzar no solo la imagen de Estados Unidos como una gran potencia, sino que de igual forma, se logra entrever la construcción de una identidad de autorreconocimiento y de la legitimación de esta. Dentro de los análisis de la manera como se emplea el lenguaje en este tipo de discursos, Hansen identifica los intereses directos del empleo de este discurso y es que por medio de “Violaciones al derecho internacional, guerras civiles, hambruna, enfermedades, el SIDA, y la pobreza [...] están articulados como ‘problemas de seguridad internacional’ en donde la comunidad internacional tiene la responsabilidad de contrarrestar” (Hansen, 2007, pp. 34-35).

En pocas palabras, el empleo del discurso de responsabilidad de proteger genera una cadena causal, al mencionar una problemática que atañe a la comunidad internacional y el deber de responder bajo el principio de responsabilidad. Puesto que como lo menciona Luck, “la responsabilidad de proteger tiene un significado tanto operacional como aspiracional, informando las prácticas y políticas actuales por un lado y por el otro confirmando

estándares más altos para ser perseguidos en el tiempo” (Luck, 2009, p.20), y es en el aspecto aspiracional que se evidencia en el discurso el factor moral y del deber ser.

Siguiendo esta línea del deber ser, se puede partir del hecho de reconocer ciertos valores que propenden por ser universales porque representan los intereses y el deber ser de los hechos. Dicho de otra manera “[...] la política internacional está enraizada en la ética que tanto Estados como no actores estatales comparten un vocabulario básico moral que influencia las decisiones individuales o colectivas de los estados” (Amstutz, 2013, p. 8). Ya que, en la medida en que exista un grupo de valores y normas que representen los intereses y los ideales de los Estados, se constituirá una base sólida de un régimen o una institución que pueda actuar en nombre de todos los miembros adscritos, en cuanto, como bien lo menciona Wendt:

Esto contrasta con el sistema de seguridad “cooperativo”, en el que los estados se identifican positivamente entre ellos y así la seguridad es percibida como una responsabilidad de todos... Además, se reestructurarán los esfuerzos para hacer avanzar los objetivos propios o la “política de poder”, según normas compartidas, y no según el nivel de poder relativo (Wendt, 1992, p. 10).

Se muestra así que en la medida en que Estados Unidos y Rusia se identifiquen con los valores y principios de las normas internacionales, mayor será el vínculo que los une a una causa mayor, es decir, a la cooperación de resolución de conflictos que atañen a la población civil. Cuando las reglas y los principios se ven debilitados o un actor rompe con el orden acordado, diversidad de acciones y acusaciones salen a la luz. En el caso del ataque del jefe de Estado de Libia hacia sus ciudadanos, Obama recalca en sus palabras que:

Hemos intervenido para detener una masacre, y trabajaremos con nuestros aliados y socios para mantener la seguridad de los civiles. Negaremos las armas del régimen, cortamos sus suministros de efectivo, asistiremos a la oposición y trabajaremos con otras naciones para acelerar el día en que Gadafi deje el poder. [...] Con el tiempo y el espacio que hemos proporcionado para el pueblo libio, ellos podrán determinar su propio destino, y así es como debería ser (Obama, 2011).

Mostrando así que en esas relaciones no solo hay una variable que es Gadafi, sino todo

el entramado de personas que están a favor del régimen dictatorial. Se resalta la última oración de este apartado, referente a la capacidad que tiene el pueblo libio al decidir su destino. Claro está que desde el aspecto político, se evidencia la intencionalidad de poner sobre la mesa el cambio de régimen democrático, donde la población es aquella que es libre de decidir su camino.

A pesar de analizar el discurso oficial de Barack Obama y evidenciar los términos morales que determinan los intereses y la identidad de Estados Unidos, es también enriquecedor para la investigación referirse a la percepción que tuvo el sistema internacional por medio de los medios de comunicación. Al realizar la revisión bibliográfica se presentaron dos posturas en contraposición. Una de ellas fue la inminente victoria que tuvo la intervención humanitaria, en donde medios como CNN declararon que “Debe atribuirse a la administración Obama la elaboración de una política exterior sensata y prudente hacia Libia” (Ellison, 2011).

De igual manera, el New York Times incluso propone declarar este modelo de intervención exitoso como la doctrina Obama, con la salvedad de aclarar que no sería sensato replicarlo de la misma manera en otros escenarios: “Obama presentó esos principios el 28 de marzo [del 2011], cuando dio su único gran discurso sobre el conflicto de Libia, en un discurso en la Universidad George Washington que de muchas maneras estableció los principios de la doctrina de Obama” (Cooper y Myers, 2011). Por último, para recalcar este aspecto positivo, la BBC hace hincapié en el esfuerzo necesario en conjunto de Estados Unidos, Reino Unido y Francia, y cómo a partir del trabajo en conjunto se pudo dar fin al gobierno de Gadafi (BBC, 2011).

Por otra parte, algunas publicaciones académicas desacreditan el rol de Estados Unidos en Libia e incluso ponen en evidencia los daños y efectos colaterales que esta acción causó. Una de ellas es Foreign Affairs, la cual titula el artículo así: Cómo una bien intencionada intervención terminó en fracaso. Allí se da un recuento de todos los efectos que causó a largo plazo la intervención en nombre de responsabilidad de proteger:

En retrospectiva, la intervención de Obama en Libia fue un fracaso abyecto, juzgado incluso por sus propios estándares. Libia no solo no ha logrado evolucionar hacia una democracia; se ha convertido en un estado fallido. Las muertes

violentas y otros abusos contra los derechos humanos se han multiplicado por varias. En lugar de ayudar a Estados Unidos a combatir el terrorismo, como lo hizo Gadafi durante su última década en el poder, Libia ahora sirve como un refugio seguro para las milicias afiliadas tanto a Al Qaeda como al Estado Islámico de Irak y al-Sham (isis) (Kuperman, 2015).

Siguiendo esta misma línea crítica, un artículo en Foreign Policy expone según su análisis las verdaderas razones del caso de Libia, entendiendo que “[...] sería mucho más pertinente tratar a Libia como un estudio de caso sobre las formas en que las intervenciones supuestamente limitadas tienden a convertirse en campañas para el cambio de régimen” (Zenko, 2016). Cabe aclarar que un factor determinante en la diferencia de los análisis es el tiempo, puesto que las reseñas positivas tuvieron lugar en el mismo año (incluso mes), a diferencia de las críticas que se dieron ya pasados alrededor de 4 y 5 años, en donde las consecuencias son mucho más claras.

Rusia dentro del uso de la responsabilidad de proteger

En primer lugar, según perspectivas académicas, se evidencia que Rusia ha sido uno de los países con más reservas al momento de tomar la decisión de actuar en nombre de la responsabilidad de proteger. Esto es relevante en la medida en que Rusia hace parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a pesar de que en los estatutos de la responsabilidad de proteger se explicita la recomendación de evadir el veto, ya que “la idea es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos por un asunto, no harán uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría” (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001, p. 56). Se entiende que a pesar de esto, al ser circunstancias que requieren acciones concisas e inmediatas, se contemplan otras posibilidades como que la Asamblea General apoyara la intervención como Unión Pro Paz. Otra acción alternativa podría ser que las organizaciones regionales tomaran cartas en el asunto e intervinieran moderadamente.

Para entender las razones por las cuales Rusia tiende a optar por el veto, es necesario partir del reconocimiento de los intereses que tiene. Según



aproximaciones académicas previas, se ha llegado a la conclusión de que Rusia, a pesar de brindar apoyo a la implementación de la responsabilidad de proteger por medio de discursos y comunicados, en términos fácticos no ha cumplido con la exigencia requerida, por el número de vetos que ha otorgado. Según los análisis, no se puede dejar de lado la trayectoria y las experiencias previas que ha tenido Rusia en la historia, en donde la política doméstica es supremamente importante y el concepto de soberanía es fundamental y muy poco negociable, ya que “En algunos casos, este argumento enmascara la renuencia de Rusia (y no solo de Rusia) a sobreesfuerzo de recursos internacionales. Más peligrosamente, este énfasis puede ser invocado por Moscú a ‘Proteger’ un régimen dado de la interferencia externa” (Baranovsky y Mateiko, 2016, p. 52).

Ejemplo de lo anterior fue en el 2008 cuando Myanmar se vio fuertemente afectado por un ciclón y Rusia se opuso a la aplicación de la responsabilidad de proteger en términos de intervención “[...] porque las autoridades del país, por razones de seguridad, se negaron a aceptar la asistencia internacional” (Baranovsky y Mateiko, 2016, p. 53). En el 2006, Rusia se abstuvo de votar por la misión de la ONU en Darfur, debido a que según una declaración oficial del gobierno ruso,

Uno de los principios fundamentales del mantenimiento de la paz de la ONU es obtener el consentimiento de un país receptor, que en este caso es el gobierno legítimo de Sudán, para llevar a cabo las operaciones de mantenimiento de la paz. Jartum, sin embargo, aún no ha dado su consentimiento para una operación de la ONU en Darfur, lo que puede crear dificultades en la etapa de implementación práctica de esta resolución (Embajada de la Federación Rusa, 2006).

En el 2011, Rusia se abstuvo de votar por la intervención humanitaria en Libia bajo los argumentos de cuáles serían los límites de la participación internacional. En este orden de ideas, Rusia ha actuado en pos de prevenir la utilización indiscriminada de la responsabilidad de proteger. Como bien se mencionó previamente, la concepción de soberanía estatal que tiene Rusia ha demarcado su postura a lo largo de la posible utilización y/o necesidad del régimen de responsabilidad de proteger. En su primer comunicado en junio del 2009, Rusia argumenta que “Hacemos hincapié en

la responsabilidad de todas las partes, incluidas las fuerzas extranjeras, para garantizar la seguridad de los civiles y el estricto cumplimiento de las normas del derecho internacional humanitario” (Rogachev, 2009), declaración que deja entrever cierto apoyo a la intervención. Para poder entender este caso se debe analizar lo ocurrido entre Rusia y Georgia, puesto que en el 2008 la crisis entre estos dos Estados se encontraba en su mayor apogeo. Para entrar en contexto hay que especificar que, en el territorio de Osetia del Sur, perteneciente a Georgia, hay fuerzas pro-rusas, las cuales en el año 2008 se vieron atentadas por el ejército de Georgia, según demandas de Rusia ante el Consejo de Seguridad.

Otro detonante del conflicto fue la invasión de territorio aéreo por parte de cuatro aviones militares rusos sobre Osetia, lo que llevó al recrudecimiento del ambiente hostil en la frontera, causando altercados militares entre ambos bandos (Nichol, 2009). El presidente ruso Dmitri Medvédev, ante estas acciones mencionó que “no permitiremos que nuestros compatriotas sean asesinados con impunidad. Aquellos que son responsables de eso serán debidamente castigados”. Parecía afirmar el control perpetuo de Rusia al afirmar que “históricamente Rusia ha sido, y continuará siendo, un garante de la seguridad de los pueblos del Cáucaso” (Nichol, 2009, p. 5).

Siendo clara evidencia de la situación en la que se encontró un año antes Rusia, se logra entender el porqué de la aceptación que presenta el ministro de relaciones internacionales, Rogachev, al aprobar las acciones de la responsabilidad de proteger mostrando la importancia de emprender una causa justa y necesaria. En julio del 2009, la declaración del representante de Rusia ante las Naciones Unidas se ve distinta en los componentes de la importancia de llevar a cabo la responsabilidad de proteger. Por otra parte, durante todo el discurso hace hincapié en los propios medios que tienen o deben tener los Estados para asegurar la vida de sus ciudadanos.

Creemos que la responsabilidad inicial de proteger a las personas del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad recae en los Estados. Los Estados deben fortalecer y expandir constantemente sus propios medios para mantener esa responsabilidad (Churkin, 2009).

Al mismo tiempo, manifiesta su opinión frente a cómo debería tomar cartas en el asunto la

comunidad internacional: “En nuestra opinión, el papel de la comunidad internacional debería, en primera instancia, centrarse en brindar asistencia integral a los Estados para fortalecer su propia capacidad y la diplomacia preventiva” (Churkin, 2009). En la postura e intereses de Rusia, es fundamental el rol que deben cumplir los Estados, puesto que de no ser así se podría caer en grandes efectos colaterales:

Advertimos en contra de tomar medidas precipitadas e impacientes para aplicar esa idea arbitrariamente a países específicos y en contra de interpretarla de manera demasiado amplia. Eso no solo es contraproducente, sino también peligroso en términos de aprovechar los esfuerzos internacionales para promover la paz y la seguridad internacionales (Churkin, 2009).

Si se sigue este último planteamiento, se podría entender que habría cierto nivel de incredulidad en cuanto a las razones de la intervención y los verdaderos intereses que estas ocultan. Ante este último punto, en el noveno debate abierto sobre la protección de civiles en el año 2010, Churkin observó que:

El cumplimiento firme de todas las partes con las normas del derecho internacional humanitario y las decisiones del Consejo de Seguridad, así como el rechazo de los enfoques selectivo y unilateral en la interpretación de las violaciones, pueden promover mejoras en situaciones de conflicto y fortalecer la protección genuina para civiles en conflictos armados (Churkin, 2010).

De esta manera, da a conocer su énfasis en la objetividad y en la claridad que debe haber en cuanto a los escenarios donde es necesaria e inmediata la acción conjunta de todos los Estados para la prevención de ataques de lesa humanidad. Si partimos de que cada caso es específico y es necesario analizarlo con lupa y pinzas, se podría dar cuenta del porqué en ciertos casos la intervención no es la mejor opción, sino que por el contrario, termina siendo la peor de las posibilidades. Lo anterior se dio en el caso previamente analizado de Libia. Tales fueron las consecuencias negativas que Rusia le recalca de manera crítica y comprometedora en el año 2016 en el panel temático de la Asamblea General de las Naciones Unidas: “Del compromiso a la implementación: diez años de la responsabilidad de proteger”.

En este escenario es muy clara la posición en contra de lo efectuado por la Asamblea de Seguridad en el 2011 contra Libia. Empieza la intervención discursiva trayendo a colación los hechos, pero en los mismos términos que se estaban manejando, y es a partir del décimo aniversario del primer congreso donde se acordó la responsabilidad de proteger, y es por medio del aniversario de lo sucedido en Libia, “Hace cinco años fue bombardeado. En 2011, muchos etiquetaron con entusiasmo estos bombardeos como el primer caso de la aplicación práctica del concepto R2P. Actualmente, sin embargo, estos eventos se consideran mejor olvidados” (Delegación de la Federación Rusa ante las Naciones Unidas, 2016). Siguiendo el discurso, se menciona la crítica contundente a la situación y se le agrega cierta culpa a la Secretaría de las Naciones Unidas por haber pasado por desapercibida la situación y los efectos colaterales de esta,

El uso de la fuerza con el pretexto de la protección de civiles condujo a la desintegración completa del Estado libio, sumiendo al país en estragos e inestabilidad.[...] Por eso, no hemos visto un solo intento de análisis franco y exhaustivo de lo sucedido en Libia, ni por parte de la Secretaría ni por parte de los Estados miembros (Delegación de la Federación Rusa ante las Naciones Unidas, 2016).

Continuando con el discurso, se menciona la clara oposición por parte de Rusia hacia la aplicación de la responsabilidad de proteger, puesto que de todos los intentos no se ha llegado a un consenso: “El diálogo interactivo anual sobre R2P se ha convertido completamente en el monólogo de los partidarios de este concepto. Digo el monólogo no porque otros puntos de vista no estén presentes, sino porque se oyen, pero no se escuchan” (Delegación de la Federación Rusa ante las Naciones Unidas, 2016). En este caso, es clara la oposición que existe en el escenario de las instituciones internacionales a la responsabilidad de proteger, puesto que la soberanía sigue teniendo un rol importante en las relaciones de poder y cooperación entre los actores del sistema internacional. A pesar de que se ha llegado a consensos, el tema de territorialidad e identidad sigue pesando sobre lo que se considera el bien común. Si se analiza por ambas partes, tanto Estados Unidos como Rusia actúan de acuerdo a sus intereses.



La relaciones diplomáticas, económicas y de intercambio que influyeron en la posición de Rusia frente al régimen colectivo que actúa en nombre de la responsabilidad de proteger se refieren a que este imprimió parte del dinero de Libia. A pesar del embargo armamentístico por parte de las Naciones Unidas, Libia sigue teniendo libre circulación de armas gracias al apoyo que Rusia le ha brindado al régimen político de Tobruk; de igual forma, las relaciones diplomáticas se mantienen en alianza entre estos dos Estados (Saini, 2016). Estas interacciones son determinantes en el momento de entender por qué los Estados toman decisiones y posturas, a partir de la interacción que se establezca con el otro y de los intereses que comparten. Así mismo, se genera una identidad que también determina si el otro es amigo o enemigo. En el caso de Rusia y Libia, se revelan otros posibles intereses ocultos,

Es poco probable que el Kremlin solo esté interesado en aumentar su mercado de armamentos; más bien, tener un papel central en la reconstrucción de Libia, tanto política como económicamente, es el verdadero premio. Después de años de guerra, Libia está en un lugar difícil y necesita una reconstrucción casi completa, no solo a nivel social y político, sino también en términos de infraestructura (carreteras, ferrocarriles, ciudades). Aunque ha estado en declive durante años, la explotación de petróleo y gas en Libia tiene un enorme potencial. Sin mencionar que un gobierno dispuesto podría garantizar el uso de los puertos libios orientales de Sirte y Benghazi en el Mediterráneo. Para Rusia, que continúa expandiendo su presencia en el Mediterráneo oriental (específicamente en Siria), estas oportunidades son una potencial mina de oro estratégica (Saini, 2016).

Se entiende en primer lugar que son interacciones sociales y para analizarlas es importante tener en cuenta que “hace sentido incluir en el concepto de discurso no sólo elementos observables verbales y no verbales, o interacciones sociales y actos de habla, sino también las representaciones cognitivas y estrategias involucradas durante la producción o comprensión del discurso” (Meersohn, 2005, p. 291). La teoría del constructivismo funciona para entender cómo es la concepción de ciertos términos como lo es la seguridad y el deber ser, por medio de la utilización del análisis del discurso para esclarecer la forma como se entienden y construyen los ideales y conceptos dentro de la esfera social y diplomática.

Este último ha sido evocado principalmente por las Naciones Unidas en cuanto a intervención humanitaria se refiere. La necesidad de crear este régimen internacional se da por la necesidad de inmediata o pronta respuesta a ataques que impliquen ser genocidios, llegando al punto de evitarlos. Según la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, en el año 2001 se brindaron los principios esenciales, los criterios de acción y operacionales del régimen. Y es allí donde surge la necesidad del concepto de responsabilidad de proteger, siendo:

Importante por tres motivos: en primer lugar, implica que las autoridades estatales son responsables de proteger la seguridad y la vida de los ciudadanos y promover su bienestar; en segundo lugar, sugiere que las autoridades políticas nacionales son responsables ante los ciudadanos a nivel interno y ante la comunidad internacional a través de las Naciones Unidas; y, en tercer lugar, significa que los agentes del Estado son responsables de sus actos, es decir, que han de rendir cuentas de sus actos u omisiones (Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, 2001).

En el uso de este régimen se evidencia una dicotomía en cuanto a la aceptación en un primer momento, pero cuando se entiende como intervención, llega a generar controversia por las diversas formas en que se entiende y aplica. La importancia de lo anterior radica claramente en el nivel de entendimiento y uso de dichos términos, puesto que variedad de políticas públicas e internacionales han sido creadas para responder a la defensa territorial, humanitaria y social, llevando así a que tanto los Estados como los individuos deban tomar una postura política o ideológica basada en sus intereses, expectativas e identidades.

Conclusión

Los Estados se fundamentan en el bienestar común. Si este se ve alterado por cualquiera que sea la circunstancia, debe ser combatido con estrategias que le permitan el mejoramiento, es por ello que se crean políticas, pero el error está cuando estas políticas son individuales y buscan un bien particular y no un bien comunal, como lo harían las políticas colectivas. De esta manera se genera desigualdad entre países, beneficiando a los más ricos y dejando de lado al gran porcentaje de personas humildes. La idea es manejar el Estado

de manera gradual, hasta lograr que los Estados actúen con políticas que traigan beneficios a la comunidad.

Esta comparación en la percepción que se tuvo del caso de Libia, es para recalcar que, dentro de las interacciones en el sistema internacional, las percepciones juegan un rol importante y la forma en que se construyen da luces de la construcción y mutación de posturas. Claro está que la identidad de Estados Unidos y sus intereses han mostrado cambios con la nueva presidencia de Donald Trump, puesto que en la medida en que las interacciones y el lenguaje entre los actores cambien, así mismo cambiarán también las percepciones tanto a nivel doméstico como internacional.

De los anteriores planteamientos y análisis se deduce que, como lo afirma Wendt, la anarquía es una cualidad del sistema internacional, ya que al no haber poderes supraestatales que obliguen a los Estados a actuar de una manera u otra, estos son aquellos que se regulan unos a otros. Esto es claramente demostrable en la constitución de regímenes colectivos donde se establecen una serie de normas y principios que representen los intereses de todos los involucrados, pero a pesar de estos intentos el ambiente global tiende ser hostil, ya que a pesar de no llegar a un consenso se efectúan acciones que al final no son representativas a las opiniones de los actores. En palabras de Wendt,

El grado de compromiso con cada una de las identidades particulares y la relevancia de cada una de ellas varía, pero cada identidad es una definición inherentemente social del actor basada en las teorías que los actores mantienen colectivamente sobre ellos mismos, y cada uno sobre los demás que constituyen la estructura del mundo social (Wendt, 1992, p. 8).

Es a partir de este tipo de análisis que surge la relevancia de lo que se calla, de lo que se oculta, tal y como son los intereses de los Estados Unidos y Rusia en imponer perspectivas desde el uso del lenguaje del conflicto y las problemáticas diplomáticas, o defender ciertas posturas desde el ámbito diplomático, pero partiendo de unos objetivos económicos o militares, que sin lugar a dudas ha alterado el orden conflictivo de los países y se ha llevado consigo la violación de los derechos humanos de los ciudadanos y fuerza armada involucrada.

Para tener la posibilidad de ver tras bambalinas en el gran escenario internacional entre

Estados Unidos y Rusia, se deben tener presentes todas las relaciones constitutivas y el entramado que sostienen las relaciones entre los actores. De igual manera, el análisis del discurso de Obama, permite revelar cómo son las percepciones en escena, quién es el enemigo, quién es la amenaza, quién necesita a quién y quién domina a quién; es por medio del discurso que uno entiende que hay aspectos que son endógenos a los Estados, es decir, que las percepciones son construidas por ellos mismos y no son modelos impuestos o intrínsecos al sistema internacional, sino que por el contrario, se construyen el uno al otro.

Referencias

- Amstutz, M. R. (2013). *Concepts, Theories, and Cases in Global Politics*. International Ethics. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers, Inc.
- Baranovsky, V., & Mateiko, A. (2016). *Responsibility to Protect: Russia's Approaches*. *The International Spectator*, 49-69.
- BBC. (2011, marzo 20). *Libya: US, UK and France attack Gaddafi forces*. Retrieved from BBC: <https://www.bbc.com/news/world-africa-12796972>
- Campbell, D. (1992). *Writing Security: United States Foreign Policy and the Politics of Identity*. Manchester: Manchester University Press.
- Churkin, V. (2009). *Russian - Statement at the July 2009 GA Debate on RtoP (As Delivered)*. Retrieved from <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/133-europe/5460-russias-statements-on-rtop-from-2009-present>
- Churkin, V. (2010). *Statement of the Russian Federation: Ninth Open Debate on the Protection of Civilians in Armed Conflict*. Retrieved from <http://www.responsibilitytoprotect.org/Russian%20Federation%20-%20Ninth%20Open%20Debate%20on%20the%20Protection%20of%20Civilians%20in%20Armed%20Conflict.pdf>
- Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados. (2001). *La responsabilidad de proteger*.
- Cooper, H., y Myers, S. L. (2011). *U.S. Tactics in Libya May Be a Model for Other Efforts*. Retrieved from <https://www.nytimes.com/2011/08/29/world/africa/29diplo.html>
- Delegación de la Federación Rusa ante las Naciones Unidas. (2016, febrero 26). *Statement delivered by the Delegation of the Russian Federation to the United Nations, at the United Nations General Assembly Thematic Panel Discussion*. Retrieved from [http://responsibilitytoprotect.org/Russian%20Statement\(1\).pdf](http://responsibilitytoprotect.org/Russian%20Statement(1).pdf)



- Ellison, K. (2011, agosto 26). U.S. role made the difference in Libya. Retrieved from <http://edition.cnn.com/2011/OPINION/08/26/ellison.libya.obama/index.html>
- Embajada de la Federación Rusa. (2006, enero 11). Russia's position on Darfur. Retrieved from <https://www.rusemb.org.uk/press/40>
- Graebner, N. A., Dean Burns, R. y Siracusa, J. (2008). Reagan, Bush, Gorbachev: Revisiting the end of the cold war (Greenwood, 2008).
- Hansen, L. (2007). Security as Practice. Discourse Analysis and the Bosnian War. New York: The Cromwell Press.
- Hernández, E. (2006). "Reconstrucción de una política exterior de Estado en México: la vía nacional". Relaciones Internacionales, núm. 96.
- Judt, T. (2010). Algo va mal. <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/algo-va-mal-tony-judt.pdf>
- Korab-Karpowicz, W. J. (2017, mayo 24). Political Realism in International Relations. Retrieved from <https://plato.stanford.edu/entries/realism-intl-relations/>
- Kuperman, A. J. (2015, marzo-abril). Obama's Libya Debacle, How a Well-Meaning Intervention Ended in Failure. Retrieved from <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/obamas-libya-debacle>
- López-Jacoiste, E. (2011). La crisis de Libia desde la perspectiva de la responsabilidad de proteger. Anuario español del derecho internacional, 109-152.
- Luck, E. C. (2009). Sovereignty, Choice, and the Responsibility to Protect. Global Responsibility to Protect I, 10-21. Koninklijke Brill NV, Leiden. <https://www.ipinst.org/images/pdfs/s3.pdf>
- McSweeney, B. (1999). Security, Identity and Interests. New York: Cambridge University Press.
- Meersohn, C. (2005). Introducción a Teun Van Dijk: Análisis de Discurso. Moebio, 288-302.
- Nichol, J. (2009). Russia-Georgia Conflict in August 2008: Context and Implications for U.S Interests. Library Congress. Congressional Research Service. Public Domain. <https://www.hsdl.org/?view&did=37806>
- Obama, B. (2011, marzo 28). Remarks by the President in Address to the Nation on Libya. Retrieved from <https://obamawhitehouse.archives.gov/photos-and-video/video/2011/03/28/president-obama-s-speech-libya#transcript>
- Pérez, R. C. (2005). Elementos básicos para un constructivismo social. Avances en Psicología Latinoamericana, 43-61.
- Peterson, J. W. (2017). Russian-American relations in the post-Cold War world. Manchester University Press.
- Rogachev, I. (2009, junio). Russia's First Statement at June 2009 Security Council Open Debate on Protection of Civilians. Retrieved from <http://www.responsibilitytoprotect.org/index.php/component/content/article/133-europe/5460-russias-statements-on-rtop-from-2009-present>
- Romero, Y. H., y Sosa, R. V. (2007). El concepto de intersubjetividad en Alfred Schutz. Espacios Públicos, 228-240.
- Saini, F. (2016, septiembre 1). Russia and Libya: A brief history of an on-again-off-again friendship. Retrieved from <https://www.brookings.edu/blog/order-from-chaos/2016/09/01/russia-and-libya-a-brief-history-of-an-on-again-off-again-friendship/>
- United Nations Office on Genocide Prevention and the Responsibility to Protect. (n.d.). Responsibility to Protect. Retrieved from <http://www.un.org/en/genocideprevention/about-responsibility-to-protect.html>
- Waltz, K. (1979). Theory of International Politics. University of California, Berkeley. Addison-Wesley.
- Wendt, A. (1992). Anarchy is what states made of it: the social construction of power politics. International Organization, 391-425.
- Wendt, A. (2005). La anarquía es lo que los estados hacen de ella. La construcción social de la política de poder. Revista Académica de Relaciones Internacionales, núm. 1. <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/download/4828/5297>
- Zenko, M. (2016, marzo 22). The Big Lie About the Libyan War. Retrieved from <https://foreignpolicy.com/2016/03/22/libya-and-the-myth-of-humanitarian-intervention/>
- Zoubir, Y. H., y Murillo, L. (2012). El colapso de la dictadura de Gadafi ¿Qué futuro para Libia? Foro Internacional, 361-378.

La hegemonía revolucionaria en Bolivia: el MNR y La Revolución de 1952

The Revolutionary Hegemony in Bolivia: The MNR and The Revolution of 1952

Juan Ignacio Estévez Rubín de Celis 

Universidad Complutense de Madrid

juaest01@ucm.es

Resumen

El presente trabajo es una aproximación al momento de emergencia del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y a la posterior revolución nacional de 1952 en Bolivia. Desde una perspectiva posestructuralista se recurre al concepto de hegemonía elaborado por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe, y de acá se deriva una amplia corriente de pensamiento político. Se parte de la hipótesis de que la construcción discursiva del MNR permitió romper la hegemonía sociopolítica del Estado oligárquico. Esta ruptura con el Estado adquirió carácter popular gracias a la articulación de demandas que excedían los intereses de quienes conformaban el MNR, incorporando también las demandas de los sectores subalternos de la sociedad, especialmente del campesinado y el proletariado minero. En este contexto, el sentimiento antioligárquico y el nacionalismo revolucionario se entienden como los significantes a partir de los que se impone una nueva hegemonía liderada por el MNR que se consolida con la Revolución Boliviana de 1952. El Estado ya se venía debilitando tras la Guerra del Chaco (1932-1935) y el posterior nacimiento del MNR en 1941.

Palabras clave: *Hegemonía, Discurso, Revolución Nacional, Movimiento Nacionalista Revolucionario, Nacionalismo Revolucionario.*

Abstract

This paper approaches the emergency of the Revolutionary Nationalist Movement (MNR) and the subsequent National Revolution of 1952 in Bolivia. From a post-structuralist perspective and resorting to the concept of hegemony elaborated by Ernesto Laclau and Chantal Mouffe –from which a broad current of political thought derives– the central hypothesis of the text understands that the discursive construction of the MNR's political project made possible to break with the socio-political hegemony of the oligarchic state. This rupture with the oligarchic state acquired a national and popular character thanks to the articulation of demands that exceeded the interests of those who conformed the MNR, such as those belonging to the subordinate sectors of society, especially the peasantry and the mining proletariat. In this context, the anti-oligarchic sentiment and revolutionary nationalism will be the signifiers to build this new hegemonic formation led by the MNR, and the Bolivian Revolution of 1952, the historical-political event that consolidates the process of decomposition of the oligarchic state that had begun after the Chaco War (1932-1935) and the subsequent birth of the MNR in 1941.

Keywords: *Hegemony, Discourse, National Revolution, Revolutionary Nationalist Movement, Revolutionary nationalism.*

Artículo: *Recibido el 19 de octubre de 2018 y aprobado el 29 de octubre de 2019.*

Cómo citar este artículo:

Estévez Rubín de Celis, J. I. (2019). La hegemonía revolucionaria en Bolivia: el MNR y La Revolución de 1952. *Reflexión Política* 21(43), pp. 23-35. doi: 10.29375/01240781.3419

Introducción

El amor, el poder, la guerra. En eso consiste la verdad de la vida. Pues bien, fue en el Chaco, lugar sin vida, donde Bolivia fue a preguntar en qué consistía su vida.

Zavaleta, 1979, p.74

A partir del concepto de hegemonía elaborado por Ernesto Laclau y Chantal Mouffe y del que se deriva una amplia corriente de pensamiento que sigue a estos autores, este trabajo se aproxima de forma breve y sucinta al momento de emergencia del Movimiento Nacionalista Revolucionario de Bolivia y la posterior Revolución Nacional de 1952. La hipótesis de la que se parte es que la construcción discursiva del proyecto político del Movimiento Nacionalista Revolucionario permitió romper con la hegemonía sociopolítica del Estado oligárquico, ayudando a construir un proyecto nacional y popular. La Revolución boliviana de 1952 se entiende como el momento histórico y político que consolida la construcción de esta nueva hegemonía. Para que esto sea posible, se presta atención a la lógica política articulada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario desde su nacimiento, en el año 1941, y cómo en este contexto se da una lucha por el sentido político, derivando finalmente en la Revolución Nacional de 1952. Para alcanzar estos objetivos, el trabajo consta de tres puntos centrales más unas conclusiones generales. El primer punto se centra en la aproximación teórica escogida, donde están recogidas las aportaciones más importantes de Mouffe y de Laclau, en materia de teorización con respecto al concepto de hegemonía. De esta forma, se pretende entender cuál es la lógica política que se articula en un momento y contexto determinados, permitiendo construir una nueva hegemonía política. En segundo lugar, una vez definido el concepto –junto a varios otros que ayudan al análisis–, se recurrirá a bibliografía principalmente historiográfica, además de sociológica y politológica que abarque la emergencia del Movimiento Nacionalista Revolucionario tras la Guerra del Chaco. Finalmente, se estudia la Revolución de 1952, entendiéndola como el parteaguas definitivo entre la articulación de una nueva hegemonía política y, por otro lado, la consolidación del Estado postoligárquico o Estado revolucionario/nacional-popular. El último apartado está dedicado a recoger algunas conclusiones y reflexiones generales.

1. Conceptualización: construir hegemonía

La Teoría de la Hegemonía, anclada en la Teoría del Discurso Político de la Escuela de Essex, es una tradición de pensamiento político conocida como posmarxista, posestructuralista o posfundacional¹. Esta teoría se articula asumiendo dos postulados básicos; a saber: a) que todo orden social es una construcción que se estructura dentro de un campo discursivo; es decir, que no hay nada fuera del discurso²; y b) que, a partir de una deconstrucción de las categorías centrales de la teoría marxista, la crítica al racionalismo behaviorista y de la recepción de conceptos provenientes de otras disciplinas, se adopta una postura antiesencialista a la hora de entender y estudiar la construcción de lo social y las identidades; es decir, se entiende que “la sociedad y los agentes social carecen de esencia” (Laclau & Mouffe, 2015, p.134)³. De estos postulados se desprende un tercero que en cierto sentido les es implícito, y tiene que ver con la concepción de lo social y lo político como una pluralidad abierta y carente de un fundamento unitario último; por ello que los autores

¹ Como señala Barrett (2004, p.274) a la hora de referirse a la obra de Laclau, la calificación de “posmarxista” viene dada porque su empresa teórica supera los problemas teóricos del marxismo, pero no los resuelve. En este sentido, el problema teórico no puede ser resuelto porque no sería teórico, sino empírico; ya que un problema teórico implica una incoherencia en la estructura lógica de la teoría que no puede ser resuelta, sino superada.

² Laclau y Mouffe ejemplifica esta afirmación diciendo que “un terremoto o la caída de un ladrillo son hechos de cuya existencia no dudamos porque ocurren aquí y ahora, independientemente de mi voluntad. Pero, que su especificidad como objetos se construya en términos de ‘fenómenos naturales’ o de ‘expresión de la ira de Dios’, depende de la estructuración de un campo discursivo”. Es decir, que niegan la posibilidad de que un objeto social pueda constituirse al margen del discurso (Laclau & Mouffe, 2015, p. 147). En este sentido, resulta muy útil la aclaración que hace Paula Biglieri a la hora de referirse al principio ontológico de concebir lo social como un espacio discursivo. Así, siguiendo a Laclau, dirá que “su concepción del discurso excede la mera noción lingüística, ya que no solo refiere al discurso como habla o palabra escrita, sino como toda relación de significación” (Biglieri, 2011, p. 96). Para una revisión en profundidad acerca de la noción de discurso posestructuralista que utilizamos en este texto, véase la obra de Howarth (2000, 2005) y Howarth, Norval y Stavrakakis (2000).

³ La rotundidad de su crítica antiesencialista podría condensarse en la siguiente afirmación que hacen los autores a la hora de referirse a la construcción de una teoría de los social: “Un enfoque ‘científico’ que intentara determinar la ‘esencia’ de lo social sería el punto álgido del utopismo” (Laclau & Mouffe, 2015, p.187).

asumen que, para estudiar lo social o lo político, “la pluralidad no es el fenómeno a explicar, sino el punto de partida del análisis” (Laclau & Mouffe, 2015, p.184). A partir de estos pilares de aproximación teórica al estudio de lo social, se recurre al concepto de hegemonía elaborado por los autores citados y, al mismo tiempo, a aquellos conceptos a partir de los cuales se construye y se entiende la lógica de construcción de una hegemonía política a la hora de referirse a la emergencia del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) y la Revolución Nacional de 1952 en Bolivia (RN).

En la argumentación previa a la conceptualización de la hegemonía que llevan a cabo estos autores, el concepto de antagonismo aparece como dispositivo elemental a la hora de construir un nuevo orden social. El antagonismo no es algo que está más allá de lo social –como si de una frontera objetivable y fija se tratara–, sino que se da en el seno de lo social y lo subvierte evitando la aspiración de lo social de constituirse como una totalidad plena y cerrada (Laclau & Mouffe, 2015, pp. 164-170). En otras palabras, el antagonismo equivale a la noción de una frontera que divide la sociedad en dos campos estructurados (Laclau, 2005, p. 110). En la medida en la que el antagonismo no viene dado per se, este debe ser construido por medio de la articulación⁴ de una serie de demandas sociales⁵, lo que equivale hablar de una “regularidad en la dispersión”, dotando de sentido y significado al conflicto en una sociedad determinada. A esta lógica de articular demandas sociales se la denominó “lógica de la equivalencia” y es la que permite trazar una frontera radical en lo social, construyendo dos polos antagónicos y, al mismo tiempo, una nueva subjetividad (popular). Por lo tanto, y de acuerdo con Biglieri (2011), que prevalezca una relación de equivalencia entre una pluralidad de demandas sociales, permite establecer una frontera antagónica entre un “nosotros” y un “ellos” al que se identificará como el enemigo o adversario (p.97). En el planteamiento que ofrecen los autores, es importante tener en cuenta que en toda sociedad se dan múltiples antagonismos de los que surgen luchas democráticas, como puedan ser las luchas antirracistas o las feministas pero, si bien son importantes, al mismo tiempo son

luchas secundarias porque para ellos lo realmente importante es una lucha radical por la “toma del poder” en el sentido clásico, y ello es posible en la medida en la que se traza una frontera antagónica radical que divida el espacio político en dos campos nítidamente diferenciados (Laclau & Mouffe, 2015, p.175). Por esto la idea de articulación, entendida como una suerte de “práctica que establece una relación entre elementos de tal forma que su identidad resulte modificada como resultado de la práctica articuladora” (Barrett, 2004, p.278), es tan importante a la hora de entender la construcción del antagonismo.

Hay que recordar la importancia que tienen los conceptos de articulación y antagonismo a la hora de pensar en la construcción de una hegemonía política. Asumir que es posible articular una serie de demandas a través de una cadena equivalencial que resulte en dos polos antagónicos implica asumir que la sociedad no está cerrada, que no existe ninguna lógica unitaria que permita una unificación de lo social. “La hegemonía solo puede constituirse en un campo dominado por prácticas articuladoras porque requiere un carácter incompleto y abierto de lo social” (Laclau & Mouffe, 2015, p.178). Por lo tanto, para poder construir hegemonía se deben presentar dos fuerzas antagónicas, una articulación de demandas –equivalencia– que produzca una nueva subjetividad y, finalmente, una inestabilidad en la frontera que separe a los polos antagónicos.

Cabe, por último, presentar una definición de hegemonía o, si se quiere, de formación hegemónica. Es bien sabido que Laclau y Mouffe desarrollaron su teoría acerca de la hegemonía teniendo como referencia inmediata y más avanzada a la tesis que Gramsci había propuesto en torno al mismo concepto, motivo por el cual autoras como Barrett entienden que Laclau y Mouffe ven en la figura de Gramsci el punto crucial entre el marxismo y una teoría política viable (Barrett, 2004, p.263). “[Para Gramsci] la hegemonía es mejor comprendida como la organización del consentimiento: el proceso que construye formas subordinadas de conciencia sin recurrir a la violencia o la coerción” (p.266). Se trata de comprender que para Gramsci la hegemonía se fundamenta en la consecución de una voluntad

⁴ A pesar de que en su obra dedican un buen número de páginas a teorizar en torno al concepto de articulación, más adelante los autores darán una definición más sencilla, planteando que es “una práctica de instituir puntos nodales que fijan parcialmente el sentido de lo social en un sistema organizado de diferencias” –entendiendo por puntos nodales aquellos significantes privilegiados que van fijando el sentido en una cadena de significantes– (Laclau & Mouffe, 2015, pp. 152, 179).

⁵ En *La razón populista* (2005), Laclau plantea que la unidad mínima de análisis corresponde a la categoría de “demanda social”. Estas serán divididas entre “demandas democráticas”, entendidas como aquellas que, satisfechas o no, permanecen aisladas; y, por otro lado, las “demandas populares”, entendidas como aquellas que son articuladas a través de una equivalencia, constituyendo una subjetividad social más amplia (Laclau, 2005, pp. 97-99).



colectiva. Sin embargo, la perspectiva de análisis de Gramsci es esencialista, en última instancia, y lo es con respecto a la posición privilegiada que otorga a la clase trabajadora; y lo es también con relación al último reducto del esencialismo: la economía (p.276).

Si se toma por válida una definición mínima de hegemonía gramsciana entendida como la consecución de una voluntad colectiva⁶ y, por otro lado, esta es despojada del esencialismo propio de la tradición marxista que también está presente en Gramsci, se tiene como resultado la noción de hegemonía que aportan Laclau y Mouffe, pero en especial por el primero, en una obra posterior a *Hegemonía y estrategia*, en la que definirá hegemonía como la posibilidad de que un sector de la sociedad, una particularidad, “pueda presentar sus objetivos propios como aquellos que hacen posible la realización de los objetivos universales de la comunidad” (Laclau, 2011, p.57). Así, la articulación entre universalidad y particularidad es igual a la victoria hegemónica, y ello significa que una “fuerza social particular asume la representación de una totalidad que es radicalmente inconmensurable a ella” (Laclau & Mouffe, 2015, p.9). No se trata de entender esta identificación como un proceso de alienación o una manipulación demagógica, sino como la posibilidad de que un sector de la sociedad se muestre capaz de derrotar al otro-antagónico (Laclau, 2011, p.61). Por ejemplo, en el caso del MNR, que se estudiará más adelante: si de la hipótesis se desprende la idea de que el MNR se convierte en esa parte de la sociedad que, si dejar de ser una parte, una particularidad, asume la representación de una universalidad más amplia, de un conjunto de particularidades, es porque se ve capaz de encarnar la derrota del otro-antagónico, que es acá la “Rosca Minera”⁷ o el Estado oligárquico. De ser así, se estaría haciendo referencia a la construcción de una nueva hegemonía política. Así, el MNR y quienes protagonizan el episodio revolucionario deben ser entendidos como sujetos políticos contruidos políticamente a través de la equivalencia de una pluralidad de demandas.

En la medida en que se tiene una noción medianamente clara del concepto de hegemonía

y de la forma en que se articula una formación hegemónica, se recurre a un último concepto que resulta de vital importancia: la producción de significantes vacíos. Cuando se habla de hegemonía como una operación por la que una particularidad asume una significación universal, se hace referencia a la lógica política que permite la construcción de una nueva subjetividad, es decir, de la construcción de la narrativa de un nuevo “yo colectivo” respecto de un otro, de un afuera constitutivo. Así, ese exterior “no es un elemento más, neutral, sino resultado de una exclusión” (Laclau, 2005, p.81) y por ello que se convierte en el enemigo, y en tanto enemigo, se convierte en el principio unificador de los eslabones o particularidades que forman parte de la cadena de equivalencia y lo hace a través de un significante vacío. Por tanto, el significante vacío, unifica la cadena de equivalencias. La relación hegemónica “requiere la producción de significantes tendencialmente vacíos que, mientras mantienen la inconmensurabilidad entre el universal y los particulares, permite a estos últimos asumir la representación del primero” (Laclau, 2011, p.64). Así, se puede asumir que, en el contexto revolucionario de 1952, el enemigo se representa a través del significante vacío “rosca minera”. La producción de significantes vacíos como “pueblo”, “oligarquía” o “rosca minera” es una particularidad que aspira a rellenar una universalidad, que en este contexto debe ser entendida como algo vacío. Concibiendo así a la universalidad, la operación hegemónica consiste precisamente en dotarla de contenido, de construirla. La lógica del significante vacío es, en consecuencia, la lógica de la autonomía del significante con respecto al significado. Si, por ejemplo, el concepto/significado “pueblo” hace referencia a la totalidad de individuos que forman parte de la comunidad política conocida como nación, el desplazamiento del significante con respecto al significado permitiría que el pueblo sea articulado como un significante vacío que, en este caso, representaría a una comunidad de individuos que se identifican como “el auténtico pueblo” con respecto a un afuera constitutivo/enemigo y que, si bien en términos formales forman parte de esa comunidad política que es la nación, pasan a ser el “anti-pueblo” o, en este caso, “la rosca minera”.

⁶ Téngase en cuenta que Para Laclau y Mouffe la voluntad colectiva se construye a partir de posiciones particulares que son articuladas en una cadena de equivalencias. Es decir que, al no ser entendidas como posiciones de clase, como sí ocurre en la teoría gramsciana, no se asumen como posiciones predeterminadas. En otras palabras, no existe un anclaje identitario último que venga dado por una totalidad suturada, por una determinación estructural (Laclau & Mouffe, 2015, p.180).

⁷ “La rosca” es la expresión por medio de la cual se identificaba a las élites políticas y económicas de Bolivia. También fueron conocidos como “patriarcas de la plata” o “barones del estaño”. Esta rosca estaba conformada por un grupo reducido de empresarios que controlaban prácticamente la totalidad de la actividad minera boliviana.

2. La emergencia del MNR: antecedentes históricos

La problemática que en este apartado se trata tiene que ver con la emergencia del Nacionalismo Revolucionario (NR), entendido como el umbral discursivo (Laclau, 2013) a partir del cual se articulará el poder del Estado en Bolivia tras conflicto bélico entre Paraguay y Bolivia conocido como la “Guerra del Chaco”⁸. La Guerra del Chaco es considerada por autores como Llobet (1984) como el acontecimiento que “transformaría la sociedad boliviana, convirtiéndose en el punto de partida de la historia contemporánea de Bolivia”, no tanto por la importancia militar, sino por “su inmenso poder catalizador político y social” (p.320). Bolivia hasta entonces había sido, sin lugar a dudas, un “país que no ha[bia] resuelto sus problemas de integración nacional. Que mantiene a la mayoría de su población en la opresión generalizada, el exilio político y la ignorancia” (Zavaleta, 1979, p.83). Ante la realidad socio-política del país, y siendo escuetos en el argumento, se puede aseverar que la Guerra del Chaco se convirtió en el acontecimiento político por medio del cual se inauguró un relato nacional capaz de convocar a la causa bélica a los sectores sociales que hasta entonces habían permanecido en la periferia del imaginario social y político. Al mismo tiempo, se trata del acontecimiento político que produce “la desorientación del poder oligárquico que ya no retomará su coherencia; es aquí donde comienza su decadencia” (p.85). Es decir, que la Guerra del Chaco supone el punto de

partida del fracaso definitivo de la hegemonía liberal económica y política de la minería del estaño. Así, quienes participaron en la contienda fueron, sobre todo, el proletariado de la minería, el campesinado, los jóvenes militares y los pequeños sectores de una inminente burguesía urbana artesanal, además de estudiantes y maestros. En sentido contrario, los ausentes en el conflicto fueron los sectores que dominaban la escena política y económica: la burguesía minera exportadora, los terratenientes y el alto mando militar (Llobet, 1984, p.321). Esta fragmentación entre el bloque de poder del Estado oligárquico –constituido por la gran minería, los latifundistas y altos mandos militares– y las nacientes organizaciones nacionalistas de base popular –proletariado minero y campesinos, sectores jóvenes del ejército y los nuevos sectores urbanos– muestra que el espacio social boliviano empezaba a dicotomizarse, mostrando la frontera que más tarde separaría a la oligarquía del pueblo⁹.

La Guerra del Chaco hará que la “nación” se convierta en el leitmotiv de cualquier proyecto social o político que pretenda construirse en Bolivia. Es decir que, después de incluir en la narrativa colectiva a los sectores históricamente excluidos –quienes, además, aceleran el proceso de empoderamiento político iniciado décadas atrás¹⁰, el objetivo político es el de construir la Nación boliviana. La guerra, en definitiva, “había creado las tendencias subjetivas para la construcción de la unidad nacional y del estado nacional (...) [y, en consecuencia] los elementos subjetivos de la nacionalización preceden siempre a la formulación

Tabla 1. Distribución antagonica de actores en el contexto de la Guerra del Chaco y la crisis del Estado oligárquico.

Pueblo	Oligarquía
Nuevos sujetos políticos enfrentados al bloque de poder	Bloque de poder del Estado oligárquico
<ul style="list-style-type: none"> • Proletariado minero • Campesinado • Jóvenes militares • Inminente burguesía urbana • Estudiantes • Maestros 	<ul style="list-style-type: none"> • Burguesía minero-exportadora • Terratenientes-latifundistas • Alto mando militar

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos recogidos en Llobet (1984) y Dunkerley (1984).

⁸ Un relato detallado, cargado de subjetividad y no muy extenso de la experiencia de la Guerra del Chaco puede verse en la obra de Víctor Andrade, quien vivió en primera persona la transformación que sufrió Bolivia tras la guerra y quien más tarde participó en los gobiernos de Villarroel, Estenssoro y Zuazo (1979, pp.15-25).

⁹ Si bien es la Guerra del Chaco el acontecimiento histórico que da inicio a la decadencia del bloque de poder en Bolivia, una lectura más amplia y en perspectiva regional como la que ofrece Dunkerley (1984) entiende que la política de masas en Bolivia se inicia en la década de 1930 en un contexto regional del que el país no es ajeno y que, de una u otra manera influyen en el proceso de acumulación política de masas en que sobre todo destaca la influencia del Cárdenas en México, Getulio Vargas en Brasil o el Frente Popular en Chile.

¹⁰ Según relata Llobet, la transición de la plata al estaño como principal producto de exportación en una economía caracterizada por ser primario-exportadora, supone el crecimiento del sector minero, lo que permitió, a su vez, un crecimiento del proletariado vinculado directa e indirectamente a la minería que durante las primeras décadas del siglo llevará a cabo intentos de sindicalización obrera con relativo éxito. Las experiencias más importantes serían las de la Federación Ferroviaria de Oruro, el Primer, Segundo y Tercer Congreso Nacional de Trabajadores, la Central de Mineros de Uncía, entre otras. Asimismo, serán décadas de crecimiento de los sectores urbanos, sobre todo artesanos, pequeños comerciantes y profesiones liberales, es decir, una incipiente pequeña burguesía urbana (Llobet, 1984, pp. 312-320)



objetiva de tales tareas” (Zavaleta, 1979, p.87, énfasis añadido). Estos elementos subjetivos se refieren a los procesos de identificación que se están dando en el seno de lo social y que más tarde derivarán en la articulación de una nueva formación hegemónica. Entender que la lógica política desde entonces pasaría por construir la nación, que ahora deviene en popular, implica asumir dos hechos clave: a) que la élite política y económica, hasta entonces hegemónica, no sería capaz de encarnar el nuevo proyecto a construir; y b) que la disputa política entre los actores políticos protagonistas del momento implicaba definir quién o qué sector de la sociedad dotaría de sentido a los nuevos significantes –antiimperialismo y antioligarquía en el sentido de lo nacional y popular– surgidos tras la desastrosa guerra.

El MNR supone una respuesta a la crisis ideológica del Estado oligárquico –“se trata del fracaso del poder articulador de la ideología liberal” (Antezana, 1983, p.64)– y a su vez, debe enmarcarse como un actor político más en una constelación mucho más amplia. Junto al MNR emergerán otros partidos que desarrollaran, al igual que este, “interpelaciones populares y antioligárquicas: (...) y el campo de disputa discursiva tendrá dos nuevos interlocutores: la clase obrera y los indios” (Mayorga, 1985, p.61). Estas nuevas formaciones serán el Partido de la Izquierda Revolucionaria (PIR), el Partido Obrero Revolucionario (POR) y la Falange Socialista Boliviana (FSB). Se trata de partidos que provienen de tradiciones políticas dispares; desde el trotskismo, pasando por el marxismo, el fascismo o el nacionalismo. Cada uno de estos partidos se entiende como consecuencia de un régimen que se derrumba y, por tanto, que las interpelaciones que lleven a cabo responderán a la emergencia, siguiendo a Laclau, de nuevas demandas populares surgidas desde las capas sociales subalternas.

Centrando el foco en el caso del MNR, este se fundará seis años después de la guerra, en 1941, por un grupo de socialistas independientes vinculados a la publicación *La Calle*. Su objetivo era “promover un movimiento patriótico de orientación socialista, dirigido a defender y afirmar la nacionalidad

boliviana” (citado por Llobet, 1984, p.325). De esta forma, el MNR será el movimiento que canalizará hacia sí “las derivaciones sociales de la decadencia del estado oligárquico (...) [congregando] en su seno a las nuevas zonas clasistas que ingresarán en la política, es decir, a los obreros y a los campesinos” (Zavaleta, 1979, p.89). El movimiento, entonces, se convierte en el partido político que encarna la necesidad de ruptura en el orden de lo social, permitiendo construir la frontera antagónica que divide el espacio social boliviano entre un “nosotros” y un “ellos/oligarquía”, y lo hace a través de la articulación de una serie de demandas particulares pertenecientes a diversos sectores, entre ellos el movimiento obrero (minero), el campesinado y una parte del ejército.

El hecho de que el MNR –y no el PIR, el POR o la FSB– se haya convertido en una influencia política tiene que ver, entre otros factores, con los postulados políticos e ideológicos de los demás partidos. En este sentido, para partidos como el POR o el PIR el sujeto político al que debían dirigirse era la clase obrera, excluyendo a otros sectores como el ejército; mientras que el problema de la FSB era su carácter de patriotismo hispanizante, que encajaba mal en un país con una población indígena tan grande. Por el contrario, el MNR, de origen pequeñoburgués, estaba compuesto jóvenes políticos y empresarios provenientes de las familias poderosas que ya no creían en la viabilidad de un proyecto oligárquico; también por excombatientes de la guerra, lo cual le permitía tender puentes con los jóvenes oficiales nacionalistas; y, finalmente, por el proletariado minero¹¹ gracias a que fue, en efecto, el único partido que denunció la masacre en la mina de Catavi en 1942¹². En consecuencia, el MNR, que desde su creación había desarrollado una interpelación nacionalista dirigida a un sujeto interclasista, devino en el partido que mejor encarnaba y, por tanto, representaba el denominado nacionalismo revolucionario. Para Antezana, el NR será el relato que englobe a tendencias políticas tan dispares como el socialismo, nacionalismo, indigenismo, antiimperialismo o el fascismo; pero que, tras la Guerra del Chaco, vira “aceleradamente

¹¹ Con respecto de la participación en el proyecto del MNR por parte del proletariado minero, Zavaleta (1979, pp.88-89) apunta a dos escenarios distintos: en primer lugar, advierte que el sector minero, de forma consciente o inconsciente, utilizó a los políticos del MNR para ingresar en la política; pero, por otro lado, señala las intenciones que tenía el partido de organizar al movimiento obrero en aras de buscar un equilibrio entre obreros y militares, de cara a sus adversarios. Esta reflexión conduce a cuestionar si, en lugar de ser el MNR el sujeto articulador de la nueva hegemonía, hipótesis sobre la que se asienta el presente texto, lo fue el movimiento obrero minero. Tal discusión ameritaría un trabajo dedicado exclusivamente a esta cuestión.

¹² Tras la muerte del presidente Germán Busch en extrañas condiciones, se produce una restauración oligárquica que más tarde fue contestada con una huelga en el complejo minero de Catavi, propiedad del importante empresario minero Simón I. Patiño. La huelga se saldará con la detención de los principales dirigentes convocantes y cuando los mineros y sus familias se dirigen a las oficinas administrativas de la empresa son atacados por un destacamento militar con un saldo de más de 400 muertes (Llobet, 1984, pp.324-325).

hacia el centro del poder estatal” convirtiéndose en una suerte de “puente tendido entre los extremos del espectro político boliviano” (Antezana, 1983, p.61). Es decir, que el nacionalismo revolucionario se convierte en el umbral de la política; lo único a través del cual se puede aspirar a ejercer el control político.

Ahora bien, ¿cuál es el vínculo entre el nacionalismo revolucionario y el MNR? Y ¿por qué? Siguiendo la argumentación que lleva a cabo Antezana (1983, pp.65-67), quien se vale de la obra de Montenegro, considerado por muchos el teórico del MNR e ideólogo del NR (Antezana, 1983; Llobet, 1984; Mayorga, 1985; Zavaleta, 1979), la construcción del nacionalismo se fundamenta, por una lado, en la recuperación de la idea de nación a la que ahora se dota de un nuevo contenido: la nación, históricamente dominada por el yugo colonial español y luego oligárquico, pasa a ser identificada con el pueblo y, por extensión, como un segundo proceso de liberación de cualquier forma de dominación colonial. Asimismo, la oligarquía pasa a ocupar el rol de detractora de la nación y ello implica una asociación directa entre oligarquía, antinación, antipueblo y antiimperialismo. La lucha nacional, que se entiende como antioligárquica y antiimperialista, sufre un proceso de torsión que la vincula con la segunda pata del umbral discursivo: la revolución. Así, si la idea de nación se asocia a sectores más bien conservadores que ponen ciertas resistencias a asumir que campesinos, indígenas u obreros mineros formen parte de la idea de pueblo. Así, el NR encontró en la revolución el significativo articulador de las demandas provenientes de la izquierda marxista, convirtiéndola en una “izquierda nacional”.

Este nacionalismo revolucionario será construido desde distintos sectores de la sociedad, uno de ellos el sector del ejército que, tras la guerra, sufre un proceso de dislocación de las identidades políticas sobre las que se sostenía (Barros, 2002). Este sector del ejército era reconocido bajo el rótulo de socialismo militar, del que derivó la

Logia militar RADEPA (Razón de Patria), formada por “oficiales jóvenes que concurrieron a la Guerra del Chaco y que se habían distinguido por sus condiciones de mando, sacrificio y valor personal” (Andrade, 1979, p.37). El antecedente de RADEPA estuvo en los gobiernos militares inspirados en el socialismo militar de David Toro (1936-1937) y Germán Busch (1937-1939). El

gobierno de estos militares se desarrolló ante la ausencia de una articulación discursiva que pudiese disputar el sentido político a la hegemonía liberal (Mayorga, 1985, pp.64-66), lo que derivó en que, tras la desaparición física de Busch, se diese una restauración oligárquica. No obstante, lo realmente importante era constatar que en el seno de las fuerzas armadas se reflejaba el “hartazgo de los viejos esquemas políticos y la necesidad de su sustitución por elementos que incubaron la idea nacional” (Llobet, 1984, p.323).

Pero ¿qué puede esperarse de un grupo de militares que invocan la Razón de Patria como única razón de sus acciones ante un relato histórico que se ancla en el sentimiento de la derrota y la humillación? Convertirse en un grupo militar destinado a eliminar a los enemigos de la patria donde, además, son ellos quienes definen el concepto de patria. Afortunadamente para quienes simpatizan con la gesta revolucionaria, y lamentablemente para quienes no lo hacen, RADEPA identifica a la oligarquía –en lugar de, por ejemplo, al comunismo–, como responsable de la humillación del Chaco, como los enemigos de la patria. Por ello es muy importante entender el rol articulador que tuvo el MNR entre distintos sectores de la sociedad, entre ellos los jóvenes militares de RADEPA. Como señala Llobet, el encuentro entre el MNR y RADEPA derivó en que estos últimos, enemigos de la oligarquía y la antipatria, despertasen una importante sensibilidad social, lo que permitió que comprendieran “que en la nueva fase de la historia nacional las masas obreras iban a jugar un papel de primera importancia” (Llobet, 1984, p.324).

Es así como se tejió la alianza entre el MNR, que por entonces tenía representación parlamentaria a través de la figura de dos futuros líderes históricos del MNR –Victor Paz Estenssoro y Hernán Siles Zuazo– y RADEPA en 1943. Este pacto de rebelión derivó en la llegada al poder del MNR con el joven militar proveniente de RADEPA, Gualberto Villarroel, como presidente, además del líder del MNR, Paz Estenssoro como ministro de hacienda (Llobet, 1984, p.325). Este primer gobierno, aunque más tarde fracasó, contó con una adhesión entusiasta de diversos sectores, pero en especial de los obreros mineros y campesinos debido a las medidas de modernización tributaria que se aplicaron sobre la minería o la supresión del pongueaje, que es como se conocía al trabajo



gratuito para el terrateniente (Zavaleta, 1979, p. 89). Esta adhesión entusiasta de los sectores mineros y campesinos es de especial trascendencia en la medida en la que se empieza a observar que el MNR, entendido como una particularidad más, es capaz, de acuerdo con la lógica hegemónica, de presentar sus objetivos propios como aquellos que hacen posible la realización de los objetivos de un conjunto más amplio, de una universalidad. Asimismo, este hecho pone de manifiesto las resistencias y problemas que empezaban a tener los partidos de clase como el POR, pero en espacial el PIR, para representar las demandas de los sectores mineros. En esta línea se expresa Lora (1983, p.172) cuando plantea que el MNR empezó a enarbolar las consignas de clase del POR, pero vaciándolas de su contenido revolucionario de clase y llenándolas de un contenido burgués o interclasista, lo que equivale a hablar de una victoria en la lucha por el sentido de las consignas políticas que interpelaban a los sectores obreros. Sin embargo, el gobierno de Villarroel, que había iniciado unas tímidas, pero efectivas reformas, terminó de forma trágica¹³, acusado de alineamientos con el Eje, de postulados profascista o protonazis, de enemigos de la democracia¹⁴ y, en consecuencia, de que el gobierno de EEUU no reconociera al gobierno de Villarroel, con todo lo que eso conlleva en un país como Bolivia. Como señala Zavaleta con gran lucidez:

Los reformadores, en todo caso, no pueden ser moderados, porque sus reformas, no importa si moderadas o no, son interpretadas siempre por la clase dominante como un reto total; por tanto, es mejor ir más lejos de donde se quiera ir porque desde allá se puede retroceder hasta donde se quería llegar. (Zavaleta, 1979, p.90)

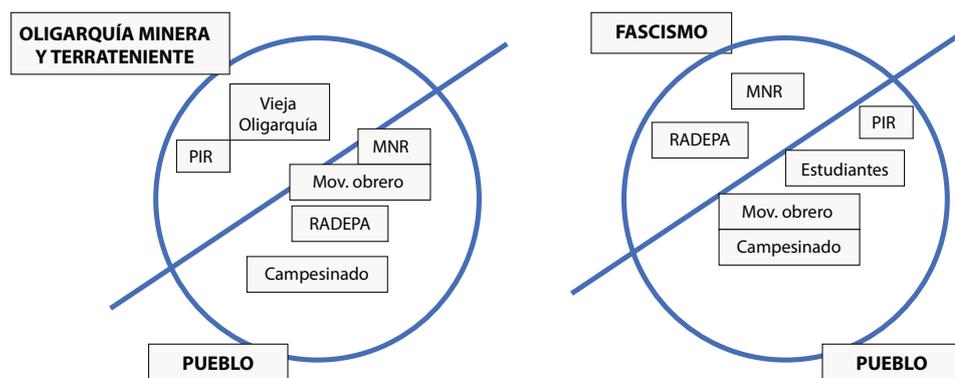
Aunque sí se dio la alianza MNR-RADEPA, lo cierto es que para RADEPA el MNR podía llegar a suponer una necesidad, pero a la vez un estorbo. Por esto el movimiento, con un proyecto más concreto que el de la venganza y la razón de patria, tenía que intentar organizar a los obreros y lo conseguiría haciendo que Juan Lechín Oquendo, antiguo trabajador minero, fuera nombrado subprefecto de Uncía, el centro de la principal concentración

minera. Cuando Lechín solicita una reunión con el gerente de la principal mina, la Patiño Mines, y obtiene por respuesta que la reunión, en caso de celebrarse, debía hacerse en las oficinas de la gerencia de la mina, Lechín ordena su arresto y es así como sentencia su victoria sobre todo el sindicalismo anterior a él (Zavaleta, 1979, pp.92-93). A esta exitosa operación se deben sumar los fracasos de la izquierda marxista del PIR que, en su afán de organizar y dirigir al movimiento obrero, se convirtió en uno de los instrumentos de la oligarquía al formar parte del Frente Antifascista y asumir que el gobierno de Villarroel era un gobierno fascista. El resultado fue que la oligarquía aliada a la izquierda marxista consiguió movilizar a sectores estudiantiles y populares para colgar de un poste de alumbrado público de la plaza Murillo a Villarroel y a sus colaboradores, dejando en adelante el camino expedito para que sea el MNR quien encarne la lucha obrera y campesina (Llobet, 1984, p.328; Zavaleta, 1979, p.94). En consecuencia, la oligarquía se convertía en el enemigo común; en el eslabón que unía la cadena de equivalencias que se estableció entre el ejército, los sectores que englobaba el MNR, el movimiento obrero minero y el campesinado. Nada de esto significa que cada sector haya perdido su particularidad: RADEPA siguió defendiendo su razón de patria ante una oligarquía responsable de la humillación de la patria en la guerra, mientras que el movimiento obrero y el campesinado siguieron defendiendo su lucha por el fin de la explotación de esa misma oligarquía, pero ahora sin un partido de clase en la vanguardia. La oligarquía y el nacionalismo revolucionario pasaron a ser aquellos elementos por medio de los cuales se empezó a identificar cierta regularidad dentro de las diferencias que existían en esta diversidad de actores- El espacio social empezó a presentarse a través de dos fuerzas antagónicas y la equivalencia de demandas producía una nueva subjetividad colectiva. No obstante, la frontera antagónica era aún demasiado inestable y el régimen oligárquico agonizaba pero no estaba muerto. Prueba de ello es el ahorcamiento de un presidente indudablemente popular, por lo que en este punto todavía no se puede hablar de la consolidación de una nueva formación hegemónica.

¹³ La muerte de Villarroel, colgado en la plaza enfrente al Palacio de Gobierno, puede ser interpretada como el último intento de la oligarquía de romper la lógica de equivalencia que en aquel momento se estaba construyendo. Es un hecho que ni RADEPA ni el MNR tenían la intención de romper el Estado, sino que buscaban su modernización. No obstante, la muerte de Villarroel suponía para la oligarquía la forma más efectiva de dividir cada una de esas reivindicaciones que se iban articulando en el polo popular.

¹⁴ En sus memorias, Andrade recuerda cómo se vivió desde el gobierno la ofensiva diplomática llevada a cabo desde EEUU, al tiempo que reproduce de forma íntegra el famoso Memorandum enviado por el Secretario de Estado, Cordell Hull, a sus principales Embajadas en Sur América, en el que se advierte sobre los peligros del gobierno MNR-RADEPA (Andrade, 1979, pp.41-54).

Figura 1. Estructuración del campo discursivo en la lucha por la hegemonía en Bolivia antes de la Revolución de 1952.



Fuente: Elaboración propia.

3. La Revolución Nacional de 1952

La hipótesis sobre la que se ha trabajado se asienta en la idea de que la insurrección popular de 1952 supone el momento de consolidación hegemónica del NR asociado a las siglas del MNR. A su vez, esto implica asumir la muerte definitiva del Estado oligárquico burgués minero y terrateniente que, como se ha señalado, tiene su último halo de vida exitoso en la conspiración que desemboca en el asesinato de Villarroel. Para defender esta tesis es importante que se preste atención, por un lado, a los hechos que se celebran entre la muerte de Villarroel y la insurrección popular de abril de 1952 y, por otro, a la vinculación de este último hecho con el rol jugado por el MNR y el resto de los actores políticos protagonistas del episodio referido.

El detonante del proceso revolucionario que se dio en Bolivia en abril de 1952 es, indudablemente, la convocatoria a una junta militar por parte de la oligarquía boliviana ante la victoria electoral del MNR en las elecciones de 1951. Dichas elecciones fueron convocadas ante la falsa idea de que la lucha nacional antioligárquica se había diluido durante el sexenio comprendido entre la muerte de Villarroel y las elecciones de 1951. Sin embargo, los hechos demostrarían lo contrario y el proletariado minero, que para entonces se había afirmado como vanguardia no solo del proletariado, sino del pueblo en general (Llobet, 1984, p.332), se convertiría en el actor protagonista por excelencia de la gesta revolucionaria. Debe tenerse en cuenta que, como señala Mayorga, “la revolución no fue la aplicación del programa electoral presentado por el MNR en 1951, sino el resultado de la movilización política de los actores populares cuya acción, sin embargo, se desplegó enmarcada en la hegemonía del nacionalismo

revolucionario” (Mayorga, 2003, p.242). En otras palabras, el nacionalismo revolucionario ya se había convertido en el marco discursivo hegemónico para las masas populares, lo que permitió el desplazamiento del MNR como protagonista de la gesta revolucionaria; pero, dado que no era posible desvincular la construcción hegemónica que ostentaba el nacionalismo revolucionario del MNR, fue este quien se hizo con el poder tras la insurrección. Este desplazamiento del protagonismo del MNR no debe entenderse como una lucha entre estos actores ya que, como se sostiene, el nacionalismo revolucionario está unido a las siglas del MNR. Por lo tanto, el alzamiento popular debe leerse como la consolidación del proyecto nacional popular del que forman parte amplios sectores sociales enfrentados a una oligarquía que se representa como la máxima expresión de la antinación, del antipueblo, y por ello que entre el proletariado minero y el MNR se pudo establecer una equivalencia de demandas, despojando a otros actores, como a las organizaciones de clase, de la posibilidad de dotar de sentido a la lucha política que se libraba contra la oligarquía.

Por otro lado, ténganse en consideración dos cuestiones importantes: en primer lugar, si la insurrección popular se da como respuesta al no reconocimiento de la victoria electoral por parte del MNR en las elecciones de 1951, se puede concluir que por aquel entonces ya existía un fuerte vínculo de identificación entre el proyecto político que defendía y representaba el MNR y las clases populares o subalternas que por entonces ya se habían constituido como sujetos políticos activos. En segundo lugar, se trataba de un proceso electoral en el que el voto universal no existía y, por tanto, quienes votaron al MNR no fueron los



sectores populares y subalternos que más adelante protagonizaron la Revolución de 1952. Esto significa que el proyecto era extensible a otros sectores sociales; es decir, que las interpelaciones discursivas del MNR generaron procesos interclasistas de identificación. Por otro lado, si se tiene en cuenta, siguiendo a Zavaleta, que los comicios de 1951 eran convocados por la oligarquía, si esta “hubiese tenido confianza en el funcionamiento de su propia democracia y, en particular, en su control sobre el ejército, le habría resultado factible entregar el poder al vencedor” (Zavaleta, 1979, p.97) ya que habría podido conservar el control político desde la sombra. Sin embargo, prefirió no reconocer los resultados y encaramar al poder a una junta militar que desconoce todo procedimiento democrático. En otros términos, se puede afirmar que la actitud en la respuesta por parte de la oligarquía y sus aliados del ejército es la consecuencia de que la hegemonía oligárquica asumiera de forma implícita su crisis absoluta y consecuente derrumbe.

En conclusión, se defiende la tesis de que los tres días de lucha anteriores al 9 de abril de 1952 y la posterior victoria final contra el ejército pueden ser interpretados como el momento de consolidación de la hegemonía del nacionalismo revolucionario y el fin del estado oligárquico. Se trata, además, de una insurrección popular que no está liderada por ninguna organización, lo que pone en evidencia la espontaneidad de la gesta y que las clases populares se convierten en algo así como un emblema de la fuerza auténtica y legítima de la sociedad y la política boliviana. Asimismo, el éxito revolucionario supone el fracaso desplegado por parte del sistema oligárquico de intentar absorber y eliminar por la vía violenta el antagonismo que se había estado construyendo hasta entonces. Finalmente, siguiendo a Soage cuando plantea que “los mitos se convierten en imaginarios si tienen éxito en representar y movilizar a aquellos a quienes interpelan” (2006, p.56), la Revolución Nacional de 1952 se convirtió en el mito y en el imaginario de la nueva hegemonía. Esta afirmación tiene sentido en el marco del presente análisis, ya que se asume que la Revolución de 1952 se convierte en uno de los mitos fundacionales del nacionalismo revolucionario y en configurador del imaginario nacional popular, presentándose como “una ilusión de clausura del sistema de discurso” (p.56).

4. Conclusiones

El presente trabajo se ha aproximado desde una perspectiva discursiva y posestructuralista a la emergencia del Movimiento Nacionalista Revolucionario como un actor político capaz de articular, histórica y contingentemente, una serie de demandas particulares, lo que derivó en la construcción de una nueva formación hegemónica en Bolivia. El análisis se ha sustentado en la reflexión teórica política en torno al concepto hegemonía de corte posestructuralista. Asimismo, se ha llevado a cabo un delicado trabajo de contextualización histórica, para más adelante analizar en profundidad la emergencia del Movimiento Nacionalista Revolucionario y la posterior gesta revolucionaria de 1952, prestando atención no solo al MNR, sino también al rol jugado por el movimiento obrero minero. A partir de todo esto, se desprenden las siguientes conclusiones.

La Guerra del Chaco es el episodio histórico que da inicio a un nuevo ciclo político en Bolivia, caracterizado por tres elementos centrales:

- Nuevo relato de nación: Las condiciones para construir un nuevo relato nacional vinieron dadas por la necesidad apremiante de un poder que convocara para la causa bélica a los sectores históricamente desplazados a posiciones subalternidad. Desde entonces, cualquier apelación a la nación debía incluir en su narrativa a quienes habían participado en la guerra, principalmente al movimiento obrero minero, al campesinado y a los jóvenes militares protagonistas de la contienda. Junto al empoderamiento de estos sujetos, emergieron nuevos significantes a disputar, tales como antioligarquía, sentido de lo nacional y popular y antiimperialismo.
- Pérdida de poder de la oligarquía minera: El empoderamiento político de estos nuevos sectores de la sociedad vino acompañado por el inicio de la decadencia del de la oligarquía o “rosca minera”. La guerra supuso para la élite política y económica un momento de desorientación que derivó en su incapacidad para encarnar el nuevo proyecto político a construir tras la guerra.
- Nuevo umbral político: El nacionalismo revolucionario, expresado discursivamente en el “proyecto de llevar a cabo la revolución

nacional”, fue durante décadas el umbral a partir del cual se marcaron los límites desde donde fue posible tomar el poder de Bolivia. En otras palabras, el nacionalismo revolucionario, que se consolidó más adelante con el MNR, pasó a ser la matriz hegemónica, a partir de la cual los actores políticos, de derecha o de izquierda, democráticos o autoritarios, justificaron el ejercicio del poder político. Y es que, como se señaló más arriba, la consolidación hegemónica del nacionalismo revolucionario hizo que toda expresión política con aspiraciones de gobierno o de legitimidad estuviese enmarcada dentro del nacionalismo revolucionario: todo dentro del nacionalismo revolucionario, nada fuera de él.

En este contexto posbélico, y como respuesta a la crisis del Estado oligárquico, nacen una serie de formaciones políticas de diversa tradición trotskista, marxista, nacionalista y fascista, principalmente, entre ellas el Movimiento Nacionalista Revolucionario. Todas estas formaciones nacen a la luz del régimen que se derrumba y comparten entre ellas sus aspiraciones de interpelación popular y antioligárquica en un escenario de emergencia de nuevas demandas populares, principalmente del campesinado. Sin embargo, el MNR fue el partido que consiguió encarnar la necesidad de ruptura del orden social, al tiempo que construyó una frontera antagónica frente a la oligarquía, articulando las demandas de amplios sectores sociales, entre ellos el campesinado, sectores del ejército congregados en torno a RADEPA y el movimiento obrero (minero). En consecuencia, a diferencia del PIR, el POR o la FSB, el MNR construyó un proyecto político de carácter nacionalista e interclasista, caracterizado por englobar tendencias políticas tan dispares como el nacionalismo, socialismo, indigenismo, antiimperialismo o fascismo

La alianza del MNR con RADEPA, que derivó en el gobierno de Gualberto Villarroel, coincidió con un momento en el que los partidos de clase, en POR y principalmente el PIR, empezaron a perder su capacidad para representar las demandas de los sectores mineros. La pérdida de capacidad de interpelación de los partidos influyentes dio un giro a la hora de enarbolar sus propias consignas, pues se resignificaron con un sentido burgués e interclasista. Fue así como el MNR se hizo con los principales ejes de interpelación discursiva de los sectores obreros y populares.

Mientras por un lado el MNR, en su alianza con RADEPA, luchó por articular una frontera antagónica que identificara a la oligarquía minera como el elemento exterior constitutivo de una nueva subjetividad popular, diferentes sectores que se articularon como oposición al gobierno de Villarroel, entre ellos la misma oligarquía, también hicieron esfuerzos por construir una frontera antagónica frente a la alianza MNR-RADEPA. El Frente Antifascista, englobando principalmente a la vieja oligarquía y al PIR, nació asumiendo e identificando al gobierno de Villarroel como un gobierno fascista. En esta fortísima lucha por establecer una frontera antagónica dominante que representara al pueblo –oligarquía/pueblo vs. fascismo/pueblo–, la primera batalla la ganaron los sectores oligárquicos en alianza con la izquierda del PIR cuando consiguieron movilizar a sectores estudiantiles y populares, lo que derivó en la muerte de un presidente tan popular como Villarroel.

Esta pugna por establecer la frontera antagónica hegemónica se saldó con la insurrección popular de 1952, seis años después de la muerte de Villarroel. Para las elecciones de 1951, en las que resultó vencedor el MNR, el nacionalismo revolucionario ya estaba indudablemente vinculado a las siglas de este movimiento y las intenciones de convocar a una junta militar por parte de la élite oligárquica provocaron una movilización popular cuya acción se enmarcaba en las aspiraciones políticas del nacionalismo revolucionario. El alzamiento popular de 1952 debe leerse en una clave nacional y popular del que forman parte amplios sectores sociales enfrentados a una oligarquía que representa la máxima expresión de la antinación, del antipueblo.

La perspectiva teórica desde la que se trabajó en el presente artículo puede entenderse a la luz de una de las grandes contradicciones que para algunos pensadores del marxismo boliviano supuso comprobar por qué el movimiento obrero y las clases populares en general, en tanto protagonista del episodio revolucionario, no se hicieron con el poder político, sino que “se lo entregaron” al MNR, al que incluso consideraban como su partido de referencia. La respuesta a esta paradoja está en los postulados básicos sobre los que se asienta la perspectiva teórica recogida en el marco teórico; a saber, que todo orden social se estructura dentro de un discurso, y que no existen esencias o elementos subyacentes que expliquen lo social y que, por lo



tanto, estén fuera del discurso. El alejamiento de una postura determinista o esencialista permite entender por qué existe una vinculación discursiva entre las clases populares que protagonizaron la insurrección de abril y el MNR. A la luz del análisis llevado a cabo, esta vinculación discursiva se asienta en la capacidad que tuvo el MNR para articular una serie de demandas que incluían aquellas que emergían de los sectores subalternos y que terminaron siendo representadas a través del nacionalismo revolucionario encarnado por este movimiento.

Finalmente, este trabajo entiende que el rol jugado por el Movimiento Nacionalista Revolucionario adquiere su dimensión nacional y popular como consecuencia de la precipitación de acontecimientos que se dan en Bolivia entre el nacimiento de movimiento –formación ecléctica ideológicamente y con aspiraciones de representación de una nueva burguesía urbana– y la Revolución de 1952. El carácter nacional y popular, caracterizado por un alto grado de compromiso a partir de 1952 con las aspiraciones de emancipación de amplios sectores sociales históricamente excluidos, tiene que ver con las oportunidades de articular discursivamente múltiples demandas sociales, lo que sienta las bases para la construcción de una nueva hegemonía política. Sin embargo, esto no quiere decir que los objetivos particulares del MNR fueran coincidentes con los del proletariado minero o campesinado. Al contrario, el MNR no dejó de ser una formación política orientada a defender y proteger los intereses de una nueva burguesía de carácter nacional que diese fin al Estado oligárquico. Lo realmente destacable de todo este proceso político es que sus aspiraciones antioligarquicas se hicieron coincidentes con las del proletariado minero y el campesinado tras un proceso de articulación discursiva que dotó al proyecto del MNR de un carácter popular. En definitiva, y de acuerdo con la perspectiva del análisis, la historia del MNR en el contexto de la Revolución de 1952 demuestra que toda hegemonía debe ser comprendida como la

posibilidad de que una particularidad presente sus objetivos propios como aquellos que hacen posible la realización de los objetivos universales de una comunidad.

Referencias

- Andrade, V. (1979). *La revolución boliviana y los Estados Unidos (1944-1962)*. La Paz, Bolivia: Gisbert y Cía.
- Antezana, L. (1983). Sistema y proceso ideológicos en Bolivia (1935-1979). In R. Zavaleta (Ed.), *Bolivia, hoy*. México D.F.: Siglo XXI.
- Barrett, M. (2004). Ideología, política, hegemonía: de Gramsci a Laclau y Mouffe. In S. Žižek (Ed.), *Ideología. Un mapa de la cuestión*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Barros, S. (2002). *Orden, Democracia y Estabilidad. Discurso y política en la Argentina entre 1976 y 1991*. Córdoba, Argentina: Alción Editora.
- Biglieri, P. (2011). El enfoque discursivo de la política: a propósito del debate sobre el pueblo como sujeto de una posible política emancipatoria. *Laclau, Žižek y de Ipola. Debates y Combates*, 1, 91–111.
- Dunkerley, J. (1984). *Rebellion in the Veins. Political Struggle in Bolivia, 1952-82*. Londres, Inglaterra: Verso Editions.
- Howarth, D. (2000). *Discourse*. Buckingham and Philadelphia: Open University Press.
- Howarth, D. (2005). Aplicando la Teoría del Discurso: el Método de la Articulación. *Studia Politicae*, 5, 37–88. <https://doi.org/10.22529/sp>
- Howarth, D., Norval, A., & Stavrakakis, Y. (2000). *Discourse Theory and Political Analysis. Identities, Hegemonies and Social Change*. Manchester and New York, USA: Manchester University Press.
- Laclau, E. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2011). Identidad y hegemonía: el rol de la universalidad en la constitución de lógicas políticas. In J. Butler, E. Laclau, & S. Žižek (Eds.), *Contingencia, hegemonía, universalidad. Diálogos contemporáneos en la izquierda*. Buenos Aires, Argentina: Fondo de Cultura Económica.
- Laclau, E. (2013). *Argentina: anotaciones preliminares sobre los umbrales de la política*. *Debates y Combates*, (5).
- Laclau, E., & Mouffe, C. (2015). *Hegemonía y estrategia socialista. Hacia una radicalización de la democracia*. Madrid, España: Siglo XXI.
- Llobet, C. (1984). Apuntes para una historia del movimiento obrero en Bolivia. In P. González Casanova (Ed.), *Historia del movimiento obrero en América Latina*. Colombia, Venezuela, Ecuador, Perú, Bolivia y Paraguay. México D.F.: Siglo XXI.
- Lora, G. (1983). La clase obrera después de 1952. In R. Zavaleta (Ed.), *Bolivia, hoy*. México D.F.: Siglo XXI.

- Mayorga, J. F. (1985). El discurso del nacionalismo revolucionario. Cochabamba, Bolivia: Ediciones CIDRE.
- Mayorga, J. F. (2003). La Revolución boliviana y la participación política. In PNUD / FES-ILDIS / PLURAL EDITORES (Ed.), *Revoluciones del siglo XX. Homenaje a los 50 años de la Revolución Boliviana* (Plural Edi). La Paz, Bolivia: Plural Editores.
- Soage, A. (2006). La Teoría del Discurso de la Escuela de Essex en su contexto teórico. *Círculo de Lingüística Aplicada a La Comunicación*, 25.
- Zavaleta, R. (1979). Consideraciones generales sobre la historia de Bolivia (1932-1971). In P. González Casanova (Ed.), *América Latina: historia de medio siglo*. México D.F.: Siglo XXI.



BOCABAJO

Técnica: Óleo sobre lienzo

Medidas: 140 X 100 cms.

Año: 2018

La impunidad de la dictadura franquista: notas sobre la represión y la memoria histórica en la España democrática

The impunity of the Francoist dictatorship: notes on repression and the historical memory in democratic Spain

Mariano García de las Heras González 

Universidad Complutense de Madrid

mgarciadelasheras@ucm.es

Resumen

La represión ejercida por el franquismo permanece impune durante la etapa constitucional iniciada tras el fallecimiento del dictador. Esta carencia de la democracia española impugna los diversos compromisos internacionales relativos al cumplimiento de los derechos humanos firmados por los sucesivos gobiernos democráticos. El constante inmovilismo de las instituciones públicas impide la ejecución de unas políticas de memoria dirigidas hacia el reconocimiento de las víctimas de la represión franquista. El presente texto ofrece una respuesta a esta anomalía y propone una triple línea de reflexión basada en las disputas narrativas, las evidencias materiales y las ausencias políticas.

Palabras clave: Represión, dictadura, franquismo, memoria histórica, justicia transicional.

Abstract

The repression exercised by the Franco's regime remains unpunished during the constitutional phase initiated after the death of the dictator. This lack of Spanish democracy challenges the various international commitments related to compliance with human rights signed by successive democratic governments. The constant immobility of public institutions prevents the implementation of memory policies aimed at recognizing the victims of Franco's repression. This paper aims to provide a response to this anomaly and proposes a triple line of reflection based on ideological motivations, material evidence and political absences.

Keywords: repression, dictatorship, francoism, historical memory, transitional justice

Artículo: Recibido el 11 de septiembre de 2019 y aprobado el 25 de octubre de 2019.

Cómo citar este artículo:

García de las Heras, M. (2019). La impunidad de la dictadura franquista: notas sobre la represión y la memoria histórica en la España democrática. *Reflexión Política* 21(43), pp. 37-49. doi: 10.29375/01240781.3707

Introducción

La experiencia democrática de la Segunda República es quebrada por un golpe de Estado en julio de 1936 y el desencadenamiento de un conflicto bélico, cuyo resultado es la derrota del sistema republicano y la implantación de una dictadura encabezada por Francisco Franco. El alumbramiento del franquismo está históricamente encuadrado en una atmósfera continental marcada por el auge de los fascismos y el consiguiente repliegue de las democracias liberales. La particularidad de España reside en los dilatados márgenes cronológicos que representan, junto con el régimen salazarista portugués, un fenómeno excepcional en el contexto occidental posterior a la Segunda Guerra Mundial y su pervivencia cobra sentido a través de la importancia estratégica que adquiere el territorio peninsular en el orden geopolítico de la Guerra Fría.

El eje central del presente artículo es la impunidad de la violencia franquista durante las cuatro décadas que integran la recuperación del modelo democrático en España, y se desarrolla en tres secciones. Primero, se indagan las razones ideológicas que subyacen a la disputa narrativa sobre el pasado durante el proceso de transición. Después, se muestra la pervivencia del régimen franquista manifestada mediante la simbología presente en numerosos espacios públicos y que evidencia el reiterado incumplimiento en la aplicación del marco legal propiciado por la Ley de Memoria Histórica (LMH). En tercer lugar, se reflexiona sobre la escasa intervención política que suscribe el distanciamiento sustantivo de las instituciones públicas, al mismo tiempo que se resalta la necesidad de adquirir un firme compromiso con el reconocimiento de las víctimas, además de otras tareas democratizadoras. La represión alude a “las acciones de control emprendidas desde alguna forma de Poder –no necesariamente estatal– carente de legitimidad para obligar a los que están sujetos a él a determinadas conductas bajo la acción real o la amenaza de la violencia explícita” (Aróstegui, 2012, p.49). De esta manera, la categoría coercitiva del franquismo es contemplada como un fenómeno complejo que indica un proceso prolongado de violencia hacia la población partidaria de las fuerzas republicanas en las zonas sublevadas. Asimismo, esta práctica represiva converge con la definición aportada por Horowitz sobre el genocidio porque señala que es “una destrucción estructural y sistemática de personas inocentes por un aparato burocrático” (citado en Feierstein, 2007, p.59). Por consiguiente, la magnitud de la violencia ejercida por el franquismo contra sus potenciales adversarios políticos y el diseño institucional ad hoc constituyen los principales argumentos que sostienen que la represión del régimen mantuvo ciertos paralelismos con fórmulas específicas de exterminio (Rodrigo, 2008; Núñez, 2009; Preston, 2011; Eiroa, 2012).

El planteamiento del texto está enmarcado por las reflexiones suscitadas en el terreno de la denominada memoria histórica y, de manera concreta, por el grado de efectividad de unas políticas públicas orientadas a estimular su peso específico dentro de las singularidades que caracterizan el caso español. El trazado de las siguientes líneas está guiado, en primer lugar, por una síntesis que explora la literatura especializada en el objeto de estudio seleccionado y la identificación de unas llamativas ausencias historiográficas sobre el pasado franquista que son impugnadas por las investigaciones más recientes. En clave metodológica, este trabajo asume un enfoque exploratorio con un razonamiento deductivo y un desarrollo profundamente descriptivo, que integra una reflexión analítica a partir de una serie de fuentes proporcionadas por estudios realizados a partir de la base de datos del Centro de Investigaciones Sociológicas del Estado español. En referencia a una amplia tradición de trabajos, las contribuciones de este artículo responden a una renovada mirada relacionada con las tensiones generadas en el amplio debate académico suscitado en torno a la dualidad establecida entre memoria e historia. Al mismo tiempo, su contenido aboga por trasladar estas disputas al terreno político con el fin de visibilizar cuestiones irresolutas en la democratización del sistema español.

¹La conexión con la idea de genocidio entronca con la conceptualización establecida por la Asamblea General de Naciones Unidas en su Resolución 96 (I), que niega el derecho de existencia de grupos humanos por motivos raciales, religiosos o políticos.

Disputas narrativas: los silencios históricos de la transición democrática

Las coordenadas históricas que perfilan este texto tienen su origen en la Guerra Civil, que representa uno de los episodios más trágicos de la historia contemporánea española y supone la ruptura del orden democrático de la Segunda República a través del golpe de Estado protagonizado por un sector del ejército en el mes de julio de 1936. El cese de las hostilidades concluye con el triunfo de las fuerzas sublevadas e inaugura una fase política bajo el signo de una dilatada dictadura, que culmina con el fallecimiento de Francisco Franco en noviembre de 1975.

Las interpretaciones mayoritarias entre la literatura especializada asignan al proceso de transición democrática un grado de madurez ejemplar. El argumento central es el consenso formal protagonizado por unas elites políticas heterogéneas. Sin embargo, durante los primeros compases de la nueva etapa constitucional, el bloqueo al acceso de las fuentes primarias impide la elaboración de investigaciones rigurosas y su principal resultado es la producción de un repertorio historiográfico insuficiente, cosa que favorece al silenciamiento de la represión sistemática e institucionalizada desarrollada por la dictadura (Casanova, 2002).

La construcción de una nueva narrativa sobre la Guerra Civil y el ocultamiento de la posterior represión franquista cumple un papel fundamental para el desarrollo de la transición democrática, que despierta temores y amenazas con el propósito de favorecer el curso de unos acontecimientos dirigidos por unas elites políticas que albergan en su seno a antiguas figuras políticas de la dictadura. Las reticencias sobre el pasado privilegian una serie de cuestiones políticas en detrimento de la justicia transicional y esta circunstancia evidencia la reproducción de unos imaginarios que enlazan directamente con el franquismo:

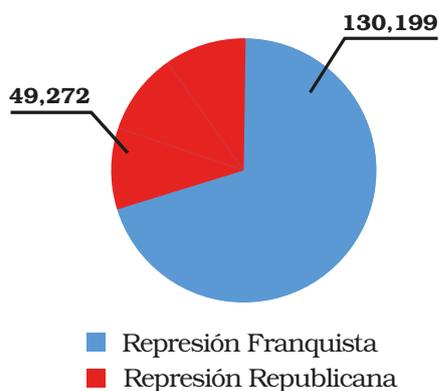
Durante decenios la magnitud de las atrocidades cometidas por los vencedores de la guerra civil sobre los vencidos no estuvo presente en la conciencia colectiva. Ello fue, en buena medida, consecuencia del éxito de la política de la memoria que llevó a cabo el régimen franquista, de acuerdo con un discurso basado esencialmente en la idea de que todas las convulsiones habían sacudido a España en los años treinta, y en particular en la

guerra civil, fueron consecuencia de la perversidad de una parte de sus habitantes, aquellos a los que se agrupaba [...] bajo el nombre de la «la AntiEspaña». (Molinero, 2003, p.17)

La intención al adoptar esta línea argumental consiste en suavizar los posicionamientos rupturistas durante las fases iniciales del proceso democratizador. Se recurre constantemente al aprendizaje propiciado por la experiencia beligerante derivada de la imagen de un país segmentado. La naturaleza de este razonamiento radica fundamentalmente en dos ideas controvertibles: la represión simétrica de ambos bandos en el transcurso de la contienda y la considerada acción conciliadora de los vencedores. No obstante, las investigaciones aportan datos renovados sobre la coyuntura histórica estudiada.

En primer lugar, la actualización de las cifras evidencia la percepción limitada sobre la proporcionalidad de la violencia durante la campaña bélica. El contenido especulativo es visible a partir de un ejercicio comparativo en términos cuantitativos. Los datos de la figura 1 corresponden a la responsabilidad numérica de las bajas provocadas por la violencia. Según las cifras aportadas por Espinosa y Ledesma (2012), las víctimas mortales asignadas a las fuerzas sublevadas ascienden hasta 130.199 fallecidos de un total de 179.471 personas asesinadas. En efecto, estas cantidades cuestionan significativamente el discurso basado en un intercambio de hostilidades equilibrado, ya que el 72,5% de la coacción está motivada por las filas franquistas.

Figura 1. Responsabilidad del volumen numérico de las víctimas durante la Guerra Civil.



Fuente: elaboración propia a partir de Espinosa y Ledesma (2012, pp. 495-496)



En segundo lugar, la imposición de Franco para sellar una paz incondicional tras la confrontación militar desafía la concepción de unas iniciativas conciliadoras. El primer síntoma de esta premisa es la continuidad cronológica del estado de guerra decretado en 1939 hasta su anulación en el mes de marzo del año 1948, aunque la aplicación de políticas represivas no sufre alteraciones significativas hasta la desaparición del régimen. Una segunda prueba procede del registro oficial del Instituto Nacional de Estadística y permite sostener que la consolidación de la dictadura está avalada por la construcción de un aparato represor que provoca la muerte violenta de 196.433 personas durante la primera década del franquismo (Guzmán, 1978, pp. 36-47). En este sentido, “la cultura de la nación de España [...] fundaba su unidad en la retórica de la tradición y en la historia, pero, por encima de todo, en la exclusión de los enemigos” (Peiró, 2017, p.235). Además, la solidez explicativa de esta caracterización del régimen franquista reside en el aislamiento inicial experimentado en el sistema internacional y expresado formalmente en la negativa de la Asamblea General de Naciones Unidas, que manifiesta su rechazo en el reconocimiento del Estado español entre sus miembros a través de la Resolución 39 (I).

El estudio de la magnitud represora de la dictadura es muy complejo como consecuencia de los contornos imprecisos que dibujan la frontera entre sus actuaciones y los mecanismos coercitivos iniciados durante la guerra. Sin embargo, estas limitaciones analíticas no implican un grado sustantivo de concordia, sino que sitúan la etapa franquista entre los regímenes más sangrientos de Europa. Un ejemplo de ello es el informe emitido por la embajada británica en Madrid al Foreign Office en noviembre de 1944, que señala el cumplimiento de numerosas sentencias de pena capital desde la finalización del conflicto que oscila entre los 60.000 y 80.000 casos (Gómez, 2012, pp. 575-576).

Los datos sobre las ejecuciones ilustran un escenario de violencia desmedida en el inmediato contexto de la posguerra, pero la radiografía de la represión franquista contempla diversas prácticas punitivas: depuración de empleados públicos, numerosos exiliados, millares de presos y detenidos, innumerables bienes expropiados, múltiples sanciones, inhabilitaciones o despidos. En su conjunto, estas acciones superan ampliamente las estadísticas de las dictaduras italiana o

portuguesa, e incluso eclipsa al nazismo en el terreno penitenciario (Gómez, 2012, p. 76).

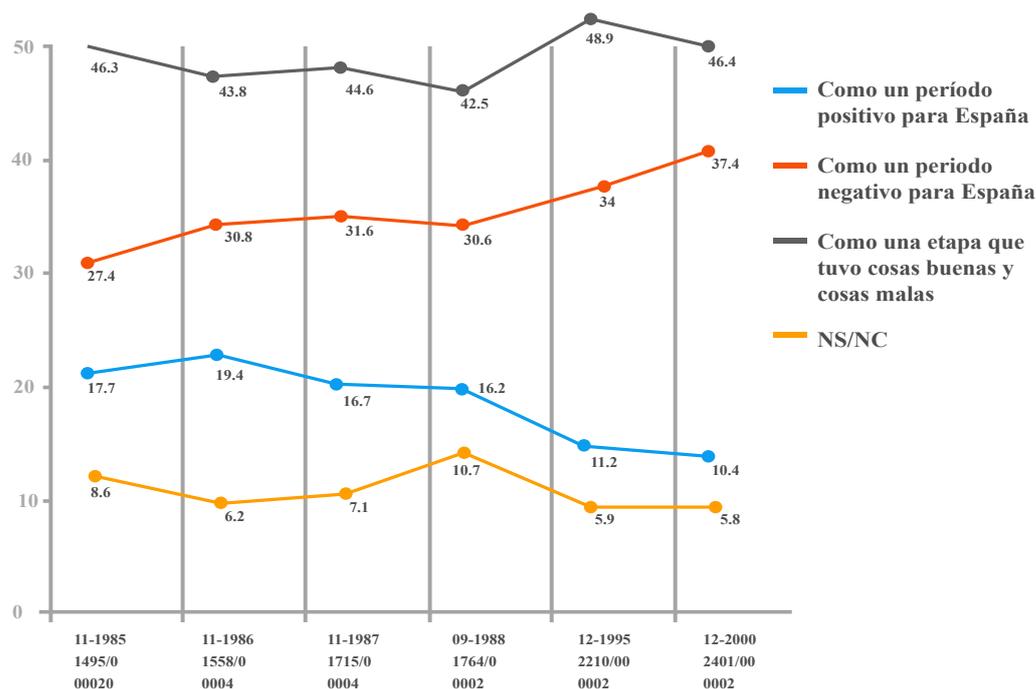
El fenómeno represivo implantado tras la Guerra Civil dilata la fractura social previa y el rastro de la violencia ejercida permanece hasta el tardofranquismo. La intimidación es un rasgo intrínseco a la naturaleza del nuevo régimen impuesto por Franco de manera calculada porque “se basa en la existencia de un agregado de resortes perfectamente coordinado desde lo doctrinal a lo policial pasando por lo judicial y por la configuración político-institucional orientada a un único fin [y] No existe, pues [...] una «represión espontánea»” (Aróstegui, 2012, p.53). Los datos registrados en fuentes de distinta naturaleza evidencian el sistemático recurso de la intimidación empleada por la Policía Armada.

La represión política y el terror policial fue [sic] uno de los factores claves más determinantes que permitieron la consolidación y la perpetuación del régimen franquista. Nunca en el mundo occidental se había llevado a cabo una represión política tan brutal fuera de las propias trincheras (...) A todo ello hay que añadir el lastre del recuerdo de la guerra misma, las extremas dificultades de sobrevivencia para los vencidos y el feroz espíritu vindicativo de los vencedores. (Reig, 2017, p.133)

La impunidad de la magnitud represora de la dictadura en la posterior etapa democrática está apuntalada por la construcción de un imaginario colectivo ajustado a las particulares circunstancias del período transicional. La figura 2 muestra la serie elaborada a través de los diferentes estudios realizados por el Centro de Investigaciones Sociológicas (CIS) sobre la valoración histórica del régimen de Franco entre los años 1985 y 2000. La consideración negativa del franquismo muestra una tendencia creciente hasta alcanzar el 37,4% en el año 2000. Por el contrario, la imagen positiva describe una trayectoria inversa tras un ligero crecimiento de casi dos puntos entre los años 1985-1986. Los porcentajes registran un descenso progresivo hasta el 10,4% correspondiente al último año de la serie analizada. No obstante, la imagen ambivalente sobre el franquismo predomina en la valoración histórica del régimen de Franco y manifiesta una estabilidad que supera, en ocasiones, los diez puntos porcentuales de diferencia con respecto a la segunda opción.

El proceso de democratización está edificado sobre una retórica que describe la fase transitoria

Figura 2. Valoración histórica del régimen de Franco, 1985-2000.



Fuente: elaboración propia a partir de los resultados del CIS (Código de la serie: A.3.07.01.002).

como de consenso político reflejado en el texto constitucional de 1978. En cambio, las facciones del franquismo contemporáneo en la escena política obstaculizan e impiden la organización de un orden democrático fundamentado en la justicia transicional², mientras que el reconocimiento jurídico de las víctimas permite preservar su memoria de unos valores democráticos agredidos por el alzamiento registrado el 18 de julio de 1936. La indolencia relativa a la represión franquista expresada continuamente desde la institucionalización de la democracia ejemplifica el “uso deliberado del olvido” (Ricoeur, 1999, pp.39-40).

La displicencia institucional adquiere una mayor visibilidad en el precedente de la Ley de Amnistía aprobada en 1977, ya que estimula posiciones “conciliadoras” a través de la exhortación del perdón mutuo entre los responsables de la represión y las víctimas del franquismo. La citada norma consagra, por un lado, la conmutación de “los delitos y faltas que pudieran haber cometido las autoridades, funcionarios y agentes del orden público” (Art. 2.e); y, por otro, la remisión de “los delitos cometidos por los funcionarios y agentes del orden público contra el ejercicio de los derechos de

las personas” (Art. 2.f).

Este ordenamiento es un producto conservador y sus efectos impregnan la cultura política española para favorecer la confusión entre “amnistía y amnesia” (Navarro, 2002, p.25).

La memoria introduce un matiz dinámico que tiene raíces en las experiencias vitales de los individuos –en este caso concreto, las víctimas y sus familiares– y, por consiguiente, su naturaleza no estriba en el pasado porque las circunstancias del presente activan una proyección desde épocas pretéritas (Calveiro, 2006). En este sentido, la adjetivación histórica de la memoria designa la voluntad consciente de los grupos humanos para conectar con su pasado (Nora, 1984). El tono colectivo señalado por Nora es fundamental porque añade un proceso compartido que contrarresta el propio transcurso histórico mediante “la elaboración de una reconstrucción problemática e incompleta de la realidad ya existente” (Aróstegui, 2004, p.25).

La memoria apela, en consecuencia, a una lógica particular que proporciona la opción de cambio como consecuencia de su sentido colectivo. Su explotación como herramienta epistemológica no coincide, sin embargo, con el

²El terrorismo desarrollado por grupos con diferentes raíces ideológicas en el contexto del cambio político favorece la generalización de una narrativa moderada dirigida a desdeñar el pasado franquista bajo el pretexto de eludir viejas confrontaciones.



discurso dominante en la transición democrática española³. La imagen de un consenso alimentado por unas élites heterogéneas perjudica la escena pública, y su retórica contribuye a la apropiación de un posicionamiento supuestamente neutral con respecto a la violencia sistemática ejercida por el franquismo.

Evidencias materiales: vestigios de la dictadura en el espacio público

Las huellas materiales de la dictadura corresponden a la elaboración de una potente política evocadora desarrollada por la dictadura. Su principal pretensión es la reproducción de una imagen del pasado con afinidades a su modelo ideológico y a sus intereses políticos.

En este sentido, la instrumentalización del sistema educativo o la transmisión de un determinado imaginario colectivo a través del uso de diferentes soportes artísticos –por ejemplo, la arquitectura o el cine– aportan unas vías socializadoras que persiguen dotar de legitimidad al régimen impuesto en 1939. El franquismo construye, de este modo, un discurso basado en un relato mítico para acreditar su naturaleza ilegítima y fundamentar su acción política:

El franquismo se constituyó como un aparato de poder basado sobre la continua limitación de las expresiones y demandas de la masa gobernada. Sobre la absoluta limitación de la libertad de expresión en todas sus manifestaciones. Lo que no quiere decir que, como toda construcción sociopolítica, por muy tiránicamente que se construya, no dispusiese de unos eficientes apoyos (Aróstegui, 2012, p.37).

En el terreno artístico, las manifestaciones más expresivas son las iniciativas monumentales dictadas por el Ministerio de la Gobernación desde su fundación inmediata en la posguerra. La institucionalización de este organismo propicia una memoria colectiva determinada que alude al conjunto de elementos designados relevantes para la rearticulación social. En efecto, esta concepción reúne una selección de episodios orientados hacia la integración de la memoria singular mediada por

el condicionamiento del individuo inscrito en la colectividad (Molinero, 2006, p.298).

El imaginario de una comunidad política está perfilado, en gran medida, por la lectura histórica y adquiere su expresión material más básica mediante los denominados lieux de mémoire⁴. En España, el Valle de los Caídos representa el testimonio monumental más sobresaliente de la pervivencia del franquismo porque simboliza de modo simultáneo un centro de poder neurálgico en términos geográficos y un recinto con unas connotaciones represivas asociadas a las condiciones sociopolíticas de aquellas personas que intervinieron en su construcción. El régimen de Franco explotó en las labores de construcción a unos 20.000 presos republicanos y este complejo arquitectónico es, en palabras de Reig, “el símbolo más fácilmente identificable con el régimen” (2017, p.270).

Los centros penitenciarios son otra manifestación de la represión franquista debido a sus condiciones infrahumanas. La madrileña cárcel de mujeres situada en Ventas es un arquetipo de la coerción simbólica de la dictadura, que concentra a más de 3.500 mujeres en los últimos instantes de la guerra, aunque su infraestructura apenas está habilitada para albergar a 500 personas aproximadamente. Más tarde, en 1954, el propio Ministerio de justicia responde a una comisión internacional y admite la existencia de 270.719 presos durante el año 1940, además de otras 100.000 personas pendientes de una orden judicial, mientras que solo en la prisión de Córdoba fallecen 500 reos en el transcurso del año 1941 (Preston, 2011, pp.660-661).

Las cifras manifiestan la magnitud coercitiva de la dictadura en relación con el sistema penitenciario y sus condiciones. No obstante, el prolongado proceso de transición borra sus huellas históricas y favorece a la impunidad del franquismo, lo que impide la resignificación de estos espacios en la reconstrucción de una memoria colectiva con capacidad de afrontar el pasado desde una perspectiva crítica. El aplazamiento del debate sobre la pervivencia de los monumentos artísticos que conmemoran el franquismo en los espacios públicos es tímidamente interrumpido en el año 2005 y desacredita, gracias a la presión de diferentes

³Las investigaciones sociales sobre la función desempeñada por la memoria en la afirmación de las identidades multiplican su producción en el último decenio del siglo XX, que está presidido por los debates sobre el uso público de la historia y este resurgimiento permanece acompañado de numerosas iniciativas que reivindican las narrativas singulares de los colectivos afectados con el propósito de incorporar su testimonio al relato histórico. La Asociación para la Recuperación de la Memoria Histórica (ARMH) adquiere el protagonismo de esta tendencia, en el caso concreto de España.

⁴Pierre Nora define estos «lugares de la memoria» como espacios encarnados en la memoria de manera selectiva y que permanecen simbólicamente constituidos por voluntad política, por ejemplo, a través de conmemoraciones o conjuntos artísticos (1984, p. 7).

asociaciones y movimientos sociales, determinados aspectos de la transición democrática porque el pasado representa, en definitiva, “una continuidad colectiva de la experiencia” (Hobsbawm, 1972, p.13). Los compromisos políticos destinados a eliminar la simbología franquista de la escena pública son asumidos por el Ministerio de Fomento durante la primera legislatura de Rodríguez Zapatero. La primera intervención consiste en la retirada de la estatua ecuestre de Franco y data del mes de marzo del año 2005, a pesar de las críticas procedentes desde el Partido Popular.

Las resistencias parlamentarias contrastan notablemente con el sondeo dedicado a la memoria histórica y realizado por el Centro de Investigaciones Sociológicas en el año 2008. La figura 5 muestra que el 55,8% de un total de 2.935 personas entrevistadas asevera su acuerdo con la retirada de los símbolos que rinden homenaje al franquismo en el espacio público, mientras que un 23,2% manifiesta su desaprobación. Al mismo tiempo, el 70,7% de las personas encuestadas comparte un amplio consentimiento sobre la idea de erigir un monumento dedicado a todas las víctimas de la Guerra Civil, mientras que el 61% es partidario de conmemorar a las víctimas de la dictadura franquista frente al 18,2% que desautoriza tal propuesta.

El panorama urbano es un indicador muy significativo del imaginario colectivo y proporciona una fuente muy válida para rastrear, en este caso, la persistencia simbólica de la dictadura en la vida cotidiana. Esta continuidad indica el grado de desistimiento de las instituciones democráticas, que

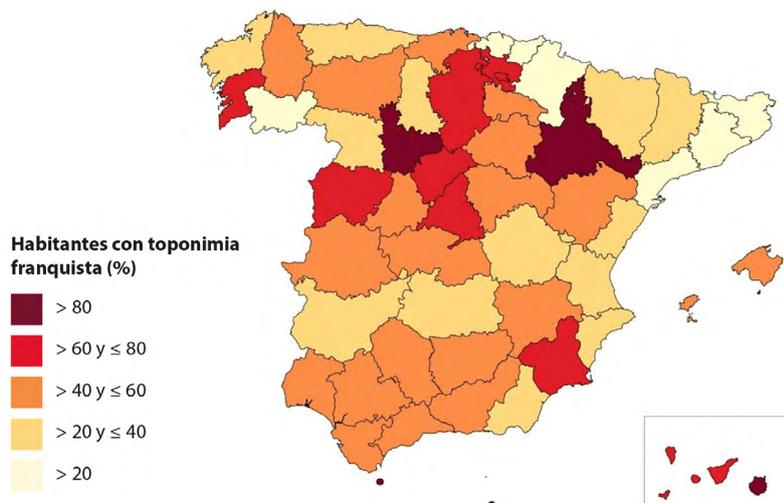
omiten la carga política de la represión franquista a través del reconocimiento otorgado a algunas de sus figuras más sobresalientes o de los episodios históricos más destacados en la nomenclatura del trazado urbano. La investigación sobre la presencia del franquismo en la “nomenclatura topográfica” es sumamente reveladora, ya que denota la memoria colectiva subyacente en determinadas comunidades políticas.

Las cifras relativas a la toponimia franquista recopiladas por Duch (2002) muestran una frecuencia total de 3.423 casos en un conjunto territorial integrado por 8.107 municipios. Estas numerosas reiteraciones incumplen las prescripciones de la LMH, que especifican el papel institucional en los siguientes términos:

Las Administraciones Públicas, en el ejercicio de sus competencias, tomarán las medidas oportunas para la retirada de escudos, insignias, placas y otros objetos o menciones conmemorativas de exaltación, personal o colectiva, de la sublevación militar, de la Guerra Civil y de la represión de la Dictadura”. (Art. 15)

La figura 3 refleja el impacto relativo a la densidad de población afectada por alguna manifestación en la toponimia conmemorativa del franquismo. Los datos expuestos indican que un 42,3% de personas habitan localidades con toponimia franquista y las provincias con unos mayores resultados son Zaragoza (84,1%), Las Palmas (82,3%) y Valladolid (81,4%), junto con Ceuta y Melilla, que representan casos excepcionales debido a su condición de ciudades

Figura 3. Distribución provincial de habitantes con toponimia franquista.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por Duch (2002, p.384).



autónomas. Por el contrario, Girona, Guipúzcoa y Vizcaya son ejemplos paradigmáticos que cumplen la legislación vigente porque no albergan municipios con vestigios del franquismo en la designación de su trazado urbanístico.

La mayor densidad de población reside en aquellas entidades territoriales que oscilan entre el 40% y el 60%, aunque esta muestra afecta solamente a 19 unidades provinciales de medio centenar en total y reúne al 50,6% de los 17.380.686 habitantes con alguna designación franquista en la toponimia de sus municipios. Por su parte, las provincias que mantienen un rango situado entre 61% y el 80% –Álava, Burgos, Madrid, Murcia, Pontevedra, Salamanca, Santa Cruz de Tenerife y Segovia– reflejan unos porcentajes llamativos porque agrupan, en su conjunto, al 37,2% del total de habitantes ubicados en enclaves con referencias franquistas en el trazado urbanístico municipal. Estas cifras prueban el continuado desistimiento de las autoridades públicas, ya en el año 2002, y confirman la impunidad de la dictadura franquista.

La figura 4 ilustra la distribución de las provincias en función de la presencia toponímica dedicada al franquismo en el conjunto de las 8.107 unidades territoriales que componen la división administrativa municipal y un 17,1% de la totalidad muestra evidencias de la dictadura en su toponimia. Las provincias con un mayor porcentaje de casos superiores al 30% son Cáceres, Ciudad Real, Murcia, Palencia, Las Palmas, Pontevedra, Santa Cruz de Tenerife, Toledo y Valladolid, además de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla. Por

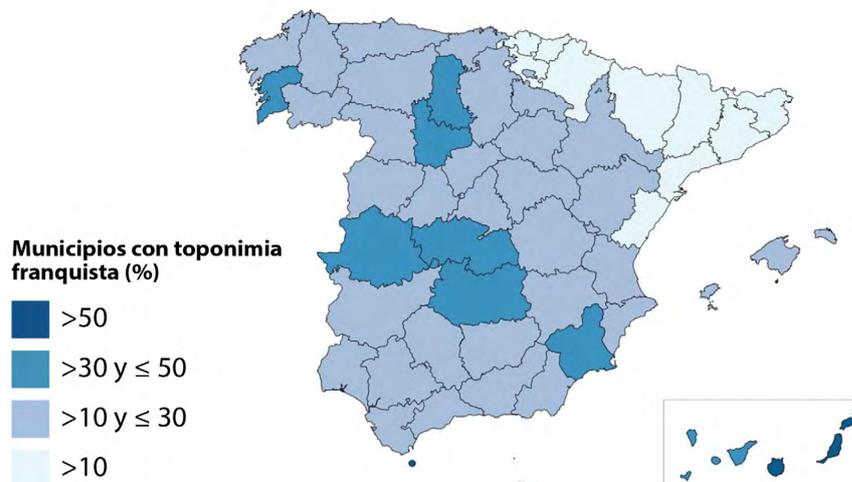
el contrario, País Vasco y Cataluña son las dos únicas entidades autonómicas, junto con el ejemplo uniprovincial de Navarra, que mantienen un índice inferior al 10%. Además, las provincias de Huesca y Castellón están incluidas en esta categoría con unos datos precisos del 8,4% y 9,6% respectivamente. Sin embargo, la gran mayoría de las unidades provinciales concentran municipios que registran una correspondencia en sus datos entre el 11% y el 30% en relación con la toponimia franquista.

El progresivo desmantelamiento del conjunto monumental que rememora la época franquista no implica su eliminación definitiva de la historia reciente de España, ya que la exigencia de un ejercicio crítico para examinar el pasado impide este planteamiento. La dedicación de unas políticas reservadas a la posibilidad de establecer diferentes espacios públicos –museos, sedes culturales, centros de exposiciones, observatorios de investigación, etc.– dedicados al desarrollo de una memoria colectiva satisface plenamente los propósitos formulados por Naciones Unidas porque logra los siguientes objetivos:

- Cumplimiento de una justicia transicional demorada por las instituciones políticas democráticas.
- Reconocimiento de las víctimas de la dictadura.
- Fortalecimiento de unos valores democratizadores que permiten obstaculizar la repetición de unos acontecimientos similares.

En conclusión, la implementación de unas políticas que impulsen el reconocimiento de las

Figura 4. Distribución provincial de municipios con toponimia franquista.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos aportados por Duch (2002, p.384).

víctimas de la dictadura, se enlazan no solo con las sugerencias desarrolladas desde entidades que operan a escala global, sino que evitan “paralizar el presente [para] ayudarle a que sea distinto en la fidelidad y nuevo en el progreso” (Le Goff, 2001, p.7).

Despolitización e inmovilismo democratizador

La magnitud sociopolítica de la represión franquista no adquiere una visibilidad proporcional en la escena pública y uno de los principales motivos radica en el silencio institucional generalizado, que marca el ritmo de la nueva etapa constitucional (Escudero, 2014, p. 132). Un ejemplo muy ilustrativo es la manifestación del Ejecutivo presidido entonces por Felipe González, quien declara a mediados de la década de 1980 que “una guerra civil no es un acontecimiento conmemorable, por más que para quienes la vivieron y sufrieron constituyera un episodio determinante en su propia trayectoria biográfica” (El País, 1986).

La sentencia del dirigente socialista coincide con el auge del Partido Socialista Obrero Español y representa una prueba sustantiva del desinterés que muestran, de manera recurrente, las instituciones democráticas por examinar la época franquista con un cierto grado de rigor y profundidad. No obstante, el testimonio de manifestaciones con carácter conmemorativo de la dictadura refleja la pervivencia simbólica del régimen encabezado por Franco en el espacio público, además de incurrir en el incumplimiento de los artículos 15 y 16 de la LMH.

El impulso de una cultura de memoria oficial mediante las herramientas que proporciona una formación histórica crítica es fundamental y su principal finalidad consiste en desbaratar la tendencia popularizada de restar importancia a los crímenes perpetrados por la dictadura porque, como apunta Navarro (2002), esta imagen establece una equidistancia que equipara a los responsables de la represión con las víctimas (pp. 208-214). Por otro lado, Juliá (2003) destaca que las reivindicaciones de la memoria histórica responden a una nueva coyuntura que permite cuestionar el consenso asumido durante el proceso transicional y que comporta –al menos implícitamente– una distribución proporcional de las responsabilidades.

En términos jurídicos, el reconocimiento traducido en derechos adquiridos requiere una reglamentación. Por consiguiente, la derogación de las leyes sancionadoras de la dictadura mediante la aprobación de sucesivas amnistías y diferentes

disposiciones complementarias es inadmisibles como argumento válido en la consolidación de la memoria histórica (Martín, 2008). Esta circunstancia conduce hacia la necesidad de revocar las sentencias judiciales del franquismo porque su base legal carece de las garantías y de las estructuras mínimas exigidas a un tribunal encargado de administrar justicia, como subrayan algunos organismos internacionales (Sánchez-Ostiz, 2014).

Un primer ejemplo de esta advertencia procede de Amnistía Internacional (2005), que sugiere la existencia de determinados paralelismos expresados a través del caso de la anulación de las sentencias dictadas por el nazismo en la legislación alemana de 1998 (pp. 55-56). Otro ejemplo es el informe elaborado por el Relator del Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas, Pablo de Greiff, que insiste en el establecimiento de unos mecanismos apropiados para la efectiva nulidad de la jurisdicción que vulnera los principios básicos del Derecho Internacional Humanitario y reclama, al mismo tiempo, el apoyo de las instituciones democráticas españolas para las iniciativas guiadas por un cuádruple mandato: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición (De Greiff, 2014).

La principal evidencia empírica de este desistimiento institucional es la ausencia deliberada de recursos materiales en la distribución asignada en los Presupuestos Generales del Estado en los últimos años, así como la débil participación de los poderes públicos en los procesos de intervención señalados por la LMH. Una de las principales justificaciones esgrimidas para el incumplimiento de estas recomendaciones originadas en la escala internacional descansa sobre el principio de seguridad jurídica. Sin embargo, este razonamiento colisiona frontalmente con la condición imprescriptible de los delitos de lesa humanidad. Además, los numerosos convenios y declaraciones de carácter supranacional asumidos por el Estado español contemplan el derecho a la disponibilidad de recursos legales, mientras que el acceso a las reparaciones motivadas por violaciones graves y sistemáticas del derecho humanitario está expresado en el articulado de los siguientes textos jurídicos: Declaración Universal de Derechos Humanos (art. 8), Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (arts. 2.3, 9.5 y 15.6), Convenio Europeo de Derechos Humanos del Consejo de Europa (arts. 5.5 y 41).

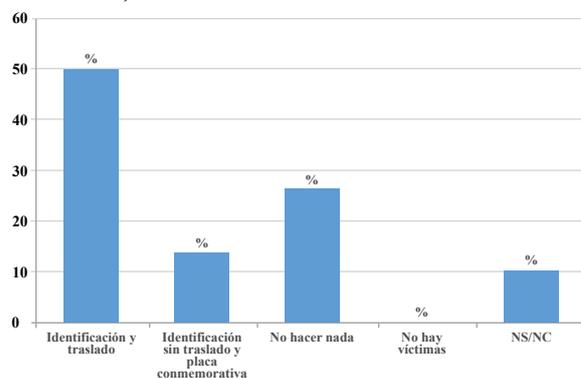


La LMH traza unas disposiciones específicas guiadas por el propósito de reconocer a las víctimas de la dictadura franquista. En cambio, el orden administrativo en España permanece inmóvil y no logra satisfacer los objetivos, programas o instrumentos que integran unas políticas públicas efectivas (Vinyes, 2010, p.57)⁵. En palabras de Reig, “la memoria histórica de la Guerra Civil y el franquismo no ha acabado de encajar como le correspondería en la nueva cultura política de la democracia” (2017, p.173).

Las iniciativas que reclaman la recuperación de la memoria histórica a las autoridades públicas son constantemente neutralizadas por la acción política desarrollada por determinados actores – incluidos distintos grupos parlamentarios– y, de este modo, el proceso de justicia transicional permanece incompleto. La omisión de los debates para definir la institucionalización del nuevo sujeto –la figura de represaliado– constituye un síntoma revelador de despolitización que impide la adquisición de unos compromisos materiales y simbólicos relativos al reconocimiento de las víctimas.

Los numerosos sondeos realizados por el CIS aportan una información valiosa que permite calibrar las interpelaciones más sobresalientes en términos sociales, políticos, económicos y culturales. En concreto, el estudio relativo a la memoria de la Guerra Civil y el franquismo muestra que un 50,2% opta por la identificación y el traslado a un cementerio de los restos mortales que permanecen en fosas comunes, mientras que apenas el 64,1% manifiesta una disposición activa frente al 26,3% de los encuestados (figura 5).

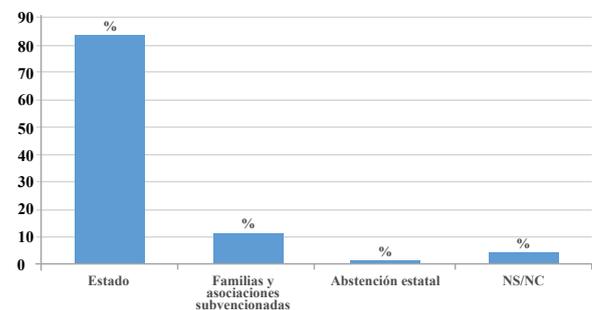
Figura 5. Iniciativas con los restos de las víctimas de la Guerra Civil enterrados en fosas comunes (2.932 personas encuestadas).



Fuente: elaboración propia a partir del Estudio n° 2760 del CIS.

La figura 6 alude a la responsabilidad en la identificación y el traslado de las víctimas que reposan en fosas comunes y, en esta dirección, un 83,3% expresa que la gestión debe corresponder a entidades estatales. Por el contrario, apenas un 0,9% defiende la abstención del Estado en la financiación de tales compromisos, mientras que un 11,2% responsabiliza a las familias o a las asociaciones subvencionadas.

Figura 6. Responsabilidad de identificación y traslado de las víctimas que continúan en fosas comunes (1.473 personas encuestadas)



Fuente: elaboración propia a partir del Estudio n° 2760 del CIS

Las numerosas controversias sobre la memoria histórica radican en la disquisición de las fosas comunes (Jelin, 2003, pp. 5-7). El hallazgo y la exhumación de estas ocupan, en gran medida, un espacio central en los debates actuales sobre el reconocimiento de las víctimas. Las posibles intervenciones desarrolladas en este sentido derivan de la particular lectura histórica vertida sobre la naturaleza del conflicto bélico y las dimensiones sociopolíticas de la posterior dictadura. No obstante, estas premisas no significan una simplificación de un proceso complejo que incluye acciones políticas respaldadas por un soporte legal, porque las operaciones exhumadoras son unas prácticas colectivas densas y perturbadoras, que progresivamente desmantelan los discursos legitimadores de la represión. Una buena muestra de esto es la esencia jurídica de la LMH, que marca el inicio de una política pública destinada a desarrollar el mandato formulado en el Preámbulo con los siguientes términos: “[sentar] las bases para que los poderes públicos lleven a cabo políticas públicas dirigidas al conocimiento de nuestra historia y al fomento de la memoria democrática”.

La revelación de las fosas comunes verifica la magnitud de la violencia de la dictadura y sus importantes efectos, tanto simbólicos como

⁵Por ejemplo, la imprecisión de los objetivos trazados en la LMH exige la participación de las instituciones de distintos niveles administrativos para aportar los instrumentos específicos capaces de cumplir con “el espíritu de reconciliación [...] y la defensa pacífica de todas las ideas” (p.57).

sociopolíticos. En estas circunstancias, la LMH adquiere un papel protagonista que emana “de los esfuerzos por desenterrar la verdad” (Martín y Escudero, 2008, p.17). Su articulado constituye una importante expresión del peso reivindicativo de algunas organizaciones concentradas en las reparaciones históricas y el reconocimiento de las víctimas del franquismo, especialmente la citada ARMH.

Las querellas sobre la reparación y el reconocimiento de las víctimas de la represión franquista están impulsadas por asociaciones cívicas y, en este terreno, el papel desempeñado por la ARMH cobra especial importancia. Por el contrario, la obstaculización y las constantes impugnaciones en el cumplimiento de la LMH proceden de la actitud de diferentes sectores vinculados en distinto grado con la dictadura. El posicionamiento del grupo parlamentario popular⁶ resulta muy revelador, ya que manifiesta un perenne desinterés por las investigaciones e iniciativas encaminadas hacia la recuperación de los restos de las víctimas.

El persistente distanciamiento de las instituciones democráticas es también visible en las múltiples interrogantes que afectan a esta problemática. Un primer ejemplo es la imprecisión en las estimaciones cuantitativas de las fosas, que superan los 2000 enterramientos según las fuentes oficiales del Ministerio de Justicia. Una segunda referencia paradigmática es la cifra de personas desaparecidas con motivo de ejecuciones extrajudiciales –superada únicamente por Camboya– y que asciende a más de 130.000 personas (Escudero, 2014, p.127). Una última muestra de la obstrucción de los poderes públicos es el pronunciamiento de la Fiscalía General del Estado, que considera innecesarias las investigaciones sobre las querellas iniciadas por las autoridades argentinas que denuncian la violación de los derechos humanos durante el período franquista (Amnistía Internacional, 2016).

Los dispositivos democráticos adscritos a diversas administraciones públicas condicionan las operaciones investigadoras sobre la represión franquista y quebrantan, de manera directa o indirecta, el imperativo legal emanado de la LMH y las recomendaciones expresadas por organismos internacionales para establecer unos procesos

eficientes en la recuperación de las personas desaparecidas durante la dictadura, así como el reconocimiento y la reparación de la memoria de las víctimas. Un argumento ilustrativo de ello es la paralización provocada por el Ministerio de Defensa y su decisión de cancelar la publicación de 10.000 documentos militares con revelaciones inscritas en el período comprendido entre los años 1936-1968, cuya correspondiente desclasificación remite a la primavera del año 2012 (Torrús, 2013).

En definitiva, la memoria histórica representa un elemento imprescindible en la construcción de una cultura política democrática (Reig, 2017, p.182). Este planteamiento exige simultáneamente la evaluación crítica del pasado, porque la historia representa “una dimensión permanente de la conciencia humana, un componente inevitable de las instituciones, valores y otros patrones de la sociedad” (Hobsbawm, 1972, p.3).

Consideraciones finales

La reciente producción historiográfica aporta respuestas científicas rigurosas para invalidar la constelación mitológica de los discursos franquistas que pretenden ensalzar el carácter redentor y conciliador del régimen sobre una población dividida. La actualización de los estudios sobre la represión de la dictadura contrarresta los juicios narrativos dominantes desde la época transicional que buscan establecer paralelismos generalizados entre las víctimas y sus verdugos. En este sentido, las urgencias contemporáneas requieren el reconocimiento de las personas represaliadas durante la etapa histórica encabezada por Franco mediante la consideración de una imagen que proyecta la defensa de unos principios fundamentalmente democráticos.

La retórica de la reconciliación sostiene las ausencias existentes en el terreno legislativo y sus ambigüedades impiden una profundización en el desarrollo democratizador a través de una despolitización de los efectos propiciados por la represión franquista. El curso de la historia evidencia el anacronismo del razonamiento basado en la necesidad de forjar un consenso para consolidar un modelo democrático en la coyuntura transicional y afianza, al mismo tiempo, las exigencias de democratizar el sistema político

⁶La selección de esta escuadra política no es arbitraria, sino que responde a la significativa doble condición que encarna la figura de Manuel Fraga: por un lado, su participación política en el Gobierno de Franco como Ministro de Información y Turismo en la década de 1960, además de su papel como embajador en el Reino Unido en los últimos años de la dictadura; y, por otro, su imagen activa en el proceso transicional con la fundación de Alianza Popular –posteriormente llamado Partido Popular– y su concurso en la comisión constituyente encargada de redactar el texto constitucional de 1978.



español a través del hilo conductor que representa la memoria histórica.

Una segunda reflexión insta a los poderes públicos a adoptar un firme compromiso con la cultura democrática a través del ejercicio aplicado de una memoria crítica con respecto al pasado. El examen riguroso de la violencia sistemática e institucionalizada que sirve para apuntalar el régimen franquista tras el desenlace de la contienda bélica iniciada en 1936 exige la implicación efectiva de las instituciones democráticas, con el propósito de impulsar la divulgación histórica desde los diferentes ángulos de las ciencias sociales y garantizar su no repetición.

La aprobación de la LMH constituye una referencia, aunque insuficiente, en la aplicación de unas medidas encadenadas para el reconocimiento de las víctimas del franquismo. Sin embargo, su efectivo desarrollo reclama un mayor grado de implicación política para cumplir con los valores y principios democráticos subrayados en el articulado de la citada ley. Este ordenamiento enfatiza la necesidad de reparar la memoria de todas aquellas personas afectadas, directa o indirectamente, por la violencia de una dictadura legitimada a través del desmantelamiento militar de un sistema político asentado en unas coordenadas democráticas.

Por último, la LMH expresa el compromiso de reparar, consagrar y proteger a las víctimas con el máximo vigor normativo en virtud del derecho a la memoria (tanto personal como familiar) y en función de una plena manifestación de ciudadanía democrática. Este atributo político no es arbitrario, sino que pretende evitar el quebrantamiento de los derechos humanos a partir del aprendizaje que proporciona la dictadura franquista. Por consiguiente, una intervención perentoria de las instituciones públicas sobre las coordenadas mínimamente expresadas en la LMH, propicia un clima que no solo satisface el cumplimiento de la legalidad vigente, sino que también reduce las posibilidades de repetir una experiencia caracterizada por la transgresión de las libertades políticas y la permanente coacción policial.

Referencias

- Amnistía Internacional.
 (2005). España: poner fin al silencio y la injusticia. La deuda pendiente con las víctimas de la Guerra Civil española y del régimen franquista. Madrid.
 (2016). España: Más trabas para no investigar

crímenes cometidos durante la Guerra Civil y franquismo. Madrid.

- Aróstegui, J.
 (2004). Retos de la memoria y trabajos de la historia. Pasado y Memoria. En *Revista de Historia Contemporánea*, 3, pp. 5-58.
 (2012). Coerción, violencia, exclusión. La dictadura de Franco como sistema de represión. En J. Aróstegui (coord.). *Franco: la represión como sistema* (pp. 19-59). Barcelona: Flor de Viento.
 Calveiro, P. (2006). Testimonio y memoria en el relato histórico. *Acta Poética*, 27 (2), pp. 65-86.
 Casanova, J. (2002). Morir, matar, sobrevivir: la violencia en la dictadura de Franco. Barcelona: Crítica.
 De Greiff, P. (2014). *Promotion of truth, justice, reparation and guarantees of non-recurrence*. New York: Human Rights Council.
 Duch, M. (2002). Toponimia franquista en democracia. En A. Sabio et al. (coords.). *Usos públicos de la Historia*. Comunicaciones al IV Congreso de la Asociación de Historia Contemporánea. Zaragoza: Prensas Universitarias de Zaragoza.
 Eiroa, M. (2012). Prácticas genocidas en guerra, represión sistémica y reeducación social en posguerra. *Hispania Nova. Revista de Historia Contemporánea*, 10. Disponible en: <http://hispanianova.rediris.es/10/dossier/10d014.pdf>
 El País. (1986, julio 19). «Una guerra civil no es un acontecimiento conmemorable», afirma el Gobierno. Madrid. Disponible en: https://elpais.com/diario/1986/07/19/espana/522108013_850215.html
 Escudero, R. (2014). Road to Impunity. The Absence of Transitional Justice Programs in Spain. *Human Rights Quarterly*, 36 (1), pp. 123-146.
 Espinosa, F. y Ledesma, J. L. (2012). La violencia y sus mitos. En Á. Viñas (ed.). *En El combate por la historia. La República, la guerra civil y el franquismo*. Barcelona: Pasado & Presente
 Gómez, G. (2012). Venganza tras la victoria. La política represiva del franquismo (1939-1948). En Á. Viñas (ed.). *En El combate por la historia. La República, la guerra civil y el franquismo*. Barcelona: Pasado & Presente.
 De Guzmán, E. (1978). Un millón de presos políticos y doscientos mil muertos en España. En *Tiempo de Historia*, 41, pp. 36-47.
 Hobsbawm, E. J. (1972). The Social Function of the Past: some questions. En *Past and Present*, 55, pp. 3-17.
 Jelin, E. (2003). *State Repression and the Labors Memory*. Minneapolis: University of Minnesota.
 Juliá, S. (2003). Echar al olvido. Memoria y amnistía en la transición. En *Claves de Razón Práctica*, 129, pp. 14-25.
 Le Goff, Jacques. (2001). Prefacio. En J. Goody. *La familia europea: ensayo histórico-antropológico*. Barcelona: Crítica.

- Martín, J. A. (2008). La Ley que rompió el silencio. En J. A. Martín y R. Escudero I (eds.). Derecho y memoria histórica. Madrid: Trotta.
- Molinero, C. (2003). Introducción. En C. Molinero; J. Sobrequés y M. Sala (coords.). Una inmensa prisión. Los campos de concentración y las prisiones durante la Guerra Civil y el franquismo. Barcelona: Crítica.
- Molinero, C. (2006). Lugares de memoria y políticas de memoria. En F. Gómez (dir.). El derecho a la memoria. Bilbao: Alberdania.
- Navarro, V. (2002). Bienestar insuficiente, democracia incompleta. Sobre lo que no se habla en nuestro país. Barcelona: Anagrama.
- Nora, P. (1984). Entre Mémoire et Histoire. En P. Nora (dir.). Le lieux de mémoire. Vol. I: La République. París: Gallimard.
- Núñez, M. (coord.) (2009). La gran represión. Los años de plomo del franquismo. Barcelona: Flor de Viento.
- Peiró, I. (2017). En los altares de la patria. La construcción de la cultura nacional española. Madrid: Akal.
- Preston, P. (2011). El holocausto español. Odio y exterminio en la Guerra Civil y después. Barcelona: Debate.
- Reig, A. (2017). La crítica de la crítica. Inconsecuentes, insustanciales, impotentes, prepotentes y equidistantes. Madrid: Akal.
- Ricoeur, P. (1999). Lectura del tiempo pasado: memoria y olvido. Madrid: Universidad Autónoma de Madrid.
- Rodrigo, J. (2008). Hasta la raíz. Violencia durante la Guerra Civil y la dictadura franquista. Madrid: Alianza.
- Sánchez-Ostiz, M. (2014). La sombra del escarmiento (1936-2014). Pamplona: Pamiela.
- Torrús, A. (2013, julio 12). España impide a los historiadores investigar en sus archivos. Público. Disponible en: <https://www.publico.es/espana/espana-impide-historiadores-investigar-archivos.html>
- Vinyes, R. (2010). Las políticas públicas de reparación y memoria en España. En: J. Babiano (ed.). Represión, derechos humanos, memoria y archivos: una perspectiva latinoamericana. Madrid: Fundación 1º de Mayo

Sentidos subjetivos en una víctima del conflicto armado colombiano¹

Subjective senses in a victim of the Colombian armed conflict.

José Geovanny Pavas Cerón 

Pontificia Universidad Javeriana
pavasj@javeriana.edu.co

Álvaro Díaz Gómez 

Universidad Tecnológica de Pereira
adiaz@utp.edu.co

Resumen

La presente investigación se realizó con un enfoque cualitativo y cohorte interpretativa, lo que permitió asumir el testimonio narrativo de una víctima del conflicto armado colombiano en el corregimiento de Santa Isabel, César; para indagar y construir a partir de él los sentidos subjetivos que le son propios. Se desarrolló una entrevista profunda con uno de los líderes comunitarios del corregimiento de Santa Isabel, él asumió este rol en un escenario de resistencia y en un periodo de altas olas de violencia social dirigidas hacia la población civil por parte de actores armados. Se evidencian cuatro configuraciones subjetivas con sus respectivos sentidos subjetivos: la muerte (asesinato de vecinos y miembros de la comunidad, muerte del padre), la desconfianza y temor (hacia las instituciones), las prácticas sociales (familia, liderazgo en la Junta de Acción Comunal), y la zozobra (en el territorio). Se reconoce cómo en condiciones adversas el sujeto se esfuerza para ser, para hacerse.

Palabras Clave: Sentidos subjetivos, configuración subjetiva, subjetividad, víctima, conflicto armado.

Abstract

The present research is of qualitative approach of interpretive cohort that allowed to assume the narrative testimony of a victim of the Colombian armed conflict in the corregimiento de Santa Isabel, César; to dig in and build from him, the subjective senses that are his own. For this, an in-depth interview was developed with one of the community leaders of the San Isabel corregimiento, he assumed this role in a scenario of resistance and in a period of high waves of social violence directed towards the civilian population of part of armed actors. Four subjective configurations are evident with their respective subjective senses: death (murder of neighbors and community members, death of the father), distrust and fear (towards institutions), social practices (family, leadership in the Communal Action Board) zozobra (in the territory). It is recognized as in adverse conditions, the subject stands to be, to be made.

Keywords: subjective senses, subjective configuration, subjectivity, victim, armed conflict.

Artículo: Recibido el 4 de marzo de 2019 y aprobado el 15 de octubre de 2019

Cómo citar este artículo:

Pavas, J. G. & Díaz G., A. (2019). Sentidos subjetivos en una víctima del conflicto armado colombiano. *Reflexión Política* 21(43), pp. 51-61. doi: 10.29375/01240781.3533

¹El presente texto se deriva de las investigaciones: Sentidos subjetivos emergentes en una víctima del conflicto armado colombiano; y, El laboratorio de paz educativo como propuesta para la formación de sujetos políticos. Código: 1- 19- 3 Inscrito ante la vicerrectoría de investigaciones, innovación y extensión de la Universidad Tecnológica de Pereira.

Introducción

A lo largo de su historia, Colombia ha sufrido guerras que han dejado consecuencias no solo económicas y políticas, sino también humanas, sociales y culturales, tanto para los sectores combatientes como para los no combatientes (Macías, Mendoza, León, Riveros, Vera, Bernal, & Reyes, 2018). Estos últimos, que son expresión de la sociedad civil, sufren las consecuencias psicosociales del desplazamiento, el despojo de sus tierras, la pérdida de sus vidas, la estigmatización social por parte de los sectores armados, quienes los señalan de ser auxiliares del bando contrario (Correa y Rueda, 2000; Bello, 2017; Sacipa, 2003).

En Colombia se conformaron diversos grupos al margen de la ley, entre los que se encuentran el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Movimiento diez y nueve de abril (M-19), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Ejército del Pueblo (FARC-EP), el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC); estos tres últimos tuvieron una mayor incidencia en el conflicto armado colombiano, lo que evidenció un incremento de su presencia y la violencia en diversas zonas estratégicas de la geografía colombiana.

A raíz de esta violencia, se encuentran registradas como víctimas del conflicto armado colombiano 8.910.526 personas (Registro Único de Víctimas, 2019) de las cuales 343.427 se encuentran registradas en el Departamento del Cesar. Sin embargo, pese a la cifra de víctimas del conflicto armado colombiano, son pocos los trabajos que se han realizado con el objetivo de conocer las implicaciones a nivel de la subjetividad, la configuración subjetiva y el sentido subjetivo (Meertens, 2000; Demera, 2007; Bello, 2017), de allí la importancia de la presente investigación que pretende conocer los sentidos subjetivos que emergen en una víctima del conflicto armado.

Ahora bien, el corregimiento de Santa Isabel pertenece al municipio de Curumaní, el cual limita por el norte con el municipio de Chiriguaná, por el oriente con el departamento de Norte de Santander y la República de Venezuela, y por el sur con el municipio de Pailitas (Alcaldía de Curumaní, 2008). Debido a su ubicación geográfica, el municipio de Curumaní presentó una alta presencia de actores armados, como el frente 41 de las FARC, el frente Camilo Torres del ELN y las Autodefensas Campesinas del Sur del Cesar (AUC). Lo anterior generó hechos victimizantes como homicidios, desplazamiento forzado, y ataques contra la población civil, esto ubicó a Curumaní entre 1997 y 2001 como uno de los municipios con un nivel de homicidios por encima del promedio nacional y departamental (Arias, 2009)

Hablar de los costos psicosociales de la guerra (Correa y Rueda, 2000; Bello, 2017; Sacipa, 2003) implica reconocer el homicidio y el desplazamiento como estrategias de los grupos guerreros, a través de los cuales la población civil abandona su condición de sujetos de poder y de derechos, incrementando su influencia hasta la eliminación de cualquier tipo de organización social, lo que trae consigo y como consecuencia para estos, reacciones emocionales de miedo, angustia, tristeza, incertidumbre, desesperanza, sentimientos de pérdida con relación a la muerte de seres queridos, que, en cuanto a cargas afectivas, se expresan en somatizaciones corporales tales como dolores de cabeza, dificultades para dormir y alimentarse.

Correa y Rueda (2000) sugieren que en las víctimas del conflicto armado suelen ser frecuentes las manifestaciones de ira, por lo que su tolerancia es disminuida en situaciones difíciles, siendo visible un daño en el tejido familiar y social. Lo anterior se instaura en sujetos concretos (subjetividad individual) y se expresa con reacciones de diverso orden a nivel colectivo (subjetividad social).

González Rey (2008) propone el concepto de subjetividad social como un sistema de producciones subjetivas que se instauran en los sistemas de relaciones entre los sujetos que comparten un mismo contexto².

Esa producción subjetiva es producto de las dinámicas que se organizaron en el curso del tiempo, esto generó sentidos subjetivos que se configuran en torno a códigos, valores dominantes y relaciones de poder, que a su vez configuran de diferentes formas otros espacios y sistemas de relaciones, donde

²El presente artículo se enmarca en esta perspectiva denominada histórico cultural compleja. Lo anterior, dado que asume que el sujeto se constituye autopiéticamente, no es estático, y se desdobra en las dimensiones simbólico afectiva.



lo que ocurre en cada uno de ellos -la escuela, el grupo informal y la familia- está alimentado por producciones subjetivas de otros espacios sociales. Los sentidos subjetivos y las configuraciones subjetivas son producciones que tienen lugar en el curso de la vida social y cultural, pero que no son un reflejo de esos procesos, no están determinadas entre sí.

Las configuraciones subjetivas son una producción que cada cual realiza sobre una experiencia vivida, en la cual el sistema, el contexto y los desdoblamientos de la acción de la persona son inseparables. Cualquier momento de la historia del sujeto puede aparecer como un elemento de sentido de su configuración subjetiva, por lo que la experiencia vivida, sea esta directa o indirecta, incidirá en la forma en que se van integrando nuevas configuraciones de sentido.

Cuando se introdujo la categoría de sentido subjetivo (González Rey, 1995), nos propusimos superar la reducción del sentido subjetivo a la palabra, y se definió como la expresión simbólico emocional de la realidad en sus múltiples efectos, directos y colaterales, sobre la organización subjetiva actual del sujeto y de los espacios sociales en que aquel actúa. (González Rey, 2010, p.12)

Al hablar de sentidos subjetivos se plantea estos como “la relación inseparable entre lo simbólico y lo emocional, donde uno evoca al otro sin ser su causa” (González Rey, 2010, p. 246). Y se adiciona “El concepto de sentido subjetivo está en la base de una propuesta sobre la subjetividad en una perspectiva histórico-cultural” (González Rey; 2008, 2011), por lo que en su caracterización se asumen así: a) ser entendidos como una unidad subjetiva cuyo foco, en lugar de estar situado en la relación entre la palabra y los elementos psicológicos de la conciencia, como en su momento afirmó Vygotsky, está en relación (es una unidad) con los procesos simbólicos y emocionales; b) reconocer que todo el material simbólico emocional que los constituyen son producidos con base en la experiencia de vida de las personas; c) no ser operaciones que se interiorizan tal cual ocurren, por el contrario, emergen como producciones que resultan de la interrelación entre las configuraciones subjetivas en un campo social y los sentidos subjetivos que emergen de las acciones y procesos vividos por el sujeto en ese espacio. d) asumir que la emergencia de uno de ellos evoca al

otro sin convertirse en su causa; e) formar infinitas cadenas con diversas formas de expresión según lo histórico y contextual en que el sujeto se encuentre; f) expresar la inmersión del sujeto en el mundo mediante un proceso de permanente desarrollo con múltiples desdoblamientos e independencias de los elementos que le dieron origen; g) no son contenidos idénticos, factibles de repetirse en diferentes acciones de la persona; h) ser únicos, representan aquella unidad que emerge en contexto y que es resultado de la unión entre varias configuraciones de la personalidad en un momento concreto; i) presentar una tensa integración entre las configuraciones subjetivas ya constituidas y las que se encuentran en desarrollo en el curso de su acción; j) generar una multiplicidad de efectos colaterales que se asocian a nuevas producciones de sentido subjetivo

Quienes viven experiencias victimizantes y con ello desplazamiento interno, entran en juego sentidos subjetivos diferenciados a partir de las configuraciones subjetivas que se desarrollan en historias de vida particulares. No podría decirse que en las 8.910.526 víctimas de desplazamiento forzado (Registro Único de Víctimas; 2019) se desarrollan las mismas producciones subjetivas. Por el contrario, en cada una de ellas entran en juego procesos simbólico-emocionales en relación con condiciones étnicas, raciales, de género o clase social particulares. Por ello la necesidad de investigar fenómenos como el conflicto armado desde las singularidades de quienes hayan sufrido los hechos victimizantes.

1. Método

La presente investigación se enmarcó en un enfoque cualitativo dada la naturaleza del fenómeno social y el tipo de pregunta/problema que se abordó, lo que permitió asumirlo desde una perspectiva narrativa e interpretativa, donde la importancia no radica en el número de historias o testimonios recolectados, sino en la densidad de la narrativa y el sentido teórico que se derive de ello (Creswell, 2007).

Las narrativas se pueden abordar de diferentes maneras, pero todas ellas privilegian el discurso mediante el cual el sujeto se enuncia y con ello explicita su subjetividad. Así, tenemos la correspondencia, los diarios íntimos, las memorias, que según Laclau (2005) corresponden a maneras de escritura de la modernidad, donde se asumía la

existencia de un sujeto autónomo, autocentrado y estable que le daba anclaje a la realidad. También se cuenta con los relatos de vida, las historias de vida, las autobiografías y las entrevistas. Estas, en cuanto formas autobiográficas son una expresión de la postmodernidad. Se caracterizan porque el sujeto se asume descentrado, constituido desde diversas estrategias discursivas de autorepresentación a partir de su otredad, donde la enmarcación del diálogo le da sentido a su discurso, por lo que el sujeto se constituye a través de este, (Arfuch, 2005)

Este enfoque cualitativo considera la producción del conocimiento de manera constructiva y dialógica, donde lo singular es un referente para la producción de modelos teóricos (González Rey, 1997; Díaz, González Rey, y Arias, 2017)

La pregunta de conocimiento que orientó la investigación – y por ende el argumento central del presente artículo- fue la siguiente - ¿Qué sentidos subjetivos emergen en una víctima del conflicto armado colombiano en el corregimiento de Santa Isabel, Cesar? Esta se desdobra en unos objetivos que la direccionan así: conocer los sentidos subjetivos que emergen en una víctima del conflicto armado colombiano en el corregimiento de Santa Isabel, Cesar; interpretar³ cómo se configuran los sentidos subjetivos que emergen en una víctima del conflicto armado en el corregimiento de Santa Isabel, Cesar.

1.1. Procedimiento

La andadura investigativa mediante la cual se desplegó el enfoque asumido se logró gracias a la empatía general que se estableció desde la vivencia cotidiana que vivió uno de los investigadores durante seis meses en el marco de un proyecto de intervención comunitaria que se implementó en el corregimiento donde habita el participante. Tal andadura se expresa en las siguientes seis fases.

1.1.1. Selección del participante y socialización de la propuesta

El participante de la presente investigación se selecciona por conveniencia a partir de los siguientes criterios: a) ser víctima del conflicto armado colombiano; b) haber residido en el corregimiento de Santa Isabel, César entre 1990 y 2006, periodo en el que ocurrieron gran

parte de los hechos victimizantes; c) participación y liderazgo comunitario; d) disponibilidad. A partir de ello se selecciona un hombre de treinta y dos años, miembro activo de la Junta de Acción Comunal, quien además la lideró como presidente entre el 2004 y el 2012. Posteriormente, se le presenta el respectivo protocolo con objetivos, esbozo metodológico, criterios éticos, uso y devolución de la información y consentimiento informado.

1.1.2. Selección de técnicas para la recolección de la información

Como en la indagación de la subjetividad interesa que el sujeto se narre (Arfuch, 2005; Sautu, 2004) se eligieron dos técnicas; la primera corresponde a la línea del tiempo, en la que se representan de manera gráfica o simbólica recuerdos que se asocian a hechos significativos de la vida de acuerdo con una idea generadora, registrándolos sobre una línea en la que se demarcan los hitos temporales propuestos por el participante. La segunda corresponde a la entrevista a profundidad, mediante la cual se busca conocer los acontecimientos más significativos de la vida del entrevistado y las expresiones subjetivas derivadas de estas experiencias

1.1.3. Construcción de instrumentos

1.1.3.1. Línea de tiempo y Guion conversacional

Para el desarrollo de la línea del tiempo se hizo la siguiente pregunta orientadora ¿Qué acontecimientos positivos o negativos han sido importantes en su vida durante el periodo 1990- 2006? A partir de este dispositivo se empieza a conversar con el habitante para ampliar los hitos que allí ha consignado, resultando al final cuarenta y cuatro preguntas que han emergido de dicho diálogo. Es de precisar que, por la condición misma de la Técnica, las preguntas no se formulan a priori, sino que estas surgen en la procesualidad de la interacción narrativa profundizando en aspectos relacionados con las configuraciones subjetivas que se constituyen en el contexto del conflicto armado colombiano.

1.1.3.2. Guion para la entrevista a profundidad

A partir de la anterior narrativa se realizó la construcción de un guion para la entrevista a

³Desde el enfoque cualitativo no existe – para el caso de lo social- lo objetivo, sino un proceso de construcción intersubjetivo de la realidad, por lo que en el proceso de interpretación no se da la relación sujeto -objeto. De esta manera, la investigación narrativa -de forma particular como ocurre en el presente caso- en la que se hace uso de la entrevista a profundidad, no tiene una acción instrumental y aséptica, la lectura del texto genera identidad y emoción con lo que allí está escrito, que es expresión de una vida en horizonte colectivo. Pero se debe tomar distancia reflexiva para conocer las novedades, las líneas de fuga que la entrevista nos ofrece.



profundidad orientada por las siguientes preguntas, ¿Cómo se vinculó a la junta de acción comunal?, ¿Cómo se vinculó a la lucha por los derechos de la comunidad?, ¿Cómo se vinculó a la lucha por los derechos de las víctimas? De éstas, se desprendieron ocho nuevas ideas generadoras que permitieron una mayor información sobre las vivencias subjetivas constitutivas de la vida del sujeto.

1.1.4. Recolección de la información

En el desarrollo de esta fase se realizaron encuentros breves de entre cinco y diez minutos con el fin de generar condiciones para el desarrollo de los procesos conversacionales, se acordó el lugar (su casa/lugar de trabajo) y los tiempos (35 y 55 minutos) para la ampliación de la entrevista. Estas fueron grabadas y luego transcritas para contar con el texto narrativo que permitiera su análisis.

1.1.5. Categorización de las narrativas

La producción de conocimiento no es un acto mecánico, ni el desarrollo de una receta. Es, sobre todo, un proceso de pensamiento, el despliegue del pensar, donde el investigador creativa y novedosamente cruza sus referentes teóricos con los hallazgos empíricos (las narrativas lo son si las asumimos no como la verdad objetiva, el número, sino como el dato a trabajar), esto coincide con el planteamiento respecto de que “la información la producimos, por eso, no es solo recolección de datos como dice la investigación empírica, sino que es proceso de producción de significados” (Díaz, González Rey, & Arias, 2017, p.134). Por eso, el texto narrativo es leído varias veces, reconociendo su tono, su contenido y nominando cuatro ideas gruesas (configuraciones subjetivas), la muerte, la desconfianza y el temor, las prácticas sociales y el territorio, estas se expresan en perspectiva, personal, familiar, y social. ¿De dónde sale tal clasificación?, en principio de la lógica misma de la narrativa obtenida mediante la línea de tiempo y la entrevista a profundidad, esto se acompaña del trabajo intelectual que realiza quien categoriza y logra ver las densidades y opacidades que allí se presentan para destacar aquello que surge como novedad.

Por ello en las acciones investigativas no

hay conocimiento a priori, este surge desde el trabajo intelectual del investigador quien da cuenta de la particularidad de su andadura, es decir, de la reconstrucción de su método. En tal sentido encontramos que “en él estamos nosotros, están nuestros prejuicios, está todo; la ciencia es un fragmento de vida humana, no se puede ser aséptico en relación con ella. Esto es lo que se ha intentado y en lo que nos han formado históricamente. (Díaz, González Rey, & Arias, 2017, p.134)

Dado lo anterior, en la presente experiencia, así como se construyeron los instrumentos para la recolección de la información, se hizo con respecto a la categorización de las narrativas obtenidas. Teniendo las configuraciones subjetivas se seleccionan, y en una lectura de segundo y tercer orden de profundidad se reconocen ideas finas que son clasificadas en seis sentidos subjetivos así: asesinato de vecinos y miembros de la comunidad; muerte del padre; desconfianza y temor hacia las instituciones; prácticas sociales y familiares; liderazgo en la Junta de Acción Comunal; Zozobra en el territorio.

Teniendo estos referentes se elaboró una matriz de análisis, en el eje horizontal se incluyeron las nominaciones de las configuraciones subjetivas, y en el eje vertical las correspondientes a los sentidos subjetivos. Esto sirvió como “marco” para consignar de manera más amplia, la narrativa que daba cuenta de ellos como expresión de la subjetividad.

1.1.6. Análisis de la información

Es necesario tener en cuenta que en la entrevista a profundidad quien narra lo hace

(...) desde su subjetividad, pero es incapaz de interpretarla porque para eso tienen que existir el conocimiento científico; un encuadre desde la ciencia; los recursos de significación que permitan acompañar en su continuidad las brechas que el sujeto en primera persona no ve; que inclusive el investigador no ve de forma transparente. Esto también desdogmatiza la ciencia porque no sacraliza el lugar del investigador, quien también está preso de aquello que Freud llamaba mecanicistamente cotransferencia, pero que hoy vemos como la producción que hago del otro a través de mi subjetividad. De no ser así, lo único que existiría sería la objetividad. (Díaz, González Rey, & Arias, 2017, p. 136)

Por ello, una vez significadas las configuraciones subjetivas y los sentidos subjetivos, se procedió a interpretarlos y dotarlos de sentido teórico, lo que “le permite al investigador configurar la intención discursiva más potente que cualquier fenómeno estudiado puede otorgar: la interpretación” (Bermúdez, 2017) en cuanto ejercicio de pensamiento propio de los procesos investigativos.

2. Resultados

A continuación, se presentan los sentidos subjetivos configurados desde la investigación dado que “yo no deduzco tu subjetividad, la tengo que construir en espacios que no están explícitos dentro de la narrativa... No es describir lo que dices, sino construir a partir de cómo lo dices” (Díaz, y González Rey, 2005) por lo que se presenta un despliegue interpretativo de la narrativa presentada por el habitante que participa del proceso de indagación y que se expresa – como se ha planteado previamente – en seis sentidos subjetivos.

2.1 Primer sentido subjetivo: asesinato de vecinos y miembros de la comunidad

La interacción es una forma por excelencia mediante la cual se construyen relaciones de comunidad y vecindad en espacios geográficos como la vereda o el corregimiento. Quienes en ellas habitan, constantemente se encuentran, intercambian y comercializan sus productos y espacios simbólico/emocionales. Por lo tanto, el asesinato de uno de los vecinos es sentido, no solo en el plano individual por sus familiares cercanos, sino que es un acontecimiento comunal que afecta la subjetividad social y los sentidos subjetivos de sus integrantes, dadas las acciones de violencia protagonizada por actores armados.

“(…) la violencia no paró, la violencia no tuvo pare aquí. Claro que no íbamos a decir que todos los días había un muerto y enfrentamientos, pero entonces eran cortos los tiempos en que no, porque te estoy hablando de los acontecimientos más resaltables, porque si hablamos de muerte, hubo muertes selectivas, casos donde se mataba una persona, se mataban dos tres personas, que de esos no estamos hablando, había desaparición, que de eso no estamos hablando (...) la violencia

no paró, la violencia no paró, hasta el año 2005 que es donde ya se da la desmovilización de las autodefensas”.^{E1}

Como se aprecia, la violencia no se reduce a su expresión más radical de asesinato del otro, sino que de manera rizomática y como procesualidad, se materializa en enfrentamientos entre los actores armados, lo que afecta a la población civil; desapariciones de pobladores señalados por los bandos contrincantes de enemigos; desplazamientos productos de las anteriores acciones, que si bien no son prácticas diarias, sí son frecuentes, volviéndose significativas y características de las dinámicas del corregimiento, por lo que se “generan consecuencias de carácter no sólo económico y político, sino también psicosocial y cultural en la vida de las personas, las familias y las comunidades, a causa del maltrato psicológico al que son expuestas” (Sacipa, 2003, p. 51).

2.2 Segundo sentido subjetivo: muerte del padre

Según Camaño, Vergara & Montes (2013) al presentarse hechos victimizantes que afectan la estructura familiar, al reducirlas, dividir las o descompensarlas, suele presentarse deterioro de las redes afectivas y comunitarias. En el presente caso, el asesinato del padre convierte la familia del sujeto en monoparental, generando sentidos subjetivos relacionados con la unidad familiar, los cuales se presentan de la siguiente manera:

“Claro, nosotros éramos más unidos, estábamos juntos los 6 hermanos, mi papá y mi mamá, eso nos desintegró (...) a medida del tiempo fueron creciendo y cada quien fue agarrando su camino (...) cuando pasan estos casos la familia, eh cambian, cambian los pensamientos, porque de pronto mis hermanos a temprana edad comenzaron a desprenderse, a irse, ya querían, querían depender como de sí mismos, entonces comenzaron a trabajar desde muy joven, entonces eso hizo que toda nuestra proyección, por lo menos, mi papá, en ese momento que mi papá fallece él tenía proyecciones y eso, nos cortó todo”.^{E1}

Las producciones subjetivas –dado el asesinato del padre– se reformulan. Emerge en los miembros de la familia la necesidad de independencia y emancipación, por lo que la unidad familiar se va desvaneciendo, las metas y



proyecciones que se tenían a nivel familiar pasan a un segundo plano.

Al respecto, autores como Jiménez y Parra (2010) plantean que a raíz del conflicto armado se generan alteraciones, transformaciones y resignificaciones sobre los referentes con los cuales se construyen identidades a nivel individual, familiar y social. De esa manera, el rol de hijo, hermano, niño o adolescente se va transformando y reconfigurando hacia una nueva dinámica de vida.

Por otro lado, en la subjetividad humana constantemente ocurren desdoblamientos e independencias de los sentidos y configuraciones subjetivas propios de la historicidad de la vivencia de cada individuo, por lo que se reconfiguran constantemente las producciones subjetivas.

“La muerte de mi papá se da por mala información de otras personas, quienes lo acusaban que era colaborador de las autoridades, de las leyes en ese momento, y eso llegó, o sea esa mala información fue dada al grupo, a la organización de los Elenos y ellos fueron los que le dieron muerte, pero nosotros hasta el día de hoy creemos que nuestro padre fue inocente, inocente de todo lo que lo acusaron”.^{E1}

Como se aprecia, se configura la imagen del padre como un sujeto inocente que encontró la muerte de manera injustificada en un contexto en el cual la violencia no discrimina. Por lo tanto, nadie se encuentra a salvo. De esa manera, en cuanto el padre es asesinado aun siendo ajeno a grupos y organizaciones al margen de la ley, se van configurando sentidos subjetivos asociados al temor y a la zozobra dadas las condiciones de violencia que se viven.

2.3 Tercer sentido subjetivo: desconfianza y temor hacia las instituciones

Gonzales Rey (1993) hace alusión al concepto de subjetividad social como aquel sistema de configuraciones subjetivas que se producen en las distintas instancias de la vida social mediante instituciones, grupos sociales y familiares, los cuales constituyen la red de lo social.

“(…) No solamente con miembros de la comunidad, sino con las mismas autoridades, por lo que vieron nuestros ojos, por lo que nosotros pudimos presenciar, no se contaba con la autoridad (...) nosotros llegamos un momento en que ni contábamos con policía, ni contábamos con

ejército, porque estando el ejército aquí y con apoyo del mismo ejército, fue que ocurrió la masacre en la vereda lamas verdes (...) eso nos llevó a nosotros a no tener confianza, a no tener confianza, o sea nosotros perdimos la confianza en el ejército y la misma policía”.^{E1}

Teniendo en cuenta que la subjetividad humana se encuentra configurada por producciones simbólico-emocionales que surgen de acciones y acontecimientos, estas actuaciones de la fuerza pública fueron significativas para los habitantes de este corregimiento. El ejército y la policía simbolizan la presencia armada y la fuerza legítima del Estado para velar por la seguridad de la comunidad, pero desde sus actuaciones contra la población civil, la figura del Estado como ente encargado de la satisfacción de derechos pierde legitimidad.

“(…) Cuando uno ve que se le niega el apoyo a la comunidad, se le niega el apoyo a un pueblo, cómo podemos tener confianza en las instituciones, cuando uno se está dando cuenta, uno es testigo presencial de lo que están haciendo (...) había temor, o sea no se hacían denuncias (...) había temor, todos esos años fue un silencio”.^{E1}

González Rey (2008) plantea que producciones subjetivas hacia espacios sociales como la familia, la comunidad y los grupos informales se entrelazan entre sí, constituyendo la red de la subjetividad social. De esa manera, sentidos subjetivos asociados al temor y a la desconfianza no se dirigen solo hacia la fuerza pública, también trascienden a instituciones del estado encargadas de recibir denuncias sobre vulneraciones contra la población civil.

2.4 Cuarto sentido subjetivo: prácticas sociales y familiares

Los sentidos subjetivos que se configuran producto del conflicto armado evidencian, además de afectaciones físicas, consecuencias psicológicas como los sentimientos de pérdida y desarraigo de tradiciones familiares cargadas de expresiones simbólicas y emocionales; por ejemplo, las fiestas decembrinas, las vacaciones de mitad de año, o el desarrollo de prácticas deportivas y culturales. La violencia partió en dos las dinámicas de la comunidad, veamos:

⁴Apelativo utilizado para referirse al Ejército de Liberación Nacional (ELN).

^{E1}Entrevistado

“En cualquier tiempo se hacían los paseos en familia y con amigos, se salía a las quebradas, donde había buenos sitios para uno recrearse y hacer comida, todo eso se perdió, las prácticas deportivas, igual, se trata de hacerlas, pero no como antes, qué podemos decir, que la violencia partió ese tipo de cosas buenas que se veían en la comunidad”.^{E1}

Al respecto, Téllez (2010) plantea que los espacios y escenarios comunitarios se llenan de sentido a partir de las relaciones que ocurren en ellos, los cuales, a su vez, permiten la construcción de experiencias cotidianas, en las cuales existen prácticas colectivas que nutren y afianzan las relaciones humanas y comunitarias. De esa manera, espacios anteriormente utilizados como lugares de encuentro socio familiar, como ríos o quebradas, cargados de producciones subjetivas de pertenencia e identidad hacia el territorio, son resignificadas en medio de la violencia. Pasan a considerarse como lugares y prácticas riesgosas para amigos o familiares. Una vez cesa la violencia vuelven a realizar estas prácticas; sin embargo, ya no tienen la incidencia y significado que tenían anteriormente, evidenciando rupturas a nivel del tejido social comunitario.

2.5 Quinto sentido: liderazgo en la Junta de Acción Comunal

Autores como Correa y Rueda (2000), sostienen que una de las estrategias de los guerreros es lograr que la población civil abandone su condición de sujetos de poder y sujetos de derecho, incrementando así su influencia. Pero frente a esto siempre se presenta la opción de la resistencia y la participación social. En el presente caso, a raíz de las intimidaciones contra aquellos que ejercían el liderazgo en la comunidad, se generan procesos de respaldo hacia la junta de acción comunal como la única instancia organizativa capaz de oponerse a los atropellos del Estado y los grupos armados ilegales, así lo dice el entrevistado.

“Después de la soledad que vivíamos del desplazamiento, que éramos pocas personas, sentíamos el impulso dentro de sí por no dejar caer la junta, una junta de muchos años, se temía que la junta desapareciera y en esa momento nadie se le querían meter a liderar desde la junta y representar desde la comunidad porque había temor, los líderes en ese momento trabajan pero lo hacían con mucho

temor a la presión de los grupos violentos, inclusive muchos líderes comunales perdieron la vida a raíz de su liderazgo y la defensa que hacían por su territorio”.^{E1}

González Rey (2016) plantea al sujeto como un agente activo, generador de alternativas subjetivas frente a lo que vive. Desde allí se reconoce que – en este caso- las víctimas trascienden el ser simples receptores de prácticas y estructuras sociales, configurando nuevos sentidos subjetivos que constituyen los momentos procesuales de sus historias de vida, permitiendo la emergencia de potencialidades individuales (ejercicio del liderazgo) y su puesta en común en escenarios sociales (Junta de Acción Comunal) como se aprecia en la siguiente narrativa del entrevistado

“Nosotros viendo la necesidad y que nadie recién quería medírsele a representar a la comunidad desde la junta de acción comunal, nosotros nos le medimos en medio del conflicto (...) nosotros por lo menos desde la JAC, era un medio de decirle a la comunidad que guardáramos la esperanza, que Santa Isabel tendría su momento de volver a levantarse, de poder surgir”.^{E1}

2.6 Sexto sentido subjetivo: zozobra en el territorio.

El territorio es un espacio que se valora simbólicamente como zona de refugio, medio de subsistencia y de recursos económicos. El territorio representa un sitio de apego afectivo, símbolo de pertenencia integrado a los sistemas culturales (Giménez 1996). Durante el conflicto armado, el despojo del territorio se convierte en una estrategia de guerra de los grupos armados, esto con el fin de aumentar su control territorial, desarticular las bases sociales e intimidar a la población civil.

“Seguía el conflicto, nos fuimos a la ciudad de Valledupar, de donde es mi esposa, pero muy difícil para mí porque como te decía no adaptado al ambiente de la ciudad (...) porque fue muy difícil, no nos pudimos adaptar (...) siempre hemos sido una familia de vivir este ambiente, familia de pueblo, del campo, no hemos sido personas de vivir el ambiente de ciudad (...) eso hizo que nos devolviéramos y entonces enfrentar esa situación porque la zona todavía estaba muy, entonces ehh uno como que se adaptó a esa situación, ese ambiente de violencia, en medio del miedo y todo normal, nos adaptamos a ese ambiente”.^{E1}



Los sentidos subjetivos construidos respecto del territorio se revisten de una carga simbólica emocional, al constituirse como un espacio que representa para la familia un medio de trabajo y subsistencia. De esa manera, la ciudad es algo extraña, ajena, cargada de una emocionalidad de desadaptación, contrariedad y malestar. Jiménez y Parra (2010) han evidenciado en poblaciones víctimas del conflicto una división en la historia de los territorios a partir de dos momentos: el primero, antes de la guerra; asociado a paz, tranquilidad, producción, unión familiar y solidaridad. El segundo, después de la guerra; significado como extraño, ajeno, que es tachado, marginado y rechazado.

Aun así, y aunque continúa la condición de violencia, dados los procesos de subjetivación y de despliegue de nuevas configuraciones y sentidos subjetivos se realizan procesos de adaptación para vivir en medio de estas prácticas.

En investigaciones como las realizadas por Sacipa (2003) con poblaciones víctimas del conflicto armado se encuentran -a nivel emocional- reacciones como angustia, tristeza, incertidumbre y desesperanza. En este mismo sentido, Camaño, Vergara & Montes (2013) reportan respuestas como miedo, dificultades para dormir, ansiedad y depresión. Por su parte, Ibáñez & Velásquez (2006) han encontrado en poblaciones víctimas del conflicto, la aparición de reacciones emocionales de temor e inseguridad frente a la integridad física y psicológica, la desestructuración brusca de la vida cotidiana, debido a la ausencia de referentes habituales como el trabajo, el hábitat, las relaciones sociales y familiares, por lo que las producciones subjetivas emergentes se expresan desde producciones simbólico- emocionales como el temor y la angustia. En la presente investigación se reconocen como efecto de la violencia, sentidos subjetivos de zozobra como proceso integrador de las anteriores expresiones emocionales.

“La zozobra, si claro, nosotros todos los días que amanecía uno siempre estaba pensando en eso, porque nosotros eeh había presencia de autodefensas y había presencia en la zona de guerrilla, entonces era un conflicto muy vibrante (...) momentos donde uno tenía que agarrar a las niñas de la mano porque ellas querían salir corriendo (...) en muchas veces nos tocó salir a dormir a sitios, fincas, a escondernos, porque o sea el miedo nos llevó a todo eso, desde muy temprana edad mis hijos comenzaron a saber lo que es sentir miedo, el temor a la violencia”.^{E1}

La Zozobra, como estado de ánimo generalizado, se vive cotidianamente ante lo impredecible de las acciones de los protagonistas directos del conflicto armado, y lleva a asumir comportamientos espontáneos de protección, huida, escondite o camuflaje, junto con los integrantes más indefensos de su núcleo familiar. Estos acontecimientos violentos arrasan consigo a la población civil sin ninguna diferenciación, tornándose en hechos significativos que generan sentidos subjetivos característicos de la subjetividad en el curso de esas acciones.

“Bueno, la afectación a las familias de Santa Isabel yo diría que tiene, que tuvo una gran dimensión porque, de estar tranquilo, de vivir en familia, de gozar, de aquellos bienes que poseía en ese momento cada familia, sus parcelas, sus propiedades, gozar de todo eso, gozar de la tranquilidad a pasar a vivir en zozobra, yo pienso que la afectación fue extrema”.^{E1}

Ibáñez & Velásquez (2006) han encontrado que los juegos, el lenguaje, las relaciones de poder, y la forma de percibir el mundo, están ligados a expresiones simbólicas propios del contexto de guerra. De ahí que, en muchos casos, como efecto psicosocial se valide la violencia - por encima del diálogo y la negociación- como medio de resolución de los conflictos.

Conclusiones

A la hora de estudiar los efectos del conflicto armado, es importante leerlo más allá de sus cifras, ahondar en sus cualidades, en la procesualidad constitutiva de la subjetividad. Para reconocer - como en el presente caso- producciones subjetivas derivadas de estos contextos, que se tornan en potenciales generadores de violencia o en esperanza de paz, según despliegues particulares de la subjetividad, en cuanto los sujetos tienen, desde la subjetividad, la posibilidad de optar por una u otra alternativa, mediante lo que Flórez (2015) denomina “tácticas de des-sujeción” y que entiende como un continuo acercamiento y alejamiento del poder.

Cada vez se reconoce más la importancia de las emociones en el despliegue de la política (Latorre, 2005; Nussbaum, 2014; Gómez, 2017). Las personas que viven en medio del conflicto armado van constituyendo su subjetividad a partir de producciones emocionales como la tristeza, la desesperanza, el miedo, el temor y la angustia, que en cuanto sentido subjetivo de zozobra se instaura

como producción subjetiva característica de su respectiva historia de vida, “las emociones dan sentido a las acciones de los sujetos, vehiculizan los procesos de solidaridad y también de conflictos” Arias (2017).

La subjetividad se configura no por la influencia directa de eventos y situaciones, sino por producciones subjetivas que de ellos se elaboran. Por eso, ante una misma situación de violencia se generan sentidos y configuraciones subjetivas diferenciadas, las cuales hacen necesaria la generación de espacios y mecanismos mediante los cuales las víctimas puedan manifestar lo que ha sido el conflicto armado a partir de sus subjetividades.

Como el despliegue de la subjetividad no se da en el vacío, adquiere importancia el vínculo que los sujetos construyen hacia el territorio, este más que un lugar físico, es un espacio simbólico emocional que se vive como refugio, medio de subsistencia, consecución de recursos económicos y de encuentros familiares (Muñoz, 2017; Reyes, 2017). Por lo que, cuando ocurren procesos de desplazamiento, se genera desestructuración de la vida cotidiana, lo que emerge producciones subjetivas de frustración, malestar, y desesperanza.

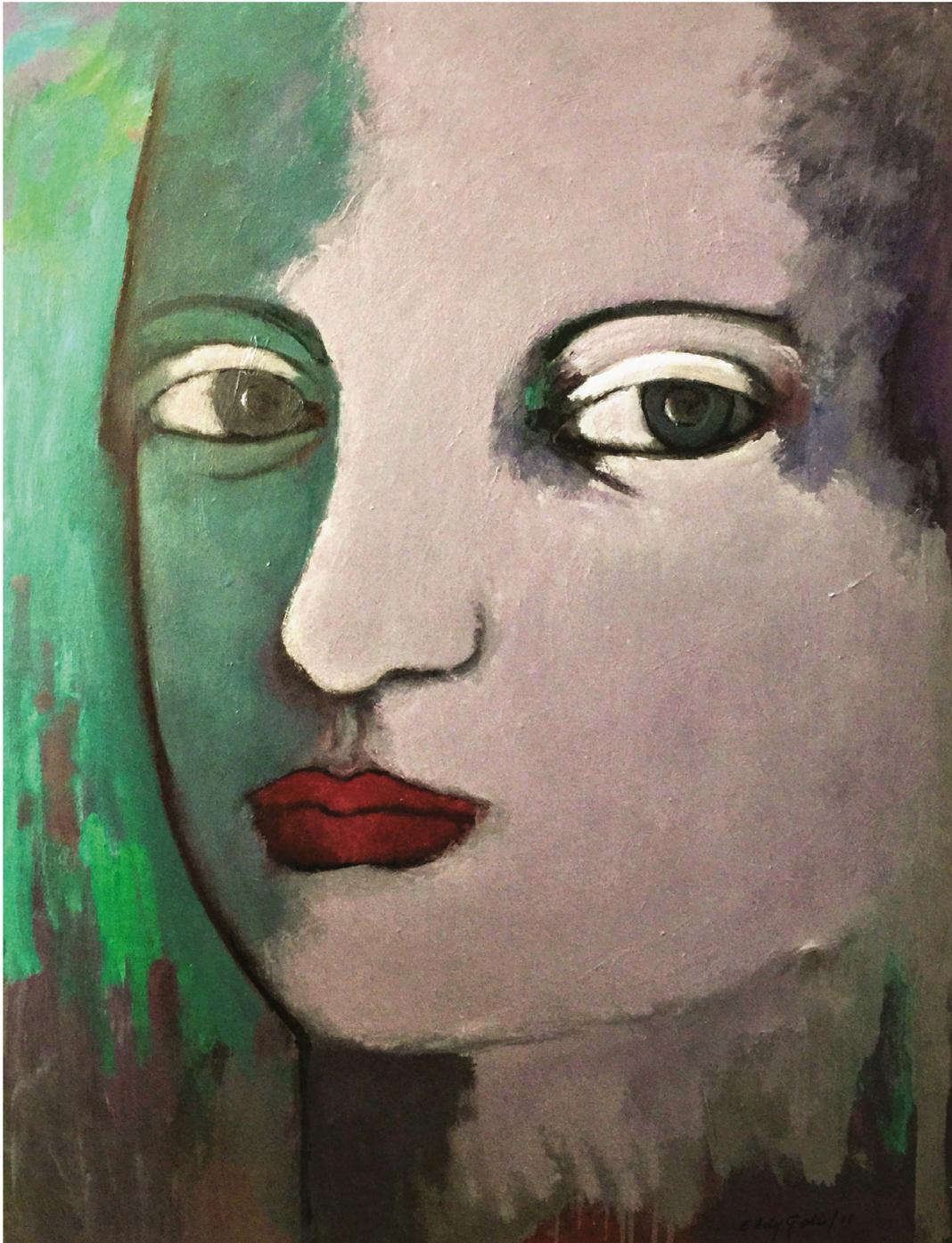
Por último, una vez los mecanismos e instituciones del estado pierden legitimidad, se reconoce la importancia que adquieren las formas organizativas comunitarias como las Juntas De Acción Comunal (JAC) que permiten el despliegue de prácticas como el liderazgo y la emergencia y reconfiguración de producciones subjetivas hacia ellas, como espacios de encuentro, esperanza y medio de resistencia.

Referencias

- Abello, I. (2003). El concepto de la guerra en Foucault. *Revista de Estudios Sociales*, 71 (14), 71-75. DOI: 10.7440/res14.2003.06
- Alcaldía de Curumaní. (2008). Plan de Desarrollo Municipal de Curumaní 2008-2011. Curumaní, Cesar.
- Arias, O. A. (2009). Contexto de Violencia y Conflicto Armado. En *Monografía Político Electoral Departamento del Cesar 1997 a 2007* (págs. 2-32).
- Arias, G. (2017) subjetividades y movimientos sociales: abordajes teóricos y metodológicos. En: Díaz, A; González, M; & Arias, G. (editores académicos) *Subjetividades: abordajes teóricos y metodológicos*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Arfuch, L. (2005) El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Bello, M. (2001). Identidad, dignidad y desplazamiento forzado. Una lectura psicosocial. Recuperado de <http://www.bivipas.unal.edu.co/handle/10720/240>
- Bermúdez, M. (2017) Escrituras contemporáneas y procesos de subjetivación política-juvenil. Reflexiones y desafíos para una pedagogía de la escritura en el contexto educativo. *Folios*, (46), 67-82. DOI: 10.17227/01234870.46folios67.82
- Camaño, G., Vergara López, N. y Montes Noriega, S. (2013) Resignificación del tejido social y familiar de la comunidad del barrio el Rosario, Víctima del desplazamiento forzado. (Tesis de grado). UNAD, Colombia.
- Correa, C. y Rueda, D. (2000). La barbarie irracional de la guerra. En *Efectos psicosociales y culturales del desplazamiento*. Arias, F. J., Martín Cardinal, E., & Bello, M. N. (pp.63-82). Bogotá: Universidad Nacional.
- Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (Colombia). Área de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta ya! Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, Colombia: Centro Nacional de Memoria Histórica.
- Creswell, J. W. (2007). *Research design: Qualitative and quantitative approaches*. Recuperado de https://charlesbickenheuserdotcom.files.wordpress.com/2015/03/creswell_2007_qualitative_inquiry_and_research_design_choosing_among_five_approaches_2nd_edition.pdf
- Díaz, A., & González Rey, F (2005) Subjetividad: una perspectiva Histórico cultural. *Conversación con el psicólogo cubano Fernando González Rey*. *Universitas psychologica*, 4 (3), 373-383. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/647/64740311/>
- Díaz Gómez, Á., González Rey, F., & Arias Cardona, A. M (2017) Pensar el método en los procesos de investigación en subjetividad. *CES Psicología*, 10 (1), 129-145. DOI: 10.21615/cesp.10.1.8
- Demera, V. (2007). Ciudad, migración y religión. *Etnografía de los recursos identitarios y de la religiosidad del desplazado en Altos de Cazuca*. *Theologica Xaveriana*, 57 (152), 303-319. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/1910/191014782005/>
- Flórez, J. (2015). *Lecturas emergentes. Subjetividad, poder y deseo en los movimientos sociales*. Bogotá: Universidad Javeriana.
- Gómez, A. (2017). El triunfo del No. La paradoja emocional detrás del plebiscito. Bogotá: Icono
- Giménez, G. (1996). *Territorio, cultura e identidades. La región socio-cultural*. *Estudios sobre las culturas contemporáneas*, 5 (9), 9-30.



- Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/316/31600402/>
- Ibáñez, A., & Velásquez, A. (2006). El proceso de identificación de víctimas de los conflictos civiles: una evaluación para la población desplazada en Colombia. CEDE. Recuperado de https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/d2006-36.pdf
- Jiménez, J. & Parra, D. (2010). Efectos de la guerra en las representaciones sociales de un grupo sobre su territorio: Las palabras de las víctimas. *Revista Grafías*. 1 (11), 5-20. Recuperado de <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5031411>
- González Rey, F. (1997). Epistemología cualitativa y subjetividad. La Habana: Editorial pueblo y Educación.
- González Rey, F. (1993). Psicología social, teoría marxista y el aporte de Vigotsky. *Revista Cubana de Psicología*. 10 (2) 164-169. Recuperado de <http://cursa.ihmc.us/rid=1G2N8Y379-T29WNX-GT0/gonzalez.pdf>
- González Rey, F. (1998). Lo cualitativo y lo cuantitativo en la investigación de la psicología social. *Revista cubana de Psicología*. 17 (1), 61-71. Recuperado de <http://cursa.ihmc.us/rid=1G2N8Y379-T29WNX-GT0/gonzalez.pdf>
- González Rey, F. (2008). Subjetividad social, sujeto y representaciones sociales. *Diversitas*. 4 (2), 225-243. DOI: 10.15332/s1794-9998.2008.0002.01
- González Rey, F. (2010). Las categorías de sentido, sentido personal y sentido subjetivo en una perspectiva histórico-cultural: un camino hacia una nueva definición de subjetividad. *Universitas Psychologica*. 9 (1), 241-253. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/647/64712156019.pdf>
- González Rey, F. (2011). Sentidos subjetivos, lenguaje y sujeto: avanzando en una perspectiva postracionalista en psicoterapia. *Rivista di psichiatria*. 46 (5), 310-314. DOI: 10.1708/1009.10978
- González Rey, F. (2016). Subjetividad, cultura e investigación cualitativa en psicología: la ciencia como producción culturalmente situada. *Liminales. Escritos sobre psicología y sociedad*. 1 (4), 13-36. Recuperado de <http://revistafacso.ucentral.cl/index.php/liminales/article/view/144/140>
- Macías, K., Mendoza, P., León, C., Riveros, F., Vera, A., Bernal, A. & Reyes, L. (2018). Actitudes hacia desmovilizados del conflicto armado en Colombia por parte de civiles y militares en uso de buen retiro, residentes en Bogotá. *Psicogente*, 21(39), 116-126. <http://doi.org/10.17081/psico.21.39.2826>
- Meertens, D. (2000) El futuro nostálgico: desplazamiento, terror y género. *Revista Colombiana de Antropología*. 36 (1), 112-135. Recuperado de <https://www.redalyc.org/pdf/1050/105015261005.pdf>
- Murcia, E. I. T. (2013). El sentido del Tejido Social en la construcción de comunidad. *Polisemia*. 6(10), 9-23. DOI: 10.26620/uniminuto.polisemia.6.10.2010.9-23.
- Muñoz, F. (2017). Comunidad de paz se San José de Apartadó: resistencia al olvido, lucha contra la impunidad, perdón y reconciliación en un contexto de re victimización. En: Castillejo, A. La ilusión de la justicia transicional: Perspectivas críticas desde el sur global. Bogotá: Uniandes.
- Nussbaum, M. (2014). Emociones políticas. ¿por qué el amor es importante para la justicia? Buenos Aires: Paidós.
- Registro Único de víctimas (2019). Reporte de víctimas. Colombia.
- Reyes, F. (2017). La desilusión en los sobrevivientes de la masacre del Alto Naya en el marco de justicia y paz. En: Castillejo, A. La ilusión de la justicia transicional: Perspectivas críticas desde el sur global. Bogotá: Uniandes.
- Sacipa, S. (2003). Lectura de los significados en historias del desplazamiento de una organización comunitaria por la paz. *Universitas Psychologica*. 2 (1), 49-56. Recuperado de <http://www.redalyc.org/html/647/64720107/>
- Sautu, R. (2004). El método biográfico. La reconstrucción de la sociedad a partir de los testimonios de los actores. Buenos Aires: Lumiere.
- Laclau, E. (2005). Prefacio. En: Arfuch, L. El espacio biográfico. Dilemas de la subjetividad contemporánea. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Latorre, M (2005). Los movimientos sociales más allá del giro cultural; apuntes sobre la recuperación de las emociones. *Política y sociedad*, 42 (2) 37-48. Recuperado de <http://revistas.ucm.es/index.php/POSO/article/view/POSO0505230037A/22887>
- Lenis, J. (2014). Culpabilidad y subjetivación. Avatares de la conciencia moral a partir a partir de Foucault. Medellín: Universidad de Antioquia.



MIRAR MIRANDO

Técnica: Óleo sobre tela

Año: 2019

Los derechos humanos y su puesta en marcha por actores globales

Human rights and their implementation by global actors

Concepción Delgado Parra 

Universidad Autónoma de la Ciudad de México

concepcion.delgado@uacm.edu.mx

Resumen

Discutir el modo en que los derechos humanos son puestos en marcha por actores globales que son capaces de hacerlos explícitos y realizables en el marco de un horizonte simbólico, donde el derecho a tener derechos y el derecho a cuestionar el derecho abre la posibilidad de llevar a cabo un ejercicio de acción política dirigida a actualizarlos. Dos cuestiones serán discutidas en este sentido: el universalismo interactivo de Seyla Benhabib y el papel de la acción política de actores globales llevada a cabo mediante iteraciones democráticas desarrolladas por diversos activistas que producen una re-articulación entre la política y la ley, colocando los derechos humanos en el registro arendtiano del “derecho a tener derechos”, a la vez que visibiliza una crítica radical a la idea universal de los derechos humanos que los vuelven irrealizables en el mundo presente.

Palabras clave: Derechos humanos, universalismo interactivo, actores globales, iteraciones democráticas, acción política.

Abstract

Discussing the way human rights are implemented by global actors who are able to make them explicit and achievable within the framework of a symbolic horizon where the right to have rights and the right to question the law exist opens up the possibility of undertaking an exercise of political action designed to update them. Two issues will be discussed in this respect: the interactive universalism of Seyla Benhabib and the role of the political action of global actors, developed through democratic iterations that re-establish the link between politics and law, placing human rights within the Arendtian register of the “right to have rights”, while providing a radical critique of the universal idea of human rights that makes them impossible to achieve in today’s world.

Keywords: Human rights, interactive universalism, global actors, democratic iterations, political action.

Artículo: Recibido 17 de mayo de 2019 y aprobado el 6 de octubre de 2019.

Cómo citar este artículo:

Delgado Parra, C. (2019). Los derechos humanos y su puesta en marcha por actores globales. *Reflexión Política*, 21(43), 63-76. doi: 10.29375/01240781.3615

Introducción

La democracia moderna exige nuevas formas de configuración de los derechos humanos. Coloca a las personas frente a la exigencia de hacerlos explícitos y realizables en el marco de un horizonte simbólico donde el derecho a tener derechos y el derecho a cuestionar el derecho arroja permanentemente a un ejercicio de acción política dirigida a actualizarlos, cada vez más. Pero ¿cómo crear un espacio público de discusión y debate sobre el fundamento y alcance entre la justicia y la realización de los derechos humanos? Este texto propone discutir el principio de acción política leído en clave de iteraciones democráticas, entendidas como procesos complejos de argumentación, deliberación e intercambio público a través de los cuales se cuestionan y contextualizan reivindicaciones de principios universalistas, se trata de repeticiones-en-transformaciones lingüísticas, legales, culturales y políticas, invocaciones que también son revocaciones dirigidas a transformar el sentido original que les dio origen (Benhabib, 2004), lo que se apertura es un horizonte interpretativo global que permite a los participantes abrir un camino para cuestionar la idea universal de los derechos humanos y, al mismo tiempo, ampliar el campo de su realización concreta. Se parte del supuesto de que la fuente de estos grupos y su fuerza para incidir en la agenda pública, nacional e internacional, está directamente relacionada con su capacidad para llevar a cabo una acción política colectiva, derivada de necesidades y un impulso de solidaridad generado por la potencia de una utopía social que asume este trabajo de acción política colectiva a partir de un presentimiento de esperanza, cuya práctica no remite a la inactividad de no hacer nada en el presente, sino a la actividad de anticipar-haciendo y, de esta manera, trascender “lo dado en el momento”. Lo que sigue de esto es una nueva apreciación de la articulación entre justicia y derechos humanos. Dos cuestiones serán discutidas en este sentido, el universalismo interactivo de Seyla Benhabib, que empuja hacia la creación de un espacio de diálogo entre la norma y la utopía social, encaminado a potenciar el “derecho a tener derechos”, desde una perspectiva que reconoce la existencia del “otro generalizado”, atisbado en las comunidades de legalidad y justicia, y del “otro concreto”, expresado en las comunidades de necesidad y solidaridad, cuya expresión se acuerpa en el desarrollo de los movimientos sociales contemporáneos dirigidos a la defensa y realización de los derechos humanos, en un marco global de normas cosmopolitas. De acuerdo con lo anterior, se propone una reflexión en torno al papel que la acción política global, puesta en marcha mediante iteraciones democráticas desarrolladas por diversos activistas, produce en términos de la rearticulación que logran establecer entre la política y la ley, lo que les permite colocar los derechos humanos en el registro arendtiano del “derecho a tener derechos”, a la vez que realizan una crítica radical a la idea universal de los derechos humanos que los vuelven irrealizables en el mundo presente.

En este contexto se desarrolla el contenido de este trabajo: **1.** Los derechos humanos desde la perspectiva universalista interactiva de Seyla Benhabib. Lo que aquí se postula es mostrar que lo singular, el “otro concreto” –un “yo” encarnado e incrustado en las relaciones humanas, cuya identidad se constituye narrativamente, y en la reformulación del punto de vista moral como la realización contingente de una forma interactiva de racionalidad expresada en el respeto a la dignidad de la persona– se articula con el “otro generalizado” –referido al punto de vista que exige reconocer a cada individuo como ser racional sujeto a derechos y deberes del mismo modo que quisiéramos vernos a nosotros mismos–. Ambas posturas interactúan en un procedimiento que pone en relación norma y solidaridad, derecho y amistad, historicidad y vida cotidiana, dando lugar a un proceso de interacción en el que lo particular y lo universal dialogan sobre la forma en que los derechos humanos tendrían que reconciliarse, tanto en el terreno normativo como en la experiencia cotidiana de las personas en el marco de una democracia deliberativa. La reformulación del universalismo benhabibiano surge, precisamente, en el intersticio en el que se manifiesta la ceguera de la teoría moral que ignora las transformaciones de la esfera privada y las repercusiones que esta introduce a la esfera pública. En esto radica la importancia de presentar los argumentos sobre el universalismo interactivo. Al poner en relación lo concreto con lo generalizado se apertura la posibilidad de visibilizar un camino en el que los derechos humanos se vinculan a la persona



concreta, al mismo tiempo que remiten a derechos universales de los que nadie puede ser excluido. Esta lectura propuesta por Benhabib se acuerpa en lo que Arendt denominó “el derecho a tener derechos”.

2. Los derechos humanos puestos en marcha por el activismo contemporáneo. En este apartado se abordan experiencias en las que es posible identificar el modo en que diferentes grupos (migrantes, indígenas, mujeres, población LGTBTTI, entre otros), apelando a su capacidad para actuar políticamente “juntos”, exigen el respeto a los derechos humanos mediante una puesta en escena de sus demandas y exigencia de justicia en el espacio público, de manera “reiterada” –para explicar este proceso nos referiremos a la noción de “iteración democrática”, desarrollada por Benhabib– y apelando a normas cosmopolitas, derivadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, sobre las que sostienen sus reclamos, amplían los marcos de negociación dirigidos a la búsqueda de la justicia global y local, impactando de manera creciente en la extensión del régimen de derechos humanos que, pese a todas sus hipocresías a escala mundial, da lugar a nuevas formas de realización. Las luchas que se llevan a cabo contra la injusticia se dirigen, ante todo, contra la arbitrariedad del poder, esta es la importancia de introducir la acción política como punto de ruptura para la exigencia de los grupos excluidos, de quienes han sido víctimas en este proceso. En este sentido, el impulso latente que se opone a la injusticia no se reduce a querer algo, o más de algo, sino a la resistencia de ser dominado, acosado y rechazado por más tiempo en el reclamo de los derechos humanos de una persona. Este reclamo implica la exigencia de que no existen relaciones políticas ni sociales que no puedan justificarse adecuadamente ante los involucrados. En esto reside la profunda esencia de la justicia, cuestión que pone en marcha el activismo contemporáneo. No se trata de una definición que resuelva “quién determina, quién recibe qué”, sino que una demanda de justicia siempre es emancipatoria; hablando de manera reflexiva, diremos que se basa en el reclamo de ser respetado como un ser sujeto de justificación, ser respetado en la dignidad de uno mismo como alguien que puede proporcionar y exigir justificaciones sobre el trato que da y recibe, en lo singular y en lo plural.

3. Transfiguración de los derechos humanos en el marco del “otro generalizado” y el

“otro concreto”. Por último, discutiremos el modo en que los activistas globales demandan la exigencia de justicia y realización de los derechos humanos, mediante el ejercicio de iteraciones democráticas, colocando en el centro del debate la importancia de la distinción entre la legalidad y los derechos, y una ética del cuidado y la responsabilidad. Así como su capacidad para visibilizar el modo en que la postura racionalista anula al otro concreto, la manera en que se impone la singularidad de la conciencia “de los iguales” que pretende ser inmediatamente universal. El resultado es la construcción de una solidaridad en torno a la que se enlazan los activistas globales en su reclamo de justicia, donde se apuntalan otros modos de relación para comprender la moralidad; un proceso que podría llevarnos a establecer juicios morales justos que deriven en la realización de los derechos humanos evocados en el “derecho a tener derechos” propuesto por Arendt.

1. Los derechos humanos desde la perspectiva universalista interactiva de Seyla Benhabib

La razón de Occidente edificó un discurso dirigido a enfrentar la desigualdad y la injusticia producidas por el capitalismo global basado en un principio de justificación universal. Sin embargo, los efectos de las instituciones y prácticas heredadas no resisten el menor escrutinio, sus efectos no responden ni a la racionalidad, ni a la humanidad que pregonan. Frente a este contexto, el lenguaje de los derechos humanos emerge como uno de los discursos más utilizados en el escenario público, nacional e internacional, para discutir este dilema. No obstante, su amplitud, defensa e institucionalización, se convierten en un lenguaje no contestado. En este sentido, resulta urgente abordar la manera en que las reivindicaciones de universalidad podrían reconciliarse con las afirmaciones de particularidad. Encontrar un punto de cruce entre la unidad de la razón y la diversidad de las formas de vida, particularmente, en la realización de los derechos humanos. En este texto, siguiendo a Hannah Arendt y Seyla Benhabib, argumento que existe un derecho moral fundamental, el “derecho a tener derechos” de cada ser humano particular. Esto significa ser reconocido por otros y asumir que todas las personas somos titulares de respeto moral y legal en toda comunidad humana. Desde esta

perspectiva, los derechos humanos encauzarían los principios morales que protegen la libertad de acción política, focalizada a impulsar la convergencia entre la especificación legal universal de los derechos y el reclamo particular justificado de los mismos. De lo anterior, se deriva, necesariamente, la conexión entre derechos humanos como principio moral y la manera en que éstos adquieren su forma jurídico-legal.

En la actualidad, existe un desacuerdo acerca de la justificación filosófica como contenido de los derechos humanos (Benhabib, 2011: 60). Hay quienes afirman que en los últimos años el compromiso filosófico disminuye en la medida en que el compromiso político crece (Buchanan, 2010). Michael Walzer (1994) argumenta que los derechos humanos constituyen el núcleo de la debilidad moral del universalismo contemporáneo; mientras que Martha Nussbaum considera que configuran el centro para discutir las condiciones razonables a partir de un consenso político mundial (Nussbaum, 2006: 281-91). Incluso, pensadores como John Rawls, reducen el concepto de derechos humanos a un nivel mínimo de instituciones políticas bien ordenadas para todos los pueblos (Rawls, 1999: 552). En esta reflexión, ensayaremos recuperar la comprensión de los derechos humanos a partir de la estrategia de Seyla Benhabib (2004) que propone ampliarla en términos del principio arendtiano del “derecho a tener derechos”. Esto supone poner en juego, tanto el derecho político, identificado en Arendt como el principio político fundamental, vinculado estrechamente con el “derecho a la pertenencia a una comunidad política”, como la exigencia de cada persona humana a ser reconocida y protegida como una personalidad jurídica por la comunidad mundial, postulada por Benhabib. Dicha estrategia requiere, necesariamente, discutir el modo en que el universalismo se pone en relación con lo particular. Para tomar un término de Benhabib, la forma que adquiere el universalismo interactivo en el que el “otro generalizado” y el “otro concreto” toman presencia en el ejercicio de los derechos humanos.

La obra de Seyla Benhabib constituye una de las reflexiones más sugerentes en el ámbito de la Teoría Crítica para abordar el dilema de los derechos humanos referido al diálogo entre lo universal y lo particular. En su trayecto intelectual reformula la cuestión del universalismo tradicional, que predica la democracia deliberativa propuesta

por Habermas, cuyo desarrollo se expresa en la Teoría de la acción comunicativa (Habermas, 1987a, 1987b), hacia una lectura que la pensadora denomina universalismo interactivo. El punto de partida de su crítica se refiere tanto a la postura de la ética del discurso como a la deliberación ética, señalando que las teorías morales universalistas en la tradición occidental, sostenidas desde Hobbes hasta Rawls, son sustitutivistas. El universalismo que éstas defienden identifican experiencias de un grupo específico de sujetos y lo generalizan como caso paradigmático de lo humano como tal (Benhabib, 2006a: 176). La particularidad de la reflexión en Benhabib radica en evitar las oposiciones generales que derivan en la limitada elección de decidir entre un camino universal o uno particular; utiliza un procedimiento en el que discute los problemas generados en el contexto de la modernidad y somete al pensamiento ilustrado a un constante ejercicio de crítica, al mismo tiempo que lo sujeta a un proceso de aprendizaje en la experiencia presente (Benhabib, 1986: 1-6). Deliberadamente pone en relación el pasado con los turbulentos tiempos presentes.

En este primer apartado discutiremos la puesta en marcha del derecho a tener derechos y el derecho a cuestionar el derecho desde la comprensión del universalismo interactivo. Esta perspectiva nos permitirá identificar la tensión entre el discurso universalista de las promesas de justicia, igualdad, derechos civiles y publicidad, contenidas en las comunidades de legalidad y derechos, que encuentran su expresión en el “otro generalizado”, y el lenguaje utópico de la amistad, solidaridad y felicidad, propio de la comunidad de necesidades y solidaridad, manifiesto en la figura del “otro concreto” y acuerpado en el principio de la singularidad. Se trata de vislumbrar las tensiones contenidas entre la norma y la utopía, expresadas en la paradoja de la ley de lo universal (justificación universalista de los derechos humanos) frente a la ley de lo singular (forma particular de demandar y poner en cuestión tales derechos, a partir de la libertad asumida como acción política colectiva) que anidan en el núcleo de los derechos humanos, cuya salida no radica en la elección entre la norma o la utopía, sino en la capacidad de mantenerlas en una relación tensional permanente a partir del ejercicio de la acción política global.

Benhabib (2006a) argumenta que la norma corresponde al espacio de la legalidad y del



derecho. Por el contrario, la utopía está vinculada a una política de transfiguración, apela a la transformación radical de las figuras que toma la vida en común. En ese sentido, la utopía se adhiere a la realización de distintas formas de vida. Tiene elementos de concreción y realización humana: es lo utópico-concreto, lo anticipatorio (que no coincide en absoluto con la idea de la ensoñación utópica-abstracta a la que casi siempre ha sido encadenada la idea de la utopía). De ahí que la utopía, siguiendo a Ernst Bloch, sea la actividad de la inteligida, del presentimiento de la esperanza. Espera, que de ninguna manera, remite a la inactividad de no hacer nada en el presente, sino la actividad de anticipar-haciendo, lo que trasciende “lo dado en el momento” (Bloch, 1977: 147). Para Benhabib, la teoría habermasiana encuentra su límite en el modo como articula las promesas universalistas de justicia, igualdad, derechos civiles y publicidad, con el lenguaje utópico que supone la amistad, solidaridad y felicidad, al aparecer como dos cuestiones divididas (Benhabib, 2011). En ese trayecto, la interrogante que abre a la ética comunicativa es si el legado crítico utópico-emancipatorio está en condiciones de llevarse a cabo por la vía que Habermas postula. Cuestionamiento que rasga en dos direcciones que parecieran irreconciliables. Por una parte, genera un modelo de esfera pública legalista donde las cuestiones de justicia constituyen su objetivo principal frente a otras formas de relación tradicionalmente relegadas a la esfera privada, tales como la amistad, el amor, la solidaridad y las identidades, dejándolas fuera de la consideración legal e institucional (Benhabib, 1986: 310). Ante esta disyuntiva, en la que se contraponen el modelo jurídico o participativo inherente a la Teoría de la acción comunicativa, Benhabib entrevé como resultado la separación entre las cuestiones de justicia y la vida buena. Por ello, su crítica va dirigida a destacar que la participación –gestada en la comunidad de necesidades y solidaridad– precede a la universalización –configurada en la comunidad de legalidad y derecho–, ya que no existe justicia sin participación particular gestada en los procesos de amistad, solidaridad y felicidad (Benhabib, 2006a: 177-182).

Justicia y vida buena encuentran su punto de intersección, dirá Benhabib, en el momento en que seamos capaces de discutir la aporía del universalismo tradicional. Con este propósito, rastrea la crítica que realiza el comunitarismo, feminismo

y posmodernismo. A pesar de las divergencias que existen entre estas tres perspectivas, se enfoca en la “sospecha” que comparten estos debates sobre la pretensión universalista y universalizadora de la modernidad. Los comunitaristas, como Alasdair MacIntyre, Michel Sandel, Charles Taylor y Michael Walzer, dudan de los presupuestos epistemológicos y de la visión normativa de las teorías políticas liberales; las teóricas del feminismo como Carol Gilligan, Carole Pateman, Susan Moller Okin, Virginia Held, Iris Young, Nancy Fraser y Drucilla Cornell, cuestionan la idea de un self desencarnado, abstracto –coincidiendo en ese punto con los comunitaristas–, del mismo modo que critican la división público-privado que legitima la invisibilización de las mujeres en las teorías de la justicia; y, los posmodernos, perspectiva en la que se introducen los trabajos de Michel Foucault, Jacques Derrida y Jean-François Lyotard, concurren con las críticas anteriores y, adicionalmente, reprochan la presencia de metanarrativas ilustradas en las que se muestra el ideal de un sujeto autónomo, así como las bases normativas de la política democrática en general (Benhabib, 2006a: 15). Lo novedoso de la propuesta de Benhabib es que frente a estos embates no los resuelve por la vía de una perspectiva u otra. Si bien considera que es necesario atender a estas críticas, está convencida de que el proyecto de la modernidad debe reconstituirse a partir de un diálogo permanente con voces que den lugar a un “nuevo universalismo”. Sin duda, Benhabib defenderá el universalismo, pero en una forma que abogue por encontrar un sentido distinto. Uno, basado en la pluralidad y las diferencias de modos de ser humano. Se trata de un universalismo interactivo que ventila racionalmente las disputas normativas, acepta que la equidad y reciprocidad constituyen el principio moral y sostiene que “la diferencia es un punto de partida en la reflexión y la acción política” (Benhabib, 2006a: 176).

Derivado del diálogo que Benhabib mantiene con el comunitarismo, feminismo y posmodernismo, identificará tres cuestiones que desde su punto de vista deben ser atendidas por la teoría universalista. La primera se refiere al escepticismo hacia las pretensiones de razón legisladora, sobre las cuales se asienta el punto de vista moral en Kant; la posición original en Rawls; y, la situación ideal del habla en Habermas. La segunda es la crítica al sujeto abstracto y autónomo privilegiado por la tradición universalista (Benhabib,

2006a). La tercera, el desenmascaramiento de la incapacidad de la razón universalista legislativa respecto a manejarse con la indeterminación y multiplicidad de contextos y situaciones vitales con las que siempre se confronta la razón práctica. En esta lógica, la distinción habermasiana entre los discursos normativos y estético-expresivos deviene en la expresión paradójica entre la justicia y la buena vida. Al final, dirá Benhabib, Habermas está más preocupado por preservar la pureza de la esfera público-normativa, identificada con la comunidad de legalidad y derechos que con la esfera privada en la que se recogería la comunidad de necesidades y solidaridad (Benhabib, 2006a: 15).

La reformulación del universalismo benhabibiano surge, precisamente, en el intersticio en el que se manifiesta esta ceguera de la teoría moral que ignora las transformaciones de la esfera privada y las repercusiones que ésta introduce a la esfera pública. El espacio en el que se cuestionan las reglas que rigen la esfera privada al quedar fuera del alcance de los derechos y la justicia. Mediante el desarrollo de una breve genealogía de las teorías del contrato social, Benhabib examina la distinción entre justicia y vida buena, que encuentra divididas, de igual manera, en el ámbito público y doméstico expresadas en la separación normativa y utópica. En su análisis aporta elementos para comprender a qué se refiere el ideal implícito de autonomía valorado por el universalismo tradicional al que se encuentran adosadas las pretensiones de razón legisladora y sujeto abstracto (Benhabib, 2006a: 179-182). En sus atisbos, la filosofía moral y política es influida por la metáfora del “estado natural”. En ocasiones se dice que es un hecho, y en otras, ficción. El estado natural se describe como pesadilla (Hobbes, 1994) o como utopía (Rousseau, 2002). Kant (1976) refutará las elucubraciones de sus predecesores y transforma el estado natural de un hecho empírico a un estado trascendental. El contenido cambiante de la metáfora es menos significativo que el mensaje que encierra –apunta Benhabib–, la importancia está en la visión del ser autónomo que ofrece: se trata de un ser narcisista que ve el mundo hecho a su propia imagen y semejanza; sin conciencia ni límites de sus propios deseos y pasiones, e incapaz de verse a través de los ojos de los otros (Benhabib, 2006a: 180).

El resultado de la imposición de este dispositivo imaginario nos condujo a heredar muchos prejuicios filosóficos. Rawls (2004) y

Kohlberg (1981) consideran que el ser autónomo es desencarnado y desarraigado; la imparcialidad moral aprende a reconocer las exigencias del otro, toda vez que lo prefiguran igual a uno mismo; la equidad es la justicia pública y están convencidos de que un sistema público de derechos y deberes es la mejor manera de arbitrar conflictos, distribuir premios y legitimar exigencias (Benhabib, 2006a: 181). El problema es que en este mundo constituido a imagen y semejanza del ego masculino, la experiencia de todos aquellos sujetos que no caben en su descripción, quedan relegados a un sin-lugar en su exigencia de los derechos humanos. Su mundo está constituido a partir de una serie de negaciones. Cuando pensamos en la identidad de los diferentes se articula en torno a la falta y, por lo tanto, a la falta de autonomía. La constitución misma del discurso generó prejuicios de la teoría moral en la que el “otro” no tuvo lugar. La esfera pública y de la justicia es desplazada a la historicidad, mientras que la esfera privada, vinculada al cuidado y la intimidad, relegada a lo invariable e intemporal. En este proceso, el ego masculino transita del estado natural a la cultura, del conflicto al consenso. Entretanto, “los otros” continúan habitando un universo intemporal, condenados simplemente a repetir ciclos de la vida (Benhabib, 2006a: 181-182).

La división entre la esfera pública de la justicia en la que se hace historia y el ámbito atemporal de lo privado en el que se produce la vida, es duplicada por la teoría moral universalista contemporánea. Sobre este escenario, Seyla Benhabib reformula el universalismo tradicional ensayando abrir alternativas para pensar el “derecho a tener derechos”. Si la crítica comunitarista, feminista y posmoderna estuvo dirigida a cuestionar el escepticismo con respecto a las afirmaciones de una razón legislativa sobre la que se sostienen los argumentos del “punto de vista moral”, la “posición original” y de la “situación del habla ideal”; a objetivar el ideal del sujeto abstracto y desarraigado del ego masculino autónomo; y, a desenmascarar la incapacidad de la razón universalista legislativa para manejarse en la multiplicidad de contextos y situaciones vitales, el universalismo interactivo elude lo meramente legislativo, tematiza el género y es sensible al contexto (Benhabib, 2006a: 16).

De esta manera, el universalismo interactivo planteado por Benhabib, propone la reformulación pragmática universal de sus bases de validez. Se



trata de poner en relación la norma (comunidad de legalidad y derecho) y la utopía (comunidad de necesidades y solidaridad), no de construir un nuevo fundamento. En este sentido, el debate no atraviesa por la discusión de fundacionismos ni antifundacionismos, sino de reconducirlo hacia un espacio en el que el protagonista sea un self encarnado e incrustado en relaciones humanas, cuya identidad se constituya narrativamente, y en la reformulación de un punto de vista moral que dé lugar a la realización contingente de una forma interactiva entre la norma y la utopía. Es, precisamente, en esta experiencia en la que se perfila un escenario para los derechos humanos arropados por la libertad de acción política colectiva, cuya exigencia de quienes tienen necesidades y configuran su interés en torno a la solidaridad, inciden en la esfera pública de la justicia.

2. Los derechos humanos puestos en marcha por el activismo contemporáneo

El fin de la filosofía del sujeto¹ y la crítica a la razón instrumental modificaron el significado de la utopía en nuestras sociedades (Benhabib, 2011: 188). Los movimientos sociales contemporáneos – desde los movimientos de mujeres en las últimas décadas hasta los ecologistas; desde los migrantes “sin papeles” y refugiados hasta los activistas del Foro Social Mundial; desde los indígenas en su búsqueda por el reconocimiento a la autonomía como pueblos originarios hasta la lucha contra la discriminación y la homofobia, y a favor de la equiparación y reconocimiento de derechos de las personas lesbianas, gays, bisexuales, transgéneros y transexuales– reconocen que existe un “daño común” perpetrado por la arbitrariedad del ejercicio del poder que impide el desarrollo y realización de sus derechos humanos, pero no defienden la idea de que sus demandas particulares representen la universalidad de todos los grupos. Asumen sus diferencias y están conscientes de que sus experiencias están situadas de forma distinta. El reconocimiento de esta heterología de la pluralidad

es concebido como un momento de fuerza –no de debilidad– para encausar su lucha por el reconocimiento de sus derechos. Estos movimientos salvaguardan el espíritu del derecho natural y la utopía social en la medida en que apuntan a crear una política de derechos, y ser titulares de tales derechos, al mismo tiempo que edifican una comunidad de necesidades y solidaridad. Recuperan el principio del derecho natural, en el sentido que Bloch propone, basado en una voluntad racional liberada, que postula una justicia que debe ser conquistada en la lucha; no una justicia desde lo alto que, distributiva o redistributivamente, prescribe una ración, sino una justicia activa, una justicia desde abajo (Bloch, 2011: 49).

Mediante el contraste y la complementariedad entre las perspectivas del “otro generalizado” y el “otro concreto”, el universalismo interactivo de Benhabib visibiliza la manera en que los movimientos sociales contemporáneos intervienen en una comunidad sostenida sobre un aparato legal, político y administrativo a partir de la asociación de personas reunidas alrededor de necesidades y solidaridad, donde la acción es dirigida por un conjunto de valores e ideales compartidos que sostienen la concreción del otro sobre la base de reconocer su dignidad como un otro generalizado. La particularidad de las comunidades de necesidad y solidaridad radica en que su emergencia responde a las luchas llevadas a cabo frente a la opresión, explotación y humillación; son creadas en los intersticios de las sociedades por aquellos movimientos sociales contemporáneos que luchan, tanto por ampliar las promesas universales del espíritu objetivo –justicia, derechos sociales y políticos– como por concertar la lógica de la justicia con la amistad y la solidaridad. En esta trayectoria, la perspectiva del “otro generalizado” representa la legalidad de los derechos naturales, mientras que la del “otro concreto” refiere a la aspiración de las utopías sociales (Benhabib, 2011: 189).

Pero, cómo hacer compatibles la comunidad de legalidad y derechos (norma-otro generalizado) y la comunidad de necesidades y solidaridad (utopía-otro concreto) en la experiencia empírica desarrollada por los movimientos sociales contemporáneos, con

¹Benjamín Arditi argumenta que el pensamiento basado en un fundamento ha denominado el pensamiento occidental. Esta lógica está asociada al modelo topográfico de la verdad de Platón y con la búsqueda de la certeza absoluta en Descartes. Postula que detrás de la diversidad empírica del mundo existe un orden subyacente y que ese orden es cognoscible y sirve para descifrar el significado de la diversidad de fenómenos. El cuestionamiento a esta tradición dio lugar a la creación en el terreno discursivo del post-fundamento (Arditi, 1991: 103-124). Este giro es el que permite imaginar conceptos tales como el de utopía, cuyo contenido se avizoraba en términos de imposibilidad (no realización), toda vez que remitía a teorías que habían “fracasado” en los postulados propuestos por sus autores (Marx, por ejemplo). En este apartado retomaré la noción de utopía propuesta de Bloch, para incorporarla como elemento central en torno al que se configura la acción política colectiva en los movimientos sociales contemporáneos que luchan por la defensa y realización de los derechos humanos, desde la actividad de anticipar-haciendo y trascender de esta manera lo dado en el momento (Bloch, 1977: 147).

miras a incidir en la realización y actualización de los derechos humanos en el presente.

En la actualidad, la defensa por los derechos humanos se encuentra enmarcada por diversas normas cosmopolitas derivadas de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, que rebasan los principios sobre los que se apoyaba la soberanía westfaliana. El trato que el Estado-nación otorgaba a los ciudadanos y no-ciudadanos dejó de ser una prerrogativa libre, ahora está sujeto a una ética discursiva trasminada por los derechos universales en la que “solo son válidas aquellas normas y arreglos institucionales normativos que pueden ser acordados por todos los interesados bajo situaciones especiales de argumentación llamados discursos” (Benhabib, 2006b). El desafío que enfrentan los movimientos sociales contemporáneos en el proceso de la defensa de los derechos humanos, en el contexto de las normas cosmopolitas, consiste en mantener el diálogo entre norma y utopía. La interacción dinámica entre ley y política, como señala Robert Post, visibiliza el vínculo que existe entre la legalidad y la demanda –y puesta en cuestión– de las formas tradicionales del ejercicio de la justicia.

La política y la ley constituyen dos formas distintas de gestión para resolver el acuerdo o desacuerdo de los hechos sociales inevitables. Como prácticas sociales, la política y la ley son independientes e interdependientes. Son independientes, en el sentido de que son incompatibles. Someter una controversia política a una resolución legal implica sacarla del dominio político, del mismo modo que someter una controversia legal a una resolución política implica debilitar la ley. Sin embargo, política y ley son interdependientes, en el sentido de que la ley requiere de la política para producir normas compartidas que impone la ley, mientras que la política exige de la ley para estabilizar y consolidar los valores comunes de la política que se esfuerza por alcanzar. (Post, 2010: 1343)

Una de las tareas del activismo de derechos humanos radica, fundamentalmente, en lograr el acceso a la justicia; en otras palabras, cuestiona las formas tradicionales de ejercicio de la justicia a partir de la demanda política de derechos en ámbitos que rebasan el enmarcamiento estatal.

Sus prácticas involucran formas de reconocimiento que no se limitan a la participación de quienes se hallan dentro del universo de los que “cuentan” en el registro de una comunidad humana organizada, sino que es resultado del punto de intersección entre el enmarque moral y la participación democrática. La discusión sobre la aplicación de la justicia se desenvuelve a través de un ejercicio normativo, en el que las instituciones jurídicas son atravesadas por narrativas y prescripciones sociales que le otorgan sentido y legitimidad (Cover, 1983/84: 1). Un ejemplo importante en este sentido, lo constituye la lucha por los derechos humanos reemprendida durante los años sesenta del siglo pasado, cuyo marco político, jurídico y conceptual, visibiliza el planteamiento de reclamos políticos en la búsqueda de la justicia². Y, precisamente, el principio mediante el que los actores de la sociedad civil y organizaciones internacionales activan la relación entre política y ley se desenvuelve a través del desarrollo mutuo de la solidaridad³.

Se trata de una solidaridad basada en el interés, generada comunicativamente, que toma fuerza efectiva de un relato histórico de injusticia, distinto en cada caso, pero relacionado a un sistema global (Fraser, 2008: 263).

Esta forma de solidaridad abre un espacio desterritorializado de acogida a grupos dispares, pero, en otros aspectos los enfrenta, toda vez que el desarrollo de su discurso de respeto moral y reciprocidad igualitaria depende menos de la unidad y del consenso que de las específicas diferencias entre la gente. Su fuerza radica en la combinación de diferentes apoyos: una renuncia al sectarismo etnocultural y reconocimiento a la pluralidad cultural; un contexto y un ejercicio de comunicación política compartidos (foros, muchas veces virtuales); un modelo de organización flexible que evita el temor de sus componentes a una homogenización coercitiva; y, un horizonte interpretativo global que brinda a los participantes situar sus luchas dentro del marco del capitalismo neoliberal globalizador, así como postular un enemigo común (Fraser, 2008: 263-266). Estas prácticas son puestas en marcha a través de un

²Margaret L. Satterthwaite y Deena R. Hurwitz, coordinadoras del libro *Human rights advocacy stories*, proponen una selección de historias con resultados positivos sobre la defensa de los derechos humanos entre los que se destacan: amnistía Internacional y sus esfuerzos por dar forma a la Convención de la ONU contra la tortura; la Campaña de Acción Pro Tratamiento VIH/AIDS (TAC, por sus cifras en inglés) en Sudáfrica; la lucha por la legalización de las identidades sexuales; el caso de Dudgeon y Toonen; el reconocimiento legal indígena sobre los derechos de la tierra: el caso de Awas Tingni en Nicaragua; la Ley de la República vs la Ley de los hermanos, sobre la prohibición francesa de los símbolos religiosos en la Escuela Pública; el caso de Akayesu, antes del Tribunal Criminal Internacional, acerca el genocidio en Ruanda; las paradojas de la construcción del Estado y los Derechos Humanos, el caso de Kabul en Afganistán (Hurwitz y Satterthwaite, Eds., 2010).

³La perspectiva de la solidaridad que observan estos grupos está relacionada con el enfoque puesto en marcha en el Foro Social Mundial, analizada por Nancy Fraser en *Escalas de la justicia* (2018).



ejercicio permanente de iteraciones democráticas en el que se configuran formas de empoderamiento y lucha política.

Mediante el uso del concepto de 'iteraciones democráticas' –señala Benhabib– indico formas de empoderamiento y lucha política por medio de las cuales las personas se apoderan de la promesa universalista de normas cosmopolitas, con el objetivo de imponer a las formas del poder económico y político, que buscan escapar al control democrático, la responsabilidad de rendir cuentas y la necesidad de la transparencia. El entrelazamiento de la iteración democrática con la sociedad civil global y la creación de formas de solidaridad a través de las fronteras, incluyendo el derecho universal de hospitalidad que reconoce al otro como posible conciudadano, anticipa un cosmopolitismo diferente; un cosmopolitismo por venir. (Benhabib, 2006b: 167)

La “iteración”, en primer término, remitiría a una simple repetición. Sin embargo, al profundizar en la noción, es posible darse cuenta de que constituye algo más que eso, se trata de un complejo proceso de apropiación y, simultáneamente, de transformación. Es un proceso cultural e intelectual en el que pareciera que sólo ejecutamos una acción de repetición del “original”, pero no es así, cuando lo llevamos a cabo, estamos creando y actualizando ese algo que considerábamos ya dado. Estos procesos de iteración son particularmente visibles en dominios tales como la interpretación legal o política, debido a la herencia de la democracia liberal sustentada en una tradición constitucional en la que la existencia del agente transcurre a través de la eterna reinterpretación, reapropiación y la reiteración del pasado. Es decir, la capacidad para recuperar la tradición en torno a la que se constituye la vida sociocultural y política de las personas está estrechamente vinculada a su capacidad de apropiarse del pasado a partir de la lectura presente (Benhabib, 2004). La capacidad para narrar el pasado es una condición fundamental en el ser humano. Cuando se pierde la cualidad para transmitir las tradiciones, para describir la vida en colectivo, para analizar las relaciones de poder que nos anteceden; la cultura deja de ser un legado vivo, la ley deviene en un simple instrumento de dominación y un método de coerción (como la concebían Thomas Hobbes y Michel Foucault); y, la democracia deviene en un dispositivo que legaliza “por turno” el borramiento del otro.

Abordar el concepto de “iteraciones de norma y utopía, ley y política, que desborda el patrón tradicional de los derechos humanos para repensarlo a la luz de las formas de solidaridad construidas por los movimientos sociales contemporáneos, implica rastrear esos momentos de apropiación y emergencia de lo nuevo, cuando pareciera que aún permanece anclado a lo viejo. Desde esta perspectiva, los activistas globales de derechos humanos muestran que el compromiso con normas constitucionales e internacionales que trascienden el contexto local pueden ser mediadas por las mayorías democráticas y, en este trayecto, aparecen no sólo como sujetos, sino también como autores de sus leyes. De este modo, las iteraciones democráticas, intervienen en la política jurisprudencial, señalada por Robert Cover (1983), a través de la cual “el demos enfrenta la disyunción entre el contenido universalista de sus compromisos constitucionales y las paradojas del cierre democrático” (Benhabib, 2004: 25). Si bien es cierto, como señalan muchos detractores de esta perspectiva (Nagel, 2005; Skinner, 2008; Walzer, 1983), que nunca ha existido una superposición perfecta entre el círculo de quienes están bajo la autoridad de la ley y los miembros plenos del demos, la ley adquiere sentido en tanto es interpretada dentro de un contexto de significaciones que escapan a su propio control. Las leyes pueden “seguirse” porque son interpretadas, pero, es necesario decirlo, hay normas a las que escapa el control sobre las múltiples interpretaciones. Esta es la naturaleza de las reglas en general y, de la ley, en particular. El horizonte de su interpretación trasciende la fijación del significado (Benhabib, 2010: 4). En este sentido, la ley estructura una normativa universal extralegal para desarrollar nuevos vocabularios dirigidos a la población que lo demanda. Y, en esto consiste la intervención de los activistas, cada vez que colocan su exigencia a la dignidad y el respeto por los derechos humanos en el espacio público, iteran el significado y realización de tales derechos, ponen en crisis la fijación de significado de la ley, modifican la estructura del vocabulario en un contexto local y global y, abren un espacio esperanzador a nuevas formas de subjetivación política que se interponen a las relaciones existentes de poder, anticipando una justicia por venir (Benhabib, 2010: 4).

En este sentido, un ejemplo relevante lo constituye el movimiento indígena actual, impulsado en el ámbito global, cuya demanda

gira en torno a las experiencias autonómicas y en la construcción de “lo común”.⁴ A finales del siglo XX, creció de manera significativa el protagonismo político de los pueblos originarios, convirtiéndose en un sujeto social y político independiente en el ámbito latinoamericano, haciendo de la lucha por la libre determinación y la autonomía el centro de su movilización. Lejos de presentar una tendencia nostálgica al ensimismamiento esencialista e identitario, su activismo apunta a la creación de espacios de convivencia y formas organizativas alternativas a las hegemónicas, desbordando tanto la lógica de lo público-estatal como la de lo privado-mercantil. Asume que su fuerza radica en su capacidad para solidarizarse con otros sujetos, quienes también han sido despojados de sus derechos –jóvenes, mujeres, migrantes, entre otros–, víctimas de los procesos de acumulación y transformación que trasminan a las instituciones estatales en el contexto global-neoliberal.

La especificidad de este proceso, leído en clave de iteraciones democráticas, radica en la creación de alianzas que rebasan el ámbito comunitario e indígena –colocándose tanto en el ámbito nacional e internacional y en relación con sujetos sociales y políticos distintos–, para llevar a cabo la exigencia del cumplimiento de los derechos humanos, apoyados en la legitimidad de sus demandas y la existencia de normas cosmopolitas. Esta lucha, enmarcada particularmente con el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en Chiapas, México, se caracteriza por construir puentes entre diferentes sujetos con quienes comparte el “daño” de la exclusión en algún registro, y en la apuesta por abrir un espacio público cobijado por la justicia transnacional. Inicialmente, entre comunidades y etnias distintas, hasta convertirse en un movimiento panindigenista continental, rompiendo así con su aislamiento de la comunidad tradicional-corporativa; y, más tarde, con organizaciones y grupos pertenecientes a la realidad no indígena nacional e internacional. Expresiones de lo anterior, es el esfuerzo de los zapatistas de crear redes nacionales y globales de resistencia a las prácticas del Estado neoliberal; los vínculos entre la población de Cherán, Atenco, Wirikuta y Xochicuátla, para defenderse frente al embate de la inseguridad y el desplazamiento; su relación con los migrantes para protegerse de la expulsión

de los países de arriba, entre muchos otros. En el origen de este movimiento indígena independiente, se perfila la edificación de un “nosotros” que rebasa la dimensión local, étnica y nacional, y erige alianzas con otras luchas y resistencias que enfrentan al sistema hegemónico. Alianzas y cadenas de solidaridad que adquieren importancia cuando se trata de resistir a los proyectos que los despojan de sus derechos humanos, rompiendo con el asilamiento en que a menudo se encuentran los excluidos, visibilizando y dando voz a las víctimas surgidas en diferentes contextos y prácticas. Estos esfuerzos de articulación de sujetos distintos crean un espacio global de oposición a las políticas neoliberales mediante una suerte de globalización de las resistencias, a través del ejercicio de iteraciones democráticas que ponen al descubierto, una vez y cada vez, múltiples y diversas formas de la injusticia.

Lo que sigue de esto, es una nueva apreciación de los activistas –o movimientos emancipatorios contemporáneos de derechos humanos, para tomar un término de Nancy Fraser– constituidos alrededor de un daño que los impele a enfrentar desde un conjunto de apoyos solidarios la cuestión de la injusticia. La fuente de estos grupos para incidir en la agenda pública tiene su fortaleza en su capacidad para la acción política, toda vez que son capaces de plantear reclamos y marcos de negociación dirigidos a la búsqueda de la justicia que podrán ser interpretados en términos de realización de la utopía social. Esto significa que identifican el problema social a partir de la configuración de argumentos autónomos, lo que les permite visibilizar el daño; legitiman el problema mediante prácticas de solidaridad basadas en el interés y las necesidades compartidas, donde su potencia efectiva deriva de un relato histórico de injusticia; movilizan la acción política con respecto al problema, e impulsan demandas por la reivindicación de la justicia mediante procesos de iteración democrática, cuyo ejercicio pone en marcha una política jusgenerativa; configuran la formación de un plan institucional de acción para enfrentar el problema en el que el surgimiento y la extensión del régimen de derechos humanos que, pese a todas sus hipocresías a escala mundial (Benhabib, 2004: 127), da lugar a nuevas formas de pertenencia desterritorializada, al debilitar

⁴Este ejemplo lo retomo del espléndido trabajo de investigación “Autonomía indígena y re-construcción de lo común en clave de apertura de la ciudadanía”, realizado por Andrea Spotti (2019).



la línea que separa los derechos humanos de los derechos ciudadanos y, finalmente, transforman el plan oficial de la implementación empírica a través de la desagregación de los derechos humanos que afirma e inscribe un nuevo sentido de la justicia global, aún no resuelto, pero puesto en marcha con la solidaridad de personas en el mundo que buscan resolver sus necesidades para alcanzar una vida digna.

3. Transfiguración de los derechos humanos en el marco del “otro generalizado” y el “otro concreto”

Seyla Benhabib describe dos concepciones de relación ser-otro en las que se configuran tanto las perspectivas morales que identifica con el “otro generalizado” como las estructuras de interacción expresadas en el “otro concreto”. En la teoría moral contemporánea, estas concepciones son irreconciliables, antagónicas. La distinción refleja las paradojas encarnadas en la teoría moral y política de los primeros tiempos de la modernidad entre autonomía, crianza, independencia y vínculo; público y privado; y, más ampliamente, entre justicia y vida buena. El punto de vista del otro generalizado –como afirma Benhabib– exige reconocer a cada individuo como ser racional sujeto a derechos y deberes del mismo modo que quisiéramos vernos a nosotros mismos. Este punto de vista demanda abstraernos de la individualidad e identidad concreta del otro. Su dignidad moral no radica en el reconocimiento de las singularidades, lo que le es común es su capacidad para comportarse como un agente racional. Las normas de igualdad y reciprocidad formal son las que gobiernan este tipo de relación, cuya interacción es pública e institucional, adscrita a la comunidad de legalidad y derechos (Benhabib, 2006a: 182-183). Sin embargo, si partimos de la idea de que esta comunidad incluye a los “iguales”, el contrato social camuflado reposa sobre la exclusión de quienes no pertenecen a dicha comunidad –cuestión que ya Arendt vislumbraba cuando se refería a las personas “sin-Estado”, cuya condición las excluía no solo de los derechos ciudadanos, sino de sus derechos humanos y de su misma humanidad, de allí su radical interés en reconfigurar el principio del “derecho a tener derechos” (Arendt, 1949; 1968; 1998)–, reeditando un nuevo fundamento de poder excluyente. La esfera pública imaginada por Hobbes (1994) o

Locke (2004), estaría constituida por el jefe de familia y los propietarios sobre los que se fundaría la comunidad política, lo que deja afuera a las mujeres, niños, trabajadores asalariados y pobres (no propietarios), quienes constituyen la esfera de la necesidad (o privada). Vale recordar el modelo griego antiguo de democracia en el que la esfera privada era concebida en términos de necesidad, y la pública como el de libertad, tal y como lo afirma Arendt (1968).

En este sentido, la idea del otro generalizado incluye, pero a la vez excluye. Este vínculo hace florecer la libertad de los iguales, de acceder a los mismos derechos, configurado en la expresión de una “hermosa familia”; pasa de ser inofensiva a perturbadora, reclama la igualdad de hecho, no de derecho (Agra Romero, 1994: 153). La mirada del otro generalizado constituye el punto de vista moral, normativo, por excelencia. Lo que marca esta lógica unidireccional es que todos y cada uno debemos ser considerados seres racionales, con los mismos derechos y deberes, haciendo abstracción de la individualidad concreta del otro. Se trata de una comunidad de “iguales” que encuentra su origen en la metáfora de la familia inscrita en el entusiasmo patriótico acuerpado en la Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano, gestada en la Revolución francesa (David, 1987: 8), idea sobre la que se configura la lista irrealizable de los derechos humanos que compete a la visible “pérdida de realidad”, derivada de la imposibilidad de llevar a cabo un deber al que no puede corresponder por su incapacidad de acción (Menke, 2007: 741; Arendt, 1948). Sobre esta afirmación, Arendt configura la interconexión del (derecho)-a-(tener derechos). La primera parte de esta frase, como indica Benhabib, remite a un imperativo moral, se trata de un derecho la membresía. Esta primera estructura del derecho, dirigida a la identidad del (los) otro(s) a quien(es) se reclama el reconocimiento como una persona derechohabiente, queda abierta e indeterminada, no depende de la condición de ser ciudadano o no, sino del derecho al reconocimiento por el simple hecho de ser un “ser humano” (Benhabib, 2004: 56). En este sentido, la humanidad misma se convertiría en la destinataria de este reconocimiento; sin embargo, como afirma Arendt, no existe ninguna certeza de que esto se lleve a cabo (Arendt, 1968: 298). De este modo, la condición de persona es contingente a su reconocimiento en la membresía, lo que introduce la noción de la segunda frase de

la estructura discursiva tener derechos (Benhabib, 2004: 57), cuya acción resulta del previo derecho a la membresía, lo cual significa el derecho (y sus respectivos deberes) a vivir como miembro de una comunidad humana organizada en la que se es juzgado por sus acciones y opiniones. Esta doble adscripción del “derecho a tener derechos”, rompe las formas a priori de la pertenencia a una comunidad humana organizada, basada en la egología trascendental kantiana donde se reúnen, merced a la prodigiosa decisión, los derechos humanos a la ciudadanía, dejando sin protección a individuos y pueblos frente a las arbitrariedades de la soberanía del Estado. Por un lado, postula una comunidad jurídico-civil de co-socios que estén en relación con el deber de responsabilidad recíproca; y, por otro, el deber de reconocerse como miembros, como individuos protegidos por las autoridades político-legales, a quienes deben ser tratados como personas habilitadas para disfrutar de derechos (Benhabib, 2004: 57-58). El vínculo entre estos dos tipos de derecho es el que los movimientos sociales contemporáneos ponen en marcha mediante la experiencia de la acción política global, encarnada en la comunidad de necesidad y solidaridad.

Cada vez que los activistas globales demandan la exigencia de justicia y realización de los derechos humanos, mediante el ejercicio de iteraciones democráticas, colocan en el centro del debate la importancia de la distinción entre la legalidad y los derechos, y una ética del cuidado y la responsabilidad –norma vs utopía social; comunidad de legalidad y derechos vs comunidad de necesidad y solidaridad; otro generalizado vs otro concreto–. Visibilizan el modo en que la postura racionalista anula al otro concreto, la manera en que se impone la singularidad de la conciencia “de los iguales” que pretende ser inmediatamente universal. En la Fenomenología del espíritu, Hegel ya vislumbraba los peligros de una comunidad fundada sobre la “ley del corazón y el desvarío de la infatuación” (Hegel, 1985: 217 y ss.). Seguir la ley del corazón, sus palpitaciones resonando por el “bien de la humanidad”, se truecan en la furia de la infatuación demencial: “Enuncia el orden universal como una inversión de la ley del corazón y su dicha, manejada por sacerdotes fanáticos y orgiásticos déspotas y sus servidores, quienes humillando y oprimiendo, tratan de resarcirse de su propia humillación” (Hegel, 1985: 222). En este proceso de exaltación de los iguales y en su afán de construir una

comunidad de justicia proclaman la individualidad del orden vigente; pero de un modo inmediato, la realidad, precisamente la ley como orden vigente, deviene en nulidad. La forma de unidad que había alcanzado no es más que una realidad enajenada. En efecto –dirá Hegel– por ser este orden la ley de todos los corazones y por ser todos los individuos, de este modo inmediato, este universal, es dicho orden de una realidad que solo es la realidad de la individualidad que es para sí misma o del corazón. Así, lo que aparece como universal, al ser resultado de la contradicción de las leyes singulares, la lucha de todos contra todos, en la que cada cual trata de hacer valer su singularidad, pero sin lograrlo, porque experimenta la misma resistencia y porque su singularidad es disuelta por las otras y a la inversa, simplemente conducirá al terror y la guerra, al estado de hostilidad universal (Hegel, 1985: 223). En este sentido, la “ley del corazón” en lugar de convertirse en un principio constructivo que confirme y corrobore el verdadero orden ético de la comunidad de legalidad y derechos, fundada sobre el principio de los “iguales” se transfigura en un principio destructivo y subversivo.

Al poner en relación el punto de vista del “otro concreto”, esta lectura adquiere una complejidad diferente. La solidaridad en torno a la que se articulan los activistas globales para la defensa de los derechos humanos apuntala otros modos de relación de comprender la moralidad; un proceso que podría llevarnos a establecer juicios morales justos. Desde esta perspectiva, lo principal es comprender que cada ser racional es un individuo con una historia, identidad y constitución afectivo-emocional concreta, de donde se desprende que lo que tenemos en común es la individualidad. La relevancia de esta perspectiva radica en tratar de asumir las necesidades del otro, sus motivaciones, lo que busca y desea. En ese trayecto, las normas que gobiernan este tipo de relación son las normas de equidad y reciprocidad complementaria, justo lo que colocan en el centro los movimientos sociales contemporáneos cuando aluden al principio de solidaridad: “cada uno tiene derechos a esperar y suponer formas de conducta del otro a través de las cuales el otro se sienta reconocido y confirmado como un ser individual concreto con necesidades, aptitudes y capacidades específicas” (Benhabib, 2006c: 183) y, a la vez, cobijado por un conjunto de normas universales que le permiten concretar su dignidad humana. De esta manera, la mediación



que Benhabib establece para pensar la norma (otro generalizado) y la utopía (otro concreto), se expresa en la doble adscripción que problematiza la frase del “derecho a tener derechos” propuesta por Arendt, mediante la que los activistas globales por la defensa de los derechos humanos ponen en marcha el vínculo entre política y ley, como un camino de reencuentro entre la comunidad de la legalidad y derechos, y la comunidad de necesidades y solidaridad, donde se conjugarían el derecho a tener derechos y el permanente cuestionamiento de los derechos humanos universales.

Referencias

- Arendt, H. (1998). *The Human Condition*. Chicago-Londres: University of Chicago Press.
- _____. (1968). *The Origins of Totalitarianism*. Nueva York: Harcourt, Inc.
- Arditi, B. (1991). *Conceptos. Ensayos sobre teoría política, democracia y filosofía*. Asunción: CDE y RP Ediciones.
- Benhabib, S. (2011). *Dignity in Adversity. Human Rights in Troubled Times*. Cambridge: Polity Press.
- _____. (2006a). *El Ser y el Otro en la ética contemporánea. Feminismo, comunitarismo y posmodernismo*. Barcelona: Gedisa.
- _____. (2006b). *Another Cosmopolitanism*. Nueva York: Oxford University Press.
- _____. (2006c). *Las reivindicaciones de la cultura. Igualdad y diversidad en la era global*. Buenos Aires: Katz.
- _____. (2004). *The Rights of Others. Aliens, Residents and Citizens*. Cambridge: Cambridge University Press.
- _____. (1986). *Critique, Norm and Utopia. A Study of the Foundations of Critical Theory*. Nueva York: Columbia University Press.
- Bloch, E. (2011). *Derecho natural y dignidad humana*. Madrid: DYKINSON.
- _____. (1977). *El principio de esperanza*. Madrid: Aguilar.
- David, M. (1987). *Fraternité e Révolution Française 1789-1799*. París: Aubier.
- Fraser, N. (2008). *Escalas de justicia*. Barcelona: Herder.
- Habermas, J. (1987a). *Teoría de la acción comunicativa, I. Racionalidad de la razón funcionalista*. Madrid: Taurus.
- _____. (1987b). *Teoría de la Acción comunicativa, II. Racionalidad de la acción y racionalidad social*. Madrid: Taurus.
- Hegel, G.W.F. (1985). *Fenomenología del espíritu*. México: FCE.
- Hobbes, T. (1994). *Leviathan*. Indianapolis: Hackett Pub. Co.
- Hurwitz, D. y Stterthwaite, M. (2010). *Human Rights Advocacy Stories*. Nueva York: Thomson Reuters/Foundation Press.
- Kant, I. (1976). *Moral Philosophy*. Nueva York: Garland.
- Kohlberg, L. (1981). *Essays on moral development*. Nueva York: Harper and Row.
- Locke, J. (2004). *Segundo tratado sobre el gobierno civil: un ensayo acerca del verdadero origen y fin del gobierno civil*. Madrid: Alianza.
- Nussbaum, M. (2006). *Frontiers of Justice: Disability, Nationality, Species Membership*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Rawls, J. (1999). *The Law of Peoples*, en J. Rawls, *Collected Papers*, Samuel Freeman (ed.), Cambridge, MA: Harvard University Press.
- _____. (2004). *El liberalismo político*. Barcelona: Crítica.
- Rousseau, J. (2002). *El contrato social o Principios de derecho político*. Madrid: Tecnos.
- Skinner, Q. (2008). *Liberty Before Liberalism*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Walzer, M. (1994). *Thick and Thin: Moral Argument at Home and Abroad*. Notre Dame IN: University of Notre Dame.
- _____. (1983). *Spheres of Justice: A Defense of Pluralism and Equality*, Nueva York: Basic Books.
- Hemerografía
- Arendt, H. (1949). *The Rights of Man: What are They?* *Modern Review*, Vol. 3, Núm. 1, junio-septiembre, 24-36.
- Buchanan, A. (2010). *The Egalitarianism of Human Rights*, *Ethics*, Vol. 120, julio, 679-710 pp.
- Cover, R. M. (1983/84). *Foreword: Nomos and Narrative*. *The Supreme Court 1982 Term*, *Harvard Law Review*, Vol. 97, Núm. 4, enero, 4-68.
- Nagel, T. (2005). *The Problem of Global Justice*, *Philosophy and Public Affairs*, Vol. 33, marzo-junio, 113-144.
- Menke, Ch., Kaiser, B. y Thiele, K. (2007). *'Aporias of Human Rights' and the 'One Human Rights': Regarding the Coherence of Hannah Arendt's Argument*, *Social Research*, Vol. 74, núm. 3, septiembre-diciembre, 739-762.
- Post, R. (2010). *Theorizing Disagreement: Reconceiving the Relationship Between Law and Politics*, *California Law Review*, Vol. 98, Núm. 6, agosto, 1319-1350 .

Páginas web

- Agra Romero, M. X. (1994). *Fraternidad (un concepto político a debate)*. Consultado: 1 de septiembre de 2018. Disponible en: http://e-spacio.uned.es/fez/eserv/bibliuned:filopoli-1994-3-1D43C271-3CB1-A107-F8F4-5AAEEE8EA020/fraternidad_concepto.pdf
- Benhabib, S. (2010). *Human Rights, Sovereignty and Democratic Iterations*. Consultada: 16 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://>

www.ourcommonfuture.de/fileadmin/user_upload/dateien/Reden/Benhabib.pdf

_____. (2004). Seyla Benhabib Interview: Conversations with History: Institute of International Studies, UC Berkeley. Regents of the University of California. Consultada el 16 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://globetrotter.edu/people4/Benhabib/benhabib-con3.html>

Naussbaum, M. (1997). "Capabilities and Human Rights", Fordham Law Review, Vol. 66, pp 273-300. Consultado: 14 de septiembre de 2018. Disponible en: <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol66/iss2/2>

Trabajos de tesis

Spotti, A. (2019). Autonomías indígenas y re-construcción de lo común en clave de apertura de la ciudadanía. Tesis de Maestría en Ciencias Sociales. Ciudad de México: Universidad Autónoma de la Ciudad de México.

Agroecología: Una plataforma para la Paz

Agroecology: A platform for Peace

Wilson Miguel Salas Picón 

Universidad Cooperativa de Colombia

wilsonsalas2@gmail.com

Elsa Beatriz Valenzuela Bonilla 

Universidad Cooperativa de Colombia

elsa.valenzuela@campusucc.edu.co

Alberto Prada Galvis 

Universidad Cooperativa de Colombia

alberto.pradag@campusucc.edu.co

Resumen

Este artículo presenta resultados a nivel documental sobre los aportes de la agroecología para la construcción de escenarios para la Paz en Colombia. Para ello se toma como referencia la experiencia de algunos países, y se presenta el camino recorrido. A nivel exegético se manifiesta la agroecología como un modelo de intervención tripartito (ciencia-ambiente, práctica, intervención sociopolítica), fundamentado desde una dimensión socioecológica y desarrollo sostenible. Se concluye que, para el caso de Colombia, este modelo representa una propuesta para la Paz dada su aplicabilidad desde el enfoque territorial. Finalmente, se plantea una descripción de la realidad sociopolítica-rural, y se identifica la necesidad de articular diversos actores para su implementación al igual que políticas públicas que mejoren las condiciones del agro colombiano.

Palabras clave: Agroecología, Posconflicto, Paz, desarrollo territorial, Agricultura.

Abstract

The article presents results at the documentary level on the contributions of agroecology for the construction of scenarios for Peace in Colombia. For this, the experience of some countries is taken as a reference and the path taken is presented. On an exegetical level, agroecology is manifested as a model of tripartite intervention (science-environment, practice, socio-political intervention), based on a socio-ecological dimension and sustainable development. It is concluded that, in the case of Colombia, this model represents a proposal for Peace given its applicability from the territorial approach. Finally, a description of the socio-political-rural reality is presented and the need to articulate various actors for its implementation is identified, as well as public policies that improve the conditions of Colombian agriculture.

Keywords: Agroecology, Post-Conflict, Peace, Territorial Development, Agriculture.

Artículo: Recibido el 7 de junio de 2019 y aprobado el 22 de octubre de 2019

Cómo citar este artículo:

Salas Picón, W.M., Valenzuela Bonilla, E.B. & Prada Galvis, A. (2019). Agroecología: una plataforma para la Paz. *Reflexión Política* 21(43), pp. 79-91. doi. 10.29375/01240781.3634

Introducción

La tierra ha sido el espacio para la convergencia y el desarrollo de procesos que han conllevado al planteamiento y puesta en marcha de estrategias socioeconómicas para la subsistencia del ser humano y, con ello, el origen de sociedades sustentadas en la actividad agrícola.

El ejercicio de la agricultura en palabras del Grupo temático “Soberanía alimentaria y agricultura familiar” de la institución Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (en adelante, COEECI) (2014), permitió la conformación de las primeras sociedades, así como el establecimiento de valores culturales (fiestas, canciones, costumbres) que facilitaban su interacción y la construcción de su identidad.

Indudablemente, la agricultura ha posibilitado la construcción de tejido social a partir de las dinámicas del trabajo asociativo que convergen para alcanzar múltiples objetivos, destacándose: producción de alimentos como estrategia de seguridad alimentaria, distribución de tierras, modelos económicos y desarrollo social, entre otros. No obstante, el incremento de la tasa de natalidad de la población humana, los modelos económicos de desarrollo implementados por los países a nivel mundial, la tenencia de la tierra (propiedad) y el desarrollo rural se han convertido en factores de riesgo y depredación que vulneran el equilibrio de la relación Hombre-Tierra-Sociedad y con ello, el origen de múltiples conflictos. Frente a lo expuesto, se han generado estrategias, materializadas en acciones desde diversas disciplinas, las cuales buscan disminuir el impacto que ha tenido la actividad humana sobre la explotación de la tierra y su tenencia, el manejo de los recursos naturales y la implementación de sistemas de desarrollo que tienen como objetivo la preservación del medio ambiente; la seguridad alimentaria, la asociatividad, las relaciones de poder, entre otros pilares que pretenden garantizar la vida (INCAP, 1998).

La agroecología, la agricultura familiar y la agricultura ecológica son sistemas de gestión y desarrollo que han surgido como alternativas para hacer frente a los factores de riesgo generados por modelos económicos y políticas depredadoras que poseen elementos comunes a nivel etiológico en el surgimiento de la violencia sociopolítica en Perú y Centroamérica. Estas propuestas comparten un mismo denominador -promoción de prácticas agrícolas sostenibles desde una dimensión homeostática entre producción y cuidado de la naturaleza, justicia social, la identidad y cultura, visibilización de lo rural y defensa de la tierra y el territorio-, pero sus bases epistémicas, establecen líneas diferenciales. Ahora bien, las iniciativas expuestas no han surgido por un interés político, ni por políticas gubernamentales o por el resultado de un trabajo bajo la metodología de corresponsabilidad por parte del gobierno en Perú y Centroamérica, sino por la apuesta social y de desarrollo que han realizado ONGS o asociaciones, u otras organizaciones, apoyadas con recursos de cooperación internacional, las cuales pretenden brindar alternativas para la implementación de modelos y estrategias que no sólo preserven el medio ambiente, sino también que fortalezcan la economía, el tejido social y la tenencia de la tierra. El trabajo realizado por las diversas organizaciones permitió la visibilización de su relevancia y, con ello, la movilización de actores gubernamentales e intereses políticos que dieron origen a ministerios, legislación y otros entes, como es el caso de Perú.

Ahora bien, no existe un consenso que permita rotular en un mismo concepto la agroecología con la agricultura ecológica, agricultura de base agroecológica y agricultura familiar, dado que han proliferado un sinnúmero de definiciones al respecto; no obstante, se cuenta con pilares y principios que permiten definir con claridad este campo: es un estilo cultural y de vida, tiene interrelación con factores sociales, comunitarios, culturales, políticos, económicos; la familia y las comunidades son fundamentales; la minimización de riesgos en la producción -preservación, inclusión y reconocimiento del rol de la mujer (enfoque diferencial y de género), es diversa en sus actores, en lo referente a las actividades y acciones; parte del conocimiento ancestral (diálogo de saberes), relación directa entre productor- consumidor (seguridad y soberanía alimentaria); es una agricultura alternativa, representa un movimiento socio-político y, finalmente, es un nuevo escenario epistemológico, de innovación social y tecnológica que plantea un escenario glocal -prácticas y epistemologías que se construyen desde los diversos territorios- (COEECI, 2014).



En lo referente al tema de movimiento sociopolítico, se evidencia la conformación de organizaciones de base que plantean cambios significativos en el abordaje de problemáticas desde el enfoque de la agricultura sostenible y de preservación. Algunas de ellas son: Movimiento Social Campesino a Campesino en Centroamérica, Cosecha en Honduras, EDAC en Perú, comités de desarrollo, entre otros, los cuales se conformaron con el objetivo de contrarrestar los fenómenos de desigualdad y pobreza, o de protegerse de la violencia, como es el caso del EDAC y Sendero Luminoso, de igual forma que el caso de las mujeres Salvadoreñas que se organizan desde la perspectiva del enfoque territorial y la agricultura en el periodo de transición de la post-guerra (Navas, Orellana & Domínguez, 2000). Indudablemente, los grandes pasos que se han dado en este escenario han facilitado la consolidación de procesos, modelos pedagógicos y de aprendizaje (centrados en los saberes ancestrales o en la gente), estructuras organizativas y de gestión, alteridad, es decir, el reconocimiento del Otro (incluida la tierra).

Por otro lado, Alvarado De La Fuente (2000), en su artículo “Siete retos de la agroecología: desde la experiencia en el Movimiento agroecológico peruano”, expresa que han dado grandes avances en los siguientes pilares: “La transición, Metodologías participativas, La participación de la mujer, Productividad y rentabilidad, Indicadores de impacto, Mercado y gestión, Movimiento agroecológico” (p. 231). El último representa el más fuerte, ya que han proliferado un sinnúmero de organizaciones, pero todas trabajan de manera individual y desarticulada. Sin embargo, argumenta que el trabajo de once años ha permitido la consolidación de procesos de igual manera que la conformación de la Red de Agricultura Ecológica (RAE). Es importante señalar que Perú es uno de los países de Suramérica que ha realizado un trabajo arduo en lo referente a la distribución de la tierra y el fomento de la agroecología (Alvarado De La Fuente, 2000; Altieri & Toledo, 2010).

El desarrollo de un modelo rural donde la relación Hombre-Naturaleza es fundamental, ha dado grandes pasos y transformaciones en países de Centroamérica y en Perú, permitiendo generar un reconocimiento e importancia del mismo modo que el planteamiento de estrategias que abordan problemáticas que conllevan al origen de la violencia sociopolítica. Es de resaltar que es

poca la literatura en donde se plantea la aplicación de este modelo de desarrollo como propuesta en un escenario de post-acuerdo o finalización del conflicto armado. A continuación, se realizará un recorrido sobre la propuesta, conceptos y modelos en países como Perú y algunos de Centroamérica, a manera de referente sustancial para asimilar su dinámica en el contexto de las experiencias analizadas en las tres regiones objeto del estudio, con sus particularidades, en el Magdalena Medio colombiano, no sin antes hacer una reflexión breve sobre las implicaciones del modelo.

1. Algunas consideraciones sobre Agro: Familiar y Ecológica

El planteamiento de nuevas dinámicas de desarrollo en las zonas rurales hacia la búsqueda de una paz estable, duradera y sostenible, implica que se piense en métodos de recuperación del campo que se conviertan en vías amplias y alternativas en el posconflicto. Para ese fin, se deben repensar los conceptos que históricamente han estado vinculados con la práctica de la agricultura y el rol de los campesinos como sujetos políticos. Se hace necesario que el desarrollo rural propuesto en los acuerdos de paz firmados en La Habana, y en la reforma agraria, incorpore en los contextos particulares nuevas formas para trabajar el agro (homeostasis del sistema y subsistemas que lo sostengan), en consideración de las dimensiones territoriales, sociales, económicas, ecológicas, solidarias y tecnológicas, hasta alcanzar una renovación sistémica y sostenible (Sarandon, 2011). Esa perspectiva supone un reconocimiento agrícola desde un punto de vista inter y transdisciplinario a nivel productivo, y una visión holística de todo lo que involucra lo agrario; el reconocimiento del umbral de las necesidades y el impacto en los campesinos que fueron despojados de sus territorios, y que ahora retornan a sus tierras, conlleva a repensar la praxis de la agricultura en el país en las siguientes dimensiones: desarrollo con enfoque territorial, integridad, conservación de los recursos, sustentabilidad financiera y ecológica (Sarandon & Sarandon, 1993).

En coherencia con lo expuesto, los modelos alternativos que se planteen han de separarse de las prácticas de la agricultura convencional que fue impuesta por la Revolución Verde, que tuvo en manos del monopolio armado y de los latifundistas

del capitalismo una fuerza detractora en contra del campesino que fue desplazado. Estos modelos alternativos buscarían reducir los impactos sobre los ecosistemas, a favor de una agricultura más humana, solidaria y sostenible. La premisa planteada amerita un trabajo mancomunado entre organizaciones de familias campesinas, Estado (gobiernos territoriales), el sector empresarial y la academia. Desde este horizonte, se entiende que los nuevos modelos agrícolas que se vinculen a las acciones del posconflicto deben ver los procesos como un todo muy complejo que incluye temas como: semillas, el riego, la producción de alimentos, las materias primas, los factores ambientales, la tecnología aplicada y todo aquello que redunde en beneficio de los ecosistemas, de tal manera que se fortalezca el equilibrio entre estos y la cultura humana desde una perspectiva solidaria.

La ciencia agroecológica se ubica precisamente en los planteamientos que se han venido esbozando en relación con el equilibrio que se espera en los agrosistemas, relación Hombre-Naturaleza, y surge como una de las alternativas a la agricultura convencional. Se trata de todo un movimiento que se basa en principios ecológicos, éticos y de cultura ambiental. Pretende el manejo de sistemas agroalimentarios sostenibles que establezcan un diálogo entre los conocimientos tradicionales y los avances que sobre el desarrollo agrario integral se han venido generando. Se trata de llevar a la praxis y hacer converger los principios y conceptos para la implementación y gestión de agrosistemas sostenibles, lo cual permite la ampliación de su biodiversidad funcional, es decir, que los sistemas de cultivo reduzcan el uso de insumos externos y se provean de las ventajas biológicas que la misma naturaleza brinda. No de otra manera podría pensarse en una agricultura que incentive la soberanía alimentaria y proporcione el tiempo suficiente para que los agrosistemas puedan alcanzar altos niveles de resiliencia.

Por lo anterior, se plantea un modelo con un enfoque innovador, denominado agroecología y se postula como una fuente de conocimiento. Su base se sustenta a partir del trabajo realizado por las comunidades rurales, las cuales le aportan los principios tradicionales de la agricultura, en tanto que, al mismo tiempo, se van incorporando los avances contemporáneos en ciencia y tecnología agronómica, generando sinergias en la producción. De otra parte, este modelo, además de manejar

la biodiversidad presente en los agrosistemas locales y ecozonas, potencia los recursos sociales y culturales; permite un empoderamiento de la producción en grande por parte de los campesinos quienes pondrían en práctica sus conocimientos para hacer frente al cambio climático a través de la difusión de estrategias que históricamente han aplicado y quizás se reduzca en gran parte la pobreza rural y el uso de los agentes agroquímicos. Otra ventaja de este sistema es que diversifica los medios de vida mientras fortalece el tejido social; enriquece saberes y praxis, tanto ancestrales como tradicionales, en lo referente a la relación Hombre-Naturaleza, utilización del patrimonio natural, redefiniendo las relaciones campo-ciudad mediante el acceso más fácil a los mercados. Desde esa perspectiva, es connatural al proceso pensar en una cadena de producción autónoma, cuya soberanía alimentaria defiende la ruptura con las acciones de intermediación, y sea el mismo campesino quien lleve sus productos directamente a los centros urbanos. Así pues, el camino de la producción se verá fortalecido por unas estrategias de transformación y distribución, tan efectivas y confiables que generen una mayor estabilidad a los campesinos y al sistema agroecológico.

La agroecología es un campo del saber que plantea un escenario disciplinar científico que articula conocimiento, no sólo de la agronomía y ecología, sino también desde otras disciplinas como la antropología y la sociología, lo que permite tener una mirada integral y sistemática para la generación, validación y aplicación de saberes desde una perspectiva ética y amigable desde agroecosistemas sostenibles (Sarandon, 2002). Para Guzmán-Casado, González de Molina, y Sevilla-Guzmán (2000), las prácticas responden a principios como el enfoque holístico y sistémico, lo que significa que los campesinos asumen el compromiso de ser sujetos que auscultan las problemáticas de sus tierras y presentan alternativas de solución (acción-participación). Así pues, la sostenibilidad se plantea como la posibilidad de explorar constantemente puntos homeostáticos, es decir, de equilibrio entre las dimensiones que componen el sector agrícola y la preservación de los recursos, ya sea ésta de carácter social, cultural, económica, política, ética y ecológica (Caporal & Costabeber, 2004).

En este sentido, la agroecología puede interpretarse como un movimiento que desafía los saberes científicos convencionales y los postulados



de la agricultura industrial establecida por la revolución verde. En esa medida, el propósito recoge el clamor y las prácticas tradicionales de las comunidades campesinas quienes han luchado para contrarrestar los flagelos sociales (exclusión, pobreza, desigualdad), económicos, culturales, ambientales (devastación del ambiente), entre otros; se desprenden de un modelo geopolítico neoliberal y post-industrial de desarrollo que promueve políticas afectando el área rural. Eso significa que su acción va encaminada a vivificar en el campo una gestión por la conservación del agua y semillas criollas, el manejo adecuado de la tierra; igualmente, el cuidado y salubridad de los cultivos, la organización de redes a nivel de comercialización, cuyos actores principales sean los productores, el acercamiento efectivo con los consumidores y la oposición a los organismos genéticamente modificados, a las transnacionales de los agroquímicos y al agrocombustible incursionando en ecología política y proclamando la solidaridad entre los pueblos (Mejía, 2014).

En ese mismo marco, surge una economía campesina y comunitaria, que busca posicionarse y lograr el reconocimiento a nivel agrario como pilar para el desarrollo integral en el posconflicto. Eso es, la promoción de un sistema agroecológico que se sustenta de manera ecléctica desde los aportes de diversos modelos de agricultura, el cual reconoce la diversidad, fomenta sistemas agroalimentarios, la inclusión y la sostenibilidad. Consecuentemente, alrededor de este modelo se caracterizan aspectos muy particulares como el arraigo por la tierra, la seguridad alimentaria, la producción y consumo de comida tradicional cultivada con ingredientes directamente cosechados de las huertas familiares; de igual forma, la preservación y uso de los recursos naturales, los niveles de empleabilidad y la bio-diversidad agrícola. Este enfoque pretende armonizar el funcionamiento de los sistemas naturales en relación con lo que es mejor para el habitante del campo y para los consumidores en general, e incluye el enfoque de género (las mujeres juegan un papel fundamental en la siembra de semillas como guardianas de la diversidad y los recursos genéticos). Su política es proveer a las familias y a los consumidores alimentos saludables, con rendimientos sostenibles, sin detrimento de los recursos naturales y es un ingrediente para contrarrestar el umbral de la pobreza y el hambre. Se considera desde esta perspectiva como un

elemento importante para el progreso desde un enfoque territorial, dado que dinamiza procesos y beneficia a la familia rural, lo cual se traduce en seguridad alimentaria, nutrición efectiva y la conservación de la agro biodiversidad (FAO, 2007). Es un propósito esencial de esta propuesta que las empresas no controlen la cadena alimentaria, sino que esta tarea le corresponde exclusivamente a productores y consumidores.

En la actualidad, los diversos procesos de la agricultura han sido mejorados a través de las nuevas tecnologías. El trabajo articulado entre el saber campesino y el saber científico (tecnologías amigables al ambiente), permiten elevar los niveles de sustentabilidad de la tierra desde un enfoque de conservación del medio ambiente. La protección del medio ambiente y la reutilización de los materiales en el ciclo biológico se convierte en una bandera para la preservación de la especie (Boza-Martínez, 2010). Todo esto conduce, necesariamente, a desarrollar hábitats rurales teniendo en cuenta los recursos del territorio. Ese potencial endógeno ha de ser identificado en cada porción de la naturaleza y de la sociedad; no obstante, dicho potencial no puede negarse ni reemplazarse por el sistema industrial (Sevilla- Guzmán, 2006). Ahora bien, algunos teóricos establecen un marco de diferenciación entre modelos de agricultura y agricultura ecológica. Las propuestas permiten evidenciar diferencias a nivel sociológico al igual que la episteme de este y su influencia en la gestión del medio ambiente (Boza-Martínez, 2010).

En 1995 el Panel Nacional de Estándares Orgánicos (NOSB), dependiente del Departamento de Agricultura de los Estados Unidos (USDA), precisó que la agricultura ecológica es un sistema de gestión ecológica que promueve la preservación del medio ambiente y el mejoramiento de la biodiversidad, la tierra y biología de las zonas. Su base se sustenta sobre el empleo de materiales e insumos existentes en el territorio, el equilibrio en la relación interdependencia Hombre-Naturaleza, el no empleo de químicos y la optimización de la productividad, del mismo modo que la salud en las poblaciones campesinas (Boza-Martínez, 2010). Por el contrario, el concepto de agricultura familiar tiene su base en las comunidades que han estado deprimidas históricamente en los países latinoamericanos, reducido a las huertas, las pequeñas granjas y la economía campesina.

1.1 Experiencias en Perú y Centroamérica

Perú y países centroamericanos han padecido, de igual forma que Colombia, los efectos de la violencia sociopolítica. Como resultado, en función del posconflicto y su experiencia en el agro, decidieron establecer dentro de sus prioridades unas agendas estratégicas cuyo núcleo fundamental se centra en conceptos de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Cortez-Dávila, 2016), al igual que soberanía alimentaria. Estos se fundamentan no sólo en la capacidad alimentaria (producción y disponibilidad) de las regiones afectadas por la situación de confrontación, reafirmando la visión de los Derechos Humanos, sino también en la definición de políticas agrarias con base a las capacidades locales. Sus experiencias dejaron una enseñanza en la estructura productiva, la comercialización, los factores productivos, tales como el suelo, el crédito, el agua, la tecnología y los recursos humanos. Igualmente, en lo relacionado con la situación ecosistémica, biodiversidad, clima y genética; condiciones políticas y sociales, comercio y producción. En principio, para que este ideal se estableciera, se tuvo y se ha tenido que luchar contra una inseguridad alimentaria creciente en esos territorios, una pobreza cabalgante en el sector rural y unos índices de desnutrición creciente en el mismo ámbito (Cortez-Dávila, 2016). Tal situación requirió proyectos de escalonamiento de experiencias agroecológicas que consideraran las diferentes dimensiones de estos procesos de recuperación de la actividad agrícola y del campo, el cual había quedado maltrecho por motivo de la guerra. Con Sarandon y Flores (2014), se explican dichas dimensiones (en esa dinámica hubo intervención operativa de diversas entidades, públicas y privadas, con prioridad para las organizaciones sociales de los sectores rurales, entre los cuales se muestran los promotores, los agricultores, los líderes innovadores y las familias). A continuación, se presentan sus características:

A nivel social se buscó, y aún persiste, elevar el índice de equidad en la distribución de recursos, con injerencia intergeneracional, entre los beneficiarios de las generaciones actuales y futuras. De esa manera, la población, que trabaja la tierra y produce alimentos para el resto del mundo, asegura una mejor calidad de vida y se avanza hacia la reconstrucción de lo rural desde el trabajo colectivo, lo cual robustece y establece un camino

hacia el desarrollo, fomento y mantenimiento del capital social.

En el componente cultural se estima que el modelo considera importante establecer como punto de partida para la fundamentación de las propuestas y políticas de desarrollo, el saber ancestral y local de las comunidades rurales. Esta dimensión es tenida en cuenta para la producción de conocimiento y de tradición agrícola.

En cuanto a la dimensión económica, se consideran las características del mercado, los costos de los insumos, los riesgos asociados con la diversificación de productos y la comercialización.

En lo referente a la política, se entienden como relevantes para el mejoramiento del área rural producción agrícola, las dinámicas de participación y democracia, al igual que la representación de los segmentos de la población en lo concerniente a las elecciones y decisiones sobre cuestiones de la subsistencia agrícola. Finalmente, el proceso requiere vínculos morales, en su dimensión ética, como es la conservación, preservación de la naturaleza y su respeto; igualmente, la preservación de valores, la reivindicación de la ciudadanía y el restablecimiento de la dignidad de los campesinos.

Las dimensiones expuestas constituyen un camino hacia la recuperación de la vida agrícola.

Un hecho importante que constituye un común denominador de las experiencias en Perú y en los países centroamericanos, el cual se convirtió en un modelo generalizador, fue la práctica y difusión de la capacitación campesino a campesino. Esto como resultado de los procesos de formación que se emprendieron a nivel académico en las universidades, que luego se transfirió a comunidades más vulnerables. En ese sentido, las entidades académicas de investigación jugaron un papel especial. Hubo formación de los recursos humanos en gran parte del territorio; se analizaron en grupos de discusión las propuestas dirigidas hacia el cambio y, lo más valioso y rescatable, una inserción agresiva en las comunidades de agricultores con una doble intención: aprender de la agricultura tradicional en las localidades, divulgándolas en múltiples espacios y, segundo, llevar nuevas tendencias en materia de conocimientos de agronomía y nuevas tecnologías. Fue esencial, además, la contribución que se le dio a los procesos mediante la validación de la agroecología. Otra característica para reconocer fue la vinculación de los agricultores



de manera directa en el mercado, fortaleciendo un escalonamiento agroecológico que basaba su accionar desde dos dimensiones: el sendero de la organización cooperativa y la apertura directa en el mostrador de venta (mercados agroecológicos y campesinos). De hecho, esta estrategia mejoró los beneficios económicos y de seguridad en estos países, mediante una comercialización de los productos agropecuarios de una forma más amplia, con precios diferenciados según la dinámica de oferta desarrollada.

El cambio no surgió sin preparación; fue necesaria toda una maduración que se dio a propósito de los saberes de los agricultores tradicionales, la reflexión desde la academia, y el diagnóstico de las necesidades en los territorios. En esa perspectiva, se caminó por: a) un período de transición en el cual los agricultores rompen con el sistema convencional de la revolución verde y se inician en el sistema agroecológico; b) unas metodologías participativas que buscan la integración de comunidades de campesinos alrededor de objetivos concertados, de planes de capacitaciones en principios y técnicas agroecológicas, como sucedió en el Perú con la Red de Agricultura Ecológica entre 1991 y 1996; c) la participación de la mujer entendiendo que nada es sin la presencia de esta como sujeto de acciones, dinamizando el elemento cultural de la equidad de género; d) la productividad y la rentabilidad, planteando nuevos escenarios emergentes desde el sector cooperativo para que las ganancias se convirtieran en una posibilidad atractiva; e) los indicadores de impacto que sirvieron como referente para evaluar los resultados positivos de la agroecología.

En Perú, la tarea no fue ni ha sido fácil en el afán de orientar el movimiento agroecológico, entre otras, por sus implicaciones políticas, puesto que la labor de unir al Estado, la empresa privada, a las organizaciones y a las comunidades de campesinos en todo el territorio ha sido compleja. Por ejemplo, un gran paso fue el diálogo y la articulación generada entre comunidades y organizaciones campesinas que se conformaron como una estrategia de resistencia al conflicto armado, a partir de proyectos y de la conformación de microempresas como unidad básica de asociación (Ranaboldo y Venegas, 2007). Entre las bondades de este vínculo se reconocen factores como el aumento de la productividad, el concepto de la propiedad en lo referente a la tenencia de la

tierra, dado que muchos suelos fueron otorgados en usufructo por el Estado para que agricultores pudieran administrar, gestionar, diversificar el agro-sistema y conservar la tradición campesina. Se capacitó el recurso humano de manera transversal con acciones como ferias agropecuarias, talleres y cursos sobre agroecología, sin olvidar el trabajo de las universidades con la inclusión en sus pensum académicos de temas agroecológicos, lo cual produjo la creación de microempresas conformadas por campesinos asociados. En consecuencia, fue clave mantener ofertas formativas continuas y calificadas, desarrollar innovación permanente y medir la efectividad de los procesos agrícolas centrados en la resiliencia de la tierra y el desarrollo agrícola centrado en la gente. La realidad expuesta, evidencia que los sistemas productivos que se implementen se caracterizaran por: conservación de los recursos naturales, diversificación del cultivo y vegetación, sustentabilidad-producción, empleo de saberes sociales y científicos, formación de redes para la gestión y acompañamiento (Alvarado, 2012; Altieri, 1989).

Ahora bien, el modelo de agricultura en el Perú ha tenido una importante evolución en aspectos tales como: promoción y formación, asociatividad, empleabilidad, generación de redes, aporte científico, sinergias institucionales, conservación, sistemas de cultivo y compost, tenencia de la tierra, rescate del saber campesino, el planteamiento de un plan de acción desde la Comisión Coordinadora Nacional sobre Agricultura Ecológica (Wú-Guin y Alvarado de la Fuente, 2008). Para el año 2000 se presentó un hito dentro del proceso; se conformó la Asociación Nacional de Productores Ecológicos, con asociaciones regionales, en provincias y distritos. Además, se impulsaron estrategias de mercadeo y comercialización de los productos certificados como ecológicos a nivel local. Durante este período, los campesinos han pasado a ser actores valorados dentro de esta dinámica y se ganan un espacio sustancial en los mercados para el posicionamiento de los productos. Se inicia el Proyecto in Situ mediante el cual se pretende conservar, preservar y recuperar recursos biogenéticos. En este punto es necesario mencionar el estudio cualitativo realizado por el Instituto Oficial para la Investigación de la Calidad de Alemania, desde una perspectiva longitudinal (12 años), el Instituto evidenció que existen mayores bondades a nivel nutricional en los productos donde se emplearon los procesos

de la agricultura ecológica (RAE, 1990; citado por Alvarado De la Fuente 2004).

Hoy en día, la agricultura peruana se sigue alimentando de los aportes de la academia y del saber producido por los campesinos y transmitidos a través de la metodología campesino-campesino, mediante un diálogo productivo en un país multicultural que se enfrenta a las políticas neoliberales. Para Felipe-Morales (2001), más allá de ese inconveniente, la agricultura que promueve la autonomía, el saber del campesino, la defensa de la tierra, el equilibrio entre producción y preservación es la mejor alternativa, sobre todo para los pequeños y medianos agricultores que han sido marginados. Ellos tienen la posibilidad de no depender de insumos externos por lo que disminuye el costo de la producción y mano de obra. Finalmente, se resaltan las experiencias y camino recorrido en países de Centroamérica y Latinoamérica (Romero, 2014), tales como: Cajamarca (Alvarado De la Fuente y Wiener, 1998); Alto Piura (Alvarado, 2001); Penipampa (Alvarado, 1993); Finca Monte Fértil (Alvarado de la Fuente, 2004); Alta Verapaz Galvéz et al., (2015); Guatemala (Dürr, 2015); México (Toledo, 2012); Nicaragua (Amaya-Palacios, 2013); Costa Rica (Baumeister, 2010); Carrazón, (Corleto y Sibrián, 2013; Fernández, 2011).

2. Trascender de la agricultura a la agroecología: Insumos para la paz

En la historia de la humanidad, la agricultura nace por la necesidad de sobrevivir y organizarse para obtener sostenibilidad a largo plazo en la generación de combustibles fósiles, la caza de animales y la recolección de plantas; pensando, posteriormente, en satisfacer sus necesidades básicas con un proceso de manejo y selección, tanto de las plantas que recolectaba, como de la ubicación de terrenos fértiles. Así mismo, el descubrimiento y uso del fuego permitió quemar biomasa para atraer a los animales de caza, sin percatarse que la quema indiscriminada de vegetación posteriormente afectaría el ecosistema; este evento se conoció como el primer sistema de producción de cosechas, en el cual participaban los diferentes integrantes de las comunidades nómadas, quienes asumían tareas y roles específicos en los periodos de siembra, cultivo y recolección de productos (Pérez, 2001). En este proceso primario, la germinación de las semillas se desarrolló de manera fortuita y aleatoria en silos,

práctica que, en el transcurso del tiempo, muestra el camino para la siembra. Del mismo modo, la técnica de observación y el conocimiento empírico sobre los cambios climáticos permitió la creación de un calendario que identificaba las épocas donde los cultivos podrían ser productivos y los tiempos propicios para el almacenamiento de agua dulce y conservación de alimentos suficientes, para subsistir en periodos secos. La siega y aprovechamiento de los sembrados implicó la utilización de barretas y mazos de madera que facilitaban la extracción de raíces en las especies perennes, es decir, se originan avances en la tecnificación y utilización de herramientas (Denardi, 2001).

Las reflexiones teóricas sobre las relaciones biunívocas de los seres humanos y el medioambiente, los sistemas de producción intensiva y extractivista, su impacto bio-psicosocial y ecológico, conllevaron a plantear un modelo de agricultura que abordara lo social, la relación Hombre-Naturaleza, la sostenibilidad ambiental y sustentabilidad productiva, conciencia política, elementos que trascienden el territorio desde lo agrícola (Ruiz-Palacios, 2017). Lo expuesto, brindó las bases para la ampliación de los límites de la agricultura moderna, basándose principalmente en investigaciones científicas sobre cómo plantas y animales responden e interactúan con el medio ambiente desde una comprensión holística entre el medio ambiente, ser humano y producción de sistemas agrícolas sostenibles, económicamente viables, ambientalmente seguros y culturalmente diversos, innovando en tecnología basada en prácticas referente a ecología (PRESANCA II y FAO, 2011).

Ahora bien, en el siglo XXI se evidencia la apertura comercial a nivel mundial, imponiendo retos al sector agrícola tradicional y temores a futuro sobre el incremento y sostenimiento de la producción de alimentos y otros productos para asegurar la alimentación adecuada para la población del planeta. En Centroamérica, el desafío se centra principalmente en la demanda de alimentos seguros y de calidad, la concentración y fortalecimiento en las cadenas agro productivas comerciales más cercanas al proveedor final, además en permanente expectativa de recepcionar conocimiento sobre la oferta de aplicación de nuevas tecnologías que generen la efectividad en la comunicación y el desarrollo del conocimiento en aras de defender el patrimonio sanitario y el compromiso con la



preservación del medio ambiente (Gómez, Le Coq y Samper, 2014). A lo anterior se suman los diversos episodios de amenazas naturales, lo que afecta directamente al sector agrícola en el área rural y, por ende, la comercialización (Cuéllar, Davis, Luna y Díaz, 2012; Cortez-Dávila, 2016).

A pesar de las circunstancias descritas, los modelos de agricultura presentados en los diferentes Estados centroamericanos, se caracterizan por generar empleo y producción de alimentos distribuidos a la población urbana y rural, estableciendo una cadena comercial a nivel territorial e internacional, exponiendo transformaciones relevantes en el escenario económico, social y político, proyectándose a reducir los índices de pobreza, aprovechando plenamente el potencial de los suelos fértiles, motivando el fortalecimiento y la unión de las estructuras productivas e impulsando los mercados agrícolas centroamericanos. Lo anteriormente descrito, permite vislumbrar un horizonte de avance para el próximo decenio, en la proyección de indicadores de cumplimiento al sector agrícola, previendo la producción de granos básicos relacionados con la seguridad alimentaria de los territorios, con la participación de pequeños productores centroamericanos, al tiempo que se elaboren y se implementen estrategias sociales relacionadas con el turismo y servicios ambientales. En este punto, se hace importante aprovechar las relaciones en términos económicos, transferencia de conocimiento que se establezcan con los tratados de libre comercio, con miras a mejorar el uso del suelo y la participación de todos los agricultores (Gómez et al., 2017).

Por otra parte, en lo concerniente al caso colombiano, se evidencia el “fomento desde las políticas públicas” hacia la agricultura campesina y la agroecología, del mismo que una dinámica de desarrollo y construcción de escenarios (biofísicos) donde el territorio juega un papel importante, dado que se configuran elementos sociales, culturales, productivos, económicos y ambientales que establecen heterogeneidades en la comunidad rural. El resultado de lo expuesto no sólo ha facilitado la movilización y puesta en marcha de experiencias a nivel productivo en diversos lugares del país, el trabajo en red, la sostenibilidad financiera, seguridad alimentaria, sino también ha expuesto la posibilidad de generar un sistema de producción bajo principios que priorizan lo solidario, la democracia, la vida, bienestar y la sustentabilidad.

Ahora bien, en Colombia la tenencia de la tierra y el agro siguen siendo un problema (a pesar de las diez reformas agrarias persiste el fenómeno), tanto para los agricultores, como para los productores agroecológicos. Es de resaltar que determinadas universidades se han venido articulando, brindando un reconocimiento a los procesos de la agroecología y sus apuestas a nivel productivo, participación, metodologías y unidades agrarias (Machado-Vargas et al., 2015).

La literatura ha demostrado que algunos de los puntos álgidos de la agroecología son: la sostenibilidad, comercialización y sustentabilidad, factores que influyen en su posicionamiento (Machado-Vargas et al., 2015) –la diferencia entre sustentabilidad y sostenibilidad radica en que el primero promueve la preservación, conservación y protección de los recursos naturales para la actual y futura sociedad, desconociendo dimensiones sociales, culturales y políticas del individuo, mientras que la segunda reconoce y da énfasis a los aspectos desconocidos por la sustentabilidad con especial énfasis en el cuidado del ambiente-. Una alternativa para mejorar esta situación es la implementación de un diseño agroecológico con enfoque territorial colombiano que permita a las familias generar un nivel de resiliencia que facilite afrontar el escenario crítico en el aspecto socioeconómico del área agrícola. Por otro lado, es necesario la formación en capital humano, especialmente en la transmisión de saberes de campesino a campesino, la tecnificación, seguridad, salud en lo rural, fortalecimiento de dinámicas territoriales, así como también se requiere invertir en puertos, carreteras, y todos los medios comunicativos y de tecnología que permitan la accesibilidad a productores, la incursión a otros mercados reduciendo costos en la producción con intermediarios y la generación de asociaciones o redes de consumidores que opten por la producción limpia.

Conclusiones

En la historia del país, la agricultura ha jugado un papel fundamental en la dinámica económica del país. Sus avances o sus retrocesos han afectado seriamente el crecimiento del Producto Interno Bruto –en adelante PIB-. El sector agrario ha sido objeto de discusión permanente, de polémicas y de luchas internas relacionadas con el asunto de la tenencia de la tierra y modelos de producción.

Por un lado, están los terratenientes, propietarios de grandes extensiones del territorio, quienes configuraron cierta concepción de feudalismo moderno que se consolidó en la acumulación de capital, teniendo como mano de obra al campesino siervo sin tierra, que tuvo que asumir el conflicto entre dos protagonistas: el propietario que se defiende con ejércitos privados para mantener su hegemonía sobre el territorio y la subversión armada que consideró siempre que la tierra es para quien la trabaja y produce con ella. De otro lado, ese mismo campesino tuvo que vivir de cerca el conflicto entre guerrilla y paramilitarismo; entre las fuerzas oficiales y las fuerzas por fuera de la ley, incluyendo, además de las mencionadas, las bandas criminales conformadas para defender los cultivos ilícitos de los narcotraficantes. Bajo ese manto oscuro de la historia, los aportes del sector agropecuario se fueron disminuyendo y el campo se volvió peligroso. En los últimos años ha disminuido la población campesina en Colombia, y en la última década su aporte al PIB se hizo inferior al 10% (Piñeros, 2015).

En otra dimensión de la historia de la agricultura, se ha evidenciado una preponderancia de la agroindustria, caracterizada por la tecnificación de monocultivos propios de la región, tales como el plátano, banano; sorgo, maíz, arroz, palma africana; papa y yuca, entre otros productos. Sin embargo, ante el conflicto, esa misma producción también pagó las consecuencias con acciones puntuales que la afectaron, como el desplazamiento masivo de campesinos, razón por la cual los productores rurales tuvieron que asumir decisiones menos riesgosas con dificultades para la inversión y producción, lo que generó el abandono de su misión esencial en el campo (Arias y Ibáñez, 2012). Se impusieron entonces importantes restricciones al desarrollo económico del país (Junguito, Perfetti y Becerra, 2014) y se dieron resultados desastrosos que produjeron costos adicionales que le hicieron un daño a la producción agrícola, con destrucción de capital físico como maquinaria, vías, energía eléctrica. A eso se le suman fumigaciones que afectan al ser humano, a la diversidad, a los ecosistemas y al equilibrio de los suelos.

Ese panorama inicial de conflicto, empero, no fue óbice para que en los años 90 (no obstante, en algunas zonas y regiones como Simití en Bolívar, Cauca en el valle del Cauca, Andrés de Sotavento en Córdoba, Valle del Cauca, Sinú, Santa Rosa de

Cabal de Colombia se venían ejecutando acciones previas) se comenzara a pensar en Colombia en el desarrollo de experiencias relacionadas con la agroecología, basadas en las concepciones de los sistemas agrícolas tradicionales, con un relacionamiento entre cultivos, producción animal y manejo de recursos naturales (Wesel y Soldat, 2009), aportando enfoques alternativos sobre el tratamiento de la tierra, que se establecieron como experiencia crítica frente al modelo de producción dominante de la revolución verde. Así, se fomentaron iniciativas de productores orgánicos que conformaron organizaciones como el Instituto Mayor Campesino (IMCA), la Fundación Hogares Juveniles Campesinos, entre otras, las cuales procuraban la defensa del territorio, el establecimiento de la agricultura biológica; la lucha contra las consecuencias de hambre y pobreza para los campesinos menores generada por la agroindustria, a fin de defender la soberanía y autonomía alimentaria (Agricultura Familiar Agroecológica Campesina, 2011). Esa visión permitió el surgimiento de procesos de certificación y comercialización de productos orgánicos, con casos modelos en zonas costeras, en zonas de sabana, boscosas y planicies. Allí, en esos lugares, se fomentaron los policultivos, los huertos caseros, los sistemas de terrazas; el abonamiento orgánico, el manejo integrado de plagas, la diversificación y rotación de cultivos. Sin embargo, las certificaciones se hicieron y los procesos se desarrollaron sin tener en cuenta la diversidad de los territorios y de las regiones, porque hubo ausencia de un mapeo de contextos que calculara riesgos y potencialidades. Un evento importante para anotar está relacionado con la poca participación de la academia en el proceso, a diferencia de los países que han sido mencionados. Por el contrario, el impulso fue promovido por el sector privado que financió investigaciones sobre el modelo de producción agro, pero en el afán de sacar provecho de la industria y el comercio (Toro-Pérez, 2014), más allá de las iniciativas populares que aspiraban a una construcción de la agroecología desde las bases, en una red de escuelas campesinas (Acevedo, 2011). La red de escuelas campesinas es el resultado de un proceso liderado por organizaciones sociales y campesinas que se caracteriza por la asociatividad y la poca participación de diversos sectores (academia, estado, entre otros).



De acuerdo con Moreno (2016), la construcción de paz en el post-acuerdo requiere afrontar el conflicto ambiental, social y armado, desde el desafío político de promover la democracia, la participación efectiva en la elaboración de una agenda agraria, la garantía de la soberanía alimentaria, la dignidad y autonomía de los pueblos históricamente marginados, la protección de la naturaleza y la adaptación a las nuevas dinámicas climáticas y ecológicas. Desde esa perspectiva, el país debe asumir el compromiso teniendo en cuenta que el desarrollo técnico productivo del sector agrario en Colombia requiere de una intervención directa del Estado, a través de un desarrollo organizacional que surja desde las comunidades, pero que debe estar articulado a nivel institucional, como resultado de la concertación política en el ámbito local, regional y nacional. De otra parte, el desarrollo comercial de la puesta de los productos en el mercado no puede darse alejado de la presencia directa de los productores rurales, quienes, además, recibirán desde la academia la instrucción necesaria para adaptar el modelo agroecológico a la vida misma del suelo colombiano, con procesos de resiliencia y de reconocimiento de los valores tradicionales del saber campesino. En este punto juega un papel importante la dimensión política de la agroecología, dado que se generan espacios de empoderamiento, liderazgo, procesos sociales de acompañamiento, fortalecimiento del tejido social e iniciativas, movimientos sociales y de campesinos que trabajan en el desarrollo de alternativas (producción y distribución agrícola) que se fundamentan en la defensa de la tierra y el territorio, conservación del medio ambiente y la soberanía alimentaria.

Ahora, el asunto es ¿cómo construir una realidad que beneficie al sector agrícola? si aún persiste un modelo de desarrollo en el país que se concentra en el sector privado, en la marginalidad de los campesinos, en la explotación de recursos del sector primario de la economía, que por supuesto es depredador.

El diseño de nuevas dinámicas de desarrollo en las zonas rurales, hacia la búsqueda de una paz estable, duradera y sostenible, implica que se piense en métodos de recuperación del campo, que se conviertan en vías amplias y alternativas en el posconflicto. Para ese fin, hay que repensar los conceptos que históricamente han estado vinculados con la práctica de la agricultura como

las metodologías participativas y de diálogo inter e intracomunitario, los mercados locales, modelo de desarrollo-producción (políticas locales y regionales para apoyar las iniciativas en los territorios). Se hace necesario que lo propuesto en los acuerdos de paz sobre el tema rural, incorpore en los contextos particulares nuevas formas para trabajar el agro, en consideración con las dimensiones sociales, económicas, ecológicas, políticas y tecnológicas, hasta alcanzar una renovación sistémica. Esa perspectiva supone una comprensión transdisciplinaria de la producción agrícola y una visión holística de todo lo que involucra lo agrario. Lo planteado ha sido operacionalizado por diversas organizaciones sociales y campesinas, entre las que se mencionan algunas del Magdalena Medio: Asociación de Productores Alternativos de Simití Bolívar – ASPROAS-, Asociación Municipal de Mujeres Campesinas de Lebrija “AMMUCALE”, Asociación de Trabajadores Campesinos del Carare –ATCC-.

Finalmente, “la transición de la agricultura campesina hacia la sustentabilidad depende directamente de las inversiones que se hagan para mejorar la gestión social, productiva y económica, así como en los stocks de capital humano, natural productivo y social” (Yurjevic 1998, citado en Alvarado, 1 de julio de 2004, p.2). Los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial representa una oportunidad en el horizonte de Colombia para lograr un desarrollo rural y sociopolítico integral de las comunidades.

Referencias

- Acevedo, O. (2011). Escuelas de Agroecología en Colombia. La construcción del conocimiento agroecológico en manos campesinas. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en https://www.researchgate.net/.../281443176_Escuelas_de_Agroecologia_en_Colombia
- Agricultura Familiar Agroecológica Campesina. (2011). Agricultura familiar agroecológica campesina en la comunidad andina: Una opción para mejorar la seguridad alimentaria y conservar la biodiversidad. Perú: Pull Creativo S.R.L.
- Altieri, M. & Toledo, V. (2010). La revolución agroecológica de América Latina: Rescatar la naturaleza, asegurar la soberanía alimentaria y empoderar al campesino. *El otro Derecho*, 42, 163-202. Disponible en www.biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/ilsa/20130711054327/5.pdf

- Alvarado, F. (julio de 1993). "Crecimiento sin costo ambiental. Experiencias de agricultura ecológica", en SEPIA V. Disponible en http://www.sepia.org.pe/facipub/upload/cont/877/cont/file/20080903041027ALVARADOCrecimiento_sincosto_ambiental_.pdf
- Alvarado, F. (diciembre de 2001). El impacto de la transición hacia la agricultura ecológica en la pequeña agricultura. Alto Piura Perú.
- Alvarado De la Fuente, F. y Wiener, H. (1998). Ofertas agroecológicas para pequeños agricultores: doce experiencias exitosas agricultura ecológica. Lima, Perú: Centro IDEAS.
- Alvarado de la Fuente, F. (2000). Siete retos de la agroecología: desde la experiencia en el movimiento agroecológico peruano. Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES-UMSA, 8, 231-239
- Alvarado de la Fuente, F. (1 de julio de 2004) Movimiento de Agricultura Ecológica en el Perú: Balance 1980-2003. Disponible en <https://www.alainet.org/es/active/6419>
- Alvarado de la Fuente, F. (9 de octubre de 2012). Fundamentos de la Agricultura Ecológica. Centro ideas: Ideas.org.pe. Disponible en <http://www.ideas.org.pe/fernando/item/238-fundamentos-de-la-agricultura-ecologica>
- Amaya-Palacios, R. (2013). Aportes de la Agricultura Familiar a la Disponibilidad de Alimento en dos Comunidades de Río San Juan. (Tesis de grado, Universidad Nacional agraria, facultad de desarrollo rural. Managua, Nicaragua). Disponible en <repositorio.una.edu.ni/3175/1/tne50a489.pdf>
- Arias, M. A., & Ibáñez, A. M. (2012). Conflicto armado en Colombia y producción agrícola: ¿aprenden los pequeños productores a vivir en medio del conflicto? (44). Documentos CEDE Disponible en https://economia.uniandes.edu.co/components/com_booklibrary/ebooks/dcede2012-44.pdf
- Baumeister, E. (2010). Pequeños productores de granos básicos en América Central: Cuantificación, caracterización, nivel de ingresos, pobreza, y perfiles demográficos, socioeconómicos y ocupacionales. Honduras: Comunica.
- Boza-Martínez, S. (2010). La agricultura ecológica como parte de la estrategia de desarrollo rural sostenible en Andalucía. (Tesis doctoral). Universidad Autónoma De Madrid. Madrid, España.
- Camacho, A. & Mejía, D. (2014). Consecuencias de la aspersión aérea en la salud: Evidencia desde el caso colombiano. Versión en español publicada en el libro "Costos Económicos y Sociales del Conflicto en Colombia". Universidad de los Andes. Bogotá. Disponible en <cdn.ideaspaz.org/media/website/document/57d74f9405f4d.pdf>
- Caporal, F. & Costabeber, J. (2004). Agroecología e extensão rural. Contribuições para a promoção do desenvolvimento rural sustentável. Porto alegre, Brasilia: Mda/saf/dater-iica.
- Carrazón, J., Corleto, M. y Sibrián, R. (2013). Centroamérica en Cifras. Datos de Seguridad Alimentaria Nutricional. Disponible en <http://www.fao.org/3/a-at771s.pdf>.
- Coordinadora de Entidades Extranjeras de Cooperación Internacional (COEECI). (2014). Agricultura Familiar en el Perú garante de la seguridad alimentaria y la agrobiodiversidad. Aportes para el debate en el marco del Año Internacional de la Agricultura Familiar. Lima-Perú: Chataro Editores, Psje. Disponible en <http://www.coecici.org.pe/wp-content/uploads/2014/06/COEECI-Agricultura-Familiar-en-el-Peru-garante-de-la-seguridad-alimentaria-y-la-agrobiodiversidad.pdf>
- Cortez-Dávila, L. (2016). Contribución de los huertos familiares a la seguridad alimentaria y nutricional de las familias que participan en el Programa Agroambiental Mesoamericano de Trifinio y área centro norte de Nicaragua. (Tesis de maestría Centro Agronómico Tropical De Investigación Y Enseñanza. Turrialba, Costa Rica). Disponible en <repositorio.bibliotecaorton.catie.ac.cr/.../discover?...SEGURIDAD+ALIMENTARIA>
- Cuéllar, N., Davis, A., Luna, F., & Díaz, O. (2012). Inversiones y dinámicas territoriales en Centroamérica. Implicaciones para la gobernanza y la construcción de alternativas. San Salvador: PRISMA.
- Denardi, R. A. (2001). Agricultura familiar e políticas públicas: Algunos dilemas e desafíos para o desenvolvimento rural sustentável. Agroecología e desenvolvimento rural sustentável, Porto Alegre, 2(3), 56-62.
- Dürr, J. (2015). Diez mitos y realidades sobre las cadenas agroalimentarias en Guatemala, y una cuenta nacional de base agraria. Revista de estudios sociales, Guatemala. 79, 2-93.
- Felipe-Morales, C. (2001). La agricultura ecológica: logros, retos y posibilidades en el Perú. Lima, Perú: Edición del autor.
- Fernández, L. (2011). Ministerio de Salud. POLITICA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL 2011-2021. Costa Rica. Disponible en <https://www.ministeriodesalud.go.cr/index.php/biblioteca-de-archivos/sobre-el->



- [ministerio/politicas-y-planes-en-salud/politicas-en-salud/1106-politica-nacional-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional-2011-2021/file](#)
- Gálvez, J. Buch., M., Pineda, P., Carrera-Cruz, J., Ortiz, A., Carrera, J., Andrews, K., Vargas, H., Rivera-Delgado, A., Iturbide, M. & Chavería, H. (2015) Perfil del agro y la ruralidad de Guatemala 2014: situación actual y tendencias. Guatemala: Cara Parens de la Universidad Rafael Landívar.
- Gómez, I., Le Coq, J. F., & Samper, M. (2014). Las agriculturas familiares en Centroamérica: procesos y perspectivas.
- Gómez, I., Cartagena, R., Ortiz, X., & Díaz, O. (2017). La agricultura familiar campesina en Centroamérica: una apuesta estratégica frente a los desafíos de los territorios rurales. *Realidad: Revista de Ciencias Sociales y Humanidades*, (137), 511-525.
- Guzmán-Casado, M., González de Molina M. y Sevilla Guzmán, E. (2000). Introducción a la agroecología como desarrollo rural sostenible. Madrid, España: MundiPrensa.
- Instituto de Nutrición de Centroamérica y Panamá (INCAP). (1998). La iniciativa de seguridad alimentaria nutricional en Centroamérica. Disponible en <http://www.incap.int/sisvan/index.php/es/acerca-de-san/conceptos/marco-referencial-de-la-san>
- Junguito, R., Perfetti, J. y Becerra, A. (2014) Desarrollo De La Agricultura Colombiana (48). Colombia: Fedesarrollo
- Machado-Vargas, M., Nicholls, C., Márquez, S. & Turbay, S. (2015). Caracterización de nueve agroecosistemas de café de la cuenca del río Porce, Colombia, con un enfoque agroecológico. *Idesia (Arica)*, 33(1), 69-83. <https://dx.doi.org/10.4067/S0718-34292015000100008>
- Mejía, M. (2014). Reflexión Agroecológica. Cali, Colombia: Edición del autor.
- Moreno, L. M. (2016). La agroecología como opción política para la paz en Colombia. *Ciencia Política*, 11(21).
- Navas, M., Orellana, N. y Domínguez, L. (2000). La experiencia organizativa de las mujeres rurales en la transición post-guerra (1992-1999). El salvador: Edición Fundación Nacional para el Desarrollo -FUNDE-.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2007). El estado mundial de la agricultura y la alimentación. Disponible en <http://www.fao.org/docrep/010/a1200s/a1200s00.htm>
- Pérez, E. (2001). Hacia una nueva visión de lo rural. En Giarraca, N. (Ed.), *Una nueva ruralidad en América Latina* (pp. 17-30). Buenos aires, Argentina: Florencia Enghel.
- Piñeros-López, L. (2015). Análisis de la iniciativa "ciudades competitivas y sostenibles" del bid, en la ciudad de barranquilla, como modelo replicable para los territorios colombianos. (Tesis de maestría). Universidad Militar Nueva Granada. Bogotá.
- Programa Regional de Seguridad Alimentaria para Centroamérica (PRESANCA II) y la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) (2011). Centroamérica en Cifras. Datos de Seguridad Alimentaria Nutricional y Agricultura Familiar. Disponible en http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/AGRO_Noticias/docs/CentroAm%C3%A9ricaEnCifras.pdf
- Ranaboldo, C. & Venegas, C. (2007). Escalonando la Agroecología. Procesos y aprendizajes de cuatro experiencias en Chile, Cuba, Honduras y Perú. Ottawa, Canada: Plaza y Valdés.
- Ruiz-Palacios, J. (2017) Diseño de un sistema de buenas prácticas agrícolas como estrategia para la certificación orgánica otorgada por GRUP ECOCERT, para la empresa agricultura e inversiones AGRAIN S.A.S. (Tesis de pregrado). Universidad Autónoma de occidente. Santiago de Cali.
- Romero, W. (2014). La Agricultura Familiar en Guatemala. Serie Documentos de Trabajo N° 148. Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile.
- Rozo, S. (2015). El efecto de la aspersión sobre los cultivos y las tasas de mortalidad infantil en Colombia. Santafé de Bogotá. Disponible en www.bdigital.unal.edu.co/view/year/2015.html
- Sarandón, S. & Sarandon, R. (1993). Agroecología: bases teóricas para el diseño y manejo de Agroecosistemas sustentables. Buenos Aires: Editorial Universidad de la Plata.
- Sarandón, S. (2002). El desarrollo y uso de indicadores para evaluar la sustentabilidad de los agroecosistemas. En Sarandón, S. (Ed), *Agroecología. El camino hacia una agricultura sustentable*. (pp. 393-414). La Plata, Argentina: Ediciones Científicas Americanas.
- Sarandón, S. (2011). La Agroecología: Su rol en el logro de una agricultura sustentable. En Sarandón, S. (2011). *Curso de Agroecología y Agricultura Sustentable*. La Plata, Argentina. Disponible en https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/508850/mod_resource/content/1/Sarand%C3%B3n%2C%202011.Agroecolog%C3%ADa%20Cap%202.pdf
- Sarandón, J. & Flores, C. (Ed.). (2014). La agroecología: el enfoque necesario para una agricultura sustentable. La Plata, Argentina: Edulp. Disponible en <https://libros.unlp.edu.ar/index.php/unlp/catalog/book/72>
- Sevilla Guzmán, E. (2006). De la sociología rural a la agroecología. Barcelona: Editorial Icaria.
- Super science me (6 de noviembre de 2015). Los Efectos de la Guerra en el Medio Ambiente. Documental

Huellas de la Guerra (mensaje en un blog).

Disponible en <https://superscienceme.wordpress.com/2015/11/06/guerra-medioambiente/>

Toledo, V. (2012). La Agroecología en Latinoamérica: tres revoluciones, una misma transformación.

Agroecología 6: 37-46. Disponible en

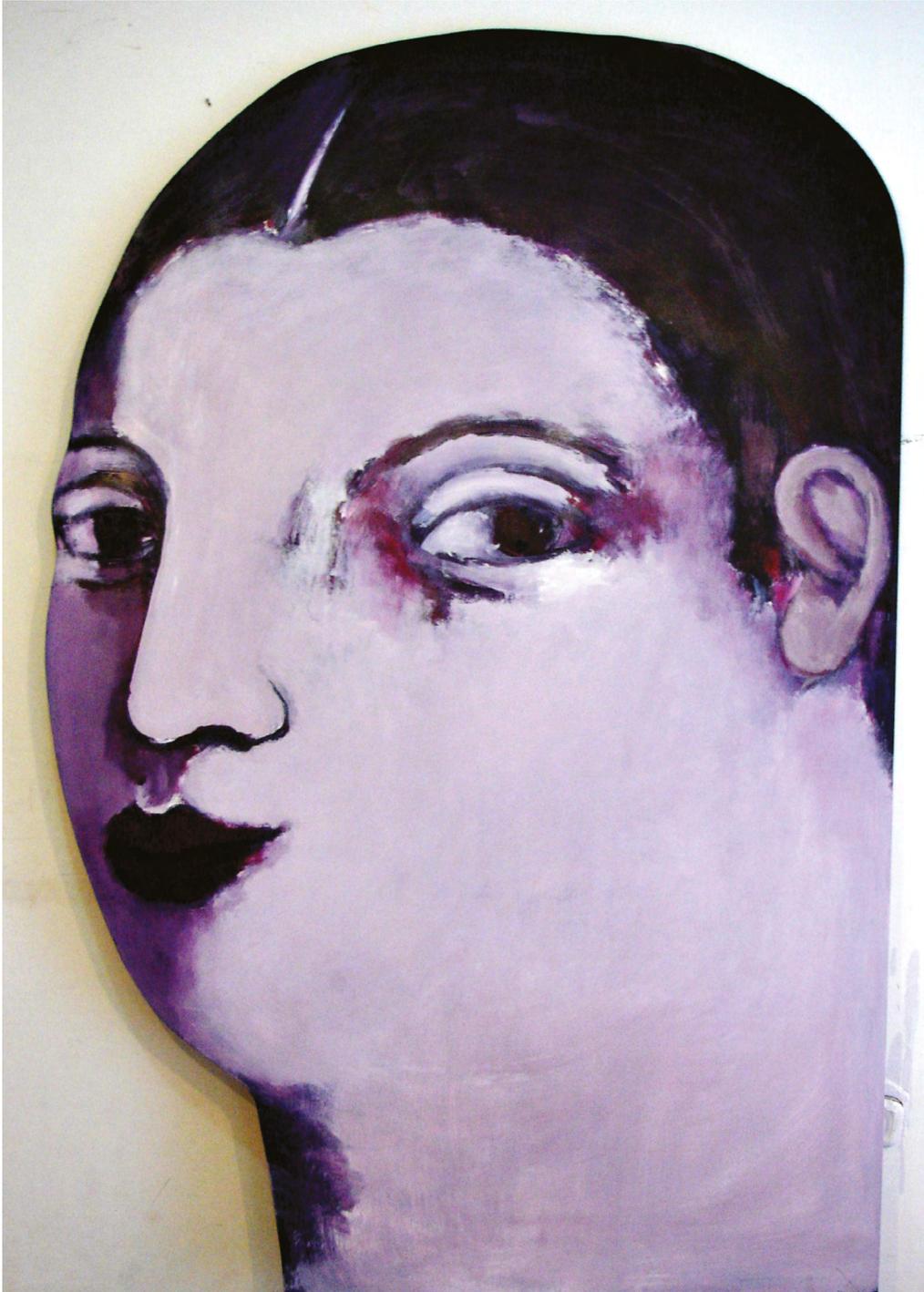
<http://revistas.um.es/agroecologia/article/view/160651/140521>

Toro-Pérez, C. (2014). Los nuevos "Business Plans" de la bioprospección, la biotecnología y la

investigación científica. Revista Semillas, (53-54), 7-15.

Wesel, A., y Soldat, V. (2009). A quantitative and qualitative historical analysis of the scientific discipline of agroecology. *International Journal of Agricultural Sustainability*, 7(1), 3-18.

Wú-Guin, S. y Alvarado de la Fuente, F. (2008). Ideas para la Agricultura Ecológica Desde la vivencia en el movimiento agroecológico peruano y latinoamericano. Lima, Perú: IDEAS



SIEMPRE MIRANDO

Técnica: Óleo sobre madera

Medidas: 220X180 cms.

Año: 2017

Economía política de las propuestas de reforma de protección a la vejez en Colombia (2019-2020)

Political economy of the proposals for the reform of Old Age Protection in Colombia (2019-2020)

José Silva Ruiz 

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)

josepsilvar@gmail.com

Resumen

La economía política estudia la interconexión entre la economía y la política en un Estado que tiene como función esencial el desarrollo del bienestar de la sociedad y la asignación de recursos; en este caso, para asegurar una vejez digna de la población. Desde esta perspectiva se describen las propuestas de reforma bajo tres supuestos e instrumentos de análisis: 1) individualismo metodológico (intereses privados propios o de las instituciones que representan los actores); 2) elección racional (cálculos costo/beneficio) y, (3) la política como intercambio (beneficios y utilidades). El objetivo del trabajo consiste en un diagnóstico inicial del sistema pensional vigente, en reseñar las propuestas de reforma y la puesta a consideración de una propuesta del autor. El artículo es de reflexión sobre el sistema pensional y las propuestas de reforma, que implica una descripción sobre la normatividad y práctica, la interpretación de los principios o variables (cobertura, equidad, solidaridad y sostenibilidad) y de análisis crítico sobre las propuestas.

Palabras clave: Jubilación, cobertura, equidad, solidaridad, sostenibilidad fiscal.

JEL: J26, G23, D63, E21, H55.

Abstract

The political economy studies the interconnection between the economy and politics in a State whose essential function is the development of the welfare of society and the allocation of resources, in this case, to ensure an old age worthy of the population. From this perspective, the reform proposals are described under three assumptions and instruments of analysis: 1) methodological individualism (private interests of their own or of the institutions representing the actors); 2) rational choice (cost / benefit calculations) and, (3) the policy as an exchange (benefits and profits). The objective of the work consists in an initial diagnosis of the current pension system, in reviewing the reform proposals and the consideration of a proposal by the author. The article is a reflection on the pension system and the reform proposals, which implies a description of the regulations and practice, the interpretation of the principles or variables (coverage, equity, solidarity and sustainability) and a critical analysis of the proposals.

Keywords: Retirement, coverage, equity, solidarity, fiscal sustainability

JEL: H55, E21, H62, D63.

Artículo: Recibido el 9 de agosto de 2019 y aprobado 12 de noviembre de 2019.

Cómo citar este artículo:

Silvia Ruiz, J. (2019). Economía política de las propuestas de reforma de protección a la vejez en Colombia (2019-2020). *Reflexión Política* 21(43), pp. 90-106 doi: 10.29375/01240781.3679

Introducción

La previsión social de manera formal se inicia en Colombia bajo la influencia del Estado de Bienestar, con la creación de dos instituciones oficiales, la Caja Nacional de Previsión Social, Cajanal (Ley 6 de 1945) para los empleados públicos, y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS, Ley 90 de 1946; posterior ISS, 1977), para cubrir a los trabajadores del sector público. En 1967 se establece un sistema para afiliados privados.

Con el surgimiento del modelo de “economía de mercado”, la política de protección social y de servicios públicos cambió radicalmente en Colombia a partir de la reforma constitucional de 1991, y de normas de regulación como la Ley 100 de 1993 (sistema de seguridad social integral). La función del Estado “proveedor” dio paso a la del Estado “regulador”, en el cual el sector público (descentralizado) y el sector privado funcionan como operadores de los servicios, y el Estado regula, controla y supervisa la provisión con el supuesto de proteger el bien común y el interés público.

La Constitución Política de 1991 en el artículo 48 establece que, “la seguridad social podrá ser prestada por entidades públicas o privadas, de conformidad con la ley”. El gobierno de la época reestructuró el sistema pensional con la Ley 100 de 1993, la cual marcó el comienzo de la privatización de la seguridad social (salud y pensiones). El sistema pensional se materializó en dos instituciones: el Instituto de Seguros Sociales, ISS (sustituido a partir de octubre del año 2012 por la Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones) y los Fondos de Pensiones Privados, AFP, con dos regímenes, el “Régimen Solidario de Prima Media”, RPM, a cargo de la oficial Colpensiones y el “Régimen de Ahorro Individual con Solidaridad”, RAIS, operado por las administradoras de fondos privados de pensiones y de cesantías, AFP.

Las reformas periódicas y sistemáticas al sistema pensional en Colombia (1993, 2003 y 2005) evidencian al igual que en los asuntos de economía pública que en últimas, la decisión es de tipo político, con gran incidencia de los intereses del sector privado (financiero) bajo el paraguas del modelo de “economía de mercado”. En un sistema capitalista, el Estado, los gobiernos y la administración pública son proclives a los intereses del capital y en esencia a los del sector financiero.

El diagnóstico general señala los problemas del actual esquema, examinados desde la perspectiva de los cuatro principios de todo sistema pensional: cobertura, equidad, solidaridad y sostenibilidad. La cobertura de afiliados oscila entre el 34 y 36% de la población económicamente activa, el RPM cubre el 9,5% y el RAIS un 25,1%. Los bajos niveles de cobertura tanto en porcentajes de cotizantes como del adulto mayor obedecen en buena parte a la incidencia de la informalidad laboral en Colombia.

En cuanto a la equidad, el sistema pensional es inequitativo y regresivo. El RPM es un sistema subsidiado, pero este lo reciben en alto porcentaje los quintiles 4 y 5. El Fondo de Solidaridad Pensional (FSP) se constituye en la fuente de financiación del Programa Colombia Mayor.

Buena parte de las predicciones de catástrofe del sistema (“bomba fiscal o social”) se centran en los problemas de sostenibilidad. Las pensiones de los regímenes públicos (RPM + Especiales) no alcanzan a ser financiadas con las cotizaciones anuales de los trabajadores, y los gobiernos financian los faltantes con recursos del Presupuesto General de la Nación, PGN, que ha oscilado para los años 2018 y 2019, en un monto cercano a los 40 billones, con un déficit de Colpensiones de 13 billones por año. Monto en todo caso inferior a los cerca de 65 billones que el PGN de 2019 debe destinar al servicio de la deuda pública nacional con el sector financiero nacional e internacional (28 billones en intereses y 37 billones a amortización de la deuda). La deuda del Gobierno Nacional Central, GNC, con los fondos privados es cercana a los \$40 billones.

La Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos), con el apoyo de la Federación Internacional de Administradoras de Fondos de Pensiones (FIAP) y la Asociación de Instituciones Financieras (ANIF), han estado muy activas en Colombia en los tres últimos años, realizando o participando en congresos y seminarios, para mostrar las fallas del sistema pensional

oficial, en particular la no sostenibilidad del “Régimen de Prima Media” (RPM), a cargo de Colpensiones, y en resaltar las bondades del “Régimen de Ahorro Privado con Solidaridad” (RAIS). Para la ANIF, se debe reducir el monto de la base pensional de 65% a 45%, así como el monto máximo o tasa de reemplazo al 75%; aumentar la edad de pensión a 65 años; igualar la edad de hombres y mujeres; y reforzar los esquemas no contributivos, los Beneficios Periódicos, BEPS, y Adulto Mayor.

Los organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional [FMI], Banco Interamericano de Desarrollo [BID], Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos [OCDE]) también han tenido una incidencia significativa con sus diagnósticos, recomendaciones y propuestas, destacando los problemas de inequidad, baja cobertura, el no cubrimiento de más del 65% de la población mayor, la sostenibilidad actual del sistema (RPM), el bajo número de fondos privados (4) y su alta concentración en uno o dos. Sus recomendaciones apuntan a elevar la edad de jubilación y una equiparación entre mujeres y hombres, la no competencia entre los dos pilares RPM y RAIS, y que las pensiones estén sujetas al impuesto sobre la renta para los más altos ingresos.

Las otras dos instituciones que han presentado estudios con bastante incidencia en las propuestas de reforma son Fedesarrollo (Leonardo Villar) y el Departamento Nacional de Planeación (DNP) (Mauricio Santamaría). Sus propuestas coinciden, en cuanto a que las cotizaciones de hasta un salario mínimo mensual legal vigente (SMMLV) las asuma Colpensiones (RPM) y a partir de este monto, las cotizaciones en calidad de ahorro las administren los fondos privados (RAIS), como única vía para que puedan coexistir los dos pilares y de ser posible, una pensión mínima del 75% de un salario mínimo (eso implica reformar la Constitución Política). Según Fedesarrollo, se debería contemplar un régimen de transición de entre 10 o 15 años para conservar algunos derechos. En estas propuestas coinciden con Asofondos y ANIF.

En el Gobierno nacional parece haber consenso al respecto, menos en el aumento de la edad para mujeres y hombres y en no aumentar las cotizaciones por lo menos para el empleador. Los derechos adquiridos se van a respetar, la pensión sustitutiva sigue en firme y se revisarán las altas pensiones. En lo demás, el Gobierno aún no se ha pronunciado con claridad, pues le preocupan los planteamientos de los organismos internacionales

sobre el 65% o más de la población no cubierta por el sistema, aunque la solución al respecto se orienta en fortalecer el régimen no contributivo, BEPS y Adulto Mayor, con incremento en parte de la solidaridad de los cotizantes del régimen contributivo.

El Ministro de Hacienda en su intervención en el XII Congreso de la Federación Internacional de Administradores de Fondos de Pensiones (Fiap) y de Asofondos (Cartagena, abril 5 de 2019), expresó que, “En Colombia no habrá reforma pensional, sino reforma a la protección de la vejez”, pues la nueva perspectiva amplía el marco del debate más allá del 20% de la población que hasta ahora ha concentrado las discusiones sobre jubilación en el país, considerando el otro 80% de la población vieja (en edad de estar jubilada), hasta ahora desprotegido.

Para atender a ese amplio segmento poblacional, el ministro Carrasquilla informó que en marzo de 2019 comenzó a sesionar la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez. El Ministerio de Trabajo, de manera conjunta con el Ministerio de Hacienda, trabajan en el proyecto que será presentado a consideración del Congreso en el mes de diciembre de 2019. Esta reforma es de alta sensibilidad para toda la población colombiana (trabajadores formales e informales, cotizantes y no cotizantes, gremios, empresarios, sindicatos, políticos y Gobierno) por sus implicaciones de cobertura, equidad, solidaridad y sostenibilidad del sistema.

En este documento se estudia con mayor profundidad la reforma al sistema pensional formal (RPM y RAIS); es decir, el régimen contributivo, y en menor intensidad el régimen no contributivo (BEPS y Adulto Mayor). Se tratan cinco temas: 1) el contexto histórico y la situación actual del sistema pensional colombiano, 2) las propuestas y tendencias de la reforma del sistema pensional, 3) la propuesta del autor, 4) referencias bibliográficas.

1. Contexto histórico y situación actual del sistema pensional en Colombia

Dos hechos significativos incidieron en el origen, evolución y estado actual del sistema general de pensiones en Colombia. El Estado de Bienestar desde la década de los años cuarenta del siglo XX, con una influencia limitada y tardía en el país, y el modelo de economía de mercado con gran incidencia a partir de la Constitución Política de 1991.



1.1 El sistema pensional en el Estado de Bienestar (1940-1991)

La previsión social en Colombia presenta algunos antecedentes a fines del siglo XIX y principios del siglo XX; sin embargo, es hasta la década de 1940, producto del Estado de Bienestar, que se crean dos instituciones oficiales, la Caja Nacional de Previsión Social (Cajanal, 1945) y el Instituto Colombiano de Seguros Sociales (ICSS, 1946), para cubrir a los trabajadores de los sectores público y privado.

Las dos entidades presentaron una cobertura muy limitada y problemas de gestión y financiamiento desde su origen, como consecuencia de los múltiples regímenes especiales, la creación adicional de cajas y fondos específicos para trabajadores públicos por área de actividad y/o región que fueron agudizando los problemas de sostenibilidad. Además, el ahorro público del ICSS, se convirtió en la caja menor de los gobiernos de turno para financiar programas e instituciones oficiales como el Banco Central Hipotecario, que terminaron desapareciendo. Los gobiernos administraban el ICSS, pero no aportaban al mismo, lo que llevó a los trabajadores a solicitar que se denominara tan solo Instituto de Seguros Sociales, ISS (1977), por cuanto este era sostenido por los aportes de los empleadores y empleados.

1.2. El modelo de “economía de mercado” y sus implicaciones en el sistema pensional actual

La adopción del modelo de economía de mercado, imperante desde los años setenta del siglo XX en el mundo occidental, implicó para algunos países de América Latina reformas sociales, económicas y políticas, entre estas la reforma de sus constituciones políticas. Colombia no fue ajena a estos procesos, y

en el año 1991 reformó la Constitución Política, la cual contempla tres grandes partes: 1) los derechos y garantías de los ciudadanos; 2) la organización del Estado, y 3) la privatización, con la cual se desmonta el incipiente Estado de Bienestar alcanzado y se acogen los parámetros de la economía de mercado, donde el Estado abandona su papel de productor, proveedor, financiador y distribuidor de bienes y servicios públicos, para asumir una nueva función, la de regulador. A partir de la nueva Constitución Política se crean las diferentes leyes de regulación, como reglas de juego para la participación del sector privado en la producción de los bienes y servicios, cedidos o concesionados al sector privado por el sector público, entre estas la Ley 100 de 1993, de salud y pensiones.

1.3 El sistema pensional actual (1993-2019)

En Colombia, mediante la Ley 100 de 1993, se creó el “Sistema de seguridad social integral”, y en pensiones está compuesto por dos regímenes excluyentes, RPM y RAIS, que tienen como objetivo cubrir los riesgos de invalidez, vejez y muerte para sus afiliados. Su financiación depende de las cotizaciones sobre el salario, efectuadas por el empleador (12%) y por los empleados (4%) durante su vida laboral.

El número de afiliados al Sistema General de Pensiones a diciembre de 2018 era de 22.195.779, de las cuales el 30,2% (6.704.364) corresponden al RPM y el 69,8% (15.491.415) al RAIS. El crecimiento fue del 4,3% de 2017 en relación con el año 2018. La distribución se muestra en la **tabla 1**.

Tabla 1. Afiliados al Régimen General de Pensiones, total a dic. 2018

Régimen de ahorro individual (RAIS): Fondos privados			Régimen de Prima Media (RPM): Instituciones oficiales		
PORVENIR:	8.865.068	40,0%	COLPENSIONES:	6.702.549	30,2%
PROTECCIÓN:	4.602.047	21,0%	FONPRECON:	946	0,004%
COLFONDOS:	1.909.752	8,6%	F. ANTIOQUIA:	413	0,002%
OLD MUTUAL:	114.237	0,5%	CAXDAC:	456	0,002%
OLD MUTUAL Alternativo:	311	0,001%			
PORVENIR:	15.491.415	69,8%	TOTAL AFILIADO RPM:	6.704.364	30,2%

Total Afiliados al Sistema General de Pensiones: 22.195.779

Fuente: diseño del autor con base en “Informe de Gestión”, Colpensiones, 2018.

Tabla 2. Distribución de afiliados por rango salarial, RPM

Rango SMMLV	Cantidad	Porcentaje
Menor a 2 SMMLV	5.977.873	89,19%
>2 y 4 SMMLV	381.488	5,69%
>4 y 7 SMMLV	194.982	2,91%
>7 y 10 SMMLV	77.972	1,16%
>10 y 13 SMMLV	30.001	0,45%
>13 y 16 SMMLV	16.681	0,22%
>16 SMMLV	25.552	0,38%
TOTAL	6.702.549	100,00%

Fuente: Informe de gestión 2018, Colpensiones, Gerencia de Planeación Institucional

Colpensiones cuenta con 6,7 millones de afiliados, 700.000 más que los que recibió del liquidado ISS en 2012, lo cual equivale al 30,2% de los 22 millones de colombianos afiliados al sistema pensional (**tabla 2**). Los requisitos exigidos para obtener una pensión en RPM a partir del año 2014 se modifican, así: edad mínima de 62 años para los hombres y 57 para las mujeres, y en ambos casos haber cotizado 1.300 semanas (aproximadamente cerca de 25 años).

El Informe de gestión de Colpensiones (2018) relaciona un total de 1.486.827 pensionados a diciembre de 2018 en Colombia, con un crecimiento del 4,5% con respecto al mismo periodo del año 2017. El 89,3% (1.334.956) de los pensionados corresponden al régimen de prima media y el 10,7% (151.871) al régimen de ahorro individual. La distribución se presenta en la **tabla 3**.

Tabla 3. Pensionados Régimen Sistema General de Pensiones a dic. 2018

Régimen de ahorro individual (RAIS): Fondos privados		Régimen de Prima Media (RPM): Instituciones oficiales	
PORVENIR:	69.691	COLPENSIONES:	1.328.986
PROTECCIÓN:	54.076	FONPRECON:	2.389
COLFONDOS:	24.407	F. ANTIOQUIA:	2.852
OLD MUTUAL:	3.532	CAXDAC:	729
OLD MUTUAL ALTERNATIVO:	165		
Total Pensionados AFP:	151.871	Total Pensionados RPM:	1.334.956
Total Pensionados del Sistema General de Pensiones: 1.486.827			

Fuente: informe de gestión 2018, Colpensiones, Gerencia de Planeación Institucional.

Tabla 4. Distribución de pensiones por nivel salarial RPM

Rango salarial	Número de pensionados	Porcentaje
Menos de 2 SMMLV	1.015.759	76,43%
Entre 2 y 4 SMMLV	200.807	15,11%
Entre 4 y 7 SMMLV	77.608	5,46%
Mayor a 7 SMMLV	39.812	3,00%
Total	1.328.986	100,00%

Fuente: Informe de gestión 2018, Colpensiones, Gerencia de Planeación Institucional

En relación con las pensiones reconocidas y pagadas por Colpensiones, 1.015.758 pensionados (75,43% del total) tienen asegurada una pensión inferior a los 2 SMMLV; un 15,11% (200.807 pensionados) entre 2 y 4 salarios; el 5,46% (77.608) entre 4 y 7 SMM, y un 3% (39.812) de pensionados recibe una pensión superior a los 7 SMMLV (**tabla 4**). Como ingreso, 303.185 pensionados reciben en

promedio \$916.991; algo más del 10% (125.482) tienen en promedio una pensión de \$1.568.526, y en más del 7% (93.013) de personas, las pensiones superan los dos millones de pesos en promedio.

Según el Informe de gestión de Colpensiones (2018), los recursos que recibe, producto de los aportes de sus afiliados que cotizan para su futura pensión, se destinan de manera inmediata al pago



de las mesadas de quienes hoy están pensionados por el RPM. Por lo tanto, este ahorro no genera rentabilidad, por lo que crece en la medida en que se hagan los respectivos aportes.

1.4 Régimen no contributivo: Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) y Adulto Mayor

Los BEPS es un programa de ahorro voluntario diseñado para proteger a las personas cuyos recursos o ingresos no les alcanza para cotizar a una pensión. Las personas que ahorran en BEPS, construyen un capital que les permitirá disfrutar en su vejez de un ingreso económico de por vida. El programa es flexible y permite a los ciudadanos ahorrar de acuerdo con sus capacidades económicas de manera diaria, semanal o mensual.

Se pueden afiliar al programa los ciudadanos colombianos, mayores de 18 años, con ingresos inferiores a un SMMLV, a través de Colpensiones o de un Fondo Privado de pensiones. Si el afiliado utiliza los recursos ahorrados en BEPS y sus rendimientos, para completar el número de semanas mínimas requeridas y acceder a su pensión, en este evento tendrá derecho al 20% del incentivo periódico; es decir, al 20% de los aportes realizados por el beneficiario.

El incentivo es un subsidio que consiste en un aporte económico otorgado por el Estado y se calcula anualmente de manera individual para cada beneficiario sobre los aportes que haya realizado; de esta manera, se constituye en un apoyo al esfuerzo de ahorro. La normatividad vigente estableció un monto mínimo de ahorro de \$5.000 y máximo al año de \$990.000 para el año 2017. El total de ciudadanos vinculados a los BEPS a diciembre 31 de 2017 fue de 937.458. La población rural colombiana viable para vincular a BEPS se estima en 3.075.274 ciudadanos, de los cuales, el 76% se concentra en 10 departamentos, con mayor participación Antioquia (13.2%), Cundinamarca (8.9%) y Santander (8.2%).

2. Las propuestas y las tendencias de la reforma del sistema pensional en Colombia

Las propuestas de reforma se presentan desde diferentes intereses y perspectivas. Las más publicitadas e influyentes provienen del sistema financiero nacional e internacional propietario de los fondos privados organizados en Asofondos, y de la Asociación de Instituciones financieras (ANIF),

que también representa y defiende los intereses del sector financiero. Los organismos internacionales están interesados en afianzar el modelo de economía de mercado, la privatización, la eficiencia y la gestión pública por resultados (eficacia del gasto y reducción de la pobreza). Los centros de investigación y consultoría como Fedesarrollo y Fescol, con sus propuestas apuntan a favorecer también esos intereses. La Sindical Obrera es proclive a conservar en parte el régimen público (RPM), a favorecer sus intereses y a la inclusión de la población marginada del sistema de seguridad; mientras el Gobierno, interviene con instituciones como el Departamento Nacional de Planeación (DNP). El Ministerio de Hacienda, en menor escala Colpensiones, y el Ministerio de Trabajo, coordinador de la reforma, parecen más receptivo a las propuestas de Asofondos y de Fedesarrollo.

2.1 La propuesta de los organismos internacionales: FMI, BID, OCDE

Las calificadoras internacionales de riesgo y entidades multilaterales como el Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), desde el primer semestre del año 2018 han manifiestado su preocupación por la demora en la toma de decisiones sobre la reforma pensional.

2.1.1 Fondo Monetario Internacional (FMI)

La misión del Fondo Monetario Internacional en la visita de evaluación de abril de 2018, advirtió que Colombia necesita “una reforma integral del sistema pensional para mejorar la cobertura y la progresividad”, y desactivar la “bomba social a punto de estallar” (El Nuevo Siglo, marzo 05 de 2018). Para el FMI, el sistema de pensiones tiene una baja cobertura y es altamente regresivo: “Por eso reducir las tasas de reemplazo y aumentar las edades de jubilación de hombres y mujeres serían pasos importantes para fortalecer el sistema pensional”. Es fundamental elevar la edad de jubilación de los colombianos, como uno de los puntos clave de una reforma, no de manera inmediata sino de forma gradual, para no impactar la economía de los colombianos. Se requiere un aumento en la edad de retiro y una equiparación, es decir, acercamiento entre hombres y mujeres, también de manera gradual, por el interés de la gente en conocer a qué edad se va a pensionar.

Deben considerarse reformas estructurales más profundas del sistema contributivo con el fin de ampliar el acceso a las pensiones, ya sea que estén gestionadas por Colpensiones o por el sistema de ahorro privado. Las medidas que se tomen deberán propender por garantizar la “sostenibilidad financiera del sistema”, pues el pago de pensiones sumará unos 41,1 billones de pesos en el PGN 2018, lo que equivale al 17,5% del presupuesto general del año 2018. Además, los sistemas pensionales actuales, prima media y ahorro individual, no deberían competir entre ellos. La misión recomienda que se implante una pensión no contributiva que cubra a los pobres, para combatir la pobreza.

En la visita de evaluación, un año después (marzo de 2019), la segunda observación del FMI tiene que ver con la necesidad urgente de realizar una reforma pensional de fondo, e insiste en elevar en forma prudente las edades de jubilación, tal como está aconteciendo en todos los países avanzados, para ajustarse al hecho innegable de que la vida promedio de los ciudadanos se ha elevado, y de que la mayoría de los jubilados cercanos a los 60 años, bien pueden todavía laborar no menos de cinco años más e incrementar de paso su mesada pensional (El Espectador, marzo 22 de 2019).

2.1.2 Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

Un capítulo del informe de la OCDE (2015) sobre Colombia, se encuentra dedicado al tema de las pensiones. Para la OCDE se requiere “aumentar la edad de jubilación de manera gradual” porque, aunque hay pilares privados y públicos, “el problema es que el sistema público no cubre a los más necesitados y por eso no disminuyen las brechas”. El sistema pensional tiene una cobertura baja y “beneficia a los que tienen más, y los pasos dados en los últimos años como Colombia Mayor son importantes; por eso se debe expandir Colombia Mayor y los Beneficios Económicos Periódicos (BEPS)” (OCDE, 2015).

Se destaca en el informe que por la Constitución Política (1991), las pensiones mínimas no pueden ser inferiores al salario mínimo, y eso implica que solo los trabajadores formales cuyo salario es igual o superior al mínimo pueden aspirar a recibir una pensión. Sin embargo, resalta que exista el esquema de Beneficios Económicos Periódicos (BEPS) para los trabajadores informales,

quienes no han podido acceder a una pensión de salario mínimo, ya sea por la intermitencia de su trabajo, o porque su salario ha sido inferior al mínimo. Se destaca el otro mecanismo de apoyo a la vejez denominado ahora “Colombia Mayor”, orientado a los colombianos pobres quienes desarrollaron su vida laboral en el sector informal y han cumplido la edad de pensión.

En el diagnóstico sobre los retos que enfrenta el sistema pensional colombiano, critica su bajo nivel de cobertura, pues solo el 37% de quienes llegan a edad de pensionarse reciben una pensión, lo cual ubica a Colombia inclusive por debajo de la media regional. Esa baja cobertura refleja la informalidad laboral y la restricción constitucional descrita.

En las recomendaciones resalta los esquemas BEPS, Adulto Mayor, la pensión conyugal y familiar e invita a repensar la conveniencia de conservar la restricción constitucional ya referida. En cuanto al RPM de Colpensiones, critica lo generoso e inequitativo del mismo, y que las pensiones no están sujetas al impuesto sobre la renta favoreciendo a los pensionados que tuvieron los más altos ingresos. Así mismo, señala el hecho del bajo número de años de cotización exigidos para pensionarse y las edades de pensión, los cuales deben ser revisados al alza; recomienda que a futuro y de manera gradual se iguale la edad de pensión para hombres y mujeres, dada la mayor expectativa de vida de las mujeres.

Sobre el sistema contributivo de los fondos privados de pensiones, su análisis, críticas y recomendaciones se refieren a la concentración de los fondos privados de pensiones, solo existan cuatro, y el 80% de los ahorros se concentra en dos. Sin embargo, destaca el rol de los fondos privados de pensiones en el ahorro financiero y su adecuado mecanismo de operación, los diversos fondos de riesgo a los que pueden acceder los ahorradores, y el sistema del seguro previsional que contratan los fondos de pensiones con las aseguradoras para cubrir los eventuales riesgos de incapacidad y sobrevivencia de sus ahorradores.

El Informe de la OCDE (2015) finaliza destacando la importancia de establecer un régimen más ambicioso de pensiones, y como medida estructural propone gradualmente marchitar el RPM, sugiriendo que los nuevos trabajadores estén obligados a vincularse al sistema contributivo de los fondos privados.



2.1.3 Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

Colombia necesita una reforma del sistema pensional, y su objetivo se debe centrar en solucionar los problemas de la falta de cobertura, alta inequidad del sistema, potenciales riesgos de sostenibilidad fiscal dada la transición demográfica, competencia desigual entre el régimen de prima media (RPM) y el régimen de ahorro individual con solidaridad (RAIS), y la mejora del funcionamiento de las instituciones relacionadas con el sistema pensional (Berstein et al., 2015, p. 1).

Los principales problemas del sistema pensional colombiano son, a juicio del BID (Berstein et al., 2015):

- La deficiencia institucional: falta una institución que dé rectoría al sistema pensional en su conjunto y coherencia a sus distintas partes.
- Alto costo: en 2013 el Gobierno colombiano cubrió un déficit del RPM de 3,8% del PIB para subvencionar al 37% de adultos de 60 años y más con pensiones contributivas. Conforme la cobertura baje en el tiempo, el déficit se situará en 2,1% del PIB en 2050 y 1,7% en 2075.
- Alta inequidad: el 80% de los subsidios implícitos del Estado al sistema de pensiones los recibe el 20% de la población de mayores ingresos. Estos subsidios para los afiliados de mayor ingreso pueden llegar en valor presente a los 1.000 millones de pesos (US\$ 420.000) por afiliado.
- El deficiente funcionamiento del régimen privado de pensiones (RAIS) en su parte de des- acumulación.
- Un alto riesgo jurídico: no hay una clara interpretación jurídica de las leyes, decretos y normas que rigen el sistema pensional, lo que provoca que los agentes e instituciones del sistema pensional operen bajo una alta incertidumbre.

La problemática del sistema pensional colombiano se asienta en un mercado de trabajo de alta informalidad que hace que cualquier diseño no pueda proporcionar una cobertura aceptable. Dada la estructura actual del sistema colombiano, una reforma consistente con una visión a largo plazo requiere: (i) considerar el sistema pensional en su conjunto; (ii) incrementar la cobertura; (iii)

mantener un equilibrio entre contribuciones y beneficios; (iv) reducir la inequidad; (v) proporcionar subsidios apropiados, progresivos y sostenibles.

Recomendaciones y propuestas

A. Incrementar la cobertura del sistema:

- a. Expandir el apoyo a la vejez provisto por Colombia Mayor para establecer un pilar no contributivo universal anti-pobreza, con una fuerte institucionalidad que asegure su sostenibilidad.
- b. Ampliar y potenciar la opción de acceder a las rentas vitalicias ofrecidas por el BEP para todos los que hoy aportan al sistema contributivo (RAIS o RPM), pero que no calificarán para una pensión.
- c. Implementar acciones paralelas a la reforma pensional con el foco en la creación de trabajo formal.

B. Afrontar reformas importantes de funcionamiento del sistema privado para que se facilite la etapa de des- acumulación y de viabilidad a la industria de pensiones privada.

C. Es crucial implementar reformas paramétricas al sistema para mitigar la inequidad existente, asegurar la sostenibilidad en el mediano plazo, reducir los desajustes de beneficios entre el RAIS y el RPM y permitir una expansión cobertura contributiva.

D. Mejoras institucionales del sistema pensional y reducción del riesgo jurídico.

E. Afrontar el rediseño del sistema pensional eliminando la competencia entre regímenes contributivos. Esto implica reformar el régimen de prima media hasta marchitarlo completamente o, alternativamente, convertirlo en un pilar de beneficio definido básico.

2.2 Las propuestas del sistema financiero colombiano: Asofondos y ANIF

El sector financiero, propietario de los fondos privados de pensiones, organizados en la Asociación de Fondos Privados (Asofondos) y la Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF), desde su creación en 1974, han jugado un papel destacado en la defensa de la política económica e intereses del sector, a través de estudios y reflexiones con amplia influencia en la opinión pública y en los dirigentes.

2.2.1 Asociación Colombiana de Administradoras de Fondos de Pensiones y Cesantías (Asofondos)

- Las ideas generales de la propuesta de Asofondos son las siguientes (Montenegro, 2018):
- En las condiciones actuales y futuras de Colombia, el único sistema pensional contributivo viable debe estar basado en el régimen de ahorro y capitalización (RAIS).
- Un sistema de reparto puro no es viable por la transición demográfica, la informalidad laboral y la digitalización de la sociedad (mayor nivel de automatización de la sociedad, robots).
- La llamada solidaridad intergeneracional, que dio lugar a los sistemas de reparto, está rota: cuando sean adultos mayores, no habrá quién les pague las pensiones a los jóvenes de hoy.
- La solidaridad debe ir focalizada a quienes realmente sí lo necesitan, y debe estar financiada con presupuesto público.
- El sistema contributivo, que deberá ser de ahorro y capitalización, podrá ser administrado por entes públicos y privados, que compitan bajo las mismas reglas.
- La reforma que se implemente deberá respetar los derechos adquiridos de los retirados y las expectativas legítimas de quienes estén próximos a jubilarse.

Para Asofondos, los problemas de sistema pensional se caracterizan por: 1) en su componente contributivo, es muy inequitativo; 2) en su componente de pensiones, tiene un déficit fiscal muy alto; 3) una bajísima cobertura, tiene completamente desprotegidos a 2,8 millones de ancianos y existen 5,5 millones de adultos mayores de 60 años, de los cuales:

- 2.794.133 no cuentan ni con pensión ni con subsidio (0 pesos).
- 1.473.574 tienen acceso a Colombia mayor (\$75.000 por mes, US\$ 25/mes).
- 1.274.770 tienen pensión (vejez, invalidez o sobrevivencia).

En cuanto a la insostenibilidad, se evidencia que el sistema de reparto no es compatible con un aumento de formalidad, entre mayor formalidad,

mayor déficit pensional (una persona que cotiza 500 semanas por un salario mínimo recibe en RAIS = 36,7 millones, en RPM = 12,9 millones a una tasa promedio de 5% real).

Las bases para una reforma, según Asofondos, son las siguientes:

- Por las razones expuestas, el sistema pensional debe ser de ahorro y capitalización.
- El debate debe ser entre los sistemas viables y los no viables, no entre si lo administra el Gobierno o el sector privado. Lo pueden administrar ambos, bajo las mismas reglas.
- Para quienes no tengan capital suficiente, se plantea el acceso a una pensión de salario mínimo con 1.150 semanas cotizadas y que cumplan con la edad legal de retiro.
- Se deben respetar los derechos adquiridos y las expectativas legítimas de quienes estén próximos a jubilarse: a partir de cierta fecha, los nuevos cotizantes entrarán solo a un régimen de capitalización, con administradores privadas y públicas, y para quienes les falten más de 10 años para el retiro se definirá un régimen de transición.

En concreto, Asofondos propone que Colpensiones compita en el mercado como una AFP más, es decir, poner fin al régimen de prima media. También propone fortalecer los BEPS para los más pobres y los trabajadores informales de las zonas rurales, así como la ampliación de la cobertura del programa “Colombia Mayor”.

2.2.2 Asociación Nacional de Instituciones Financieras (ANIF)

La propuesta de reforma estructural pensional de ANIF consiste en dos pilares: 1) cotizaciones de hasta un SMMLV para obtener una pensión mínima de 75% del mismo y, 2) ahorro individual adicional para ingresos superiores a un SMMLV. La persona puede ahorrar adicionalmente al salario mínimo para mejorar su pensión en cualquiera de los dos fondos (privado o público). Se requiere también aumentar la cotización, aumentar la edad de pensión a partir del año 2028, un año adicional por año para hombres y mujeres, hasta llegar a una edad 62 años para las mujeres y 67 años para los hombres en el año 2034. Con la propuesta se reduce el subsidio del gobierno de 68,3% a 53,6% hacia el año 2050 y se marchita el RPM.



Adicionalmente, ANIF presentó una propuesta de reforma a la instalada “Comisión de Protección a la Vejez” creada por el Gobierno en marzo de 2019 (Portafolio, junio 10 de 2019), en la cual sugiere lo siguiente:

- Aumentar escalonadamente la edad de pensión, reducir la tasa de reemplazo, permitir que las personas se jubilen con el 75% de un salario mínimo y suspender las nuevas afiliaciones a Colpensiones para que se vaya marchitando el esquema público, son las propuestas para una reforma estructural al sistema pensional. También sería deseable que la pensión mínima se pudiera reducir al 75 por ciento del SMMLV, como ocurre en Chile. Lo mismo aplicaría para la pensión sustitutiva a los sobrevivientes, con excepción de aquellos casos en los que los beneficiarios sean menores de 25 años. Se plantea una transición amplia (entre 10 y 15 años), con el fin de respetar los derechos adquiridos.
- En cuanto a la edad, ANIF propone aumentarla en cinco años como requisito para pensionarse, con lo cual pasaría de 57 a 62 años en el caso de las mujeres, y de 62 a 67 años para los hombres, aunque dicho incremento sería gradual. ANIF calcula que la reducción en el tiempo de disfrute de la pensión (pasaría de 30 a 25 años, en promedio), generaría un alivio fiscal de 7,4 puntos del PIB entre 2020 y 2050, que en los siguientes años se elevaría a 16,7 puntos.
- El segundo ajuste propuesto tiene que ver con la tasa de reemplazo (monto máximo de pensión), es decir, lo que una persona recibe de pensión como proporción del salario con el que aportó. Actualmente se parte de una base del 65% (más 1,5% por cada 50 semanas adicionales) hasta un monto máximo de 80% del Ingreso base de liquidación, IBL. Según ANIF, la base debe reducirse en 20 puntos porcentuales, a 45% “que es la cifra que actualmente pueden garantizar portafolios invertidos a tasas del orden del 6 por ciento real por año durante 25 años de cotizaciones” (Clavijo, 2017).
- Advierte que es fundamental ir trabajando en una reforma estructural laboral para elevar la formalidad, especialmente en los jóvenes, quienes enfrentan desafíos crecientes por la situación actual de los trabajos. En materia educativa, ANIF propone que los estudiantes puedan elegir entre el bachillerato clásico y una opción vocacional: “Allí, será fundamental

evaluar la calidad y pertinencia de dichos programas vocacionales. Sin buena calidad educativa, tampoco será posible incrementar la productividad y el PIB potencial de Colombia” (Clavijo, 2017).

2.3 Centros de investigación y consultoría: Fedesarrollo y Fescol

La Fundación para la Educación Superior y el Desarrollo (Fedesarrollo) es una entidad privada sin ánimo de lucro, establecida en 1970. Se dedica a la investigación en temas de política económica y social. Su propósito es contribuir al diseño, seguimiento y mejoramiento de las políticas públicas.

2.3.1 Fedesarrollo (Forero y Villar)

- Como diagnóstico señalan los problemas del actual esquema, vistos desde la perspectiva de los cuatro principios de todo sistema pensional: cobertura, equidad, solidaridad y sostenibilidad. Más adelante, los autores afirman que “El sistema pensional colombiano que se originó en la reforma de la Ley 100 de 1993, no ha logrado solventar de forma satisfactoria las funciones de protección social que debe cumplir. Presenta problemas de baja cobertura, ineficacia de los mecanismos de solidaridad, inequidad en los subsidios otorgados, y un alto costo fiscal” (Villar y Forero, 2018, p. 11).
- Cobertura. El sistema pensional actual cuenta con una cobertura de afiliados que oscila entre el 32 y 34% de la población económicamente activa, el RPM cubre el 9,5% y el RAIS, 25,1%. Los bajos niveles de cobertura tanto en porcentajes de cotizantes como del adulto mayor obedecen en buena parte a la incidencia de la informalidad laboral en Colombia.
- Equidad. Según los autores, el sistema pensional es inequitativo y regresivo. El RPM es un sistema subsidiado, pero este lo reciben en alto porcentaje los quintiles 4 y 5.
- Solidaridad. Según Forero y Villar (2018, p.20):

“Los mecanismos de solidaridad del sistema pensional en Colombia se materializan en el Fondo de Garantía de Pensión Mínima (FGPM) del RAIS, y el Fondo de Solidaridad Pensional

(FSP). Este último constituye la fuente de financiación del Programa Colombia Mayor desde 2003, financiado por aportes entre uno y dos puntos porcentuales del ingreso base de cotización de los trabajadores de ingresos mayores a cuatro salarios mínimos de ambos regímenes.

Como el RPM concede la pensión sobre el promedio de los diez últimos años de trabajo, sus afiliados obtienen una mejor pensión, de ahí que los afiliados de altos ingresos se trasladen del RAIS al RPM para obtener los subsidios del gobierno.

- Sostenibilidad. Al respecto Forero y Villar (2018, p. 20), agregan que:

“En la actualidad, las pensiones otorgadas por los regímenes públicos (RPM + Especiales) no alcanzan a ser financiadas con las cotizaciones anuales de los trabajadores, por lo que el Estado tiene que dirigir una parte considerable del Presupuesto General para cubrir el faltante”.

- Envejecimiento. El peso de los adultos mayores en el total de la población se triplicará en los próximos 30 años, pasando de 7% en 2015 a 21% en 2050.

En síntesis, la base de la propuesta de reforma descansa en la integración entre el régimen de prima media (pilar 1) y el régimen de capitalización individual (pilar 2). El principio esencial de la reforma pensional es acabar con la lógica de competencia que opera actualmente entre los dos regímenes contributivos que se disputan la cobertura de la misma población: los trabajadores formales. El propósito de la reforma debe ser crear los mecanismos para que dichos regímenes actúen con un criterio de complementariedad entre ellos. Esto significa que se acabaría el concepto de “afiliado” a uno u otro esquema, y todos los trabajadores formales estarían afiliados a ambos regímenes al mismo tiempo. Dado que en un esquema multipilar los diferentes componentes cumplen funciones diferenciadas y excluyentes, la propuesta no considera eliminar ninguno de los actuales esquemas. De esta forma, el nuevo sistema funcionaría segmentando los aportes de cada individuo entre los dos regímenes contributivos,

y cada pilar cumpliría una función diferente y suplementaria (Forero y Villar, 2018, p. 29).

El Pilar 1, controlado por el Estado bajo el esquema de Prima Media a través de Colpensiones, recibiría los aportes de todos los trabajadores correspondientes a 1 SMMLV, y se encargaría de otorgar el primer tramo de la prestación pensional, el cual garantizaría una pensión equivalente a 1 SMMLV mediante pagos de esa magnitud para quienes cumplen los requisitos de pensión pero no tienen ahorros en el régimen de capitalización individual, y pagos complementarios a los de dicho régimen para quienes tienen dichos ahorros (Forero y Villar, 2018, p. 29). Lo anterior, según los autores, elimina de plano la concentración de los subsidios del Estado en la población de altos ingresos.

El Pilar 2, manejado por las Administradoras de Fondos de Pensiones Privadas (AFP) bajo la lógica de cuentas de ahorro individual, se encargaría de mejorar las pensiones de aquellos individuos con mayor capacidad de ahorro en su etapa laboral. Así, recibirían toda cotización que supere el aporte equivalente a 1 SMMLV, lo acumularían en la cuenta individual del trabajador, y se encargarían de otorgar el segundo componente de la pensión, esto es, el excedente sobre 1 SMMLV mediante la modalidad de rentas vitalicias (Forero Villar, 2018, p. 30).

En cuanto a las características de la transición, a los pensionados actuales y los trabajadores a los que les falten menos de diez años para la edad de pensión se los mantenga en el régimen que tienen, sin cambio alguno. Para aquellos trabajadores nuevos que ingresen al mercado laboral y para los que les falten más de 20 años para la pensión sería obligatorio acogerse al sistema de cotizaciones por pilares complementarios. Finalmente, para los trabajadores activos a los que les faltan más de 10 años, pero menos de 20 años para la edad de pensión, debería dárseles un plazo para escoger de manera definitiva entre mantenerse en el esquema actual de RAIS, mantenerse en el sistema de Colpensiones o entrar al esquema multipilar planteado en este documento (Forero y Villar, 2018, p. 42).

Adicional a lo anterior, Fedesarrollo propone:

- Un ajuste inicial a las edades de pensión, que se incremente para ambos sexos y reduzca la brecha entre ellos, por ejemplo, acercándolas gradualmente hacia los 65 años para todos



aquellos cotizantes a los que hoy les faltan más de 20 años para pensionarse.

- Crear un mecanismo automático de ajuste periódico (por ejemplo, cada quinquenio) de la edad de pensión en función de la expectativa de vida o de otros parámetros de la evolución demográfica del país.
- Unificar los requisitos mínimos para pensión, que hoy en día son diferenciados, en materia de número de semanas cotizadas (RPM-1.300, RAIS-1.150).
- Finalmente, la tasa de cotización debería unificarse en 18%, tal como lo propuso recientemente la comisión del gasto y la inversión pública en su informe final al Gobierno nacional (Comisión de Gasto Público, 2018). Ello reduciría de manera importante el déficit actuarial del RPM.

Propuestas de reforma al programa de beneficios económicos periódicos (BEPS)

El concepto de BEPS fue incorporado en la Constitución Política en 2005, pero solamente hasta una década después comenzó su implementación. Si el programa mantiene su estructura actual, enfocado estrictamente en ahorro voluntario y con cobertura focalizada a través de diversos instrumentos, es improbable que genere un impacto estructural sobre el sistema de protección económica a la vejez. En primer lugar, los BEPS están focalizados sobre la población con salarios menores a 1 SMMLV. Segundo, el hecho de que el usuario tenga que ganar menos de 1 SMMLV excluye individuos que reciben más de este monto, pero de diferentes fuentes o los que no cuentan con contrato de trabajo. Tercero, se está dejando por fuera de los beneficios del programa todos aquellos trabajadores que, con un salario mayor a 1 SMMLV, aportan al sistema, pero no alcanzan los requisitos para una pensión contributiva, por lo que reciben una devolución de saldos o indemnización sustitutiva y no la pueden convertir en una renta vitalicia BEPS, dado que se salen del criterio de focalización (Forero y Villar, 2018, p. 50).

Un buen sistema de protección económica para la vejez debe cumplir dos objetivos: el primero es el de aseguramiento, en el que actúa como sustitución del ingreso de los trabajadores en su etapa pasiva, por lo que mejores salarios implicarían mejores pensiones; el segundo es el asistencial, en

el que se alivia la pobreza de la población mayor más vulnerable, y donde por definición los que reciben el subsidio son los individuos que menos impuestos han pagado a la sociedad. Estos son los pilares Contributivo (Uno y Dos) y No Contributivo (pilar Cero) del sistema, respectivamente; y que, además, existen en Colombia (Forero y Villar, 2018, p. 59).

2.3.2 Friedrich Ebert Stiftung en Colombia (Fescol)

Arrieta (2011) relaciona un documento de la Escuela Nacional Sindical (2005), y con base en el mismo argumenta que, “el desbalance financiero del sistema pensional se dio no por aquellos regímenes conquistados por las labores sindicales sino por los que se establecieron por abusos de poder”. Es decir, por “los beneficios de los regímenes especiales los cuales algunos como el de Ecopetrol fueron establecidos por conquistas sindicales, mientras que otros como el de la Presidencia de la República, el del Congreso de la República, las Altas Cortes, el Banco de la República y las Fuerzas Armadas fueron logradas por el aprovechamiento del poder”.

En conclusión, la consecuencia principal de las reformas vigentes al sistema pensional colombiano es la racionalización de los recursos públicos. En este orden, se busca una sostenibilidad financiera, la cual no fue lograda por medio de la Ley 100 de 1993. El Acto Legislativo No. 1 de 2005 dejó vigentes los regímenes especiales de la Presidencia de la República y las Fuerzas Armadas, que constituyen el mayor peso fiscal al sistema pensional colombiano. Se recomienda crear un sistema pensional en donde los parámetros sean generales para todos y cada uno de los trabajadores colombianos, en donde realmente sea efectivo el principio de equidad.

2.4 La propuesta de la Unión Sindical Obrera (CUT y CTC)

Las propuestas de estas dos centrales sindicales apuntan al derecho a la protección, a la garantía de ingresos para toda la población adulta mayor bajo la noción de dignidad, en la que supuestamente descansa el Estado colombiano. Proponen rescatar el sistema pensional como un sistema público de protección social, cuyo objetivo es garantizar derechos humanos fundamentales y no la posibilidad de hacer negocios, como ocurre hoy

con el sistema de ahorro individual. Debe existir coherencia entre el sistema contributivo y el no contributivo, y entre las instituciones encargadas del sistema de protección a la vejez. Más de dos tercios de las personas que llegan a edad de pensión reciben devolución de saldos porque es insuficiente su capital o las semanas cotizadas. En el caso de las mujeres las devoluciones doblan a las de los hombres. Las devoluciones en el RAIS constituyen el 75%, y en Colpensiones el 50%.

En Colombia el modelo pensional se diseñó para que solo se pensionen personas que trabajen en el sector formal de la economía, tengan estabilidad laboral, altos niveles educativos y trabajen preferiblemente en zonas urbanas. De ahí que apenas el 30% de la población mayor de 60/62 años tiene acceso a una pensión, y del total de afiliados al Sistema General de Pensiones (SGP) solo el 38% son cotizantes (7,7 millones). En el sector rural la afiliación a pensiones es menor al 10%. Es larga la lista de trabajadores excluidos del SGP: los del sector informal, en su mayoría los cuenta-propia, las personas con discapacidad, las “amas de casa”, las y los trabajadores temporales sin estabilidad laboral, la mayoría de los trabajadores del campo, y la mayoría de las personas pobres (88%), que en el nivel más bajo cotizan en promedio 5 semanas por año.

En cuanto a los dos regímenes pensionales que coexisten, el desbalance en favor del régimen privado es desproporcionado. El Régimen de Ahorro Individual (RAIS) en manos de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), en 2017 tenía \$227 billones de ahorro pensional, proveniente de 14,8 millones de afiliados, y cargaba con solo 137.926 pensionados. El 40% de estos recursos se utilizan como deuda pública del Estado. Mientras que el Régimen de Prima Media (Colpensiones), con \$5,8 billones de aportes y 6,5 millones de afiliados, carga con 1,2 millones de pensionados. Por lo que el Estado debe destinarle \$13 billones para que pueda pagar el déficit de Colpensiones y \$40 billones para todas las pensiones a cargo del Estado.

La reforma del régimen de pensiones que necesita el país debe partir de las orientaciones de Naciones Unidas y la OIT, en el sentido de que los países adopten un piso de protección social adaptado a las necesidades y contextos locales, que pueda implementarse de forma progresiva. Entendido este piso como el acceso a una canasta básica de bienes y servicios que asegure que la

gente no sufra hambre ni enfermedades evitables, no se quede sin educación, sin vivienda ni agua potable.

Según la Sindical Obrera, su propuesta es similar a otras que se han planteado en otros países como estrategia eficaz para disminuir los índices de pobreza en el planeta y hacer frente a los períodos de crisis económicas. Naciones Unidas y OIT propusieron la adopción de “pisos de protección social”, propuesta que incluye como beneficiarias del sistema pensional a las mujeres responsables de la economía del cuidado en los hogares, como una forma de reparar su exclusión y reconocer la importancia de su trabajo para la sociedad y la productividad del país.

En este sentido, la propuesta de la ENS se basa en el sistema de pilares que ha promovido la OIT. El primer pilar sería solidario, universal, que asegure un ingreso vital de ciudadanía –o ingreso antipobreza– a toda la población adulta mayor (piso de protección social). Inicialmente se focalizará en la población adulta mayor más vulnerable, para después extenderlo progresivamente a toda la población mayor que no recibe pensión. Un segundo pilar es equivalente al régimen de prima media, que incluye la afiliación obligatoria a todos los trabajadores/as con cotizaciones hasta 4 salarios mínimos legales, administrado por Colpensiones. Este pilar incluiría al 94% de los trabajadores asalariados, y les aseguraría ingresos que no conlleven la disminución dramática de los ingresos, como les ocurre hoy a los pensionados de los fondos privados. Un tercer pilar será para trabajadores que puedan cotizar por encima de 4 salarios mínimos mensuales, a través de la apertura de cuentas de ahorro individual, de libre elección entre Colpensiones o los fondos privados, que permitan un ingreso adicional y superior a la pensión que le asegura el segundo pilar.

La crisis generalizada del sistema de protección social en Colombia demanda una reforma pensional integral que asegure la sostenibilidad del sistema, cuyo foco sea asegurar ingresos antipobreza a toda la población adulta mayor, equivalente a medio salario mínimo legal, esto como un derecho de ciudadanía y no como simple programa asistencial. La propuesta incluye dos puntos adicionales. Uno es la garantía de pensión mínima para todos los trabajadores que cumplieron edad y cuentan hasta con el 70% de semanas cotizadas, para ello se les seguirá descontando la respectiva cotización.



El segundo es el restablecimiento del derecho a la negociación colectiva en materia pensional, acatando plenamente las recomendaciones del Comité de Libertad Sindical de Organización Internacional del Trabajo (OIT).

2.5 Gobierno nacional: DNP, Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Presidencia de la República

2.5.1 Departamento Nacional de Planeación (DNP, autores: Santamaría y Piraquive)

Las propuestas para reformar de nuevo el sistema general de pensiones en Colombia deben tratar:

- Equidad: “Los Beneficios deben ser iguales cuando los esfuerzos son iguales”.
- Cobertura: “Aumento progresivo de todos los trabajadores al sistema para que estos reciban los beneficios en proporción a sus aportes”.
- Solidaridad: “Es necesario que los aportantes y beneficiarios del sistema con mayor capacidad de pago efectúen contribuciones adicionales para financiar las prestaciones de los trabajadores y beneficiarios de menores ingresos”.
- Sostenibilidad: “Los aportes y las prestaciones ofrecidas deben ser proporcionales para que el sistema sea sostenible”.
- Ajustes al actual sistema de prima media: los ajustes al sistema están asociados a equilibrar la tasa de reemplazo de las pensiones que se obtienen en el RPM con relación a las que se vienen obteniendo en el RAIS y, en segundo lugar, elevar la edad para obtener el beneficio pensional a 65 años para los hombres, y a 60 años para las mujeres. Se requeriría que el IBL sea de toda la vida laboral y no solamente de los últimos diez años.
- Escenario de marchitamiento del régimen de prima media: este es un escenario en el cual se cancelan las afiliaciones al RPM, de tal manera que solo se quedan quienes están afiliados hasta la fecha. Ello implicaría que se mantendría la carga actual solamente con las cotizaciones de los afiliados que existan a partir del cierre del sistema.

Desde el punto de vista de equidad, al eliminar el RPM se eliminan los altos subsidios que perciben quienes se pensionan en dicho régimen (DNP, 2013, p. 51). El marchitamiento del RPM contribuiría a hacer más sostenible el sistema de pensiones, gracias a que los beneficios se

obtienen en función de los aportes de los afiliados. Los subsidios a cargo del Estado se reducirían enormemente y harían más transparentes las cuentas del Gobierno. Sin embargo, en el corto plazo, las cuentas fiscales del GNC se verían seriamente afectadas, porque dejarían de recibir aportes entre el 0,3% y el 0,6% del PIB por cuenta del flujo de cotizaciones de los nuevos afiliados al RPM, y los traslados (DNP, 2013, p. 52).

- Alternativa de pilares mixtos: en este sistema, al contrario del que existe en la actualidad en el cual el RAIS compite con el RPM, se complementa. El sistema consiste en que los afiliados cotizan hasta un salario mínimo en el primer pilar, el cual es de prima media, y a partir de un salario mínimo cotizan en el RAIS. Estos dos pilares (uno público y el otro privado) se complementan con los BEPS y los subsidios del FSP.

2.5.2 Ministerio de Hacienda y Ministerio del Trabajo

- Ministerio de Trabajo: la Ministra de Trabajo, Alicia Arango, comentó que “la propuesta de reforma a la vejez del gobierno Duque tiene cuatro puntos clave: la edad para la pensión no se va a aumentar, los derechos adquiridos se van a respetar, la pensión sustitutiva sigue en firme y se revisarán las altas pensiones” (RCN radio, enero 16 de 2019). Y agregó, “No es solamente el punto de si hay suficiente cotización, hay una cantidad de temas como la formalización, la movilidad laboral que tiene que ver con la edad”. La idea es que todos los trabajadores formales e informales, puedan contar con un ingreso al llegar a la edad de jubilación o retiro, bien sea mediante una pensión, o un apoyo del Estado. ¿Por qué el gobierno pretende conservar la edad vigente? Con la idea de que al retirarse el trabajador a esa edad, permite generar otros empleos y en condiciones más favorables para el sistema pensional.
- Ministerio de Hacienda: el Ministro de Hacienda, Alberto Carrasquilla, en su intervención en el XII congreso (Cartagena, abril 5 de 2019) de la Federación Internacional de Administradores de Fondos de Pensiones (Fiap) y de Asofondos, expresó que, “En Colombia no habrá reforma pensional, sino reforma a la protección de la vejez”, pues, “la nueva perspectiva amplía el marco del debate más allá del 20% de la población

que hasta ahora ha concentrado las discusiones sobre jubilación en el país, considerando que el otro 80% de la población vieja (en edad de estar jubilada) en Colombia está distribuido así: 34% no tiene ningún tipo de ahorro y otro 46% que, aunque ha ahorrado, no tiene suficiente capital para pensionarse". Para atender a ese amplio segmento poblacional, hasta ahora desprotegido, el ministro Carrasquilla informó que en marzo de 2019 comenzó a sesionar la Comisión de Reforma de Protección a la Vejez.

La "Comisión de Reforma de Protección a la Vejez" está integrada por el Ministerio del Trabajo, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Superintendencia Financiera, Unidad de Regulación Financiera y Colpensiones. Apoyan el proceso como expositores de las audiencias a la Comisión, el BID, Banco Mundial, Mercer, Unidad de Gestión Pensional y Parafiscales, Fedesarrollo, Fasescolda, Bolsa de valores de Colombia, Asofondos, ANIF, Universidad de los Andes, Universidad Javeriana, Central Unitaria de Trabajadores y Confederación de Pensionados.

2.5.3 Banco de la República

La propuesta de López y Sarmiento (2019) comparte la fórmula propuesta por Fedesarrollo (Leonardo Villar), de adoptar un sistema multipilar que integre en un primer pilar de ahorro al régimen de prima media, en un segundo pilar el ahorro individual, y un tercer pilar al régimen no contributivo de Colombia Mayor y los BEPS. Esta propuesta implica que en el régimen de prima media solo se asegure el primer salario mínimo para los que alcancen los requisitos para pensionarse, y el resto de la pensión estaría a cargo del régimen de ahorro individual.

La propuesta incluye un aumento en la edad de pensión para los actuales trabajadores que les faltan 20 años o más para pensionarse. En afinidad con el Gobierno, los autores enfatizan el respeto por los derechos adquiridos para quienes les faltan menos de 20 años para pensionarse.

La propuesta también contempla un aumento en la tasa de cotización de 16 a 18 por ciento sobre los salarios, y una disminución de las semanas de cotización para el RPM de 1.300 a 1.150 del RAIS. Esta reducción iría acompañada del incentivo al ahorro voluntario para cotizar más semanas y aumentar de esta forma la tasa de reemplazo de todos los cotizantes del sistema

multipilar.

El sistema multipilar descarta la pretensión de acabar con alguno de los dos regímenes, lo que consideran inconveniente desde todo punto de vista, pues eliminar o marchitar el régimen de prima media generaría a mediano plazo un mayor déficit para el Gobierno a tener que financiar a Colpensiones para el pago de las pensiones vigentes, sin el recaudo de aportes por nuevos afiliados.

3. Propuesta del autor

ANIF, Fedesarrollo y DNP, coinciden en proponer que Colpensiones asuma los aportes de todos los trabajadores hasta de un SMMLV, y se encargue de otorgar el primer tramo de la prestación pensional, el cual garantizaría una pensión de igual monto. A partir del salario mínimo, las cotizaciones en calidad de ahorro o capitalización individual sean administradas por los Fondos de Pensiones Privados (RAIS).

La propuesta de la Sindical Obrera (CTC y CUT) se basa en el sistema de pilares promovido por la OIT. El primer pilar es solidario, universal, que asegure un ingreso vital –o ingreso antipobreza– a toda la población adulta mayor (piso de protección social). Un segundo pilar, equivalente al régimen de prima media, que incluye la afiliación obligatoria a todos los trabajadores/as con cotizaciones de hasta 4 salarios mínimos legales, administrado por Colpensiones. Un tercer pilar para trabajadores que puedan cotizar por encima de 4 salarios mínimos mensuales, a través de la apertura de cuentas de ahorro individual, de libre elección entre Colpensiones o los fondos privados, complementario al pilar 2.

La propuesta de Asofondos es más agresiva, desaparecer el RPM y a Colpensiones y liberar al sector público de su participación en el régimen contributivo, para que asuma el régimen no contributivo (BEPS y Adulto Mayor).

Los ejercicios financieros arrojan como resultado que los aportes y los rendimientos acumulados por cotizaciones de hasta un SMMLV con la restricción constitucional de una pensión mínima igual, genera pérdidas a los fondos privados. Actualmente a los cotizantes que no alcancen un ahorro más los rendimientos acumulados superior a los \$190 millones (a precios de 2019), quedan excluidos de recibir una pensión de un SMMLV en el RAIS, y su ahorro más los rendimientos acumulados les son devueltos.



A continuación, se presenta una propuesta con tres escenarios alternativos o complementarios:

3.1 Escenario 1: Mantener el sistema actual de los dos regímenes (RPM y RAIS) y fortalecer el RPM

- Ampliar la cotización del 16% al 18% (12% empleadores y 6% empleados).
- Aumentar la edad de pensión: hombres a 65 y mujeres a 63 años (de hecho, la edad de retiro forzoso de los empleados públicos es de 65 años).
- Incrementar el número de semanas cotizadas de 1.300 (cerca de 25 años) a 1.450 semanas (entre 28 y 29 años de vida laboral) como requisito para tener derecho a la pensión. El promedio del disfrute de la pensión se reduciría de 19 a 16 años.
- Continuar con el promedio de salarios de los 10 últimos años (IBL) para establecer la base y el monto o tasa de reemplazo de la pensión, reducir el monto de 80% a 75% y la base del 65% al 60% con un 2% adicional por cada 50 semanas adicionales cotizadas.
- Establecer un impuesto del 2% a las pensiones superiores 10 SMMLV del RPM para la sostenibilidad del mismo.
- Los afiliados que a la edad de pensión (hombres 65 y mujeres 63) no hayan podido alcanzar el número de semanas requeridas (1.450) recibirán un porcentaje inferior al 2% por cada 50 semanas menos cotizadas hasta un mínimo de 500 semanas (este porcentaje inferior incluye a los cotizantes de un SMMLV). Para los afiliados con menos de 500 semanas cotizadas, transferir sus cotizaciones al régimen no contributivo del Adulto Mayor (escenario 3). Ejemplo: un afiliado que aporte sobre un SMMLV (\$828.116 en 2019), partiendo del tope de 1.450 semanas, si aportó 1.000 semanas tendría un porcentaje del 82% de pensión del mismo, y el de 500 semanas cotizadas obtendría el 62% de pensión del salario mínimo, y así sucesivamente para los aportes superiores a un SMMLV, para quienes el porcentaje comienza a descontarse a partir de la base del 60% del IBL.

El Instituto de Métrica y Evaluación de la Salud (IHME) de la Universidad de Washington, presentó en *The Lancet*, una de las revistas médicas, un estudio de 38 investigadores, quienes analizaron cientos de datos de 195 países, incluida Colombia.

Las estimaciones de los autores indican que, en el caso colombiano, la población pasará de tener una esperanza de vida promedio de 78,2 años, a una de 81 años en el 2040 (El Tiempo, octubre 17 de 2018).

3.2. Escenario 2: eliminar la competencia entre RPM y RAIS

- Afiliación obligatoria para todos los trabajadores, y los cotizantes de hasta cinco SMMLV sean administrados por Colpensiones bajo el RPM, y las cotizaciones (aportes) con sueldos superiores a este monto los administren los Fondos Privados bajo el RAIS, más los ahorros voluntarios que puedan hacer los cotizantes.

3.3 Escenario 3: financiación del régimen no contributivo

La deuda social en Colombia es histórica, la pobreza y la pobreza extrema están alcanzando cifras cercanas al sesenta por ciento de la población, lo cual requiere la contribución de todas las organizaciones empresariales y sociales sin excepción (contribuyentes o no del impuesto de renta), y de todos los declarantes del impuesto a la renta, para superar los problemas de la pobreza y la pobreza extrema (de hecho, las organizaciones empresariales y sociales, y algunos contribuyentes alcanzan sus beneficios y los podrían optimizar con un mejor entorno económico, social, ambiental y de seguridad).

Los Adultos Mayores (65 años) en pobreza o en pobreza extrema, desprotegidos, recibirán una pensión del Estado no inferior al 50% (\$414.058) de un SMMLV (\$828.116 en 2019), la cual se puede complementar con aportes a los BEPS. Una persona con ingresos en 2018 por debajo de \$257.433 se considera en pobreza monetaria, y por debajo de \$117.605 en pobreza extrema. Se trata entonces de complementar ese ingreso hasta el 50% del SMMLV, así: la persona en pobreza extrema recibiría \$296.453 (\$414.058 - \$117.605) y la persona en pobreza monetaria \$156.625.

La pensión del Adulto Mayor sería financiada con el 1,0% adicional sobre el valor que le corresponda pagar por el impuesto de renta de los contribuyentes descritos, sin excepción. Adicionalmente, el GNC y los gobiernos departamentales y municipales, contribuirían con el 1% de los ingresos corrientes (tributarios y no tributarios). Este impuesto sería administrado por Colpensiones.

Nota: según “Estadísticas de Ingresos Tributarios Administrados por la DIAN 1970-2019”, el recaudo total del impuesto a la renta en el año 2018 fue de \$68 billones. Los ingresos corrientes del GNC son de \$144,4 billones, mientras el total de ingresos corrientes de los entes territoriales alcanzó los \$106 billones, para un total aproximado de \$318,4 billones. El 1% equivaldría a \$3,184 billones para atender una población mayor de 65 años del régimen no contributivo aproximada de 2.854.490 personas (según resultados del censo de población y vivienda del DANE 2018, la población mayor de 65 años es de 4.391.523, y de esta cifra, el 65% corresponde a personas sin protección social).

Referencias

- Administradora Colombiana de Pensiones, Colpensiones (2018). Informe de Gestión al Congreso de la República. Bogotá, marzo.
- Aumento de esperanza de vida en Colombia (octubre 17 de 2018). El Tiempo. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/salud/esperanza-de-vida-en-colombia-para-el-2040>
- Arrieta, C. (2011). Las reformas del sistema pensional colombiano. Colombia: Friedrich Ebert Stiftung Colombia (FESCOL).
- Apella, I., Rofman, R. y Vezza, E. (2013). Más allá de las Pensiones Contributivas. Catorce experiencias en América Latina. Buenos Aires: Banco Mundial.
- Clavijo, S. (2017). Elementos para una reforma estructural pensional. Bogotá: ANIF.
- Berstein, S., Bosch, M., Castellani, F., Oliverim, M.L. y Villa, J.M. (2015). Diagnóstico del Sistema Previsional Colombiano y Opciones de Reforma (Nota Técnica No. 115). Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Bogotá.
- Cedetrabajo. (s.f.). La reforma pensional: fortalecer el capital financiero y pauperizar a los trabajadores. Bogotá: Cedetrabajo.
- Comisión del Gasto Público. (2018). Informe Ejecutivo. Bogotá: Ministerio de Hacienda.
- Contraloría General de la República. (2018). La reforma pensional, controversia analítica. Revista de Economía Colombiana, (352).
- Jorgensen, S. L. (1999). Social protection as social risk management: Conceptual Underpinnings for the Social Protection. Sector Strategy Paper, Social Protection 38 (Discussion Paper No. 9904). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Holzmann, R. y Jorgensen, S. L. (2000). Social Risk Management: A New Conceptual Framework for Social Protection and Beyond. Social Protection Discussion (Paper No. 0006). Washington, D.C.: Banco Mundial.
- La “bomba social a punto de estallar” (marzo 05 de 2018). El Nuevo Siglo. Recuperado de <http://www.Las pensiones en Colombia “bomba social a punto de estallar”>.
- La propuesta de reforma a la vejez del gobierno Duque (enero 16 de 2019). RCN radio. Recuperado de <http://www.La reforma a la vejez del gobierno Duque. O, ver también: http://www.La reforma a la vejez del gobierno Duque>
- López, M. y Sarmiento, E. (2019). El sistema pensional en Colombia. Borradores de Economía, No. 1078. Bogotá: Banco de la República.
- Montenegro, S. (2018). Propuesta de reforma integral para la vejez. Asofondos en Seminario Internacional. Bogotá: Documentos, Banco de la República.
- Necesidad urgente de realizar una reforma pensional de fondo (marzo 22 de 2019). Recuperado de <http://www.Reforma pensional urgente>.
- OCDE. (2015). Reformar el sistema pensional y los subsidios para personas de la tercera edad. En Estudios económicos de la OCDE Colombia. Bogotá: OCDE (pp. 37-42).
- Propuesta de ANIF a la “Comisión de Protección a la Vejez” (junio 10 de 2019). Portafolio. Recuperado de <https://www.portafolio.co/economia/anif-ratifica-su-propuesta-de-reforma-pensional-estructural>.
- Santa María, M. y Piraquive, G. (2013). Evolución y alternativas del sistema pensional en Colombia (Documento 398). Dirección de Estudios Económicos, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Villar, L. y Forero, D. (2018). Elementos para una propuesta de reforma del sistema de protección económica para la vejez en Colombia. Cuadernos Fedesarrollo, (58).

Desempeño policial en Colombia: reto democratizador

Police performance in Colombia: democratizing challenge.

María Eugenia Bonilla Ovallos 

Universidad Autónoma de Bucaramanga
mbonilla566@unab.edu.co

Daniel Botero Guzmán 

Universidad Autónoma de Bucaramanga
dbotero400@unab.edu.co

Resumen

Reconociendo la relevancia del desempeño policial para la consolidación del sistema democrático, este artículo evalúa el desempeño de la Policía Nacional de Colombia entre 2005-2014. Para ello, se calculó el Índice de Desempeño Policial Democrático, integrado por tres dimensiones clave del desempeño policial democrático: efectividad, legitimidad y legalidad policial. Los resultados obtenidos evidencian que el desempeño policial en el país dista mucho de ser democrático y que la consolidación de este tipo de régimen demanda la interiorización de los valores democráticos en el cuerpo de seguridad.

Palabras clave: Policía, democracia, desempeño policial, efectividad, legalidad, legitimidad.

Abstract

Recognizing the relevance of police performance for the consolidation of the democratic system, this article assesses the performance of the National Police of Colombia between 2005-2014. To do this, he calculated the Democratic Police Performance Index, composed of three key dimensions of democratic police performance: success, legitimacy and police legality. The results obtained show that police performance in the country is far from being democratic and the consolidation of this type of regime demands the necessary internalization of democratic values in the security body.

Keywords: Police, democracy, institutional performance, effectiveness, legality, legitimacy

Artículo: Recibido el 11 de octubre de 2019 y aprobado el 21 de noviembre de 2019.

Cómo citar este artículo:

Bonilla O., M.E. & Botero Guzmán, D. (2019). Desempeño policia en Colombia: reto democratizador. *Reflexión Política* 21(43), pp. 111-123. doi: 10.29375/01240781.3740

Introducción

La policía es, sin lugar a duda, una institución relevante y funcional para el Estado y el régimen político, cuyo desempeño ha estado condicionado por la forma en que se obtiene y se mantiene el poder. No obstante, esta es una de las instituciones sobre las que menos se ha indagado desde la Ciencia Política.

Evaluar el desempeño del cuerpo de seguridad resulta complejo debido a una multiplicidad de factores, dentro de los que se destacan la ausencia de criterios unánimes sobre lo que significa un buen desempeño policial; la resistencia de la institución a ser objeto de monitoreo y evaluación; los elevados niveles de secretismo con los que suelen operar las policías; los limitados indicadores cualitativos y cuantitativos que existen; el sesgo en los datos disponibles que suelen ser estimados, calculados y suministrados generalmente por la misma policía y; el subregistro originado por la “cifra negra” en los indicadores de seguridad (Tudela, 2011, 2012; Bayley, 2001, 1985; Cano, 2003).

Sin embargo, resulta valioso desarrollar investigaciones que contribuyan a reflexionar sobre las características del desempeño policial en democracia, dada la amplia evidencia que existe sobre malas prácticas policiales, bajos niveles de confianza institucional y complejos problemas de seguridad en diversos países del mundo que transitan hacia la consolidación democrática. Este artículo evalúa el desempeño policial democrático en Colombia durante el periodo 2005-2014, mediante el cálculo del Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD), un indicador integrado por tres dimensiones: efectividad, legalidad y legitimidad policial, y cuyos resultados permiten reflexionar sobre el grado de coherencia y funcionalidad del desempeño policial para la consolidación democrática en el país.

El presente texto se estructura en cuatro partes. En primer lugar, se presenta el fundamento teórico que vincula el desempeño policial con la consolidación democrática. Después se desarrolla el marco metodológico de la investigación, presentando el IDPD y los indicadores que se utilizaron para medir el desempeño policial democrático en Colombia. En tercer lugar, se presentan los resultados obtenidos, discriminando los hallazgos en cada una de las dimensiones que conforman el IDPD (efectividad, legalidad y legitimidad policial). Finalmente, se esbozan algunas conclusiones y recomendaciones derivadas de la investigación.

Fundamento teórico

La consolidación de la democracia requiere, entre otras cosas, que las instituciones políticas, en su relacionamiento con los diversos agentes del Estado, afirmen y refuercen los principios elementales del sistema político (Morlino, 1985). Además, es necesario que sean efectivas en el cumplimiento de su misión, que defiendan y respeten los valores democráticos, y que gocen de legitimidad social (Schedler, 1998; Dahl, 2002; Diamond, 1997).

Los cuerpos policiales, al ser poseedores legítimos del monopolio de la fuerza, asumen un rol elemental dentro del Estado democrático, puesto que las características de su desempeño pueden resultar funcionales o no para la consolidación de una sociedad capaz de resolver sus conflictos a través de códigos democráticos (Bonilla, 2015b). Por esto, en una democracia se hace necesaria una institución policial que interactúe con los agentes institucionales y civiles del Estado, en el marco del respeto de los derechos políticos, civiles y humanos, de manera que sus acciones, en lugar de vulnerar y transgredir principios como la igualdad, la libertad y la justicia, los garanticen y reafirmen (Dammert, 2005).

De allí que en la democracia resulte inminente controlar el uso de la fuerza física (Aimar, 2005), evitando que, en aras de prevenir, controlar, reprimir o contener variables desestabilizadoras del orden y la seguridad, se vulneren de manera transitoria los derechos ciudadanos.

La búsqueda de seguridad debe ser coherente y complementaria con los propósitos del Estado y de la democracia y este desafío demanda la adecuada interrelación de las políticas y la gestión de los gobiernos enmarcados e inspirados en una visión de seguridad en democracia. (López & Tudela, 2005: 22)



Malas prácticas policiales, como el excesivo uso de la fuerza, la politización, el abuso de autoridad, la tortura, la negligencia, el trato inhumano o degradante, la arbitrariedad y la corrupción, inciden en la legitimidad del cuerpo de seguridad, puesto que promueven la desconfianza y la percepción negativa sobre la posibilidad real de que los policías puedan establecer condiciones idóneas de seguridad. Además, estas prácticas son un obstáculo para la consolidación del régimen en la medida en que dan lugar a la violación de “derechos o intereses considerados inviolables y por ende superiores al proceso democrático mismo” (Dahl, 2002, p.220).

Sumado a lo anterior, no es posible concebir una policía funcional para la consolidación democrática, que sea incapaz de cumplir de manera efectiva con su misión institucional. Responder a las demandas ciudadanas en materia de orden y seguridad representa una valiosa oportunidad para promover la confianza, incrementar la satisfacción frente al régimen y para instar a los ciudadanos a resolver sus conflictos mediante las reglas que el sistema democrático ha establecido, reconociendo al cuerpo de seguridad como “the only game in town” (Linz y Stepan, 1996, p.36) y “considerando que la violación de las normas y las leyes vigentes desembocará en salidas costosas e ineficientes, ante lo cual, se sujetarán y habituarán a la resolución de los conflictos dentro de los límites que ésta les impone” (Bonilla, 2015b).

Que la policía sea efectiva implica que sea capaz de brindar una respuesta de calidad a las demandas de los ciudadanos por medio de acciones como el control, la prevención y la contención de las diversas modalidades de violencia. Desde luego, esto no implica desconocer la multicausalidad de esta violencia, o la criminalidad o la inseguridad, ni tampoco la corresponsabilidad institucional que en la atención a estos asuntos se requiere. La policía es la institución del Estado responsable directa de la seguridad pública.

Para que el desempeño policial sea democrático, no solo importa qué hace el cuerpo de seguridad para cumplir con su misión institucional y cómo lo hace, sino también cómo lo percibe la ciudadanía, pues en este tipo de régimen, el ciudadano se constituye como el destinatario final del servicio público y la percepción que tenga de la policía es determinante para que “las organizaciones policiales puedan llevar a cabo

su actividad cotidiana y perdurar en el tiempo” (Requena, 2016, p.3). Además, la legitimidad social de la acción policial es clave para la gobernabilidad, puesto que “a mayor legitimidad de la policía, mayor disposición por parte de la ciudadanía a aceptar y a cumplir sus órdenes, a colaborar activamente con ella y a cumplir con las leyes en general. Por el contrario, a menor legitimidad policial, se genera menor deferencia hacia la policía y hacia sus agentes; menor colaboración y predisposición al cumplimiento voluntario de las normas, lo que conduce a escenarios de gobernabilidad en los que predominan las intervenciones policiales coactivas (Requena, 2016, p.5).

Por desempeño policial democrático se entiende el conjunto de acciones del cuerpo de seguridad orientadas a garantizar la efectividad en el cumplimiento de su función misional, la legalidad en las prácticas policiales y legitimidad de la institución frente a la sociedad –que es el único beneficiario de su servicio–, todo lo cual resulta funcional para la consolidación del régimen democrático.

Apartado metodológico

Este artículo tiene como objetivo evaluar el desempeño democrático de la Policía Nacional de Colombia (PONAL) durante el período 2005-2014. Para ello, basándose en el paradigma cuantitativo de investigación sociopolítica, se utilizó el modelo de medición del desempeño policial conocido como Índice de Desempeño Policial Democrático (IDPD), diseñado por Bonilla (2018) como instrumento de monitoreo de los avances y retrocesos del proceso de democratización de los cuerpos policiales en América Latina.

El cálculo del IDPD se soportó en tres dimensiones: 1) efectividad policial; 2) legalidad policial y 3) legitimidad policial. Se construyeron series de datos para doce indicadores, de los cuales, cinco están relacionados con la efectividad policial; seis con la legalidad policial y uno con la legitimidad policial (**Tabla 1**). La selección de este grupo de indicadores se basó en la disponibilidad de datos homogéneos y comparables durante el periodo de observación.

Tabla 1 - Indicadores utilizados para el cálculo del IDPD. Colombia 2005-2014.

Indicadores de efectividad policial	Fuentes	Información demográfica	Indicador construido
Número anual de homicidios	PONAL	DANE	Tasa anual de homicidios
Número anual de hurtos	PONAL	DANE	Tasa anual de hurtos
Número anual de lesiones	PONAL	DANE	Tasa anual de lesiones
Número anual de extorsiones	PONAL	DANE	Tasa anual de extorsiones
Número anual de secuestro	PONAL	DANE	Tasa anual de secuestros
Indicadores legalidad policial	Fuente	Población Policial	Indivador construido
Número anual de denuncias interpuestas contra miembros de la PNC por distintas faltas	PONAL	PONAL	Tasa anual de denuncias ciudadanas interpuestas contra miembros de la PNC por diversas faltas (por cada 1000 policías)
Número anual de miembros de la PNC amonestados por faltas muy graves	PONAL	PONAL	Tasa anual de miembros de la PNC amonestados por faltas muy graves (por cada 1000 policías)
Número anual de miembros de la PNC destituidos por faltas muy graves	PONAL	PONAL	Tasa anual de miembros de la PNC destituidos por faltas muy graves (por cada 1000 policías)
Número anual de miembros de la PNC sancionados por faltas muy graves	PONAL	PONAL	Número anual miembros de la PNC sancionados (por cada 1000 policías)
Número anual de miembros de la PNC multados por faltas muy graves	PONAL	PONAL	Tasa anual de miembros de la PNC multados por (cada 1000 policías)



Número anual de miembros de la PNC suspendidos por faltas muy graves	PONAL	DANE	Tasa anual de miembros de la PNC suspendidos (por cada 1000 policías)
Número anual de miembros de la PNC capturados por faltas muy graves	PONAL	DANE	Tasa anual de miembros de la PNC capturados (por cada 1000 policías)
Indicadores legitimidad policial	Fuente	Fuentes	Indivador construido
Porcentaje anual de ciudadanos que confían en la policía	LAPOP	LAPOP	Porcentaje anual de ciudadanos que confía en la policía

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la Policía Nacional de Colombia, el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) y el Proyecto de Opinión Pública para América Latina (LAPOP).

Una vez construidas las series de datos, se tuvieron en cuenta los criterios de clasificación de indicadores definidos por Bonilla (2018), los cuales oscilan entre 0 y 1, donde 0 corresponde a una “situación ideal” y 1 representa el “peor escenario posible” (**Tabla 2**).

Tabla 2. Criterio de clasificación de los indicadores.

Indicadores Efectividad	Criterio de Clasificación y Valor del Indicador	Indicadores Legalidad	Criterio de Clasificación y Valor del Indicador	Indicadores Legitimidad	Criterio de Clasificación y Valor del Indicador
Tasa anual de homicidios por cada 100 mil habitantes	= 0 Efectividad ideal = 0 ≥1 ≤10 Efectividad alta =0,33 >10 ≤ 20 Efectividad media = 0,66 >20 Efectividad baja = 1	Tasa anual de denuncias de abuso de autoridad policial por cada 10 mil policías	≥0 ≤0,99 Prácticas Ideales = 0 >1 ≤10 Buenas Prácticas =0,33 >10 ≤ 20 Prácticas Regulares = 0,66 >20 Malas Prácticas = 1	Porcentaje de ciudadanos que confía en la Policía	=100% Legitimidad Ideal = 0 >80% ≤99% Legitimidad Alta =0,33 > 50%≤ 80% Legitimidad Media = 0,66 ≤ 50% Legitimidad Ideal = 1
Tasa anual de hurtos por cada 100 mil habitantes	= 0 Efectividad ideal = 0 ≥1 ≤88 Efectividad alta =0,33 >88 ≤ 214 Efectividad media = 0,66 >214 Efectividad baja = 1	Tasa anual de efectivos amonestados (por cada 10 mil policías)	0 ≤0,99 Prácticas Ideales = 0 >1 ≤10 Buenas Prácticas =0,33 >10 ≤ 20 Prácticas Regulares = 0,66 >20 Malas Prácticas= 1		
Tasa anual de lesiones personales por cada 100 mil habitantes	= 0 Efectividad ideal = 0 ≥1 ≤88 Efectividad alta =0,33 >88 ≤ 214 Efectividad media = 0,66 >214 Efectividad baja = 1	Tasa anual de efectivos destituidos por cada 10 mil policías	0 ≤0,99 Prácticas Ideales = 0 >1 ≤10 Buenas Prácticas =0,33 >10 ≤ 20 Prácticas Regulares = 0,66 >20 Malas Prácticas= 1		

Tasa anual de extorsiones por cada 100 mil habitantes	= 0 Efectividad ideal = 0 $\geq 1 \leq 44$ Efectividad alta = 0,33 $>44 \leq 107$ Efectividad media = 0,66 >107 Efectividad baja = 1	Tasa anual de efectivos multados por cada 10 mil policías	0 \leq 0,99 Prácticas Ideales = 0 $>1 \leq 10$ Buenas Prácticas = 0,33 $>10 \leq 20$ Prácticas Regulares = 0,66 >20 Malas Prácticas = 1
Tasa anual de secuestros por cada 100 mil habitantes	= 0 Efectividad ideal = 0 $\geq 0,001 \leq 0,20$ Efectividad alta = 0,33 $>0,20 \leq 0,50$ Efectividad media = 0,66 $>0,50$ Efectividad baja = 1	Tasa anual de efectivos suspendidos por cada 10 mil policías	0 \leq 0,99 Prácticas Ideales = 0 $>1 \leq 10$ Buenas Prácticas = 0,33 $>10 \leq 20$ Prácticas Regulares = 0,66 >20 Malas Prácticas = 1
		Tasa anual de efectivos capturados por cada 10 mil policías	0 \leq 0,99 Prácticas Ideales = 0 $>1 \leq 10$ Buenas Prácticas = 0,33 $>10 \leq 20$ Prácticas Regulares = 0,66 >20 Malas Prácticas = 1

Fuente: Elaboración propia.

Una vez clasificados los indicadores mediante el método de agregación matemática de promedio simple, se calcularon tres subíndices anuales: uno de efectividad policial; otro de legitimidad policial y otro de legalidad policial. El resultado de los subíndices asumió valores que oscilaron entre 0 y 1 y que se clasificaron en cuatro categorías: Ideal, Alto, Medio o Bajo (**Tabla 3**).

Tabla 3. Criterio de clasificación de los indicadores.

Clasificación	Valor del subíndice (SubÍ)	Efectividad Policial	Legalidad Policial	Legitimidad Policial
1	SubÍ = 0	Ideal (la paz ciudadana no se ve perturbada por ninguna acción delictiva)	Ideal (corresponde a la ausencia total de malas prácticas policiales, es decir, a una institución completamente transparente, integral y respetuosa del marco normativo en el que opera)	Ideal (corresponde a una institución que cuenta con la confianza, el respeto y la credibilidad de todos los usuarios de su servicio: los ciudadanos)
2	0 > SubÍ \leq 0,33	Alta (tasa aceptable de delitos y contravenciones por cada 100.000 habitantes)	Alta (una tasa moderada de corrupción, vinculación con el delito y faltas disciplinarias al interior de la policía)	Alta (hace referencia a un porcentaje elevado de ciudadanos que confía en la policía y tiene una percepción positiva sobre su desempeño)



3	0,66 > Subí ≤ 1	Baja (condiciones de seguridad extremadamente deterioradas que afectan de manera significativa y alarmante el desarrollo de la vida en sociedad y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos)	Baja (una tasa de malas prácticas policiales extremadamente elevada, que hace del cuerpo de seguridad un nicho de corrupción y fuente de violencia y vulneración de derechos, que en lugar de proteger a los ciudadanos garantizándoles mayores y mejores niveles de bienestar, se instituye como un victimario más)	Baja (indica un porcentaje muy elevado de ciudadanos frente a los cuales la institución policial se encuentra deslegitimada)
4		Baja (condiciones de seguridad extremadamente deterioradas que afectan de manera significativa y alarmante el desarrollo de la vida en sociedad y el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos)	Baja (una tasa de malas prácticas policiales extremadamente elevada, que hace del cuerpo de seguridad un nicho de corrupción y fuente de violencia y vulneración de derechos, que en lugar de proteger a los ciudadanos garantizándoles mayores y mejores niveles de bienestar, se instituye como un victimario más)	

Fuente: *Elaboración propia a partir de Bonilla (2018).*

Finalmente, se procedió a calcular el IDPD para Colombia durante el periodo 2004-2015 mediante un promedio ponderado de los tres subíndices. La ecuación utilizada para el cálculo de IDPD fue:

$$IDPD = \sum_{i=1}^4 \beta_i (D_i)$$

Donde β es la importancia relativa de cada subíndice (D) con respecto a las 3 dimensiones.

Dado que para la medición de la legitimidad solo se contó con un indicador, a esta dimensión se le asignó una participación porcentual en el IDPD de 20%, mientras que, a las dimensiones de efectividad y legalidad, la ponderación se calculó con el 40% respectivamente.

Los valores obtenidos en el IDPD permitieron clasificar el desempeño policial democrático de Colombia en cuatro categorías: 1) ideal (IDPD=0); 2)

alto ($0 > IDPD \leq 0,33$); 3) medio ($0,33 > IDPD \leq 0,66$); 4) bajo ($0,66 > IDPD \leq 1$). Donde, el IDPD ideal representa un desempeño absolutamente democrático; el alto representa un desempeño policial más coherente con los principios y fundamentos democráticos y, por ende, favorable para la consolidación del régimen. Por el contrario, el IDPD bajo indica un desempeño policial menos funcional para la consolidación democrática (Bonilla, 2018).

Efectividad policial en Colombia

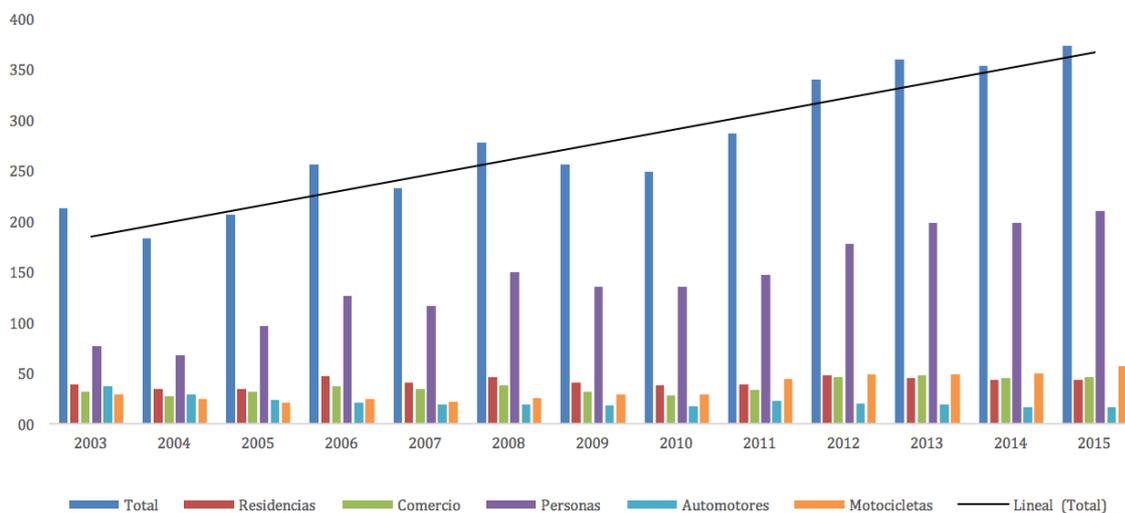
Según el Informe de Desarrollo Humano (IDH) 2013-2014 en América Latina, la violencia, el crimen y la inseguridad son grandes desafíos, pues gran parte de los países registran tasas de homicidios elevadísimas, llegando a ser clasificadas por la Organización Mundial de la Salud (OMS) como epidémicas¹. Colombia es un caso especialmente alarmante, pues presenta tasas medias superiores a 30 homicidios por cada 100.000 habitantes, pese a que entre 2003 y 2015, el indicador tuvo

¹Categoría que aplica a una tasa de homicidios mayor a 10 homicidios por cada 100.000 habitantes.

una tendencia decreciente pasando de 53,8 a 25,8 homicidios, con reducciones significativas en los periodos 2003-2008, 2009-2010 y 2012-2015 (**Figura 2**). Por el contrario, la tasa anual de hurtos por cada 100.000 habitantes entre 2003 y 2015 presentó una tendencia creciente pasando de 213 a 374. El análisis desagregado por tipo evidencia que

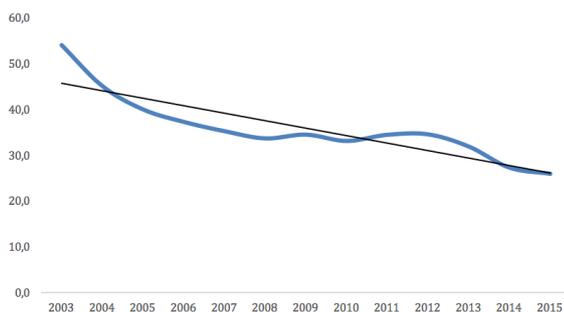
el hurto a personas fue el de mayor participación durante todo el periodo y también presentó una tendencia al alza pasando de 77 en 2003 a 210 en 2015. Desde el 2011, el hurto a motocicletas se ubicó como el segundo de mayor participación, seguido del hurto a comercios, residencias y automotores (**Figura 1**).

Figura 1: Tasa anual de hurtos. Colombia, 2003-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PONAL y el DANE.

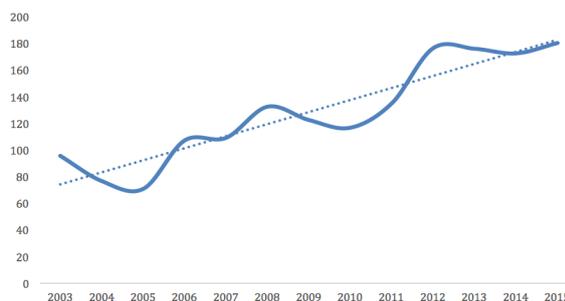
Figura 2. Tasa anual de homicidios. Colombia, 2003-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PONAL y el DANE

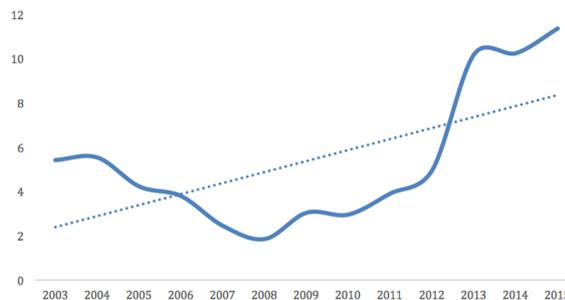
Así mismo, la tasa anual de lesiones personales por cada 100.000 habitantes entre el 2003 y el 2015, se incrementó pasando de 95,6 a 180,2. El registro más bajo se experimentó en el año 2005 (70,9). Entre 2012 y 2015 no se presentaron variaciones significativas de este indicador, pero se registraron las tasas anuales de lesiones personales más altas de todo el periodo de observación (**Figura 3**).

Figura 3. Tasa anual de homicidios. Colombia, 2003-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PONAL y el DANE

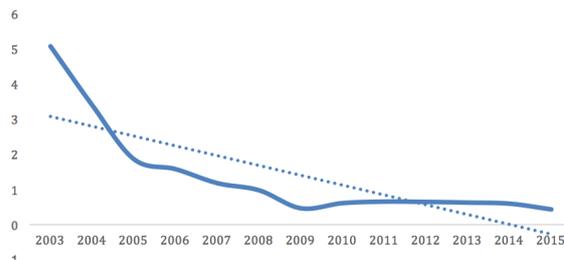
Figura 4. Evolución tasa anual de extorsiones. Colombia, 2003-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PONAL y el DANE



Figura 5. Evolución tasa anual de secuestros por cada 100.000 habitantes. Colombia, 2003-2015



Fuente: Elaboración propia con base en datos de la PONAL y el DANE

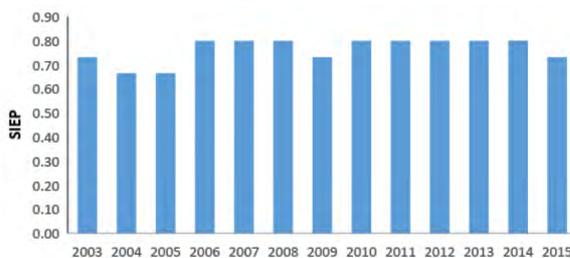
Por su parte, en la tasa anual de extorsiones por cada 100.000 habitantes entre 2003 y 2015 se evidencian dos tendencias claras, una inicial de decrecimiento entre 2003 y 2008, y una alista entre 2008 y 2015. El año con la tasa más baja fue el 2008 (1,86) y el más alto 2015 (11,3) (figura 4).

Finalmente, la evolución de la tasa anual de secuestros por cada 100.000 habitantes en Colombia entre 2003 y 2015 registró una tendencia decreciente estimulada por el comportamiento del indicador principalmente en el período 2003-2009, momento a partir del cual el indicador permaneció aproximadamente constante (figura 5).

Subíndice de efectividad policial (SIEP)

Según los criterios de clasificación y las valoraciones definidas en el apartado metodológico, al agregar, mediante promedio simple, los valores obtenidos por cada uno de los indicadores, los resultados indican que en el caso de Colombia, la efectividad de la PONAL se encuentra muy lejos de los niveles ideales (valores cercanos a 0), puesto que en promedio durante el periodo de observación el SIEP se ubicó en 0,78, lo cual denota una efectividad policial baja y poco funcional para la consolidación democrática del país (figura 6). Pese a las oscilaciones que presentó el subíndice, que obtuvo la mejor calificación en los años 2004 y 2005, con 0,66 respectivamente, nunca estuvo por debajo de 0,66; rango a partir del cual la efectividad podría clasificarse como aceptable.

Figura 6. Subíndice de Efectividad Policial. Colombia, 2003-2015



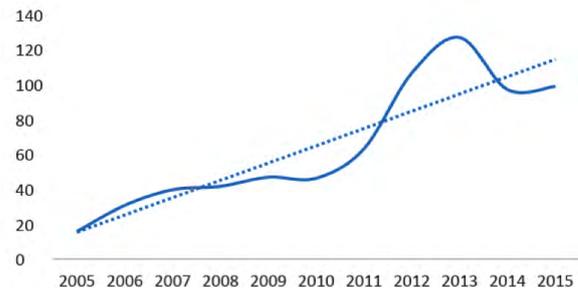
Fuente: Elaboración propia.

Legalidad policial en Colombia

Las denuncias ciudadanas interpuestas contra miembros de la Policía Nacional de Colombia (PONAL) resultan un indicador importante que permite, en parte, conocer la forma en que los policías operan dentro de los parámetros de deontología policial.

Cuando se analizan los datos suministrados por la Dirección de Investigación Criminal e Interpol de la PONAL, se evidencia que entre 2005 y 2015, nueve mil cuarenta y ocho (9.048) policías nacionales fueron denunciados por ciudadanos en Colombia. Si se observa la tasa anual de denuncias de abuso de autoridad policial por acto arbitrario o injusto y omisión de denuncia por cada 10 mil policías, es posible identificar una tendencia creciente a lo largo del periodo de observación. El mayor incremento se presentó entre 2010 y 2013, año en el que se registró la mayor tasa, con una cifra de 126,7 denuncias por cada 10.000 policías (figura 7).

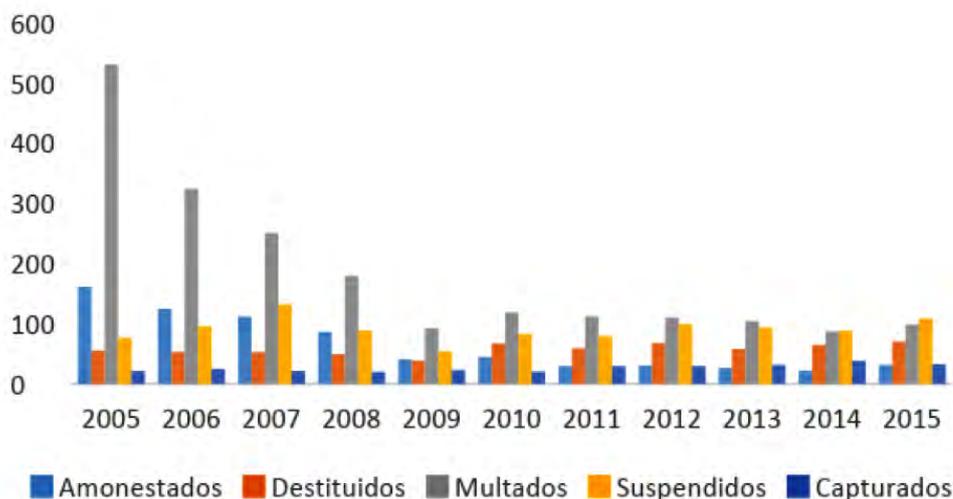
Figura 7. Tasa anual de denuncias contra miembros de la PNC 2005-2015.



Fuente: Elaboración propia.

Al analizar las tasas anuales de efectivos amonestados, destituidos, multados, suspendidos o capturados por cada 10 mil policías en Colombia (figura 8) se observa una tendencia decreciente en el caso de los amonestados y multados, pese a que la clasificación de los indicadores en todos los años se corresponde con malas prácticas policiales. Por su parte, las tasas anuales de efectivos destituidos, suspendidos y capturados no muestran ninguna tendencia específica, pero si se comparan las tasas registradas en 2005 y 2015, se evidencia en todos los casos un incremento en los indicadores. En valores absolutos, durante el periodo de observación fueron amonestados 7.332 policías, destituidos 7.478, multados 21.071, suspendidos 11.509 y capturados 10.203 policías en Colombia.

Figura 8. Tasa anual de amonestados, destituidos, multados, suspendidos o capturados. Colombia, 2005-2015.

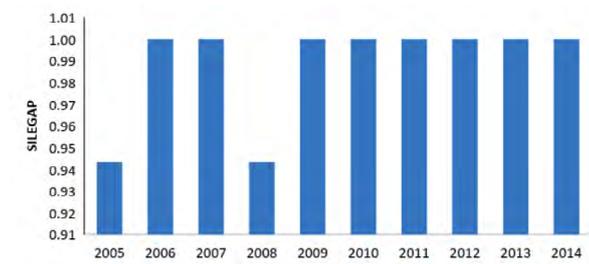


Fuente: Elaboración propia con base en datos de PONAL.

Subíndice de legalidad policial (SILEGAP)

Los resultados del Subíndice de Legalidad Policial (SILEGAP) presentan pocos niveles de variabilidad y una tendencia desfavorable a lo largo del periodo de observación. Es importante destacar que en la mayor parte del periodo de análisis es palpable la preponderancia de prácticas policiales transgresoras de la ley y de los códigos de conducta, así como la vinculación de ciertos funcionarios de la PNC con el delito y el crimen. Esto puede afirmarse principalmente porque en todos los años del periodo de observación el SILEGAP se clasificó como malo, tras asumir valores superiores al 0,66 (figura 9).

Figura 9. Subíndice de Legalidad Policial. Colombia, 2005-



Fuente: Elaboración propia.

Legitimidad policial en Colombia

La preocupación de los ciudadanos en torno a la problemática de seguridad ciudadana también se ha visto afectada durante las últimas décadas. Según lo advierten las encuestas de opinión pública este flagelo ha generado fuertes malestares en la población, estableciéndose como un asunto que

ha demandado atención gubernamental prioritaria (Cruz, González, Romano & Sisti, 1998, p.7).

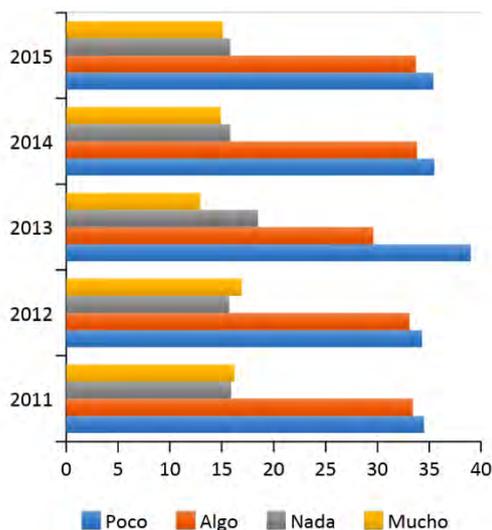
Ante la pregunta ¿cuánto cree que contribuye la policía a la seguridad de la ciudad?, que integra la Encuesta de Convivencia y Seguridad Ciudadana (ECSC) aplicada por el DANE entre 2011 y 2015, el mayor porcentaje de encuestados respondió que la policía contribuyó en algo a la seguridad de su ciudad (figura 10). No obstante, este porcentaje fue inferior al 40% durante todo el periodo de observación y, además, estuvo seguido del grupo de colombianos cuya percepción al respecto indicaba que la contribución del cuerpo de seguridad había sido poca (aproximadamente el 32%). De acuerdo con los criterios de clasificación definidos en la metodología, y teniendo en cuenta que los encuestados que respondieron que la Policía Nacional contribuía “algo” o “mucho”, estas respuestas se corresponden con una legitimidad policial media.

Frente a la pregunta ¿qué tan protegido se siente por la policía?, la mayoría de los encuestados respondieron “poco” durante todo el periodo de observación. Los pares de respuesta “poco” y “algo” por un lado; y “nada” y “mucho” por otro, resultan bastante interrelacionados. Así, en 2013 ante el aumento del porcentaje de personas que manifestaron sentirse poco o nada protegidas por la policía, se observó una disminución en los porcentajes de respuesta “mucho” y “algo”. Posterior a 2013, disminuyeron los porcentajes de respuesta “poco” y “nada” y aumentaron los porcentajes de respuesta “mucho” y “algo” (figura 11). De acuerdo con los criterios de clasificación, estas respuestas



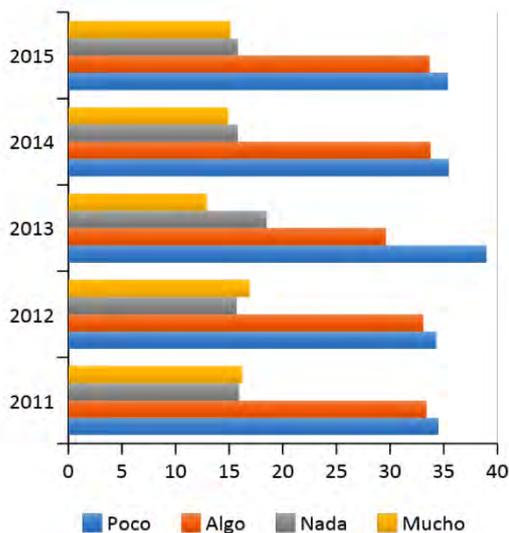
se corresponden con una legitimidad policial baja en 2011, 2013, 2014 y 2015; y con una legitimidad policial media en 2012.

Figura 10. Porcentaje de ciudadanos que considera que la Policía contribuye a la seguridad de su ciudad. Colombia 2011-2015.



Fuente: Elaboración propia con base en ECSC-DANE.

Figura 11. Porcentaje de ciudadanos que se siente protegido por la Policía. Colombia 2011-2015.

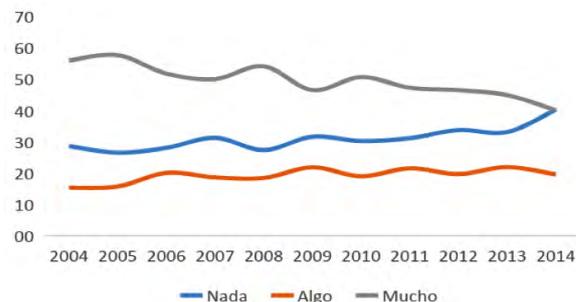


Fuente: Elaboración propia con base en ECSC-DANE.

Una pregunta del Proyecto Opinión Pública de América Latina (LAPOP) indaga a los ciudadanos colombianos sobre el nivel de confianza que le tienen a la policía. Las respuestas, disponibles para el periodo 2004-2014 muestran que el porcentaje de personas que confía mucho en la policía primó por encima de los demás durante todo el periodo de observación. Sin embargo, presentó en la mayoría de los años una

tendencia decreciente, ubicándose en su punto más bajo en el año 2014 (40,09%). Por otra parte, el porcentaje de personas que no confía nada en la policía presentó un incremento, y para el 2014 se ubicó en el punto más alto (40,3%). El porcentaje de encuestados que dijo confiar “algo” en la policía se incrementó levemente al pasar de 15,3% en 2004 a 19,6% en 2014 (figura 12). De acuerdo con los criterios de clasificación, y teniendo en cuenta los porcentajes de quienes confían “algo” y “mucho”, estos resultados equivalen a una legitimidad policial media.

Figura 12. Porcentaje de confianza que los ciudadanos dicen tener en la PONAL. Colombia 2004-2015.



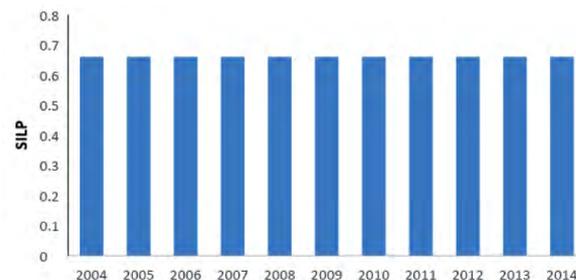
Fuente: Elaboración propia con base en LAPOP.

Subíndice de legitimidad policial (SILP)

Para el cálculo de este subíndice es importante aclarar que los datos de ECSC fueron descartados, puesto que se contaba con indicadores disponibles solo entre 2011 y 2015, mientras que los de LAPOP estaban disponibles para un periodo más extenso (2004-2014).

Al agregar, mediante promedio simple, los valores de la clasificación asignada al indicador en cada uno de los años, se obtuvo el Subíndice de Legitimidad Policial (SILP). Los resultados indican que, en el caso de Colombia, la legitimidad de la PNC presenta niveles nulos de variabilidad durante el periodo de observación. Sin embargo, en la mayor parte del periodo de observación, se evidencia la preponderancia de valores de legitimidad muy distantes a los niveles ideales (valores cercanos a 0). Cabe destacar que, en todos los años del periodo de observación, el SILP se ubicó en el límite de la clasificación entre legitimidad policial baja y media (figura 13).

Figura 13. Subíndice de Legitimidad Policial. Colombia, 2004-2014.

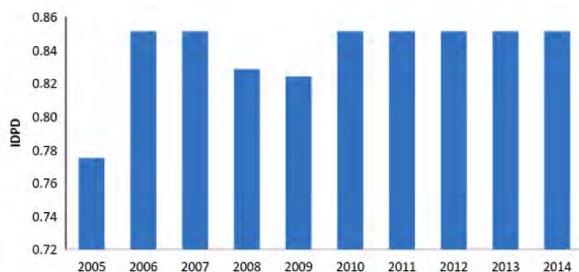


Fuente: Elaboración propia

Índice de Desempeño Policial Democrático en Colombia (IDPD)

Los resultados del IDPD en Colombia para el periodo 2005-2014 permiten concluir que el desempeño policial en el país dista mucho de ser democrático, puesto que este, a lo largo de los diez años de análisis, registró valores superiores a 0,66, lo cual implica una clasificación del desempeño democrático de la PNC "bajo", registrándose los peores niveles en 7 años (0,85) y la mejor valoración en el 2005 (0,77). No obstante, este último valor dista mucho del ideal de desempeño policial democrático (0) (**figura 14**)

Figura 14. Índice de Desempeño Policial Democrático. Colombia, 2002-2014.



Fuente: Elaboración propia Conclusiones

Los resultados obtenidos demuestran que Colombia no ha logrado reemplazar completamente el modelo policial de corte represivo, militarizado, centralizado y politizado que estuvo vigente durante gran parte del siglo XX. La consolidación de un cuerpo policial funcional y coherente con los principios democráticos sigue siendo un problema crítico en el país, pues el actual modelo de policía presenta amplios retos en materia de efectividad, legalidad y legitimidad, pese a los esfuerzos democratizadores de la reforma policial promovida en la década de los noventa.

Al medir la evolución del desempeño democrático de la PONAL entre 2004 y 2015, pudo evidenciarse que los subíndices de efectividad estuvieron muy distantes de los niveles ideales (cerca de 0), puesto que, en promedio, durante el periodo de observación se ubicaron en 0,78, lo que denota una efectividad policial baja y poco funcional para la consolidación democrática. Lo anterior implica que la PONAL no ha sido capaz de cumplir con su misión principal de salvaguardar a los ciudadanos colombianos de las amenazas del crimen, la delincuencia y la violencia a través del control, la contención y la prevención efectiva de estos flagelos.

Por su parte, el subíndice de legalidad policial presentó poca variabilidad a lo largo del tiempo y los valores denotan la preponderancia de prácticas policiales transgresoras de la ley, los derechos humanos y de los códigos de conducta policial, así como la vinculación de ciertos funcionarios de la PONAL con el delito y el crimen.

Los valores obtenidos se encuentran muy distantes del ideal teórico como para definir las prácticas policiales de Colombia como respetuosas de la ley y del orden constitucional.

En el caso de los resultados del subíndice de legitimidad policial, donde priman valores superiores a 0,66, se refleja que la policía no ha sido capaz de suscitar confianza y credibilidad en los colombianos. De esta manera, los resultados del IDPD permiten concluir que el desempeño policial en el país dista mucho de ser democrático, puesto que a lo largo de los once años de análisis registró valores superiores a 0,66, lo cual implica una clasificación del desempeño democrático de la PNC bajo.

Los resultados de este proceso de investigación sobre una de las instituciones del Estado menos estudiadas, la policía, incitan al debate sobre lo que la democracia requiere del cuerpo de seguridad y, a su vez, sobre lo que esta puede moldear en una institución policial con miras a promover su desempeño funcional y coherente con los principios elementales del régimen. Profundizar el análisis implica indagar las razones que explican las características del desempeño policial y realizar reflexiones desagregadas por departamentos que permita controlar las asimetrías que presentan los indicadores a nivel nacional.

Como variables explicativas de las características del desempeño policial democrático, se propone la revisión de las particularidades del proceso de profesionalización de la policía, las características del "accountability policial" del que ha sido objeto y la capacidad institucional de la que ha dispuesto la Policía Nacional para el ejercicio de sus funciones. El análisis de cada una de estas variables explicativas implica revisar la postura gubernamental frente al cuerpo de seguridad; es decir, las políticas y el esquema de seguridad pública que ha soportado el accionar de la policía a lo largo de los años.

Referencias

- Aimar, V., González, G., Monteri, A. & Sozzo, M. (2005). Política, policía y violencia en la Provincia de Santa Fe. En M. Sozzo (Ed.), *Policia, violencia, democracia. Ensayos sociológicos* (pp. 15-63). Santa Fe: Centro de Ediciones de la Universidad Nacional del Litoral.
- Bayley, D. (2001). *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington D.C.: Department of Justice, National Institute of Justice, *Issues in International Crime*. Recuperado de: <https://www.ncjrs.gov/pdffiles1/nij/188742.pdf>



- Bayley, D. (1985). *Patterns of policing. A comparative internacional analysis*. New Brunswick: Rutgers University Press.
- Bonilla Ovallos, M. E. (2018). Propuesta de medición del desempeño policial en democracia. *OPERA*, 22 (jun.2018), 121-139. DOI: <https://doi.org/10.18601/16578651.n22.07>
- (2015c). Desempeño Policial Democrático: Reto de la Seguridad Pública en América Latina. *Política, globalidad y ciudadanía*, 1(2), 25-40. Recuperado de: <http://revpoliticas.uanl.mx/RPGyC/index.php/RPGyC/article/view/15>
- (2015b). Democracia, desempeño institucional y cuerpos policiales. *Revista Reflexión Política*, 17(33), 108-120. Recuperado de: <http://www.redalyc.org/pdf/110/11040046009.pdf>
- Cano, I. (2003). *La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de evaluación en el trabajo policial*. Santiago de Chile: Centro de Estudios para el Desarrollo (CED), Área Seguridad Ciudadana. Recuperado de: http://www.iidh.ed.cr/comunidades/seguridad/docs/seg_docpolicia/la%20policia%20y%20su%20evaluacion.pdf
- Dahl, R. (2007). La poliarquía. En A. B. Rubio (Coord.), *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 77-92). Barcelona: Ariel.
- (2002). *La democracia y sus críticos*. Madrid: Paidós, Estado y Sociedad.
- Dammer, L. (2005). *Reforma Policial y participación militar en el combate a la delincuencia. Análisis y desafíos para América Latina*. *Revista Fuerzas Armadas y Sociedad*, (1), 133-152. Recuperado de: <http://www.fasoc.cl/files/articulo/ART43622189c08b8.pdf>
- Diamond, L. (1997). *Is the third wave of democratization over?* Notre Dame: The Helen Kellogg Institute for International Studies. Recuperado de: <http://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/236.pdf>
- Diamond, L., Linz, J. & Lipset, S. (1990). *Politics in Developing Countries: Comparing Experiences with Democracy*. Boulder: Lynne Rienner Publishers.
- Morlino, L. (2009). *Democracias y democratizaciones*. Madrid: CIS.
- (2002). What is a "good" democracy. Theory and empirical analysis. University of Florence & Institute for International Estudios, Stanford University.
- (1985). Consolidación democrática. Definición, modelos, hipótesis. *Revista REIS*, (35), 7-61.
- Linz, J. & Stepan, A. (1996). *Problems of democratic transition and consolidation: Southern Europe, South America, and post-communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- López, B. & Tudela, P. (2005). *Marco conceptual para el estudio de políticas públicas de seguridad ciudadana. Los casos de Argentina, Chile y Uruguay*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- López, E. & Frühling, H. (2008). *Responsabilidad policial en democracia. Una propuesta para América Latina*. México: Cambio XXI.
- Requena, I. (2016). *La legitimidad policial y la colaboración ciudadana con la policía*. *Indret: Revista para el Análisis del Derecho*, (2). Recuperado en: <http://www.indret.com/pdf/1216.pdf>
- Tudela, P. (2012). *La evaluación del desempeño de la policía: explorando relaciones entre opinión pública y labor policial en Chile*. *Revista Criminalidad*, 54(1), 341-366.
- (2011). *La medición del desempeño policial en Chile: consideraciones sobre la calidad de los servicios y el trato a víctimas y denunciantes*. *Conceptos*, 1(22), 1-33. Recuperado de: <http://148.202.18.157/sitios/publicacionesite/pperiod/republicana/pdf/ActaRep01/articulos39.pdf>
- (2007). *Sociedad y Policía: Desarrollo y retos de la función policial en las democracias latinoamericanas*. *Revista de Estudios Policiales*, 7, 74-107. Recuperado de: <http://www.policiainvestigacionesdechile.cl/cidepol/biblioteca/sociedadypolicia.pdf>
- Schedler, A. (2001). *Measuring democratic consolidation*. *Studies in comparative international development*, 36(1), 66-92.
- (1998). *What is democratic consolidation?* *Journal of Democracy*, 9(2), 91-107.



LA MIRADA

Técnica: Óleo sobre lienzo

Medidas: 140X140 cms.

Año: 2019

Principios y valores constitucionales como marco de comprensión para la formación en competencias ciudadanas en Colombia, a propósito de las pruebas Saber Pro¹

Constitutional values and principles as a framework for understanding the education of citizenship competences in Colombia with regard to the Saber Pro exam

Dairon Alfonso Rodríguez Ramírez 

Universidad Industrial de Santander
rodriguez.dairon@gmail.com

Alonso Silva Rojas 

Universidad Industrial de Santander
asilva@uis.edu.co

Jorge Francisco Maldonado Serrano 

Universidad Industrial de Santander
jmaldona@uis.edu.co

Resumen

El objetivo del presente artículo es proponer una reflexión que contribuya a una mejor y más precisa comprensión de lo que implica la formación en competencias ciudadanas, según lo evaluado en las Pruebas Saber. En la primera sección se reflexionará en torno a la función primordial en el orden axiológico político que tienen los valores y los principios constitucionales en la Carta política colombiana. En la segunda, se expondrán los diversos valores y principios constitucionales que deben servir de base conceptual para el ejercicio pleno de la ciudadanía democrática. Para ello nos remitiremos tanto a la Constitución misma como a un conjunto de sentencias de la Corte Constitucional, en las cuales se especifican los fundamentos filosófico-políticos de nuestra Constitución Política. Finalmente, y a manera de conclusión, presentaremos otras reflexiones a partir del trabajo investigativo desde una visión de pedagogía constitucional, teniendo en cuenta lo exigido en el art. 41 de la Constitución.

Palabras clave: Pruebas Saber Pro, Constitución Política de Colombia, competencias ciudadanas, formación, autonomía.

¹Este texto es producto de dos investigaciones realizadas en el marco de proyectos aprobados por la Vicerrectoría de Investigación y extensión de la Universidad Industrial de Santander. Códigos: 2405 y 2328.

Abstract

The objective of this article is to propose a reflection for a better and more precise understanding of what is implied in the formation in citizen competencies according to the assessment of the Saber Test. The first section will offer a reflection on the primary function of the axiological-political order that the constitutional values and principles have within the Colombian Political Constitution. The second section will present the multiple constitutional values and principles themselves that are the conceptual grounding for the exercise of the democratic citizenship; in order to do so, we will refer to the Constitutional text and to the Judicial Sentences of the Constitutional Court of Colombia in which the philosophical and political groundings are specified. In the last section, and as a conclusion, some final remarks from a constitutional pedagogy scope, based on our research, will be given in accordance with the 41st article of the Constitution.

Keywords: *Saber Pro tests, Political Constitution of Colombia, citizenship competencies, formation, autonomy.*

Artículo: *Recibido el 13 de marzo y aprobado el 26 de noviembre de 2019.*

Cómo citar:

Rodriguez, D.A.; Silva Rojas, A. & Maldonado Serrano, J.F. (2019). Principios y valores constitucionales como marco de comprensión para la formación en competencias ciudadanas en Colombia, a propósito de las pruebas Saber Pro. *Reflexión Política* 21(43), pp. 125-140. doi. 10.29375/01240781.3548

Introducción

Uno de los asuntos más importantes en la medición de la calidad de la educación impartida en las Instituciones de Educación Superior (en adelante, IES), hace referencia a los resultados obtenidos por sus estudiantes en la prueba Saber Pro, por cuanto se han convertido en una medida de comparación y de control del nivel de formación que imparten las IES. Entre los componentes evaluados tenemos las competencias genéricas y, dentro de estas, las competencias ciudadanas. Ahora bien, para el ICFES, la prueba se centra en evaluar el conocimiento y la comprensión de conceptos básicos de la Constitución Política de Colombia; la razón principal para ello es que la Constitución “enmarca la convivencia social en nuestro país y provee los fundamentos de la ética pública y política”. La misma prueba también busca evaluar “las habilidades necesarias para enfrentar y analizar problemáticas sociales de una manera constructiva y responsable” (ICFES-MEN, 2017, p. 45).

Esta formulación supone que el parámetro crítico y reflexivo de un buen ciudadano lo provee los principios y los valores constitucionales, mas no las perspectivas morales (o de “vida buena”) particulares de las personas que conviven en un territorio. De esta manera, se espera que las respuestas en las pruebas Saber Pro sean el producto de una aplicación de los valores y de los principios prescritos en la Constitución Política, a casos singulares problemáticos. Las soluciones propuestas encontrarán, de esta manera, su fundamento en la moral constitucional.

Para las pruebas, se trata entonces, de evaluar la capacidad del estudiante para responder de determinada forma a preguntas que muestren que ha construido (a través del proceso de enseñanza y aprendizaje llevado a cabo o realizado en la IES) adecuadamente ciertos marcos que le permitan comprender su entorno al mismo tiempo que le permitirían avanzar en el ejercicio de la ciudadanía y la coexistencia inclusiva dentro del marco propuesto por la Constitución (ICFES-MEN, 2017, p. 42).

Es claro, sin embargo, que más allá de los principios teóricos generales que se puedan enunciar para dar fundamento a nuestras prácticas educativas, la formación en competencias ciudadanas enfrenta en nuestro país una serie de retos concernientes a su correcta y eficaz implementación. En el presente artículo, buscaremos, primero, identificar algunos de los desafíos más apremiantes de la formación para la ciudadanía en Colombia; luego, proponemos una reflexión crítica que pueda servir como guía para la solución de las problemáticas señaladas. El presente artículo no tiene por objetivo generar estrategias metodológicas específicas para la formación por competencias, sino más bien, proponer una reflexión que contribuya a su correcta y más precisa comprensión.

El artículo está dividido en tres partes: En la primera, se reflexionará en torno a la función primordial en el orden axiológico político que tienen los valores y los principios constitucionales en la Carta



política colombiana. En la segunda, se expondrán los diversos valores y principios constitucionales que deben servir de base conceptual para el ejercicio pleno de la ciudadanía democrática. Para ello, nos remitiremos tanto a la Constitución misma, como a un conjunto de sentencias de la Corte Constitucional, en las cuales se especifican los fundamentos filosófico-políticos de nuestra Constitución Política. Finalmente, y a manera de conclusión, señalaremos algunas reflexiones apartir del trabajo investigativo desde una visión de pedagogía constitucional, teniendo en cuenta lo exigido en el art. 41 de la Constitución.

Función axiológico-política de los valores y los principios en el ámbito constitucional colombiano

Existe un consenso general en la dogmática contemporánea, liderada por la corriente neoconstitucionalista, según la cual “(...) la Constitución política no es solo norma de normas, sino que representa una primacía política y axiológica” (Estrada, 2011: 51). Esta primacía político-axiológica se expresa en la búsqueda de la realización de unos valores, que establecen los fines y los objetivos que tanto el Estado como la sociedad buscan realizar: “constituyen ideas que orientan nuestra existencia y nuestras acciones, y nos permiten dar sentido a la vida” (Sánchez G., 2015, p. 642-643). De esta manera, el valor representa un criterio de definición y diferenciación de lo que es correcto o incorrecto hacer y, en este sentido, los valores tienen una objetividad práctica en la medida en que establecen esquemas morales que orientan y justifican los diferentes cursos de acción que se toman en una sociedad.

Que los valores se manifiesten en un plano axiológico quiere decir, además, que solo se traducen en el ámbito normativo a través de normas que tienen como mandato realizarlos en el más alto grado posible, y tienen como corolario la consagración de tantas normas como sean necesarias para lograr su realización en las distintas situaciones relevantes de la vida social y la acción estatal. De esta manera, del valor se desprende un principio “abstracto y amplísimo” que ordena realizar una determinada conducta orientada a crear un específico estado de cosas en el mundo considerado como valioso. En este sentido, Sánchez destaca que “puede afirmarse que no existe norma alguna de conducta que no se inspire en un “principio” y, por tanto, en un “valor”.” (Sánchez G., 2015, p. 644). Así lo establece

la Corte Constitucional al señalar que: “Los valores representan el catálogo axiológico a partir del cual se deriva el sentido y la finalidad de las demás normas del ordenamiento jurídico, pueden tener consagración explícita o no; lo importante es que sobre ellos se construya el fundamento y la finalidad de la organización política” (Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón).

En este sentido, para la Corte, con el establecimiento de valores constitucionales, no se pretende enunciar simplemente deseos de carácter simbólico, sino más bien, de la proclamación de finalidades con esencial incidencia normativa que estructuran las relaciones entre quienes gobiernan y quienes son gobernados e “irradian todo el tramado institucional” en el marco de una sociedad que se propone superar sus limitaciones. No obstante, como los valores tienen una “textura interpretativa abierta” y una eficacia interpretativa genérica, el legislador tiene la tarea de fijar sus sentidos y establecer sus concreciones y alcances a través de leyes. Ahora bien, en casos concretos, la Corte tiene la potestad y el deber de recurrir a ellos en caso de que sean necesarios para “resolver una situación específica o para valorar otras normas o instituciones”, en la medida en que interpreta globalmente el derecho en relación con hechos específicos sin pretender fundarse por sí sola en ellos para “fundamentar una decisión judicial” (ver: Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón).

Precisamente, considerando que todas las instituciones estatales están permeadas por la axiología fundada en los valores constitucionales, se reconoce que una Constitución Política como la colombiana puede ir más allá de ser un mero instrumento de control y limitación del poder político y garantía de derechos constitucionales, para convertirse en un instrumento de modelación y transformación de las relaciones sociales. Los valores constitucionales se convierten así en faros guías, objetivos del esfuerzo del legislador y del Estado en general, quienes deben estar obligados a realizarlos en su más amplia extensión posible. Vistos de esta manera, los valores se convierten en verdaderos “fines supremos del ordenamiento totalmente considerado, metas que el Constituyente busca establecer en la realidad en toda circunstancia, y lleva a que tengan eficacia en toda situación jurídica en que intervengan de algún modo, (...) constituyen (...) “líneas directivas” y sobre todo “impulsos”; obligan fundamentalmente

a su respeto, protección y promoción, debiéndose adoptar medidas adecuadas” (Sánchez G., 2015, p. 650).

Se tiene entonces que los valores son el fundamento axiológico político de la relación entre el sistema político (órgano legislativo), la administración pública (gobierno u órgano ejecutivo) y la administración de justicia (órgano judicial), en cuanto sustento interpretativo de todo el ordenamiento jurídico, además de darle el sentido legal a los complejos tejidos relacionales que tienen lugar en una sociedad frente a unos hechos específicos. Pero, al mismo tiempo, constituyen la utopía axiológica realizable, la idea regulativa, a cuya óptima realización debe aspirar todo el entramado jurídico político de una sociedad, en la medida en que se depende de la interpretación para la aplicación y concreción del valor.

Con respecto a los principios, la Corte Constitucional ha determinado que ellos establecen “prescripciones jurídicas generales que suponen una delimitación política y axiológica reconocida y, en consecuencia, restringen el espacio de interpretación, lo cual hace de ellos normas de aplicación inmediata, tanto por el legislador como por el juez constitucional” (Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón). De esta forma, los principios definen y estructuran la entidad política y organizativa del Estado y la forma como se deben desplegar las relaciones entre el Estado y los ciudadanos. en este sentido, no son objetivos futuros como los valores, sino mandatos para el presente, sin los cuales la Constitución misma perdería su naturaleza axiológico-jurídica. Se trata entonces, para expresarlo en forma heurística, de aquello que se concreta en el ordenamiento jurídico para el presente de los valores-objetivos avizorados en el futuro: representan la encarnación *hic et nunc* de aquello *quo effectum est*, ut de los fines programáticos. Como ellos hacen parte de la Constitución y están dotados de fuerza legal (art. 4 C. Pol.), son pauta obligatoria de interpretación legal que jamás pueden ser obviados en la fundamentación de una decisión judicial (Ver: Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón). De esta manera, según la Corte, los principios se diferencian de los valores no en cuanto a su naturaleza normativa, sino en cuanto a su eficacia: “Los valores son normas que establecen fines dirigidos en general a las autoridades creadoras del derecho y en especial al legislador; los principios son normas que establecen un deber ser específico

del cual se deriva un espacio de discrecionalidad legal y judicial” (Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón). Los principios son más específicos que los valores y “tienen una mayor capacidad para ser aplicados de manera directa e inmediata, esto es, mediante una subsunción silogística. Los valores, en cambio, tienen una eficacia indirecta, es decir, sólo son aplicables a partir de una concretización casuística y adecuada de los principios constitucionales” (Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón).

De esta manera, “la Corte Constitucional colombiana ha considerado tanto a los valores jurídicos como a los principios, criterios de interpretación de la ley, así como normas jurídicas que determinan la validez de las restantes del ordenamiento jurídico” (Valencia, 2007, p. 67). En este mismo sentido, Freixes y Remotti (1992) afirman, en el contexto español, que, al hacerse positivos, los valores y los principios se convierten en normas supremas del ordenamiento que obligan al operador a realizar una determinada interpretación valorativa, ajustando la aplicación de la norma a un orden axiológico preestablecido. “Así las cosas, los valores y principios deben impregnar de forma estructural y funcional la totalidad de las reglas jurídicas” (Freixes & Remotti, 1992, p. 98), con lo cual queda claro que los valores y los principios comparten la necesidad de ser interpretados para su aplicación, aunque, los últimos, están más delimitados en su uso.

Ahora bien, en este contexto debemos hacer alusión a los derechos constitucionales, pues estos, cuyo estudio no es parte de este trabajo, son el desarrollo de los principios, que a su vez expresan en el presente los fines (valores) que guían el futuro del ordenamiento jurídico. En efecto, según la Corte Constitucional (Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón), los derechos como concreción de principios y valores constituyen también un sistema axiológico, lo cual impide su taxatividad. Esto implica que, a pesar de que los derechos están consagrados en la parte dogmática de la Carta (especificados en su aplicación inmediata en el art. 85 constitucional), el juez puede proteger otros derechos como resultado de una interpretación sistemática del texto constitucional (Daza & Quinche, 2013p. 19-20).

De esta manera, tenemos que tanto los valores como los principios constitucionales componen el eje articulador y el horizonte de comprensión de toda actividad del Estado, de la



sociedad y de los ciudadanos, estableciéndose como el norte axiológico que permite orientar las acciones tendientes a transformar y hacer del país un mejor espacio de vida y de existencia común. En otras palabras, funcionan como ideas regulativas que permiten coordinar el esfuerzo conjunto en pro de hacer del futuro un campo abierto que define los cursos de acción del presente social y político. Así lo expresa, por ejemplo, Javier Valencia (2007), al analizar la dogmática de los derechos colectivos y ambientales. Para él, estos derechos constituyen “una nueva forma de construir sociedad y país, a partir de la prevalencia de lo público, lo colectivo, lo que es de todos; de ahí que el valor solidaridad sea el eje sobre el cual se reivindican y defienden estos derechos” (Valencia, 2007, p. 108).

1. Valores y principios de la Constitución Colombiana

La Constitución política colombiana ha establecido en su preámbulo los valores que irradian el ordenamiento jurídico. De igual manera, los principios constitucionales fundamentales están establecidos en los artículos 1 al 10 del texto constitucional. De su desglose tenemos el siguiente resultado.

2.1 Valores constitucionales

Los valores constitucionales están consagrados fundamentalmente en el preámbulo de la Constitución, el cual formula la finalidad que persigue el pueblo colombiano al darse la Constitución:

- Asegurar (a los integrantes de la nación):
 - a. La vida
 - b. La convivencia
 - c. El trabajo
 - d. La justicia
 - e. La igualdad
 - f. El conocimiento
 - g. La libertad
 - h. La paz
- Consolidar un marco jurídico, democrático y participativo que garantice:
 - a. Un orden político, económico y social justo.

Estos tres grupos de valores deben, entonces, permear y fundar todo el orden jurídico del Estado y la sociedad de Colombia, así como todas las formas de interacción e interrelación

de los habitantes del territorio entre sí y con las instituciones creadas para hacer efectivos los objetivos del Estado y del gobierno.

Por su parte, la Corte Constitucional, en su revisión y explicación jurisprudencial, amplía los valores constitucionales de la siguiente manera: “También son valores los consagrados en el inciso primero del artículo 2 de la Constitución en referencia a los fines del Estado: el servicio a la comunidad, la prosperidad general, la efectividad de los principios, derechos y deberes, la participación, etc. Todos ellos establecen fines a los cuales se quiere llegar” (Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón-Subrayado propio). Como se puede observar, este nuevo grupo de valores constitucionales no representan en realidad una ampliación de los valores establecidos en el preámbulo, sino su concreción a la manera de principios en relación con el Estado. De este modo, se enfatiza y explicita la voluntad del constituyente originario, de que el Estado tenga como norte, como aspiración y como fundamento de su quehacer y de su funcionamiento, los valores constitucionales establecidos especialmente en el preámbulo de la Constitución.

Este decálogo de fines últimos del ordenamiento jurídico ha permanecido desde la promulgación del texto constitucional hasta el día de hoy: “La Constitución Política establece que son fines esenciales del Estado -valores constitucionales-, asegurar a sus integrantes la vida, la convivencia pacífica, la paz, dentro de un marco jurídico, democrático y participativo, que garantice un orden político, económico y social justo” (Sentencia C-027 de 2018. M.P. José F. Reyes C.).

2.2 Principios constitucionales

La Constitución señala fundamentalmente, pero no de forma exclusiva, en diez de sus artículos, de forma positiva, expresa, taxativa, el decálogo de mandatos para el presente que configuran su naturaleza axiológica y jurídica. En el Título I de la Constitución están especificados de la siguiente manera:

Art. 1. Colombia es un Estado social de derecho (...) con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista. Fundada en: respeto por la dignidad humana, el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y la prevalencia del interés general.

Art. 2. Fines de las autoridades de la República: proteger a todas las personas residentes en Colombia, en su vida, honra, bienes, creencias

y demás derechos y libertades; asegurar el cumplimiento de los deberes sociales del Estado y de los particulares.

Art. 3. Soberanía popular.

Art. 4. Supremacía normativa de la Constitución.

Art. 5. Primacía de los derechos de la persona y protección de la familia.

Art. 6. Responsabilidad jurídica de los particulares y servidores públicos: los particulares son responsables por infringir la Constitución, las leyes y los servidores públicos, además por omisión o extralimitación en el ejercicio de sus funciones.

Art. 7. Reconocimiento y protección de la diversidad étnica y cultural por parte del Estado.

Art. 8. Obligación por parte del Estado y de los particulares de proteger las riquezas culturales y naturales.

Art. 9. Relaciones exteriores fundamentadas en la soberanía nacional; el respeto a la autodeterminación de los pueblos; el reconocimiento de los principios del derecho internacional aceptados por Colombia y la integración latinoamericana y del Caribe.

Art. 10. El castellano como idioma oficial y en los territorios oficiales de los grupos étnicos sus lenguas y dialectos. Enseñanza bilingüe en las comunidades con tradiciones lingüísticas propias.

Este catálogo de principios constitucionales ha configurado el fundamento que legitima todo el andamiaje jurídico político que se ha venido desarrollando a través de los años en Colombia. Constituyen la plataforma sobre la cual se sostiene la red de interacciones que constituyen la vida política y social del país.

2.3 Los valores y principios constitucionales a la luz de la jurisprudencia de la Corte Constitucional

Luego de señalar los valores y los principios constitucionales establecidos en la Constitución y de señalar la necesidad de interpretarlos para aplicarlos, es esencial, para su cabal comprensión, explicar sus fundamentos teóricos, esto es, los elementos filosóficos que los sustentan y que servirían, a su vez, de guía interpretativa. Para ello, se coloca la voz de la Corte Constitucional, puesto que ella, atendiendo al postulado del art. 4, es la intérprete legítima del sentido, alcance y límites del ordenamiento superior.

Ahora bien, partir de todos los desarrollos constitucionales llevados a cabo durante los

últimos casi treinta años, la Corte Constitucional ha cristalizado los siguientes dos ejes axiológicos, deontológicos e interpretativos que le permiten fundar su tarea de control constitucional, a saber:

“(i) el sistema político democrático, participativo y pluralista (Sentencia C-1040 de 2005), para en la sentencia C-577 de 2014 derivar el marco democrático participativo y la participación política; y (ii) el Estado social y democrático de derecho define nuestro diseño constitucional (C-551 de 2003), para en la sentencia C-579 de 2013 desprender el compromiso del Estado social de derecho de respetar, proteger y garantizar los derechos de la sociedad (...)” (Sentencia C-027 de 2018. M.P. Dr. José F. Reyes- Subrayado propio).

En este sentido, las reflexiones siguientes se dividirán en tres acápites correspondientes a: el Estado social y democrático de derecho; la dignidad y autonomía humanas (este elemento del estado social de derecho se trata de forma especial dada su importancia como fundamento del ordenamiento jurídico); y el sistema político democrático, participativo y pluralista.

2.3.1 Estado social de derecho como pilar constitucional

La Corte Constitucional señala que la palabra social no representa tan solo una “muletilla retórica” que da elegancia filantrópica al texto constitucional, sino que hace referencia a transformaciones institucionales complementarias de tipo cuantitativo y cualitativo a nivel internacional. En lo cuantitativo, se refiere a la ampliación de los derechos y su garantía en relación con el llamado Estado de bienestar; y en lo cualitativo, con el llamado Estado constitucional de derecho (Ver: Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón).

El Estado de bienestar, en efecto, es visto por la Corte como la transformación del Estado liberal en un aparato político y administrativo que pretende jalonar toda la dinámica social y puede ser, así, definido como “el Estado que garantiza estándares mínimos de salario, alimentación, salud, habitación, educación, asegurados para todos los ciudadanos bajo la idea de derecho y no simplemente de caridad (H.L. Wilensky, 1975)”. (Citado en la Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón). Por su parte, el Estado Constitucional democrático representa el cambio jurídico-político correspondiente a la implementación de ese



Estado de bienestar, en cuanto el nuevo orden se funda en “nuevos valores-derechos consagrados por la segunda y tercera generación de derechos humanos y se manifiesta institucionalmente a través de la creación de mecanismos de democracia participativa, de control político y jurídico en el ejercicio del poder y, sobre todo, a través de la consagración de un catálogo de principios y de derechos fundamentales que inspiran toda la interpretación y el funcionamiento de la organización política (Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón). (Ver también al respecto la Sentencia T-622 de 2016 (M.P. Jorge I. Palacio P.).

Se tiene así, una nueva concepción de la función y fin del Estado y su complejo entramado institucional que busca la garantía de amplios derechos, teniendo como faro orientador los valores y principios de una sociedad democrática y justa.

En la Sentencia T-622 de 2016 (M.P. Jorge I. Palacio P.) la Corte Constitucional realiza el despliegue del concepto de Estado social de derecho en diferentes niveles y concreciones, que contribuye a comprender la fórmula de Estado social de derecho en relación con la garantía de un amplio catálogo de derechos y de la justicia social. La constitucionalización del modelo del Estado social de derecho supuso, en esta línea interpretativa, que el Estado y las instituciones asumieran la responsabilidad de satisfacer las necesidades sociales no resueltas en las transacciones de la sociedad civil. Se trata, entonces, de buscar la igualdad material en la sociedad, corrigiendo las desigualdades existentes, promoviendo políticas públicas de inclusión, de participación y del goce de derechos. Con estas medidas se haría posible el logro efectivo de la misma libertad: “De esta forma, el Estado social de derecho busca realizar la justicia social y la dignidad humana mediante la sujeción de las autoridades públicas a los principios, derechos y deberes sociales de orden constitucional” (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.).

La Sentencia T-406 de 1992 (M.P. Dr. Ciro A. Barón) aclaró, en este contexto interpretativo, la naturaleza y alcance de los derechos fundamentales y el sentido de su conexidad con los derechos económicos, sociales, culturales, colectivos y del medio ambiente (arts. 42-82), lo que permitía su protección, al mismo tiempo que señalaba la integración del bloque de constitucionalidad (art. 93) al catálogo de derechos. De igual forma, se señalan los mecanismos de protección y aplicación

de los derechos (arts. 83-94), dentro de los cuales se señala la acción de tutela, la acción de cumplimiento, entre otros.

En este orden de ideas, como desarrollo de la jurisprudencia a través de los últimos casi treinta años, la Corte ha señalado, en la Sentencia T-622 de 2016 (M.P. Jorge I. Palacio P.), los mandatos y las obligaciones constitucionales del Estado social de derecho:

- (i) el compromiso por la defensa de los principios y derechos fundamentales y el acatamiento de los principios rectores de la actividad estatal; (ii) el dirigido a promover la igualdad real y efectiva mediante la adopción de medidas en favor de los grupos marginados o discriminados (cláusula de erradicación de las injusticias presentes); (iii) la protección especial a las personas que por su condición social, económica, física o mental, se encuentren en circunstancia de debilidad manifiesta; (iv) la necesidad de adopción, por parte del Congreso, de medidas legislativas que permitan la construcción de un orden político, económico y social justo; (v) la garantía de los derechos que permitan el disfrute de condiciones básicas para mantener o mejorar la calidad de vida de las personas de manera digna; (vi) la promoción y defensa del pluralismo y de la diversidad étnica y cultural de la nación; (vii) el respeto por los principios fundantes de la solidaridad y la dignidad humana; (viii) el interés superior en la protección del medio ambiente a través de la denominada “Constitución Ecológica”; (ix) la prevalencia del interés general; y (x) la priorización sobre cualquier otra asignación al gasto público social para la solución de las necesidades insatisfechas de salud, educación, saneamiento básico y agua potable, entre otras, en los planes y presupuestos de la nación y de las entidades territoriales (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.).

Esta misma sentencia caracteriza algunos principios que fundamentan el Estado de derecho colombiano, los cuales revisten una importancia especial, de la siguiente manera:

a. Justicia entendida en sentido material y no solamente formal: se trata, en términos generales, del compromiso del Estado y las instituciones con la protección de los derechos de los más pobres y necesitados de la ayuda social, esto es: “la

necesaria exigencia de un trato favorable traducido en acciones afirmativas y recursos para quienes se encuentran en situación de discriminación” (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.).

b. Justicia social y distributiva: en relación con la justicia social se exige al Estado intervenir, de acuerdo con los preceptos constitucionales, con el fin de crear las condiciones para que las personas puedan llevar una vida digna, en el marco de una sociedad solidaria que propugna por la eficacia de los derechos humanos. De esta manera, las autoridades deben asumir un rol activo y comprometerse en forma permanente con “la promoción de la justicia social y en la creación de condiciones generales de equidad a través de políticas públicas y planes de desarrollo incluyentes y efectivos” (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.). En relación con la justicia distributiva, se establece la obligación de la intervención económica por parte del Estado con el fin de garantizar la igualdad de oportunidades, la prosperidad general y la efectividad de los derechos, los deberes, los valores y principios constitucionales. De esta manera, “la asignación de los recursos económicos de una sociedad se deberá tender a privilegiar a los sectores menos favorecidos y, que este principio, sirve de fundamento al diseño y ejecución de un régimen impositivo, a las reglas de elaboración presupuestal, a la jerarquización del gasto y a la fijación de prioridades en materia de prestación de los servicios públicos” (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.). Este interés esencial por transformar la realidad social en pro de resolver los graves problemas que aquejan al país, en materia de justicia social, está en el trasfondo de introducir el catálogo de derechos económicos, sociales y culturales (arts. 42-77 de la Carta); colectivos y de medio ambiente (arts. 78-82 de la Carta); y mecanismos de protección y aplicación de los mismos (arts. 83-94). En este sentido, la búsqueda de la justicia social representa un claro proyecto de transformación política y social en Colombia:

(...) sin la satisfacción de unas condiciones mínimas de existencia (...), sin el respeto “de la dignidad humana” en cuanto a sus condiciones materiales de existencia, toda pretensión de efectividad de los derechos clásicos de libertad e igualdad formal (...) se reducirá a un mero e inocuo formalismo (...). Sin la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales, los derechos civiles y políticos son una mascarada.

Y a la inversa, sin la efectividad de los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales son insignificantes (Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón).

Por ello, la Corte ha señalado que, en últimas, la obligación que tiene el Estado de crear las condiciones económicas y sociales en las cuales reine la justicia social no es un problema de generación de recursos, sino fundamentalmente, un problema de justicia distributiva, es decir, político. Se trata de la manera como se reparten los beneficios y las cargas sociales, y de cómo se subsanan los desequilibrios sociales que aquejan a la sociedad colombiana (ver: Sentencia T-406 de 1992. M.P. Dr. Ciro A. Barón).

c. Autonomía de las entidades territoriales: dado que los entes territoriales son fundamentales para el logro de la plena efectividad de los derechos humanos, el art. 288 de la Carta Superior ordena la coordinación, la concurrencia y la subsidiariedad de todas las autoridades administrativas en el ejercicio de las competencias atribuidas a los distintos niveles territoriales y entre estas y la nación.

d. Pluralismo: a este respecto, el Estado debe proteger los derechos de las diferentes razas, etnias, lenguas, sexos y creencias, de tal manera que se ofrezcan las condiciones para la tolerancia y la convivencia pacífica, según lo establecido en

(...) el Preámbulo y en los artículos 1º (democracia participativa y pluralista), 5º (supremacía de los derechos inalienables de la persona), 13º (igualdad de derechos, libertades, oportunidades), 16º (libre desarrollo de la personalidad), 26º (libertad para escoger profesión u oficio), 27º (libertad de enseñanza), 67º (derecho a la educación), 70º (acceso a la cultura), 71º (libertad en la búsqueda del conocimiento) y 72º (protección del patrimonio cultural) (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.).

e. Diversidad étnica y cultural de la nación: ya no se concibe a la nación desde una perspectiva monolítica, que privilegia una sola manifestación cultural, sino como un conjunto de personas autónomas y libres que se toleran y sienten un profundo respeto por la diferencia dentro de una sociedad que “fortalece la diversidad” y que reconoce a cada individuo como sujeto único, con



derecho a desarrollar su propio y auténtico proyecto de vida. La nación colombiana se reconoce a sí misma como pluriétnica y multicultural, por lo que el Estado debe garantizar la convivencia pacífica de “todas” las formas de ver el mundo que coexisten en su territorio, sin imponer a los ciudadanos una concepción especial de mundo o desarrollo personal (ver: Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.).

f. Dignidad humana: dada su importancia como principio articulador de todo el ordenamiento territorial, se tratará, como se ha señalado anteriormente, en un acápite independiente (2.3.2 de este texto).

g. Solidaridad: como postulado esencial del Estado de derecho colombiano, el principio de solidaridad es definida por la Corte como “aquella comunidad de intereses, sentimientos y aspiraciones, de la cual emana, un acuerdo de mutua ayuda y una responsabilidad compartida para el cumplimiento de los fines propuestos: la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas” (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.). De esta manera, se interpreta el principio de solidaridad como una obligación del Estado y la sociedad en el mejoramiento de las condiciones sociales, económicas y culturales de toda la población, superando los desequilibrios, injusticias y desigualdades que persisten en la vida y las relaciones de los ciudadanos. En conclusión, afirma la Corte que “en cuanto a su contenido, esta Corporación lo ha definido como un deber, un impuesto a toda persona por el solo hecho de su pertenencia al conglomerado social, consistente en la vinculación del propio esfuerzo y actividad en beneficio o apoyo de otros asociados o en interés colectivo” (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.). Sobre el principio de solidaridad en la Constitución Política se ha pronunciado la Corte de manera específica en la Sentencia C-459 de 2004 (M.P. Jaime A. Rentería).

h. Prevalencia del interés general: en la medida en que un interés particular “no se encuentre amparado por un derecho fundamental” (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.), las autoridades del Estado deben preferir la consecución de intereses comunes.

i. Bienestar general: las autoridades del Estado deben priorizar la financiación de políticas, planes y proyectos tendientes a satisfacer las necesidades en servicios públicos como salud, vivienda, educación, agua potable, trabajo, infraestructura vial, ciencia, tecnología, etc. Este

mandato se expresa concretamente en los artículos 366 y 288 de la Constitución. Para la Corte, el principio del Estado social de derecho implica buscar que todos los ciudadanos gocen de las condiciones materiales y espirituales que hacen que su vida sea digna, lo cual implica que el concepto de bienestar abarque las dimensiones material, física, psicológica y espiritual del ser humano. En este sentido, la Corte cita a N. Bobbio y M. García Villegas, quienes defienden que se trata es de que el Estado haga efectivos los derechos humanos y reduzca la brecha entre los ideales establecidos por la norma y la realidad social (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.).

Enfatizando lo señalado sobre la relevancia del principio del Estado social de derecho, la Corte en la Sentencia C-027 de 2018 señala que este debe irradiar todo el ordenamiento jurídico y, por tanto, obliga a que cuando se interprete la Constitución se haga de forma sistemática y teleológica, en aras de lograr proteger los derechos de los menos favorecidos de la sociedad. En este sentido, el Estado hace efectivos los derechos humanos cuando:

- (i) los respeta absteniéndose de interferir en su ejercicio o de adoptar medidas discriminatorias que lo condicionen; (ii) los protege cuando evita intromisiones de terceros; y (iii) los garantiza a través de autoridades públicas e instituciones organizadas para asegurar su ejercicio, adoptando medidas razonables y procedimientos que permitan investigar, juzgar y sancionar las graves violaciones a los DDHH e infracciones al DIH (Sentencia C-027 de 2018. M.P. José F. Reyes C.).

2.3.2 Dignidad humana como quicio del ordenamiento jurídico colombiano

Para la Corte, el principio del respeto por la dignidad humana es tanto un valor superior, como un principio fundante del Estado social de derecho y un derecho fundamental autónomo (Velasco, 2013, p. 83-84). En efecto, la jurisprudencia establece que la dignidad humana “es el presupuesto esencial de la consagración y efectividad de todo el sistema de derechos y garantías contemplado en la Constitución. De esta manera, la dignidad se erige como un derecho fundamental de eficacia directa cuyo reconocimiento general compromete el fundamento político del Estado colombiano”

(Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.).

Ahora bien, el principio de la dignidad humana constituye el eje fundante del Estado social de derecho en la medida que la Constitución no lo entiende de forma abstracta, sino en su dimensión material o concreta: “para nuestro constitucionalismo no basta simplemente que la persona exista, es necesario que exista en un marco de condiciones materiales, culturales y espirituales que permitan vivir con dignidad” (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.). Esto último permite conectar el concepto de dignidad humana con los conceptos de justicia social y distributiva, solidaridad, prevalencia del interés general, etc., los cuales guiarán la creación de las condiciones para el ejercicio pleno de los derechos consagrados en la Constitución.

En el proceso de construcción de una línea jurisprudencial permanente, considerada como “centro axiológico” del orden jurídico nacional, el principio de la dignidad humana como entidad normativa se ha presentado de dos maneras: desde el objeto concreto de protección y desde su funcionalidad normativa.

a. Desde el objeto concreto de protección se ha desglosado analíticamente en tres componentes:

- (i) la dignidad humana entendida como autonomía o como posibilidad de diseñar un plan de vida y de autodeterminarse de acuerdo a las preferencias propias, esto es, vivir como se quiera o se escoja; (ii) la dignidad humana entendida como ciertas condiciones materiales concretas de existencia, es decir, vivir bien o en condiciones de bienestar; y (iii) la dignidad humana entendida como intangibilidad de los bienes no patrimoniales, como la integridad física, moral, espiritual, lo que significa vivir libre de cualquier clase de vejaciones. (Sentencia T-622 de 2016. M.P. Jorge I. Palacio P.)

Ya en la Sentencia T-881 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre L.), que establece el horizonte de comprensión del enunciado normativo constitucional de la dignidad humana, se había analizado cada uno de estos tres componentes como líneas jurisprudenciales independientes, que son desarrollados de la siguiente forma: frente a la línea de comprensión de la dignidad humana como

autonomía individual se agruparon las sentencias: T-532 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes M.); C-542 de 1993 (M.P. Jorge Arango M.); C-221 de 1994 (M.P. Carlos Gaviria D.); T-447 de 1995 (M.P. Alejandro Martínez C.); T-472 de 1996 (M.P. Eduardo Cifuentes M.); C- 239 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria D.); y T-461 de 1998 (M.P. Alfredo Beltrán S.). En las cuales este valor, principio y derecho constitucional sirve de sustento para decidir, entre otras cosas, que los intereses generales no deben anteponerse a los derechos fundamentales, especialmente, el ejercicio de la libertad individual; que la dignidad humana debe entenderse como libertad personal de elegir el propio destino, siempre que dicha elección no vaya en detrimento de los derechos de los demás; que el individuo es libre de escoger su orientación sexual e identidad de género; que las personas jurídicas no son titulares de derechos fundamentales a la honra y buen nombre; que debe introducirse una causal de eximente de responsabilidad social en el caso del homicidio pietístico y; que no debe limitársele al trabajador acudir a su lugar de trabajo o impedirle desarrollar las actividades laborales para las cuales ha sido contratado. En relación con la línea que interpreta la dignidad humana como la presencia de condiciones materiales de existencia, la Corte trae a colación las siguientes sentencias: T-596 de 1992 (M.P. Ciro Angarita B.); T-124 de 1993 (M.P. Vladimiro Naranjo M.); T-239 de 1997 (M.P. Carlos Gaviria Díaz); T-296 de 1998 (M.P. Alejandro Martínez C.); C-521 de 1998 (M.P. Antonio Barrera C.); T-556 de 1998 (M.P. Jorge G. Hernández G.); T-565 de 1999 (M.P. Alfredo Beltrán S.); y C-012 de 2001 (C.P. Martha V. SÁCHICA M.). En ellas se deciden asuntos atinentes a la garantía de los derechos ligados a la efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales en casos específicos.

Con relación a la línea que interpreta la dignidad humana como intangibilidad de los bienes patrimoniales, integridad física y moral la Corte agrupa las sentencias T-401 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes M.); T-402 de 1992 (M.P. Eduardo Cifuentes M.); T-123 de 1994 (M.P. Vladimiro Naranjo M.); T-036 de 1995 (M.P. Carlos Gaviria Díaz); T-645 de 1996 Alejandro Martínez C.); T-572 de 1999 (Fabio Morón D.); y T-879 de 2001 (Clara I. Vargas H.). En ellas se establece la obligación de no someter a las personas a tratos crueles, inhumanos o degradantes, a violencia intrafamiliar, a trabajos forzados, a circunstancias que conlleven poner en riesgo la integridad física, etc.



b. Desde el aspecto funcional, la dignidad humana es entendida desde tres perspectivas: “como principio fundante del ordenamiento jurídico y por tanto del Estado, y en este sentido la dignidad como valor (...) como principio constitucional. Y (...) como derecho fundamental autónomo” (Sentencia T-881 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre L.). Esta triple función de la dignidad humana representa su importancia en los diferentes planos de aplicación de los derechos fundamentales y establece su relevancia fundamental en la interpretación y garantía real de los derechos humanos. El rol fundamental de la dignidad humana en el ordenamiento jurídico del Estado de derecho colombiano se revela, también, teniendo en cuenta los criterios señalados por la jurisprudencia a la hora de establecer cuándo un derecho adquiere reconocimiento como fundamental. La Corte, en la Sentencia C-018 de 2018 (M.P. Alejandro Linares C.) (remitiendo a las sentencias T-002 de 1992 de M.P. Alejandro Martínez C. y T-406 de 1992 de M.P. Ciro Angarita B.), establece que si bien el legislador tiene la potestad de definir derechos fundamentales y sus contenidos esenciales, en el marco del principio democrático, la Corte Constitucional ha fijado unos criterios para establecer cuándo existe un derecho fundamental autónomo, a saber: 1) su conexión con un principio; 2) la eficacia, esto es, la posibilidad de su efectividad a partir del texto constitucional sin intermediación legal; y 3) la existencia de, en el derecho, de un contenido esencial, independientemente de las mayorías políticas (Sentencia C-018 de 2018. M.P. Alejandro Linares C.). A continuación, la misma sentencia cita la Sentencia C-313 de 2014 (M.P. Gabriel E. Mendoza M.), la cual, al referirse al primer criterio, afirma que, dado que el principio de la dignidad humana es uno de los pilares que irradian el ordenamiento jurídico, para que un derecho sea tenido como fundamental autónomo debe poderse vincular con él. Esta vinculación se traduce en derechos subjetivos (expectativas positivas), independientes de la particular coyuntura política nacional (esta misma línea puede constatarse en la Sentencia C-288 de 2012. M.P. Luis E. Vargas S.).

2.3.3 Democracia y participación como bisagras de la organización política, jurídica y social

Otro de los cambios fundamentales que introdujo la Constitución de 1991 en Colombia hace referencia

a la democracia y la participación ciudadana. En efecto, en ella se afirma la necesidad de que el Estado y las autoridades garanticen el derecho de los ciudadanos a conformar, ejercer y controlar el ejercicio del poder político (art. 40 constitucional), lo cual supone, como uno de sus fines esenciales, “facilitar la participación de todos en las decisiones que los afectan y en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación” (art. 2 constitucional). De esta manera, para la Corte, el ciudadano tiene derecho a participar directamente en el ejercicio del poder político, en el marco de una democracia participativa (no solamente representativa), según lo establecido en el art. 3 constitucional, indicando que: “La soberanía reside exclusivamente en el pueblo, del cual emana el poder público. El pueblo la ejerce en forma directa o por medio de sus representantes”. Precisamente, la Sentencia T-358 de 2002 (M.P. Eduardo Montealegre M.) retoma lo establecido en la Sentencia C-585 de 1995 (M.P. Hernando Herrera V.), según la cual:

(...) la participación democrática no es sólo un sistema de toma de decisiones, sino que es también “un modelo de comportamiento social y político, fundamentado en los principios del pluralismo y la tolerancia. El concepto de democracia participativa no comprende simplemente la consagración de mecanismos para que los ciudadanos tomen decisiones en referendos, consultas populares, revocación del mandato de quienes han sido elegidos, sino que implica adicionalmente que el ciudadano puede participar permanentemente en los procesos decisorios que incidirán significativamente en el rumbo de su vida. (Sentencia C-585 de 1995 (M.P. Hernando Herrera V.)

En este sentido, para la Corte, si bien la democracia participativa no niega la existencia de la democracia representativa, sí la envuelve y amplía, reinterpretando de forma diferente la relación entre la sociedad y el Estado. Se trata de hacer materialmente efectiva la voz del ciudadano en la determinación de las condiciones de su propia existencia (Sentencia T-358 de 2002. M.P. Eduardo Montealegre L. y Sentencia C-141 de 2010- M.P. Humberto A. Sierra P.).

Por su parte, en la Sentencia T-066 de 2015 (M.P. Gloria St. Ortiz D.), la Corte afirma que con la introducción de la democracia participativa

no se pretende “restarle importancia al ejercicio del derecho a elegir a sus gobernantes”, de lo que se trata es de “darle efectividad a la representación que los gobernantes ejercen, en la medida en que se crearon mecanismos o canales que permiten su control” (Sentencia T-066 de 2015. M.P. Gloria St. Ortiz D). De igual forma, hacen efectiva la garantía a los ciudadanos de que sus representantes van a ser fieles al mandato y la confianza que a ellos ha sido conferida. En armonía con esta nueva perspectiva, la Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González C.) establece que el carácter democrático del orden político, social y jurídico, al que obliga la Constitución implica, entre otras cosas, lo siguiente:

(i) que el Pueblo es poder supremo o soberano y, en consecuencia, es el origen del poder público y, por ello, de él se deriva la facultad de constituir, legislar, juzgar, administrar y controlar. (ii) que el Pueblo, a través de sus representantes o directamente, crea el derecho al que se subordinan los órganos del Estado y los habitantes. (iii) que el Pueblo decide la conformación de los órganos mediante los cuales actúa el poder público, mediante actos electivos. (iv) que el Pueblo y las organizaciones a partir de las cuales se articula, intervienen en el ejercicio y control del poder público, a través de sus representantes o directamente (Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González C.).

La democracia es, entonces, fuente de legitimidad del poder político, en tanto ella es expresión de la soberanía del pueblo hacia el interior, y de la soberanía nacional hacia el exterior. De igual manera, ella es fundamento de derechos y obligaciones en la medida en que, a través de su desarrollo y realización, se reconoce y tutela la participación ciudadana en la conformación y control del poder político. Finalmente, la democracia es expresión de la forma como el poder debe operar y de los espacios en los cuales debe hacerse efectiva en cuanto establecer reglas de funcionamiento y toma de decisiones (Cfr.: Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González C.).

Este fortalecimiento democrático como mandato constitucional se compone en el ordenamiento superior de diferentes disposiciones:

la soberanía reside exclusivamente en el pueblo del cual emana el poder público, pudiendo ejercerla de manera directa o por medio de sus representantes (art. 3º);

todo ciudadano tiene derecho a participar en la conformación, ejercicio y control del poder político, pudiendo elegir y ser elegido, tomar parte en elecciones y otras formas de participación democrática, constituir partidos, movimientos y agrupaciones políticas, formar parte de ellos y difundir sus ideas y programas (art. 40); formas de participación democrática (arts. 103-106), partidos y movimientos políticos (arts. 107-111) y estatuto de la oposición (art. 112); conformación de la organización electoral (art. 120); quienes no podrán ser inscritos como candidatos a cargos de elección popular, ni designados como servidores públicos (art. 122); sufragio y elecciones (arts. 258-263), autoridades electorales (art. 264-266), entre otras (Sentencia C-027 de 2018).

La Sentencia C-150 de 2015 (M.P. Mauricio González C.) cita, además, otras sentencias de la Corte (T-540 de 1992. M.P. Eduardo Cifuentes M.; C-089 de 1994. M.P. Eduardo Cifuentes M.; C-674 de 2008. M.P. Marco G. Monroy C.; C-490 de 2011. M.P. M.P. Luis E. Vargas S.) en las que se expresa y establece cómo la democracia participativa constituye un eje esencial del ejercicio del poder político en Colombia, razón por la cual su realización efectiva es un valor, un principio y un derecho articulador de todo el ordenamiento jurídico y de la vida ciudadana. De igual forma, se establece que la efectividad de la participación se hace posible en la medida en que existen

...reglas e instituciones que salvaguarden el pluralismo, la transparencia y la libertad de los ciudadanos, de manera tal que (i) se garantice, en condiciones de igualdad, la intervención en los procesos democráticos de todos los ciudadanos, grupos y organizaciones y (ii) se asegure que las manifestaciones de los ciudadanos en todos los mecanismos de participación sea completamente libre y, en consecuencia, genuina (Sentencia C-150 de 2015. M.P. Mauricio González C.).

Actualmente, la Sentencia C-027 de 2018 (M.P. José F. Rentería) ratifica lo ya expuesto de la siguiente manera: los derechos políticos ensanchados por la Constitución política, tienen como objetivo que los ciudadanos incidan en la estructura y el proceso político, de tal manera que lo conformen, controlen y ejerzan. Precisamente, su importancia esencial radica en, alineado con lo establecido en la Convención Americana, que el ejercicio efectivo de los derechos políticos se



considera el fin y el medio para garantizar los demás derechos. Su limitación y reglamentación debe realizarse observando los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad, teniendo como norte la realización plena de los valores constitucionales y el mandato de optimización de los principios propios de una sociedad democrática. Estas determinaciones han permitido a la Corte “determinar como ejes definitorios de la Constitución el “marco democrático participativo” y la “participación política” (Sentencias C-577 de 2014. M.P. Martha V. Sáchica M.; C-408 de 2017. M.P. Gloria St. Ortiz D. y Sentencia C-027 de 2018. M.P. José F. Rentería), lo cual implica, entre otras cosas, que el Estado debe garantizar el ejercicio del sufragio; la participación en la conformación, ejercicio y control del poder político; la protección de los derechos de las minorías políticas y; la promoción y garantía efectiva del debate político democrático y pluralista.

Finalmente, la Sentencia C-027 de 2018 (M.P. José F. Rentería) resalta la importancia que en todo este tejido democrático institucional deben jugar los partidos y los movimientos políticos y las agrupaciones significativas de ciudadanos, en la medida en que expresan, en el proceso de la configuración real de la vida democrática, los intereses y las exigencias frente a la agenda y las políticas públicas, además de canalizar el pluralismo político e ideológico presente en la sociedad (visiones usualmente contradictorias yuxtapuestas de la realidad social y política). En este orden de ideas, estos agentes de movilización de las demandas y de las preferencias electorales, deben mantener en su interior una identidad ideológica y política, unos procedimientos y una infraestructura que le permitan realizar de forma adecuada la integración del pluralismo ciudadano en planes y proyectos posibles de realizar, una vez se conviertan en actores de la agenda pública.

A manera de conclusión. Reflexiones en torno a una posible pedagogía constitucional

El modelo de evaluación en el que se sustentan las pruebas Saber Pro, parte del supuesto de que para ser un buen ciudadano un colombiano se debe tener la capacidad de pensar lo social, teniendo en cuenta los hechos sociales reales, los discursos, así como las opiniones diversas y plurales que circulan al

interior del país y del mundo. Todo ello en el marco de una interpretación del texto constitucional, que tenga como su plano de comprensión los valores y los principios que rigen el ordenamiento jurídico.

Así las cosas, los estudiantes universitarios deben ser conscientes de que, al responder las preguntas de la prueba, están realizando un ejercicio que exige de ellos adoptar una perspectiva que les permita ofrecer una interpretación apropiada de las diversas situaciones y casos que la prueba propone. De no ser así, el estudiante estaría plasmando sus concepciones singulares de la sociedad, de la política y de la convivencia social, lo que justamente la prueba busca excluir. En este sentido, entendemos que se le exija al estudiante la adopción de una perspectiva de análisis en la cual los valores y los principios constitucionales, expresados en el preámbulo, la postulación de la lista de los derechos fundamentales, políticos, económicos, sociales, culturales y de los pueblos, además de las formas de participación política, social y de control del poder político, judicial y administrativo, por parte de la ciudadanía, constituyan el marco para la reflexión de los casos singulares que son propuestos en la prueba.

De este modo, no cabe duda que los conocimientos que, en teoría, propone evaluar la prueba Saber Pro, están relacionados con los valores y los principios constitucionales, por lo que el proceso de enseñanza y aprendizaje debe estar asociado a la reflexión en torno a lo establecido en la Carta Política del país, especialmente con lo establecido como fines de la educación en su art. 67., a saber: “la educación formará al colombiano en el respeto a los derechos humanos, a la paz y a la democracia; y en la práctica del trabajo y la recreación, para el mejoramiento cultural, científico, tecnológico y para la protección del ambiente” (Constitución Política de Colombia, art. 67, 2018: 38).

Este precepto constitucional fue especificado en la Ley 115 de 1994, en cuyo artículo 5º se establecen los fines de la educación (en el ámbito ético político), en conformidad con el art. 67 de la Constitución Política, según el cual se debe formar para: el pleno desarrollo de la personalidad; el respeto a la vida y a los demás derechos humanos, a la paz, a los principios democráticos, de convivencia, pluralismo, justicia, solidaridad y equidad, así como en el ejercicio de la tolerancia y de la libertad; la participación de todos en las

decisiones que los afectan en la vida económica, política, administrativa y cultural de la Nación; el respeto a la autoridad legítima y a la ley, a la cultura nacional, a la historia colombiana y a los símbolos patrios; el estudio y la comprensión crítica de la cultura nacional y de la diversidad étnica y cultural del país, como fundamento de la unidad nacional y de su identidad; la creación y fomento de una conciencia de la soberanía nacional, para la práctica de la solidaridad y la integración con el mundo; así como la adquisición de una conciencia para la conservación, protección y mejoramiento del medio ambiente, de la calidad de la vida, del uso racional de los recursos naturales, de la prevención de desastres, dentro de una cultura ecológica, del riesgo y la defensa del patrimonio cultural de la Nación.

Además, según la misma Ley 115 de 1994 (art. 13), todos los niveles de la educación en Colombia deben buscar el desarrollo integral de los educandos mediante acciones estructuradas encaminadas a:

- a)** Formar la personalidad y la capacidad de asumir con responsabilidad y autonomía sus derechos y deberes.
- b)** Proporcionar una sólida formación ética y moral, y fomentar la práctica del respeto a los derechos humanos.
- c)** Fomentar en la institución educativa, prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación y organización ciudadana y estimular la autonomía y la responsabilidad.
- d)** Desarrollar una sana sexualidad que promueva el conocimiento de sí mismo y la autoestima, la construcción de la identidad sexual dentro del respeto por la equidad de los sexos, la afectividad, el respeto mutuo y prepararse para una vida familiar armónica y responsable.
- e)** Crear y fomentar una conciencia de solidaridad internacional.
- f)** Desarrollar acciones de orientación escolar, profesional y ocupacional.

g) Formar una conciencia educativa para el esfuerzo y el trabajo.

h) Fomentar el interés y el respeto por la identidad cultural de los grupos étnicos.

Estos artículos señalan, con suficiente claridad, las características que debe tener la educación en general en Colombia y establecen la ruta que deben seguir las instituciones educativas a nivel nacional respecto de la formación ciudadana. En este sentido, no deja la libertad a las instituciones para impartir cualquier tipo de orientación valorativa de la vida social, sino que las obliga a educar de acuerdo con unos contenidos precisos y formas de pensar, propios del espíritu constitucional.

Por su parte, la Ley 30 de 1992, que establece los parámetros organizativos de la educación superior, postula, en el artículo 6°, algunos objetivos que están directamente ligados con los niveles inferiores de la educación que se imparte en el país, y señalan los parámetros que debe orientar el aprendizaje de los contenidos propios de las competencias ciudadanas, en el ámbito universitario, a saber: “d) Ser factor de desarrollo científico, cultural, económico, político y ético a nivel nacional y regional (...). i) Promover la preservación de un medio ambiente sano y fomentar la educación y cultura ecológica. j) Conservar y fomentar el patrimonio cultural del país” (Ley 30 de 1992).

De esta manera, es necesario que todas las instituciones de educación establezcan estrategias de enseñanza y aprendizaje que permitan a los estudiantes el conocimiento de los fundamentos de la vida social colombiana, en el marco de un modelo pedagógico que valore y desarrolle el pensamiento crítico y la capacidad de tolerancia, de solidaridad y el compromiso social de los estudiantes. Como marco general, el proceso formativo debe estar orientado a la realización de lo dispuesto en el art. 41 del ordenamiento constitucional, el cual señala, para todas las instituciones de educación, la obligación de estudiar la Constitución y de fomentar “prácticas democráticas para el aprendizaje de los principios y valores de la participación ciudadana”.

Así, se puede concluir que sin el conocimiento de los criterios de valoración establecidos en el texto constitucional, sin el conocimiento de la estructura básica del Estado



colombiano, sin la comprensión del funcionamiento del andamiaje institucional y sin la interiorización del horizonte de comprensión político ideológico de la vida social que establece la Constitución Política, no es posible responder en forma exitosa las preguntas sobre competencia ciudadana formuladas en las pruebas Saber Pro. Ellas suponen, en efecto, una visión clara sobre la importancia que los principios y los valores constitucionales tienen en la transformación de las estructuras sociales y en la defensa de los derechos fundamentales, económicos, sociales y culturales y la búsqueda de la paz y la justicia social propios de un contexto constitucional que propone, como horizonte jurídico político de la sociedad colombiana, la superación del Estado de derecho mediante la implantación de un Estado social del derecho.

Cuando se pregunta al estudiante sobre algún asunto relacionado con la vida social se pide de él una respuesta acorde con los valores constitucionales progresistas propios de la Constitución de 1991. Dicho en términos más coloquiales, no se busca que, en ejercicio de la libertad de expresión y del pluralismo liberal, el estudiante exponga, frente al asunto problemático que se expresa en la pregunta, cuál es la respuesta que él considera válida desde su propia visión de mundo; se trata, por el contrario, de captar con precisión lo que, de acuerdo con una comprensión progresista del texto constitucional, es lo correcto. En esto consiste entonces la formación universitaria en Colombia, de acuerdo con los parámetros establecidos por el MEN y el ICFES, que son evaluados en la prueba, Saber Pro, a saber: promover factores de cambio dentro del marco de los principios y los valores constitucionales, que establecen como fin de la educación la promoción de la libertad, la igualdad, la participación, la justicia y la paz.

En este sentido, una propuesta pedagógica que tenga como objetivo desarrollar un proceso de enseñanza y aprendizaje de los valores y los principios constitucionales debe, en concreto, incluir los siguientes contenidos:

1. Fundamento en la idea kantiana de dignidad humana y garantía de la autonomía individual (libre desarrollo de la personalidad).
2. Soberanía popular: participación política ciudadana-estructura del Estado.
3. Desarrollo del Estado social de derecho

y neoconstitucionalismo (garantía de los derechos fundamentales, sociales, económicos y culturales, colectivos y de los pueblos, ecológicos); sistema económico y justicia distributiva.

Finalmente, el proceso de enseñanza y aprendizaje de los valores y los principios constitucionales debería fundamentarse en el estudio de casos de la realidad política, social, económica y cultural del país, tendiendo como faro de iluminación y orientación las sentencias de la Corte Constitucional respectivas, por cuanto, a través de su lectura, análisis y comprensión se puede aprehender el ejercicio hermenéutico de ponderación realizado por los magistrados de este alto tribunal y, de esta manera, ejercitar el modus operandi de la interpretación constitucional aplicada a la realidad nacional.

Referencias

- Daza, S. y Quinche, R. (2009). Finalidad de los Principios y Valores Constitucionales en el Contexto del Estado Social de Derecho en Colombia. *Verbaiuris*, 1. Recuperado de <http://www.unilibre.edu.co/verbaiuris/component/content/article/2-noticias/noticias/460-verba-iurisestudiantil-vol-1-articulos-sobre-derechoconstitucional>
- Constitución Política de Colombia (2018). Bogotá: Leyer.
- Estrada Vélez, S. (2011). La noción de principios y valores en la jurisprudencia de la Corte Constitucional. *Revista de Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, Vol. 41 (114), 41-76.
- Freixes Sanjuan, T. & Remotti Carbonell, J.C. (1992). Los valores y principios en la interpretación constitucional. *Revista Española de Derechos Constitucionales*, año 12 (35), 97-109.
- Habermas, J. (2010) El concepto de dignidad humana y la utopía realista de los derechos humanos. *Diánoia*, volumen LV (64), 3-25.
- ICFES-MEN, (2017). Guía de orientación. Saber Pro. Módulos de Competencias Genéricas. Bogotá: ICFES-MEN. Constitución política de Colombia [Const.] (1991) 41° Ed. Legis.
- Sánchez G., R. (2015). Valores Constitucionales. En Carbonell, M.; Fix-Fierro, H.; González Pérez, L-R. & Valdés D. (Coord.), *Estado Constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria*. Estado Constitucional. Tomo IV. Vol 2. (pp. 637-660). México: Instituto de Investigaciones Jurídicas-Universidad Autónoma de México.
- Valencia Hernández, J. G. (2007). Los principios y valores del Estado Social de Derecho como

- marco jurídico-político para la resolución de conflictos. Gest. Ambient., Vol. 10 (1), 105-112.
- Velasco G., Y. (2013). La dignidad humana como valor, principio y derecho en la jurisprudencia constitucional colombiana. Criterios, Vol 6 (2), 81-130.
- Leyes de la República:
- Ley 30 de 1992 (28 de diciembre). Por la cual se organiza el servicio público de la Educación Superior. Diario Oficial No. 40.700, martes 29 de diciembre de 1992. Bogotá, Colombia. En internet: https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-104539_archivo_pdf.pdf
- Ley 115 de 1994 (febrero 8). Por la cual se expide la ley general de educación. Diario Oficial No. 41.214 de 8 de febrero de 1994. Bogotá, Colombia. En internet: https://www.mineduccion.gov.co/1621/articles-85906_archivo_pdf.pdf
- Sentencias de la Corte Constitucional de Colombia. Bogotá:
- Sentencia T-406 de junio 5 de 1992
M.P. Dr. Ciro Angarita Barón.
- Sentencia: T-426 de junio 24 de 1992 M.P.
Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Sentencia T-505 de agosto 28 1992
M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Sentencia C-585 de diciembre 7 de 1995
M.P. Dr. Hernando Herrera Vergara
- Sentencia T-472 de septiembre 24 de 1996
M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Sentencia SU-747 de diciembre 2 de 1998
M.P. Dr. Eduardo Cifuentes Muñoz
- Sentencia C-1064 de octubre 10 de 2001
M.P. Manuel José Cepeda E. y Jaime Córdoba T.
- Sentencia T-358 de mayo 9 de 2002
M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett
- Sentencia T-881 de octubre 17 de 2002.
M.P. Dr. Eduardo Montealegre Lynett
- Sentencia C-459 de mayo 11 de 2004
M.P. Dr. Jaime Araújo Rentería
- Sentencia C-141 de febrero 26 de 2010
M. Sustanciador, Humberto Antonio Sierra Porto
- Sentencia C-288 de abril 18 de 2012
M.P. Luis Ernesto Vargas Silva
- Sentencia C-579 de agosto 28 de 2013
M. Sustanciador, Jorge Ignacio Pretelt Chaljub
- Sentencia T-066 de febrero 16 de 2015
M. Sustanciadora, Gloria Stella Ortiz Delgado
- Sentencia C-150 de abril 8 de 2015
M.P. Mauricio González Cuervo
- Sentencia C-699 de noviembre 18 de 2015
M.P. Alberto Rojas Ríos
- Sentencia T-622 de noviembre 10 de 2016
M.P. Jorge Iván Palacio Palacio
- Sentencia C-018 de abril 4 de 2018
M.P. Alejandro Linares Cantillo
- Sentencia C-027 de abril 18 de 2018
M.P. Jorge Fernando Reyes Cuartas

Política internacional, nacional y local: la gestión pública de la accesibilidad espacial para las personas con discapacidad

International, national and local policy: public management of spatial accessibility for people with disabilities

Johana Linares García 

Universidad Industrial de Santander

johana.linares.garcia@gmail.com

Andrea Hernández-Quirama 

Universidad Industrial de Santander

ahernanq@uis.edu.co

Héctor Mauricio Rojas Betancur 

Universidad Industrial de Santander

hmrojasb@uis.edu.co

Resumen

En el presente artículo se desarrolla una reflexión sobre la interrelación entre apropiación territorial, accesibilidad, espacio y movilidad como elementos que determinan la inclusión social de los grupos poblacionales que integran una ciudad y comparten un territorio. El estudio se concentra en las personas con discapacidad, las cuales buscan su desarrollo autónomo y reclaman sus posibilidades de participación. A partir de los diferentes instrumentos públicos para el ordenamiento territorial, se realiza un análisis para la ciudad de Bucaramanga (Colombia), centrado en el cumplimiento de los marcos normativos que promueven una política pública de inclusión de las personas con discapacidad en el pleno desarrollo de sus posibilidades de participación social.

Palabras clave: Discapacidad, inclusión social, territorio, ciudad.

Abstract

A reflection on the interrelationship between territorial appropriation, accessibility, mobility and space develops as elements that determine the social inclusion of the population groups that make up a city and share a territory, in particular persons with disabilities, who are looking for their autonomous development and claim their chances of participation. Based on the different public instruments for land-use planning, an analysis is carried out for the city of Bucaramanga, Colombia, focused on the implementation of regulatory frameworks that promote a public policy of inclusion of the people with disabilities in the development of their possibilities for social participation.

Keywords: Social inclusion, disability, territory, city.

Artículo: Recibido el 2 de marzo de 2019 y aprobado el 23 de octubre de 2019.

Cómo citar este artículo:

Linares-García, J., Hernández-Quirama, A. & Rojas-Betancur, H. (2019). Política internacional, nacional y local: la gestión pública de la accesibilidad especial para las personas con discapacidad. *Reflexión Política* 21 (43), pp. 142-154. doi: 10.29375/01240781.3522

Introducción

Discapacidad es un concepto que se ha ido enriqueciendo a lo largo del tiempo gracias a los ejercicios de comprensión individuales y colectivos, especialmente desde la singularidad de los individuos que integran las ciudades. Existen cuatro discursos básicos de comprensión: el médico rehabilitador, el social-emancipatorio, el integrador y el de la diversidad funcional.

Desde el modelo del médico-rehabilitador se concebían a las personas con alguna discapacidad física o mental como personas enfermas y, por ende, no aptas para participar en la vida social. En ese momento, se atribuía la responsabilidad al individuo que no tenía las capacidades para integrarse porque se consideraba que se hallaba incompleto, siendo las incapacidades situaciones imperfectas, en consecuencia, sujetas a una desviación respecto de cierta normalidad. De este modo, atender la discapacidad era un asunto que requería un tratamiento médico individual, enfocado a superar el déficit fisiológico (Rodríguez y Ferreira 2010, pp. 290, 292). No obstante, la discapacidad también es una interacción entre la sociedad y los sujetos que desborda el ámbito institucional normativo de la salud (Broyna, 2006).

Durante los años 60 surge el discurso social-emancipatorio impulsado por los colectivos hacia la promoción de una vida independiente que reivindica el derecho a la autonomía, en donde se afirma que la discapacidad no es un asunto individual sino social, dado que es la sociedad la que, al no comprender la diversidad de sus individuos, los margina y excluye de la participación en la vida cotidiana (Rodríguez y Ferreira 2010, p. 292-293). Al respecto, Dear. et al., (1997) plantea que a lo diferente se le imponen límites espaciales que permiten la separación, desde las diferencias percibidas y construidas entre lo mismo o lo “normal” y “lo otro” (p.457).

En esta medida, el contexto social “contribuye a la construcción de un determinado sentido, y unas ciertas prácticas asociadas, de la discapacidad; un contexto en el que los espacios físicos son inadecuados y los estereotipos discriminatorios” (Rodríguez y Ferreira 2010, p.293). De tal forma, se construye a partir de los 80 un discurso crítico en que la discapacidad se inserta en el modelo social-emancipatorio, enfocándose en la integración social. Este discurso integrador plantea que la inclusión se puede lograr siempre y cuando se vuelque la mirada a las alteraciones en la interacción entre las personas y el medio; alteraciones que son ocasionadas por ese entorno social (CEPAL, 2014, p.5).

La discapacidad se ha entendido, entonces, como un término que “incluye déficits, limitaciones en la actividad y restricciones en la participación. Indica los aspectos negativos de la interacción entre un individuo (con una “condición de salud”) y sus factores contextuales (factores ambientales y personales)” (OMS, 2001, p.206).

No obstante, en Europa, algunos movimientos sociales han buscado redefinirla como diversidad funcional, aunque este discurso no erradica las profundas desigualdades sociales, la marginación y la exclusión. Asimismo abandona la naturaleza material e imperfecta del cuerpo, puesto que las personas con discapacidad serán siempre la evidencia de que tenemos que rechazar esa pretensión de poder existir con independencia de nuestro cuerpo (Rodríguez y Ferreira, 2010). Un reflejo de esto, se basa en la necesidad de acudir a recursos técnicos y tecnológicos que buscan la normalización. Desdibujar la diversidad implica negar la materialidad del ser, aquella que ha sido una fuente enriquecedora del conocimiento y desarrollo. Estos modelos han impactado a las políticas públicas y de desarrollo territorial que han pasado de la rehabilitación a la inclusión. En Colombia, hablar de diversidad funcional es un reto dado que el medio físico aún no brinda las condiciones necesarias para que los sujetos logren apropiarse del territorio.

Lograr la apropiación territorial es un asunto complejo, en la medida en que el espacio debe ser accesible y permitir “la circulación, utilización, orientación, seguridad y funcionalidad” (Olivera, 2006, p.332). Existe entonces, una estrecha relación entre apropiación territorial, espacio, accesibilidad y movimiento (o movilidad).



El espacio, ha sido definido desde diversas disciplinas como la geografía, la sociología, el urbanismo, la ingeniería y psicología (Olivera, 2006, p.333). Para Lefebvre (citado por Martínez, 2013), el espacio es una construcción social en la medida en que este resulta de las interacciones sociales, las prácticas y experiencia cotidianas. El espacio debe considerarse, por tanto, un producto que se consume, que se utiliza, pero que no es como los demás objetos producidos, ya que él mismo interviene en la producción (p.14).

Para el caso de las personas con discapacidad, las relaciones sociales son determinantes en el acceso y la permanencia en los espacios educativos (Moriña y Melero, 2016, p.51). “De esta manera, el espacio social es vital en la medida en que permite este encuentro relacional al envolver las cosas que se producen y comprender las relaciones en su coexistencia y simultaneidad: en su orden y/o desorden” (Lefebvre, 1969, p.129). Por lo tanto, se dota de sentido a partir del “reconocimiento de los vínculos entre individuo y sociedad; [...] en él, confluyen relaciones de carácter funcional, de interdependencia, de selección, de reproducción, de sustitución o de cambio, cuya actuación se refleja en diferentes escalas, niveles y tiempos” (Santos, 2000 [citado por Celia, 2001, p.380]).

Uno de los más notables autores que han contribuido a la comprensión del espacio es el geógrafo brasileño Milton Santos, quien en su obra *La naturaleza del espacio*, expresa cómo esta conceptualización varía dependiendo el momento histórico. Para él, las observaciones y resultados del espacio “parten de un sistema descriptivo y cualitativo de las relaciones sociales y su entorno” (Santos, 2000 citado por Celia, 2001, p. 379).

Aunado a lo anterior, es importante comprender que la ciudad per se, es un espacio creado (Lefebvre, 1969, p.130). Hablar del espacio en la ciudad, es hablar del espacio como un bien público cuya accesibilidad debe garantizarse a todos los miembros de la sociedad, así como fijar sus condiciones de uso y actividades. Para Habermas, la ciudad es sobre todo el espacio público en donde el poder se hace visible, en donde la sociedad se fotografía, en donde el simbolismo colectivo se materializa. La ciudad es un escenario que cuanto más abierto esté a todos, más expresará la democratización política y social (Borja y Muxí, 2003, p.19).

Borja, en *La ciudad conquistada* (2003) expresa que el espacio puede ser concebido como “un instrumento de redistribución social, de cohesión comunitaria, de autoestima colectiva [...] es espacio político, de formación y expresión de voluntades colectivas, el espacio de la representación, pero también del conflicto” (p.29).

Respecto a los conflictos que pueden generarse en el espacio, estos se hallan vinculados con la accesibilidad y la movilidad. Para Olivera (2006), la accesibilidad espacial está determinada por las barreras y accesos urbanos que impiden garantizar la igualdad de oportunidades. Se define entonces como “la facilidad con que un lugar puede ser alcanzado desde otro, es una cualidad referida al espacio” (Olivera, 2006, p.332). Las barreras en el espacio “generan retraimiento, sedentarismo, no inclusión en los beneficios de vivir en sociedad y, por tanto, una forma de exclusión: las personas se convierten en prisioneras de su espacio, cautivas en su hogar. Planificar un espacio libre de barreras o eliminar las existentes no es solo un ejercicio de solidaridad con las personas con discapacidad [...] permite mayor autonomía e independencia, por tanto, mayor calidad de vida” (Abellán y Olivera, 2004, p.186).

Por su parte, la movilidad se une a la accesibilidad en la medida en que “da cuenta de las posibilidades de acceso a los servicios básicos para el desarrollo de la vida social, para la participación activa en las actividades económicas, y para la sociabilización de las personas” (Blanco, et al., 2014, p.3), es por tanto una práctica social necesaria para el desarrollo autónomo que pone en juego las necesidades de los sujetos de realizar sus actividades de reproducción de la vida social en un cierto contexto territorial y temporal.

Gutiérrez define la movilidad como “una práctica social de viaje que conjuga deseos y necesidades de desplazamiento (que en conjunto pueden definirse como requerimientos de movilidad) y capacidades de satisfacerlos. De su interacción resultan las condiciones de accesibilidad de grupos sociales, sea de sí mismos o de sus bienes” (Blanco, et al., 2014, p.3) La misma autora señala que esta definición enfatiza: 1) que una práctica de viaje es una práctica en el territorio; 2) que una práctica implica una frecuencia de realización de un comportamiento de viaje; 3) que una práctica social de viaje implica la reiteración de comportamientos que definen un patrón (pauta o modelo) de

desplazamiento en un contexto social, espacial y temporalmente determinado (Blanco et al., 2014, p.3). De esta manera, la accesibilidad, el espacio y la movilidad determinan la apropiación territorial de un individuo.

La apropiación territorial o territorialidad es un concepto que permite comprender la ciudad, dado que esta se constituye en gran medida por las acciones de los sujetos a través de la historia (Echeverría, 2001, p.220). Existen, entonces, diversos actores que marcan el territorio: públicos, privados, comunitarios o sujetos de grupos poblacionales vulnerables, como las personas con discapacidad. “Si bien todos éstos marcan simultáneamente el territorio, algunos logran mayores o menores grados de expresión y consolidación y definición de las prácticas territoriales y relaciones espaciales” (Echeverría y Rincón, 2000, pp. 12-13).

Pero ¿qué es la ciudad? Al respecto existen múltiples conceptualizaciones. Para el presente caso se acudirá a las reflexiones de Borja y Muxí (2003) en donde “ciudad” puede ser entendida como “un lugar con mucha gente. Un espacio público, abierto y protegido. Un lugar es decir un hecho material productor de sentido. Una concentración de puntos de encuentros” (p.13). De esta manera, la ciudad requiere, como primera medida, el desarrollo y la consolidación de espacios colectivos. David Harvey (2008), aborda el derecho a la ciudad como aquel que va más allá del acceso a lo que ya existe y comprende la necesidad de participar en la construcción de ciudad, para hacerla y rehacerla acorde a los deseos de las personas que la habitan y comprendiendo su singularidad (p.17). Como afirma De Lorenzo (2007), la ampliación de las posibilidades de participación de toda la población extiende los sentidos de apropiación y marca un gran avance en la comprensión de las limitaciones particulares.

La ciudad brinda, entre otras cuestiones, la posibilidad de acceder a la garantía de derechos. Acorde a los planteamientos de Borja y Muxí (2003), toda intervención en el espacio debe considerar la heterogeneidad social que por su esencia “favorece lo imprevisible, introduce desorden y hace más posible la innovación” (p.20). De esta manera, el ordenamiento territorial, al ser “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad” (Pujadas y Font, 1998, p.11), incluye la transformación del espacio y crea territorialidad en la medida en que

permite el aglutinamiento social y la creación de identidades (Borja y Muxí, 2003, p.5). Por ende, el ordenamiento se halla en estrecha relación con el espacio público y el hecho de que este “sea [un] elemento determinante de la forma de la ciudad ya es razón para atribuirle el rol ordenador del urbanismo y en primer lugar de la trama urbana” (Borja, 2003, p.137).

El ordenamiento y la apropiación de espacio público están básicamente condicionados por el uso y la interacción cotidiana de todas las personas que, desde sus propios lugares y sentidos, participan de esta interacción. No solo es un proceso técnico, también debe consultar y comprender las propias construcciones cotidianas de los sujetos que la pueblan, entendiendo que esta producción territorial es muy dinámica en el tiempo y puede tener diferentes escalas, de manera que, en un mismo espacio, pueden existir diferentes capas territoriales que interactúan constantemente (Baquero, 2016, p.12). Así, al analizar el espacio público con el objetivo de proponer recomendaciones al ordenamiento territorial implica analizar “la redistribución del espacio, los usos del suelo, los procesos de ocupación y la infraestructura del espacio” (Mendoza, 2013, p.48).

La presente reflexión se centra en el análisis de estos elementos a partir de la revisión de los marcos normativos a nivel internacional y nacional, así como su cumplimiento a través de instrumentos de gestión pública y territorial a nivel local, identificando retos para la inclusión de personas con discapacidad en la participación social y construcción de ciudad.

Discapacidad: un asunto de Derechos Humanos

La discapacidad se ha convertido con los años en un tema de especial atención a nivel internacional y nacional. En el presente apartado, se reflexiona acerca de cómo la discapacidad llega a considerarse un asunto de Derechos Humanos y en qué medida esto se ve reflejado a nivel normativo, en términos de accesibilidad, así como en las políticas de desarrollo y, por ende, en el ordenamiento territorial de la ciudad de Bucaramanga, ubicada en el noreste de Colombia.

Las Guerras Mundiales provocaron el aumento de las discapacidades adquiridas y, por lo tanto, el crecimiento del interés de rehabilitar a



aquellos veteranos que habían sufrido afectaciones mediante políticas sociales, cuestión que luego se extendió a las demás personas, sin importar el origen de su condición (González, 2010, p.17). Desde las Naciones Unidas, se atiende el asunto como una cuestión susceptible a prevenir y rehabilitar. Se proponen, entonces, programas especialmente dirigidos a personas con dificultades visuales y de movilidad (ONU, s. f.). No obstante, no es sino hasta la década de los 70 que, gracias a la presión de los grupos sociales con discapacidad, la movilidad empieza a considerarse un asunto de Derechos Humanos, reflejando un cambio en el enfoque para su atención y tratamiento, y buscando la inclusión a partir de la garantía de derechos como el empleo, la educación, la vivienda y la atención sanitaria; para, de esta forma, permitir el desarrollo autónomo de los individuos.

La Declaración de los Derechos de los Impedidos, adoptada por la Asamblea General el 9 de diciembre de 1975, fomenta la protección de estos derechos a nivel nacional e internacional. Se reconocía el hecho de que los discapacitados debían gozar de los mismos derechos políticos y civiles que los demás, incluyendo medidas que les permitiesen ser autosuficientes. La Declaración reafirmaba los derechos de estas personas a la educación, a la atención sanitaria y a servicios de colocación, ampliando su espectro a todos aquellos derechos que deben gozar todas las personas: educación, trabajo, salud e incluso el derecho a la alegría y al reconocimiento social (ONU, s. f.).

Según la Organización Mundial de la Salud (2011, p.10), las razones por las que la discapacidad debe considerarse una cuestión de Derechos Humanos responden a la desigualdad que viven estas personas en términos de acceso a la educación, salud, empleo y participación de la vida cotidiana; y por ende, su dignidad y autonomías se ven afectadas. Durante los 90 las reflexiones en torno a la discapacidad llevaron a los países a sancionar leyes en contra de la discriminación en este periodo de tiempo. Uno de los principales logros de las Naciones Unidas en la década fue la declaración emitida por la Asamblea General de las Normas Uniformes, de la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad (Resolución 48/96). Aunque no se trata de un instrumento jurídicamente vinculante, las Normas Uniformes representan el firme compromiso moral y político de los gobiernos con respecto de la adopción de

medidas encaminadas a lograr la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad. Las Normas son un instrumento para la formulación de políticas, y sirven como base para la cooperación técnica y económica (ONU, s. f.).

Allí, entre las esferas previstas para garantizar la igualdad en la participación de las personas con discapacidad se aborda, entre otros aspectos, la necesidad de brindar posibilidades de acceso al medio físico; así como a la información y comunicación (Naciones Unidas, 1994, pp. 16-17). No obstante, no es hasta el primer decenio del siglo XXI en que defensores de los derechos de las personas con discapacidad (PCD) presionan a los países miembros de las Naciones Unidas para concretar una convención internacional que exija el cumplimiento de las responsabilidades de los Estados para buscar la inclusión de este grupo. Este esfuerzo se ve materializado en la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (CDPD) y su protocolo facultativo, que se aprueba en diciembre del año 2006 y es ratificado por los países miembros a inicios del 2007. En este se realiza una apuesta por cambiar el enfoque de atención de la discapacidad y los Estados adquieren obligaciones como sancionar leyes y tomar las demás medidas administrativas correspondientes en los casos en que sea necesario; modificar o derogar leyes, costumbres o prácticas que, directa o indirectamente, generen discriminación; incluir la discapacidad en todas las políticas y los programas pertinentes; abstenerse de cometer todo acto o práctica que no estén en consonancia con la CDPD; tomar todas las medidas adecuadas para eliminar la discriminación de las personas con discapacidad por parte de cualquier individuo, organización o empresa privada (Naciones Unidas, 2006 [citado por OMS, 2011, p.10]).

Los principios que orientan la Convención son ocho, entre los que se destacan la accesibilidad, expresada en el artículo 3 y desarrollada en el artículo 9, indicando la necesidad de incluir la “identificación y eliminación de obstáculos y barreras de acceso” (Naciones Unidas, 2006, p.10) presentes en el ambiente construido físico (edificios, vías públicas, transporte, viviendas, etc.), a partir del desarrollo, promulgación y supervisión de normas mínimas en los bienes de uso público o de carácter privado con afluencia de personas, permitiendo así que “las personas con discapacidad puedan vivir en forma independiente y participar

plenamente en todos los aspectos de la vida” (2006).

En esta convención se induce los conceptos de ajustes razonables y diseño universal el primero orientado a realizar modificaciones o adaptaciones en el medio para garantizar el goce y la inclusión de las personas con discapacidad. El segundo demanda la creación de entornos que consideren las diferencias de los seres humanos para acceder al medio físico (Naciones Unidas, 2006, p.5). Estos acuerdos internacionales se han ratificado y se hallan expresados en la Constitución Política y la legislación nacional, especialmente en términos de accesibilidad, tal y como se presenta en el siguiente apartado.

Discapacidad y accesibilidad: de la Constitución Política a la legislación nacional

Paralelo al desarrollo internacional en materia de Discapacidad, en Colombia se han generado una serie de normas que se fundamentan en los artículos 13, 47, 54 y 68 de la Constitución Política Colombiana (1991), en las cuales se plantea promover condiciones de igualdad, protección a las personas vulnerables, rehabilitación de quienes en ese momento se denominaban “disminuidos físicos, sensoriales y psíquicos” (República de Colombia, 1991, Art. 47), así como garantías laborales y educativas. Un ejemplo de esto es la ley 361 de 1997, en la cual se hace un reconocimiento a los derechos fundamentales de esta población a nivel económico, social y cultural, con el fin de lograr su integración (República de Colombia, 1997). De igual forma, se plantean las condiciones mínimas en materia de accesibilidad para PCD a vías, espacio público, mobiliario urbano, construcción o reestructuración de edificaciones públicas o privadas (Art. 43), cuestiones que son contempladas en la ley 388 del mismo año alrededor de ordenamiento territorial.

La ley 361 de 1998 es considerada una herramienta que busca suprimir y evitar las barreras físicas en los territorios. Se define a la accesibilidad como “la condición que permite en cualquier espacio o ambiente interior o exterior, el fácil y seguro desplazamiento de la población en general y el uso en forma confiable y segura de los servicios instalados en estos ambientes” (Art. 44).

A partir de este momento y tras la ley 762 de 2002, por la cual “se aprueba la Convención

Interamericana de eliminación de todas las formas de discriminación de las PCD” (República de Colombia, 2002), se establecen iniciativas legislativas y decretos reglamentarios para garantizar la accesibilidad espacial de este grupo poblacional. Se define, además, en el artículo 1, a la discapacidad como una “deficiencia física, mental o sensorial, ya sea de naturaleza permanente o temporal que limita la capacidad de ejercer una o más actividades esenciales de la vida diaria, que puede ser causada o agravada por el entorno técnico, económico y social” (República de Colombia, 2002).

Con lo anterior, se observa cómo a pesar de los esfuerzos de articulación con la agenda internacional, en Colombia se entiende la discapacidad como un asunto del sujeto en donde el entorno puede contribuir a reducir su participación autónoma en la vida cotidiana, razón por la cual se deben prevenir o eliminar las barreras que limiten su integración. No obstante, con ello se da impulso a los decretos reglamentarios expedidos por el Ministerio de Transporte y los expedidos por el entonces llamado Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. El primero de ellos es el Decreto 1660 expedido por el Ministerio de Transporte (2003). De allí, se adoptan las Normas Técnicas Colombianas (NTC) de accesibilidad como la 4139 (ICONTEC, 2009) y la 6047 (ICONTEC, 2013). Se establecen los modos de accesibilidad y la señalización necesaria en los medios de transporte terrestres y aéreos dirigidos especialmente a las PCD. A su vez, para la aplicación de este decreto, se deben considerar las disposiciones del Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial expedidas en el Decreto 1538 (2005), en el cual se especifican los lineamientos para garantizar el acceso al espacio público así como a las propiedades. Se incluyen consideraciones con respecto a la textura del suelo y rampas de acceso. En síntesis, se busca la integración de medidas necesarias para la eliminación de las barreras internas y externas de las edificaciones. Llama la atención que este decreto surja para reglamentar de manera parcial la ley 361 de 1997, pues se tardaron aproximadamente seis años para establecer las consideraciones generales con respecto al ambiente construido.

Tras el Decreto 1538, se logra la actualización del Manual de Accesibilidad al Medio Físico y al Transporte (Presidencia de La República



et al., 2000), dando como resultado la Guía de accesibilidad al espacio público y a edificaciones abiertas y de uso público (Min. Ambiente, Vivienda y Desarrollo, 2008). Aunque a nivel internacional los retos en materia de inclusión se basan desde la perspectiva de derechos, en Colombia se considera esta articulación a partir de la ley 1346 de 2009, por la cual “se aprueba la convención sobre los derechos de las personas con discapacidad” (República de Colombia, 2009), en donde la accesibilidad al medio físico es determinante para garantizar el derecho a la educación, a una vivienda digna, al empleo, al desarrollo autónomo y a la participación en la vida cotidiana. Tras ella, se crea la Guía de diseño accesible y universal (COLDEPORTES, 2009).

Las apuestas de esta ley se consolidan en la ley estatutaria 1618 de, en la cual se busca adoptar “medidas de inclusión, acción afirmativa y de ajustes razonables y eliminando toda forma de discriminación por razón de discapacidad” (República de Colombia, 2013, Art. 1), otorgando la responsabilidad a las entidades públicas y privadas con respecto a la accesibilidad, tal y como se establece en el artículo 14.

Corresponde a las entidades públicas y privadas encargadas de la prestación de los servicios públicos, de cualquier naturaleza, tipo y nivel, desarrollar sus funciones, competencias, objetos sociales, y en general, todas las actividades, siguiendo los postulados del diseño universal, de manera que no se excluya o limite el acceso en condiciones de igualdad, en todo o en parte, a ninguna persona en razón de su discapacidad. para ello, dichas entidades deberán diseñar, implementar y financiar todos los ajustes razonables que sean necesarios para cumplir con los fines del artículo. (República de Colombia, 2013, Art. 14)

En síntesis, la legislación nacional en materia de accesibilidad determina un horizonte común a nivel de desarrollo nacional y, por ende, local. A nivel de ordenamiento territorial, la Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial, propone como principios la equidad y el equilibrio territorial, en donde se debe procurar el acceso equitativo a las oportunidades de desarrollo. En la figura 1 se presenta de forma cronológica el desarrollo normativo en el ámbito de la accesibilidad.

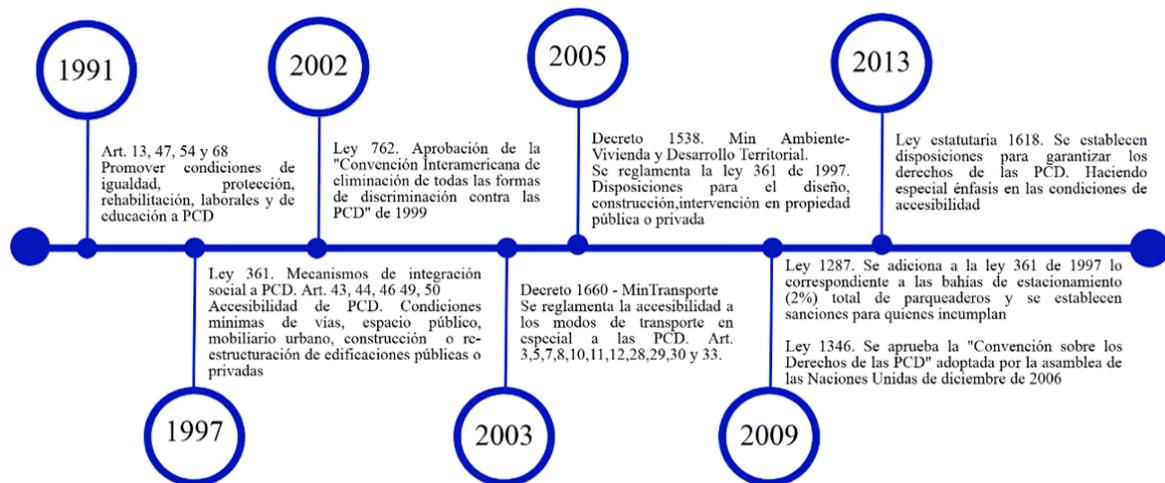


Figura 1. Línea de tiempo normatividad nacional en accesibilidad. Fuente: elaboración propia.

Discapacidad y desarrollo: desde los ODM y los ODS a los Planes de desarrollo nacional, departamental y municipal

La exclusión social de las personas con discapacidad se halla en estrecha relación con el fenómeno de la pobreza (Cortés y Sotomayor, 2016). De esta manera se vincula la discusión de los derechos de

las personas con discapacidad en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Según un estudio realizado por el Banco Mundial en el año 2005 y citado por la Naciones Unidas: “Si bien se estima que las personas con discapacidad constituyen un 10% de la población mundial, se ha sugerido que la discapacidad podría estar asociada con el 20% de la población mundial que vive en la pobreza” (Naciones Unidas, 2009, p.3). No obstante, “la discapacidad no se menciona explícitamente en

los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) ni en las 21 metas o los 60 indicadores [que contiene]" (OMS, 2011, p.12).

A diferencia de los ODM; los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), contemplan metas e indicadores en los objetivos de pobreza, educación de calidad, trabajo decente, reducción de las desigualdades; y ciudades y comunidades sostenibles (Taccari, 2017, pp. 14-15). Particularmente, frente a este último, la ONU en la tercera conferencia Hábitat (2017) centra su atención aportando la "iniciativa de ciudad próspera", en la cual se comprenden la productividad, infraestructura, calidad de vida, equidad e inclusión social, sustentabilidad ambiental, gobernanza y legislación como dimensiones para medir la prosperidad. Es de resaltar que, en la nueva agenda urbana, el tema de la accesibilidad fue transversal (ONU, 2017). Adicionalmente, se promueve la innovación en tecnología al alcance de las PCD y, como estrategia para mejorar los procesos de planeación, diseño urbano y ordenamiento.

Acorde al marco internacional, Colombia ha venido ratificando estos acuerdos y los traduce en la política social a través de los Planes de Desarrollo desplegados en los diferentes niveles territoriales en donde la accesibilidad se considera preponderante al permitir la garantía de los derechos de esta población. El Plan Nacional de Desarrollo (2014-2018) propone, desde el enfoque poblacional fortalecer las políticas públicas. A este respecto, dice:

La Política Pública de Discapacidad e Inclusión Social, que busca cambiar de una visión asistencialista a políticas de desarrollo humano con un enfoque de derechos. Este enfoque permite el acceso a bienes y servicios para las personas con discapacidad, con criterios de pertinencia, calidad y disponibilidad; respeto por la diferencia y su aceptación como parte de la diversidad; accesibilidad; igualdad de oportunidades, y eliminación de prácticas que conlleven a la marginación y segregación de cualquier tipo (Departamento Nacional de Planeación 2015, p.67).

Como se observa, a nivel nacional la discapacidad configura en una Política Social transversal que responde al esfuerzo y a la presión de los grupos sociales a través de los años, y hoy es coordinada por el Ministerio de Salud y Protección Social. Como principios se plantean, entre otros, promover el desarrollo humano, lo cual se puede

lograr mediante "el respeto por la diferencia y la accesibilidad universal" (Min. Salud y Protección Social, 2014, p.88). Entre los retos se plantea contar con una perspectiva diferencial, el logro de la equidad, la inclusión social, el acceso y la participación de las personas con discapacidad, partiendo del análisis temporal y espacial de las características, necesidades, potencialidades, tipo de discapacidad, situación en el contexto social y cultural colombiano, dando herramientas prácticas para la protección, atención, cuidado y promoción de tal población e impulsando los ajustes y cambios necesarios para hacer que el contexto sea accesible a nivel educativo económico, laboral, cultural, social, ambiental y arquitectónico. (Min. de Salud y Protección Social, 2014, p.73). Por lo cual, al hablar de accesibilidad, se hace necesario vincularla con la movilidad, el uso y apropiación del espacio (p.101). Para ello, los gobernantes a nivel departamental y municipal deberán promover e implementar ajustes razonables que garanticen la participación de los ciudadanos en la vida cotidiana desde un enfoque de Derechos Humanos.

No obstante, en Santander, las metas establecidas para este tema no contemplan la accesibilidad espacial. En ellas se plantea el acceso a programas y proyectos liderados por la Secretaría de Desarrollo, así como metas dirigidas al fortalecimiento de la respuesta institucional y comunitaria en donde se destacan iniciativas de rehabilitación y fortalecimiento de capacidades. También de promoción de la política pública nacional a nivel departamental y municipal. En cuanto a educación, se plantea la ampliación de becas para el desarrollo de estudios a nivel de primaria y secundaria (Gobernación de Santander, 2017, pp. 227, 250-251).

En Bucaramanga, el Gobierno Municipal crea una serie de programas de atención prioritaria y focalizada a grupos vulnerables, como es el caso de las PCD. Ahora bien, resulta desafortunado encontrar que, aunque el programa dirigido a este grupo tiene como foco la reducción de todo tipo de barreras (entre las que incluyen las físicas y arquitectónicas), sus indicadores de producto no refieren ninguna acción tendiente a ello, y por el contrario se centran en otorgar cupos para la rehabilitación, atención integral, orientación ocupacional, entradas a eventos deportivos, sin considerar la accesibilidad espacial (Alcaldía de Bucaramanga, 2016).



Discapacidad: directrices de ordenamiento departamental, metropolitano y municipal

Los sistemas de planificación integral comprenden la articulación entre las apuestas de desarrollo social y económico y las transformaciones territoriales que sean necesarias para alcanzar tal fin. En Santander se cuenta con los Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial, en donde a partir del diagnóstico de los sistemas natural, económico, sociocultural, ambiental construido y político-institucional, se establecen ciertas medidas para articular el desarrollo territorial municipal con el departamental. Esto con el ánimo de “[...] garantizar un modelo de desarrollo equitativo, equilibrado, integrado y sostenible, construir municipios con identidad diferenciada, capaces de generar riqueza con el aprovechamiento de sus ventajas particulares, y, como resultado de todo, consolidar un departamento con una vocación clara, capaz de vencer los retos de la globalización y de mejorar la calidad de vida de todos los santandereanos” (Gobernación de Santander, 2014, p.23). Por ende, se hace imperante la necesidad de reducir la pobreza desde un enfoque diferencial, en donde se tienen en cuenta a las personas con discapacidad; buscando aumentar la cobertura en educación superior y garantizando el acceso a estos grupos excluidos, con el ánimo de elevar la calidad de vida de los habitantes (2014, p.286).

Las dinámicas poblacionales en el departamento llevaron, con el tiempo, a concentrar mayor población urbana en el Área Metropolitana de Bucaramanga, conformada por los municipios de Floridablanca, Piedecuesta, Girón y la misma cabecera departamental. Indudablemente, el crecimiento acelerado expone a las ciudades a asumir “fuertes presiones sociales y ambientales” (Gobernación de Santander, 2014, p.171), así como “[conducir] a la macrocefalia urbana y al desequilibrio en el resto del territorio [...] aumenta[r] los problemas de conectividad y por ende, socioeconómicos” (Gobernación de Santander, 2014, p. 71-72).

Aunque en los lineamientos no se habla de un grupo poblacional específico, entre las metas se estima reducir la pobreza del 33% al 10%, y erradicar la indigencia (que tiene actualmente una tasa del 9%) (Gobernación de Santander, 2014, p.287), razón por la cual la inclusión de personas con discapacidad es determinante a fin de lograr los objetivos. A nivel metropolitano, desde el año 2011

se planteó la necesidad de mejorar la movilidad y accesibilidad asociadas al transporte sostenible. Se busca desde entonces “garantizar mayor equidad, es decir, generar mejoras prioritariamente para las poblaciones vulnerables” (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2011, p.137).

En esta escala de planeación, se promueve la funcionalidad urbana para la competitividad y productividad a través de “[...] un transporte colectivo moderno, seguro y eficiente y la rápida conexión entre los diversos centros de empleo y entre éstos y las zonas de vivienda, con un fácil acceso a los equipamientos sociales, de servicios y económicos. Una excelente oferta y cobertura de una red vial jerarquizada y especializada y de parqueo donde se dé especial importancia a la movilidad peatonal y de otros medios alternativos como parte del proceso de mejoramiento de la calidad de vida” (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2011, p.110).

Además del transporte, como estrategia territorial se determina la necesidad de ampliar el espacio público como una iniciativa que permite articular el tejido urbano mediante un sistema verde, teniendo en cuenta al sistema poblacional y su diversidad (Área Metropolitana de Bucaramanga, 2011, p.113). Esto se traduce a nivel municipal en medidas de intervención dirigidas a reducir los problemas de accesibilidad, a mejorar el desplazamiento y, por ende, a aumentar las capacidades de los sujetos para movilizarse; todo ello con el ánimo de garantizar la producción de territorios incluyentes a partir de las experiencias cotidianas de interacciones en el espacio público.

El POT del municipio de Bucaramanga (2014) plantea estrategias alrededor de dos aspectos: transporte y espacio público. Con respecto al transporte, las directrices giran alrededor de la accesibilidad al Sistema Integrado de Transporte Masivo (SITM), a la Metrolínea, y la necesidad de lograr un transporte sostenible buscando el bienestar social a partir de la articulación metropolitana.

El sistema de transporte masivo denominado METROLÍNEA, se conceptualizó como un sistema integral que cubriera los cuatro municipios involucrados, sin que el área de influencia del proyecto fuera afectada por las divisiones territoriales y en el cual los servicios permitieran realizar integraciones físicas y temporales. El sistema contempla dentro de su diseño mejorar las condiciones actuales de movilidad de las

personas (incluyendo las que se encuentran con algún grado de discapacidad) [...] [Como objetivo de transporte sostenible se propone] Garantizar mayor equidad, es decir, generar mejoras en la movilidad y accesibilidad prioritariamente para las poblaciones vulnerables, las cuales se pueden definir con base en aspectos como modo de transporte, ingresos, género edad o discapacidad. (Alcaldía de Bucaramanga, 2014, pp. 43,75).

Aunado a lo anterior, en el POT se establecen las directrices sobre las zonas de parqueo basados en el Decreto 1538 de 2005, determinando las condiciones para las zonas residenciales, comerciales e industriales, teniendo en cuenta el manual de accesibilidad al medio físico y al transporte. Es importante mencionar que este documento fue un referente nacional dado que en él se establecieron los “parámetros adecuados y definir pautas en torno a las características y condiciones necesarias para la circulación, permanencia y accesibilidad de todas las personas, y en especial a las personas con algún tipo de discapacidad, a los espacios, edificios y transporte públicos” (Presidencia de La República et. al.; 2000, p. 7). No obstante, este manual fue actualizado por la Guía de accesibilidad al espacio público y a edificaciones abiertas y de uso público (Min. de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2008), en la cual se busca reducir las inconsistencias de accesibilidad.

Como se mencionó, además del transporte se aborda el espacio público en el POT, allí se contemplan disposiciones para la red vial peatonal en donde se busca la eliminación de barreras urbanísticas presentes en las condiciones superficiales de los andenes, dado que se identificó que, a las precarias dimensiones de los andenes y sus franjas de circulación y de amoblamiento se suman los problemas de irregularidad vertical y horizontal, obstáculos a nivel de franjas de circulación peatonal como gradas, muros, desniveles, postes, el cambio de texturas, la presencia de texturas lisas y la ausencia en una gran proporción de las rampas esquineras para acceso a discapacitados, entre otros (Alcaldía de Bucaramanga, 2014, p.58).

Por lo anterior, se propone como objetivos garantizar la seguridad peatonal a través de la adecuación del espacio en cuanto a diseño, pero también, se establece la necesidad de contar con señalización no solo dirigida a los automotores, sino a su vez a peatones. 1) Garantizar la seguridad

del peatón con respecto al tránsito de vehículos. 2) Permitir el flujo continuo de los peatones. No se permiten obstáculos como gradas, postes, cerramientos, desniveles o cambios de texturas. 3) Garantizar las facilidades para personas de movilidad reducida u otra discapacidad. 4) Contar con la señalización adecuada tanto automotores como peatones (Alcaldía de Bucaramanga, 2014, p.121).

Uno de los textos guías a nivel municipal para la adecuación del espacio ha sido el Manual de Accesibilidad al medio físico y transporte, en donde se detallan los requerimientos para lograr la accesibilidad en el espacio público, es decir, en los andenes, senderos peatonales, zonas ajardinadas, vados, escaleras, rampas y rampas escalonadas, cruces peatonales, parqueaderos, equipamiento urbano, señalización, obras en construcción; así como las de accesibilidad a edificios públicos (Presidencia de La República et al., 2000). No obstante, este referente ha generado otras barreras al homogeneizar la discapacidad.

Conclusiones

Para el caso, el modelo integrador es el más pertinente en la medida en que se centra en el análisis de los factores contextuales y de exclusión expresados en el medio físico, así como de las estrategias que desarrollan los sujetos para emanciparse, ser autónomos y avanzar hacia su entendimiento como sujetos con diversidad funcional.

El espacio público, relación social central en las ciudades, debe ser apropiado por todos los ciudadanos, incluyendo aquellos en situación de discapacidad, garantizando la accesibilidad, la movilidad y el uso equitativo del espacio como dispositivo para evitar la exclusión y la inequidad.

Apropiarse del espacio público es un derecho de los pobladores. No obstante, su uso no siempre se garantiza de igual forma especialmente cuando ciertas minorías, como las personas con discapacidad, que han sido segregadas como diferentes, tanto en el espacio como en las interacciones sociales. El ordenamiento, en un marco más reflexivo y comprensivo de esas diferencias, constituye una importante herramienta para la inclusión social entendiendo los usos, significados, infraestructura y procesos de ocupación, nuevos e históricos, del espacio público y el sentido que para las personas este tiene en sus vidas cotidianas.



En términos generales se ha avanzado en el ámbito internacional y nacional, al menos desde el punto de vista normativo y político, en la construcción de marcos y compromisos de equidad y de derechos de las PCD. Colombia ha avanzado también en ello, aunque existe una articulación a nivel nacional en términos de accesibilidad espacial y de diseño universal, a nivel departamental y municipal no se trazaron acciones en torno a estas dimensiones en los planes de desarrollo. Sin embargo, a nivel de ordenamiento territorial el plan departamental, el metropolitano y el municipal consideran medidas orientadas a la inclusión de las personas con discapacidad.

Es importante destacar que las adecuaciones en el espacio público expresan cómo se tiende a generalizar la discapacidad y, en general, se orientan a brindar acceso a sujetos con movilidad reducida o dificultades visuales, desconociendo las singularidades propias de las personas con diversidad funcional.

Referencias

- Abellán, Antonio, y Ana Olivera. (2004). Dificultades en el entorno vivido. Disponible en: <http://digital.csic.es/bitstream/10261/10506/1/g-14-3-008.pdf>
- Alcaldía de Bucaramanga. (2016). Plan de Desarrollo 2016-2019. Gobierno de las ciudadanas y los ciudadanos. Alcaldía de Bucaramanga. 29 de Abril. Disponible en: http://www.bucaramanga.gov.co/la-ruta/download/plan_de_desarrollo/Aprobacion_Plan_de_desarrollo_2016-2019.pdf
- Alcaldía de Bucaramanga. (2014). Plan de Ordenamiento Territorial de Bucaramanga. Segunda generación. 2013 -2027. Bucaramanga: Secretaría de Planeación.
- Área Metropolitana de Bucaramanga. (2011). Directrices de Ordenamiento Territorial Metropolitano. Bucaramanga: Área Metropolitana de Bucaramanga.
- Baquero, Jorge. (2016). Producción territorial en el espacio público. Una aproximación desde el estudio del parque de la 93, en Bogotá, en Ciudades, Estados y Política, 2016: 11-32.
- Blanco, Jorge, Luciana Bosoer, y Ricardo Apaolaza. (2014). Movilidad, Apropiación y Uso del Territorio: una aproximación a partir del caso de Buenos Aires, en XIII Coloquio Internacional de Geocrítica. El control del espacio y los espacios de control. Barcelona: Universitat de Barcelona, 5-10 de Mayo.
- Borja, Jordi. (2003). La ciudad conquistada. Madrid: Alianza.
- Borja, Jordi, y Zaida Muxí. (2003). El espacio público, ciudad y ciudadanía. Barcelona: Electa.
- Brogna, Patricia. (2006). El nuevo paradigma de la discapacidad y el rol de los profesionales de la rehabilitación. Universidad de Murcia. EL Cisne. Disponible en http://www.um.es/discatif/PROYECTO_DISCATIF/Documentos/Brogna_profesionales.pdf
- CEPAL. (2014). Informe regional sobre la medición de la discapacidad. Una mirada a los procedimientos de medición de la discapacidad en América Latina y el Caribe . Santiago: CEPAL.
- COLDEPORTES. (2009). Biblioteca Deportiva: Guía de diseño accesible y universal.» COLDEPORTES. http://www.coldeportes.gov.co/coldeportes/biblioteca_deportiva/guia_diseno_accesible_universal
- República de Colombia. Ley 1346 de 2009 Por medio de la cual se aprueba la “Convención sobre los Derechos de las personas con Discapacidad”, adoptada por la Asamblea General de la Naciones Unidas el 13 de diciembre de 2006. Bogotá, D.C.: Congreso de Colombia, 2009.
- Ley 361 de 1997. Por la cual se establecen mecanismos de integración social de las personas <en situación de discapacidad> y se dictan otras disposiciones. Bogotá, D.C: Congreso de Colombia, 1997.
- Ley 388 de 1997. Por la cual se modifica la Ley 9ª de 1989, y la Ley 3ª de 1991 y se dictan otras disposiciones. MinAmbiente. 18 de Julio de 1997. http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/leyes/1997/ley_0388_1997.pdf
- Ley 762 de 2002. Por la cual se aprueba la “Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad” . Bogotá, D.C: Congreso de Colombia, 2002.
- Ley Estatutaria No. 1618 de febrero de 2013 “Por medio de la cual se establecen las disposiciones para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de las personas con discapacidad”. Bogotá, D.C.: Congreso de Colombia, 2013.
- Cortés, Javier, y Eva María. Sotomayor. (2016). La Exclusión Social de las personas con discapacidad en situaciones de pobreza: el caso de los campamentos saharauis de Argelia, en Index de Enfermería. Disponible en: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1132-12962016000200012&lng=es&tlng=es.
- De Lorenzo, Rafael. Discapacidad, sistemas de protección y Trabajo Social. Madrid: Alianza Editorial, 2007.
- Dear, Michael, Sharon Gaber, Lois Takahashi, y Robert Wilton. (1997). Seeing people differently: the sociospatial construction of disability. Environment and Planning D: Society and Space, 1997: 455-480.
- Departamento Nacional de Planeación. (2015). Plan Nacional de Desarrollo 2014-2018. Todos por

- un nuevo país. DNP. Tomo 1. Disponible en: <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/PND/PND%202014-2018%20Tomo%201%20internet.pdf>
- Echeverría, M, y A Rincón. (2000). Ciudad de Territorialidades. Medellín: Centro de Estudios de Hábitat Popular.
- Echeverría, María. (2001). Descentrar la mirada: avizorando la ciudad como territorialidad, en Espacio y territorios: razón, pasión e imaginarios, de Gustavo Montañez, Julio Carrizosa, Normando Suárez, Ovidio Delgado y Julián Lucio, 217-249. Bogotá, DC: UNIBIBLOS - UNAL.
- Gobernación de Santander. (2014). Lineamientos y Directrices de Ordenamiento Territorial del departamento de Santander. Bucaramanga: Gobernación de Santander; Universidad Santo Tomás.
- (2017) Plan de Desarrollo Departamental. Santander Nos Une 2016-2019. Gobernación de Santander. Disponible en: http://www.santander.gov.co/images/cooperacion/plan_de_desarrollo.pdf
- González, Alonso. (2010). Capacidad jurídica de las personas con discapacidad. México, D. F: Comisión Nacional de Derechos Humanos.
- Harvey, David. (2008). La libertad de la ciudad, en Antípoda, 15-29.
- ICONTEC. (2009) NTC 4139. Accesibilidad de las personas al medio físico. Símbolo gráfico. Características generales. Bogotá, D.C.: ICONTEC.
- (2013) NTC6047. Accesibilidad al medio físico. ICONTEC. Disponible en: <http://enmodoin.com/wp-content/uploads/2015/11/ntc-6047-accesibilidad-al-medio-fisico-sc-admon-publica.pdf>
- Lefebvre, Henri. (1969). El derecho a la ciudad. Barcelona: Península.
- Martínez, Ion. (2013) Prólogo: Henri Lefebvre y los espacios de lo posible, en La producción del espacio, de Henri Lefebvre, 9-30. Madrid: Capitan Swing Libros, S.L.
- Mendoza, Laura. (2013) La enseñanza del espacio público y su relación al ordenamiento territorial en la ciudad. Localidad los Mártires. Trabajo de Grado para optar el Título de Licenciatura en Educación Básica con énfasis en Ciencias Sociales. Universidad Pedagógica Nacional. Facultad de Humanidades. Disponible en: <http://repositorio.pedagogica.edu.co/xmlui/bitstream/handle/123456789/403/TE-16447.pdf?sequence=1>
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2005). Decreto número 1538 de 2005. Por el cual reglamenta parcialmente la ley 361 de 1997. Bogotá, D.C: Presidencia de la República de Colombia.
- (2008) Serie Espacio Público: Guía de accesibilidad al espacio público y a edificaciones abiertas y de uso público. Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. Disponible en: <https://www.slideshare.net/MarcelFernandoGutierrez/gua-de-accesibilidad-al-espacio-pblico>
- Ministerio de Salud y Protección Social. (2014) Política Pública Nacional de Discapacidad e Inclusión Social 2013-2022. MSPS. . Disponible en: <https://www.minsalud.gov.co/sites/rid/Lists/BibliotecaDigital/RIDE/DE/PS/politica-publica-discapacidad-2013-2022.pdf>
- Ministerio de Transporte. (2003). Decreto 1660. Por el cual se reglamenta la accesibilidad a los modos de transporte de la población en general y en especial de las personas con discapacidad. Bogotá, D.C.: Presidencia de la República de Colombia.
- Moriña, Anabel, y Noelia Melero. (2016). Redes de apoyo sociales y académicas de estudiantes con discapacidad que contribuyen a su inclusión en la enseñanza superior, en Prisma Social, 32-59.
- Naciones Unidas. (2006) Convención Internacional de los Derechos de las Personas Con Discapacidad. sitio Web de División de Política Social y Desarrollo - Discapacidad. Disponible en: <http://www.un.org/disabilities/documents/convention/convoptprot-s.pdf> (último acceso: 30 de Marzo de 2017)
- (1994) Normas Uniformes sobre la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad.» Naciones Unidas: Asamblea General. 4 de Marzo de 1994. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/standardrules.pdf>
- (2009) Realización de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para las personas con discapacidad mediante la aplicación del Programa de Acción Mundial para las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad.» Naciones Unidas. Asamblea General. Informe del Secretario General. 27 de Julio de 2009. Disponible en: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/64/180>
- Olivera, Ana. (2006). Discapacidad, accesibilidad y espacio excluyente. Una perspectiva desde la Geografía Social Urbana. Treballs de la Societat Catalana de Geografia, 2006: 326-343.
- OMS. (2001) Clasificación Internacional del Funcionamiento, de la Discapacidad y de



- la Salud: CIF. Organización Mundial de la Salud. Disponible en: http://apps.who.int/iris/bitstream/10665/43360/1/9241545445_spa.pdf
- OMS. (2011). Informe mundial sobre la Discapacidad. Malta: OMS.
- ONU HÁBITAT. (2017). Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III): La Nueva Agenda Urbana. ONU HÁBITAT. <http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf>
- . «Los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Iniciativa de Ciudades Prósperas.» ONU HÁBITAT. 2017. Disponible en: https://unhabitat.org/downloads/es/mexico/cpi1603/ODS_CPI.pdf
- Organización de las Naciones Unidas. (s. f.). Historia de la discapacidad y las Naciones Unidas - Los primeros años: 1945 - 1955. Disponible en: <http://www.un.org/spanish/disabilities/default.asp?id=572>.
- Presidencia de La República; Mintransporte; Mindesarrollo & UNAL. (2000). Accesibilidad al medio físico y al transporte. Bogotá: UNAL.
- Pujadas, Romà, y Jaume Font. (1998). Ordenación y planificación territorial. Madrid: Síntesis.
- República de Colombia. (1991) Constitución política de Colombia. Bogotá, D.C: Corte Constitucional.
- Rodríguez, Susana, y Miguel Ferreira. (2010). Desde la Dis-Capacidad hacia la diversidad funcional, en Revista Internacional de Sociología, 289-309.
- Taccari, Daniel. (2017). Indicadores de los ODS relacionados con la discapacidad para el seguimiento global. CEPAL. División de Estadísticas. Disponible en: <https://unstats.un.org/unsd/demographic-social/meetings/2017/chile--disability-meeting/Session%202/ECLAC.pdf>



EL COLOR DE LOS OJOS

Técnica: Óleo sobre madera

Medidas: 120 X 100 cms.

Interacciones sociales, pobreza y liderazgo: una mirada desde el paradigma del capital social

Social interactions, poverty and leadership: a glance from social capital paradigm

Eduardo Guevara Cobos 

Universidad Autónoma de Bucaramanga

eguevaco@unab.edu.co

Esther Parra Ramírez 

Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB

estherparraramirez@gmail.com

Resumen

Más allá de indicadores que evalúen las necesidades básicas insatisfechas o la escasez de ingresos necesarios para alcanzar la línea de pobreza o de indigencia, este artículo aborda, a la luz de referentes teórico-conceptuales, la comprensión de la situación de pobreza desde la mirada del capital social que prioriza las capacidades, los saberes y las experiencias organizativas desplegadas por los sectores sociales más vulnerables. En este sentido, las interacciones sociales pasan a cumplir una función clave en la consecución de experiencias autogestionarias fundamentales en el desarrollo local, no ajenas a liderazgos personalistas y a los procesos de cooptación clientelar que reducen la autonomía crítica y capacidad de movilización.

Palabras clave: capital social, liderazgo, participación, pobreza, redes sociales, desarrollo local.

Abstract

Beyond indicators that assess the unsatisfied basic needs or the lack of income necessary to reach the poverty or indigence line, this article addresses, in the light of theoretical - conceptual references, the understanding of the poverty situation from the perspective of the social capital that prioritizes the capacities, knowledge and organizational experiences displayed by the most vulnerable social sectors. In this sense, social interactions begin to play a key role in the achievement of fundamental self-management experiences in local development that are not unrelated to personalist leadership and to the processes of client co-optation that reduce critical autonomy and mobilization capacity.

Keywords: Social Capital, Leadership, Participation, Poverty, Social Networks, Local Development.

Artículo: Recibido el 27 de septiembre de 2019 y aprobado el 23 de noviembre de 2019

Cómo citar este artículo:

Guevara Cobos, E. & Parra Ramírez, E. (2019). Interacciones sociales, pobreza y liderazgo: una mirada desde el paradigma del capital social. *Reflexión Política* 21 (43), pp.156-169. doi: 10.29375/01240781.3728

Introducción

Los avances económicos y tecnológicos han generado consecuencias contradictorias en la sociedad globalizada, pues si bien, de una parte, han permitido mejorar las condiciones materiales de vida, de otra, han propiciado ambientes que degradan las relaciones sociales básicas y que no favorecen el bienestar personal y comunitario. Al respecto, Morin (2011) señala cómo a pesar de haber traído prosperidad en muchos aspectos –según el modelo occidental–, el desarrollo ha agravado las desigualdades, ha generado una intoxicación consumista en la clase media y, como efecto del individualismo, ha destruido la solidaridad tradicional. En ese mismo sentido, Reyes (2013) sostiene que la alteridad se encuentra asediada tanto por la autosuficiencia como por el individualismo, en consecuencia, el “yo” toma el lugar del otro, entonces “los vínculos sociales se transforman en espacio de intercambio determinado por el autointerés en ausencia de solidaridad” (p.2).

Por otra parte, el conocimiento se ve desbordado por la rapidez de los cambios en las dinámicas sociopolíticas del mundo contemporáneo y por la complejidad propia de la globalización que exige la participación de los sujetos en múltiples redes de interacción. Esta realidad social ya no puede concebirse de manera estática ni determinada por una sola causa. Su comprensión ha de asumirse desde el dinamismo y la complejidad como propiedades del mundo social, lo que hace necesario la incorporación de nuevas categorías conceptuales en la discusión académica y científica.

Las estructuras sociales, hasta la Segunda Guerra Mundial, fueron el centro interpretativo desde donde las ciencias sociales hicieron los análisis de la interacción social; no obstante, las necesidades de evidenciar las diferencias individuales dieron lugar a una sucesión de modelos teóricos que hacen posible considerar y analizar las relaciones sociales en su complejidad, entre dichos modelos se pueden mencionar la teoría del rol, de la acción y el intercambio. Este contexto da lugar a la aparición del paradigma del capital social, cuya inclusión como categoría analítica implicó considerar otra perspectiva a nivel teórico y metodológico con el fin de explicar la cuestión de la solidaridad. Como resultado de lo anterior, el foco de análisis recae a nivel de redes, comunidades y sociedades, esta vez no bajo la expandida idea altruista o compasiva donde uno de los actores auxilia al otro, sino bajo una concepción centrada en el intercambio y la colaboración, es decir, supone mutua dependencia, conectividad social y compromiso cívico (Premat y Loscos, 2013).

El denominado “paradigma del capital social” se ha instalado y tiene un peso importante en el discurso de las ciencias sociales y humanas, se constituye por consiguiente como referencia a nivel interdisciplinar y consigue traspasar el lenguaje cotidiano para abrirse un espacio en la discusión académica crítica y reflexiva que proporciona ideas y conceptos suficientemente afinados y consistentes para sostener investigaciones que aborden problemáticas de importancia sobre la realidad social (Reyes, 2013, p. 26). El paradigma de capital social, desde los noventa, es ya distinguido por distintas organizaciones internacionales como un espacio privilegiado para conectar diferentes campos teóricos y conceptuales desde los cuales reflexionar, investigar y ejecutar acciones que permitan, por ejemplo, detener los procesos que llevan a la marginación o implementar estrategias que permitan nuevas formas de interrelación entre los diversos actores sociales con el fin de superar la pobreza. Se plantean como desafíos, que ha de enfrentar el marco a nivel conceptual del capital social, el poder divisar principios de funcionamiento a nivel tanto individual como colectivo, deducir la retroalimentación que se produce entre acciones individuales, así como los sistemas que de ella emergen y la forma como los cambios a nivel individual afectan al capital social comunitario (Zambrano, 2004; Durston, 2006).

Ahora bien, con este último, se trata de un recurso que no se produce (ni reproduce) fácilmente a corto plazo, que forma parte de la esfera cultural y que no es ajeno a la historia interna de los grupos. Como fenómeno sociohistórico, el capital social se origina, desarrolla y potencia en momentos en los cuales los grupos humanos han de luchar por sus recursos y por su pertenencia plena al sistema



social, transformándose en una estrategia para la supervivencia de los menos favorecidos. El capital social más que una táctica que ostentan los individuos en sus relaciones personales, es un recurso que también es utilizado por grupos y comunidades a partir de instituciones y sistemas informales transversales a organizaciones sociales. En general, el capital social incluye un conjunto de bienes, servicios, informaciones, vínculos afectivos entre otros recursos que son accesibles para una persona o colectivo como resultado de su pertenencia a determinadas redes de información, poniendo de relieve los recursos que individuos y comunidades son capaces de movilizar colectivamente para la obtención de mejores condiciones a nivel sociales.

1. Teorías del capital social: genealogía y evolución del concepto

Lo polisémico del concepto de capital social implica que no exista una definición que tenga una amplia aceptación, ni tampoco claridad en cuanto a sus componentes y efectos, ni respecto a cómo medirlo. Sin embargo, la maleabilidad del concepto le ha permitido capturar el interés de múltiples tendencias teóricas para arraigarse en disciplinas como la sociología, economía, antropología, derecho, historia, psicología o las ciencias políticas.

Se reconocen como precursores del concepto de capital social los trabajos de cuatro grandes de la sociología: Emile Durkheim (1858-1917), quien como iniciador de los estudios sobre los “valores introyectados” remite a la socialización en creencias establecidas consensualmente; Karl Marx (1818-1883), quien con su idea de “solidaridad acotada” plantea que pueden existir sentimientos y principios emergentes en grupos que comparten una determinada situación –esto es, la conciencia para sí del proletariado–; George Simmel (1858-1918), quien analiza los “intercambios recíprocos” que subyacen a la interacción cara a cara, y Max Weber (1864-1920), quien estudia la racionalidad substantiva en las transacciones económicas y la confianza reforzable, traducidos en recompensas y sanciones particulares vinculadas a la membresía en grupos (Ramírez, 2005, p. 8).

En el trabajo de Lyda Judson Hanifa titulado “A story of achievement” (1916), aparece la primera aplicación moderna del término, donde se describe el capital social como

[...] esas sustancias tangibles (que) cuentan para la mayoría en las vidas diarias de la gente: denominadas buena voluntad, compañerismo, simpatía y relaciones sociales entre los individuos y las familias que integran una unidad social...si (un individuo entra) en contacto con su vecino y ellos con otros vecinos, habrá una acumulación de capital social, que puede satisfacer inmediatamente sus necesidades sociales y que puede tener una potencialidad suficiente para la mejora sustancial de las condiciones de vida en toda la comunidad (Judson, citado en Reyes, 2013, pp. 20-21).

Entre los autores que más recientemente han abordado el tema y contribuido al desarrollo del concepto de capital social se destacan, entre otros, el sociólogo francés Pierre Bourdieu, y los también sociólogos norteamericanos James Coleman, Robert Putnam, Ronald Burt, así como el antropólogo estadounidense John Durston. A continuación, se presenta una síntesis de sus aportes.

El capital social es considerado por Pierre Bourdieu (1999) como un recurso real o potencial que tienen origen en la pertenencia a una agrupación social y en las relaciones de intercambio que ello implica en cuanto a la inversión de tiempo y recursos. En este primer análisis, el capital social es entendido como un capital de relaciones cotidianas que pueden ser útiles dados los niveles de respetabilidad, aspecto fundamental para garantizar la confianza y el buen desempeño de la sociedad. En otros términos, postula la construcción deliberada de la sociabilidad o la pertenencia a un grupo por parte de individuos dotados de propiedades comunes y unidas por lazos permanentes y útiles con el objetivo de crear recursos asociados a la participación en comunidades y redes sociales.

Cuando en 1985 estableció la primera construcción de un concepto sobre el capital social, lo realizó con fundamento en renovar y ampliar las formas de comprensión y reflexión de las sociedades modernas. Para Bourdieu el capital social remite a la idea de recurso, es decir, a la posibilidad que las relaciones adquieran una materialidad tal que impliquen la formulación de un modo distinto de existencia o una realidad diferente a las conexiones circunstanciales entre individuos (Reyes, 2013, p. 326). El capital social está relacionado con recursos provenientes del grupo y es un mecanismo de reproducción de las clases sociales. Para Bourdieu, el capital social es una herramienta analítica que

permite contemplar las relaciones de poder y los conflictos generados por la distribución desigual de recursos, lo que ha conllevado relaciones estructurales de posiciones de dominación y dependencia. Critica la teoría de la acción racional, puesto que considera que los sujetos no son racionales ni conscientes maximizadores del costo-beneficio que suponen sus acciones (Freyre, 2013, pp. 106-107).

James Coleman analiza el capital social desde la perspectiva interaccionista de la acción social racional que sostiene que la acción social está fundada en interacciones entre actores y que estas generan una suerte de estructura para los participantes en ella. Así, más allá del actor aislado, la estructura social se constituye en un medio donde se desarrolla la acción. El valor de esos aspectos de la estructura social, de los que los actores sociales pueden hacer uso en la consecución de sus demandas e intereses, constituyen para Coleman el capital social. Los fenómenos sociales son explicados por la sumatoria de las interacciones realizadas por los individuos donde prima el cálculo racional en término de costo-beneficio, en la obtención del fin deseado (Freyre, 2013, p. 98).

Este autor enfatiza en el poder del capital social como vínculo entre actor y estructura, reconociéndolo como el conjunto de recursos socioestructurales que constituyen un activo en que el capital individual interactúa para reforzar las instituciones del capital social comunitario. El capital social corresponde entonces a un vínculo entre actor y estructura en donde las ventajas provenientes de rasgos de la estructura social son utilizadas por el actor para alcanzar sus fines, ya que estos establecen relaciones intencionadamente y continúan en ellas, siempre y cuando dicha relación siga proveyéndoles algún tipo de beneficio (Reyes, 2013, p. 23). El capital social también es identificado como un bien público, como el componente del capital humano que hace posible generar confianza y cooperación entre los miembros de una sociedad (Arriagada y Miranda, 2003, p. 14). Plantea que, como recurso presente en las relaciones sociales, el capital social permite a los sujetos alcanzar sus objetivos de acuerdo a sus intereses, puesto que la reciprocidad que suponen los vínculos sociales, los favores o dones, se traducen en diferentes formas de retribución según los distintos grados de confianza o cercanía de dichos vínculos.

Coleman hace hincapié en que varias de las formas del capital social tienen las características de los bienes públicos, al ser prácticamente imposible poder apropiárselos privadamente y al beneficiar no solo al contribuyente directamente, sino a todos los que participan de la misma estructura social (Ramírez, 2005). En su análisis, se preocupó por identificar los factores que dan nacimiento al capital social, concluyendo que todo aquello que hace a las personas menos dependientes atenta contra el capital social, como es el caso de la riqueza y la ayuda gubernamental.

Desde una perspectiva sociocultural, el sociólogo y politólogo norteamericano Robert Putnam, entiende el capital social como un depósito o reserva comunal, correspondiente a un conjunto de factores intangibles inmersos en una comunidad que hacen posible la cooperación y coordinación cuando de obtener beneficios mutuos se trata. El capital social haría referencia a "...aspectos de la organización social tales como la confianza, normas y redes que pueden mejorar la eficiencia de una sociedad al facilitar la acción coordinada en tanto que la reciprocidad y el compromiso cívico explican los diferentes niveles de desarrollo económico y democrático" (Freyre, 2013, pp. 98-99). Así, el capital social es visto por el autor como la interiorización de valores como confianza, solidaridad, reciprocidad y de la existencia de redes de compromiso que contribuyen a la formación de un importante tejido social y que históricamente se han venido acumulado por una sociedad a partir de la acción organizada de sus miembros.

El interés de Putnam es resaltar en su análisis la importancia que tiene la vida comunitaria de la sociedad civil en formas de organización asociativa, para lograr el fortalecimiento del desarrollo de una cultura cívica democrática, como manifestación del desarrollo del capital social. De ahí que estimara que las comunidades ricas en capital social y altamente cívicas, además de ser capaces de dotarse de mejores gobiernos e instituciones democráticas, también pueden impulsar con mayor fortaleza y vigor un crecimiento económico que a su vez implique el desarrollo social. En términos prácticos, plantea que el capital social es útil para el funcionamiento de las escuelas y los barrios, así como para la salud y la felicidad individual (Reyes, 2013, pp. 23-32). Para este autor, el vínculo social que tiende puentes entre individuos de diferente condición y que crea lazos en organizaciones



comunitarias, es el tipo de capital deseable de fortalecer en el propósito de resolver conflictos y construir sociedades más pacíficas y democráticas (Freyre, 2013, p. 103).

Mientras para Putnam el capital social es visto como una reserva comunitaria, para Coleman y Bourdieu es analizado desde el actor, al estar constituido por las ventajas que un individuo extrae o moviliza en función de sus intereses. Coleman y Putnam difieren en referencia a dónde buscar los elementos que definen el capital social (en los individuos o en la sociedad). Para el primero, el capital social consiste fundamentalmente en recursos insertos en la estructura de las relaciones sociales; para el segundo, el acento está puesto en la confianza, en las normas de reciprocidad y en el compromiso cívico, dimensiones relacionadas con los actores sociales. En este mismo sentido, Adler y Kwon (2000) y Nahapiet y Ghoshal (1998), consideran que los elementos generadores de capital social son principalmente las redes, las normas, las instituciones, la confianza y las creencias compartidas que como mecanismos de comprensión recíproca y de formación de significados compartidos, básicos para la colaboración, cumplen un papel de cohesión, sobre todo en la distribución de derechos y deberes sobre el aprovechamiento colectivo de los recursos.

Para el también sociólogo norteamericano Ronald Burt (1992, pp. 9-13), “el capital social son las relaciones que uno tiene con amigos, colegas y contactos más generales y mediante los cuales uno maximiza el capital financiero y humano que ya posee” (Ostrom y Ahn, 2003, p. 160). Así, la construcción de capital social parte de la capacidad de los actores para establecer diferentes relaciones fuera de su grupo de pertenencia. Las conexiones puentes que logran vincular a los individuos con grupos distintos, suponen una ventaja a la hora de obtener información –por ejemplo, acerca de posibilidades de trabajo–, pues el relacionarse con diversas personas posibilita un mayor número de contactos y por ende mejores posibilidades para el logro de objetivos de acuerdo con los intereses particulares. Para este autor, la construcción de capital social no parte del establecimiento de vínculos estrechos, sino de la capacidad de los actores para establecer diferentes relaciones fuera de su grupo de pertenencia.

John Durston, antropólogo social y consultor de la CEPAL, define al capital social como un recurso o cualidad de los conjuntos sociales,

enfaticando en el capital social comunitario al cual considera, no como un recurso individual, sino como una forma de institucionalidad social en donde los participantes plantean el bien común como objetivo, así este pueda no lograrse. Con respecto a los elementos que constituyen el capital social comunitario, señala que este está constituido por “normas, prácticas y relaciones interpersonales existentes y observables. Es la institucionalidad informal dentro y fuera de las organizaciones formales, a nivel de comunidad o sistema social más amplio, que determina cómo funcionan tales organizaciones en la práctica” (Durston, 1999, p. 104).

En un estudio realizado con comunidades campesinas en Guatemala, analiza la creación de capital social a partir de aspectos como la identidad compartida, memoria histórica, reducción de la represión, empoderamiento de las mujeres del campo e interacción de los campesinos con los promotores del desarrollo rural, pero sobre todo, destaca que “es posible crear capital social en una comunidad en un tiempo relativamente rápido, a partir de potenciar las redes sociales existentes, especialmente las relacionadas con vecindad y parentesco” (Freyre, 2013, pp. 100-101).

Desde la mirada neoinstitucional, Douglas North (1990) destaca que las instituciones son fundamentales para el fomento del capital social, en tanto que en ellas se producen y reproducen la confianza y la reciprocidad que son valores de relevancia para los intercambios productivos de la sociedad.

Desbordando el marco teórico de la economía neoclásica, en su obra *La comprensión del proceso de cambio económico* (2005) incorpora las creencias, el aprendizaje, la política y la historia como factores clave para el desarrollo. Así, para entender el cambio económico, North considera necesario estudiar los aspectos sociológicos y culturales, así como incorporar los aspectos cognitivos y antropológicos.

También en el campo de la economía, las teorías del capital social tienen un antecedente en el trabajo de Mark Granovetter (1973, 1985), quien sostiene la idea de que las interacciones sociales deben considerarse activos económicos importantes de los individuos y de los grupos. De ahí que el capital social puede ser considerado una forma particular de redes en las relaciones sociales, en donde la intensidad de los lazos entre miembro de una comunidad - débiles o fuertes - , confluyen de manera diferente a la esperada en

términos de la acción colectiva. Así, según Ostrom y Ahn, Granovetter, al igual que Putnam, centran su análisis “en las redes de interacción que los ciudadanos construyen alrededor de sí mismos y estudian cómo esas redes contribuyen a la transmisión de información y a la participación política” (Ostrom y Ahn, 2003, p. 191).

Desde la psicología social, autores como Robinson, Siles y Schmid (2003), definen al capital social como la simpatía de una persona o grupo hacia otra persona o grupo que puede producir un beneficio potencial, una ventaja o un tratamiento preferencial para otra persona o grupo de personas más allá del esperado en una relación de intercambio.

En el contexto latinoamericano, ha sido relevante el aporte del sociólogo argentino B. Kliksberg, líder de la gerencia social y pionero en las visiones alternativas de desarrollo, quien ve el capital social como una alternativa para superar la pobreza y enfrentar los problemas de inequidad y exclusión, situación en la que se halla gran parte de la población mundial; desde su mirada el capital social se constituye en una opción para confrontar las políticas neoliberales relacionadas con el favorecimiento del individualismo propio del capitalismo de libre mercado sobre el que se soporta la moderna sociedad globalizada. Considera que los elementos y valores de la propuesta del paradigma del capital social, traducidos en una ética basada en la solidaridad, la asociatividad y la conciencia cívica, permiten impulsar la autogestión, la participación popular y comunitaria, desarrollando y fortaleciendo las redes sociales (Kliksberg, 2002).

Por su parte, la también socióloga argentina Alicia Gutiérrez destaca que el capital social sería un

[...] conjunto de relaciones sociales que un agente puede movilizar en un momento determinado, que le puede proporcionar un mayor rendimiento del resto de su patrimonio... Además, son una fuente de poder y por ello constituyen algo que está en juego que se intenta acumular y por lo cual se está dispuesto a luchar... El capital social es un poder que exige inversiones permanentes, en tiempo, esfuerzo en otros capitales y que puede aumentar o disminuir, mejorando o empeorando las chances de quienes lo posean. Se funda en lazos permanentes y útiles, que se sostienen en intercambios, a la vez materiales y simbólicos (Gutiérrez, 2005, p. 13).

Por lo anteriormente reseñado, se hace evidente que el aporte de la perspectiva del

capital social consiste en que incorpora factores aparentemente diversos al marco de la acción colectiva como confianza y normas de reciprocidad, redes y formas de participación civil y reglas o instituciones tanto formales como informales; a su vez, en palabras de Elinor Ostrom: “ayuda a abordar la cuestión de cómo acelerar el desarrollo económico y la gobernabilidad democrática” (Ostrom y Ahn, 2003, p. 156). No obstante, de una parte dicho concepto a resultado disperso y ambiguo al haber sido cargado con pretensiones explicativas para casi todo fenómeno social, pero, de otra parte, a nivel interdisciplinario ha servido para identificar y sistematizar algunos de sus factores, temas o elementos comunes (Reyes, 2013, p. 27).

2. Redes sociales: entre el liderazgo social y el clientelismo político

El capital social y redes sociales son conceptos estrechamente relacionados que surgen a partir de la existencia de interacciones entre actores que se dan en el ámbito comunitario.

Las redes sociales se constituyen a partir de relaciones de intercambio recíproco de bienes y servicios que ocurren con regularidad, lo cual demanda un cierto nivel de horizontalidad, solidaridad y confianza entre los individuos que intervienen en la relación. Al ser producto de una construcción socio-histórica, no resulta fácil la creación de redes sociales a partir de la sola iniciativa estatal; por ello, las organizaciones de base resultan ser un elemento central en la estrategia de reproducción social, sobre todo en familias y comunidades con bajos recursos. En su investigación sobre la pobreza en Argentina, Alicia Gutiérrez (2007) identifica diferentes tipos de redes sociales:

- Redes de intercambio de reciprocidad indirecta especializada que se perciben entre pobres y no pobres. Al decir de Freyre, este tipo de relación que vincula verticalmente pobres y no pobres se constituye en la base para el capital político, pues se da entre actores provistos de recursos desiguales (2013, p. 108). Pueden manifestarse como redes egocéntricas, esto es, redes centradas en un individuo determinado.
- Redes familiares de intercambio diferido intergeneracional entre familias pobres. Son redes exocéntricas conformadas a partir de un grupo social, unidas por una relación



de cooperación donde lo característico es el intercambio de todos con todos teniendo como principio la “reciprocidad generalizada”, en donde las personas que centralicen las funciones de intercambio no son claramente distinguible (Lomnitz, 1978).

- Redes de reciprocidad generalizada que sustentan los nuevos pobres para asegurar recursos de allegados familiares cercanos, amigos o conocidos. Estas redes se establecen y sustentan en instituciones de tradición como el parentesco, el compadrazgo y la amistad masculina en donde la figura del vecino, pariente y amigo adquieren una importancia fundamental como fuente de apoyo (Lomnitz, 1978).
- Redes de resolución de problemas en el marco de políticas sociales que se articulan con redes clientelares. Se parte de reconocer que la operatividad del paradigma del capital social requiere del protagonismo de agentes externos a la comunidad – funcionarios públicos y profesionales– y de sus líderes locales en donde las familias de bajos ingresos intercambian su capital social colectivo por servicios públicos, ayuda y acompañamiento que favorece el capital político de sectores no pobres. En estos casos, las redes sociales no se dan entre sujetos semejantes e iguales, cuyos intercambios no están basados en la reciprocidad y la confianza, sino que, por el contrario, se reconoce la existencia de intereses, de conflictos y relaciones de poder. Este tipo de relaciones de reciprocidad vertical resultan ser contrarias a los intereses del capital social, porque al ser asimétricas, unen a personas de poderes desiguales que dan lugar a prácticas clientelistas (Durston, 1999, p. 110).

Las redes sociales suponen la existencia de intereses comunes y reflejan un sentimiento compartido de pertenencia a una colectividad en momentos socio-históricos determinados, expresando dinámicas de poder presentes en dichos contextos,

lo que da lugar a la emergencia de liderazgos. Estos liderazgos pueden fomentar la articulación de las relaciones sociales, pero también pueden constituirse en un factor de desarticulación de las mismas cuando priman intereses particulares que son políticamente aprovechados en forma de clientelismo¹.

El clientelismo da pie a la consolidación de círculos de poder o facciones al interior de las comunidades, lo cual limita su desarrollo, pues consecuencia de esta práctica es la promoción personal de muchos dirigentes locales por sobre el fortalecimiento del capital social, lo que se asociaría principalmente con liderazgos fuertes que vinculan un capital comunitario particular a un patrón de reciprocidad con rasgos autoritarios, político-partidistas, “amiguista” o de compadrazgo, que les permita la obtención de recursos o beneficios para sí y, secundariamente, para la comunidad que representan.

Por lo anterior, se hace necesario identificar los factores que posibilitan la transformación de un dirigente o líder en un agente local desinteresado que promueva el cambio y el desarrollo de su comunidad. Como elemento del capital social, el reconocimiento de los procesos de liderazgo ha dado como resultado la posibilidad de vincular los principios y conceptos del paradigma del capital social con las características que este recurso adquiere en la realidad cotidiana de las comunidades. De ahí que estudiosos del capital social coinciden en que un desafío a afrontar es la necesidad de empoderar a las organizaciones comunitarias y populares y la urgencia de regular las relaciones viciadas por la práctica clientelista que ha contribuido al fracaso de los programas para la superación de la pobreza (Miranda, 2003; Durston, 2005).

Los líderes pueden jugar un papel central en el desarrollo de entornos participativos y de colaboración dentro de las organizaciones.

En relación con su servicio, los líderes son reconocidos en su habilidad para generar y fortalecer sus compromisos con la comunidad y sus intereses. Poseen capacidad para escuchar tanto ideas, propuestas y consejos, como advertencias y críticas, que repercutirán en sus decisiones y acciones posteriores. Por la influencia y poder ejercido también se espera que desarrollen

¹“Clientelismo denota una categoría analítica para la investigación de relaciones informales de poder (Caciagli, 1997, p. 292) que sirven para el intercambio mutuo de servicios y bienes entre dos personas socialmente desiguales o entre dos grupos. Se trata de una relación diádica, en la cual una persona poderosa (el patrón) pone su influencia y sus medios en juego para dar protección o ciertas ventajas a una persona socialmente menos poderosa (el cliente) que le ofrece respaldo y servicios al patrón” (Schröter, 2010, p. 142).

destrezas para actuar, en ciertas circunstancias, de forma diferente a la sugerida por la comunidad para poder reconducir las opiniones o voluntades según su propio criterio o interés.

Según Reyes, entre los aspectos que han de destacarse en los líderes transformadores, se encuentran capacidades y aptitudes como el organizar, dirigir y promover la participación incorporando nuevos miembros y motivando el compromiso de toda la comunidad, fomentar la movilización de la conciencia sobre las necesidades y los recursos latentes, estimular intelectualmente y promover el desarrollo personal sirviendo de inspiración para la comunidad, respetar la disidencia, no reaccionar negativamente frente a la crítica, tener capacidad para enfrentar situaciones nuevas y sobre todo, responder al compromiso político expresado en el logro del bienestar colectivo de la comunidad por encima del interés personal (Reyes, 2013, pp. 28-59).

Cabe aclarar que más allá de sus liderazgos, un uso comunitario del concepto de capital social debe centrarse en llevar la vocería de los múltiples actores que integran las comunidades con el objetivo de descifrar las prácticas, dinámicas, redes y conexiones que ayudan a generar el capital social que permita movilizar recursos y oponer resistencia frente al orden social naturalizado, pues tal como lo señala Montero, el liderazgo comunitario es un proceso complejo de carácter activo, participativo y democrático que fortalece el compromiso con la comunidad, genera modos y modelos de acción asumiéndose como un servicio (Montero, 2004, p. 141).

3. Capital social: una estrategia contra la pobreza

En la primera década del presente siglo se privilegió una estrategia contra la pobreza centrada en el desarrollo humano sostenido, la movilidad social

y la potenciación de la gente, especialmente en aquellas con menores recursos. Así mismo se incentivaron nuevas formas de ciudadanía, vinculadas al acceso, al intercambio mediático y la mayor participación de la sociedad. Desde aquí se plantea al capital social como la oportunidad para educar y fortalecer las capacidades y los derechos de la sociedad civil y como una estrategia para lograr la equidad, superando la pobreza y fortaleciendo la participación ciudadana como estrategia (Stein, 2003).

En septiembre de 2000, en la Cumbre del Milenio de las Naciones Unidas, los líderes del mundo convinieron en establecer objetivos² y metas mensurables, con plazos definidos, para combatir la pobreza, el hambre, las enfermedades, el analfabetismo, la degradación del ambiente y la discriminación contra la mujer. El 25 de septiembre de 2015, la ONU aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible, y adoptó un conjunto de objetivos globales para erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos como parte de una nueva agenda de sostenibilidad ambiental. Dicha Agenda cuenta con 17 objetivos³, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de nuestras ciudades. Cada objetivo tiene metas específicas que deben alcanzarse en los próximos 15 años, para lo cual se requiere del compromiso de los gobiernos, el sector privado y la sociedad civil.

La misma ONU reconoce que para lograr el objetivo de acabar con la pobreza, el crecimiento económico debe ser inclusivo, con el fin de crear empleos sostenibles y de promover la igualdad. Los sistemas de protección social deben aplicarse para mitigar los riesgos de los países propensos a sufrir desastres y brindar apoyo para enfrentarse a las dificultades económicas.

²Los 8 ODM definidos por la ONU fueron en su orden: 1. Erradicar la pobreza extrema y el hambre; 2. Lograr la enseñanza primaria universal; 3. Promover la igualdad de género y la autonomía de la mujer; 4. Reducir la mortalidad infantil; 5. Mejorar la salud materna; 6. Combatir VIH/SIDA, paludismo y otras enfermedades; 7. Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente; 8. Fomentar una asociación mundial para el desarrollo.

³Los 17 ODS son: 1. Erradicar la pobreza en todas sus formas en todo el mundo; 2. Poner fin al hambre, conseguir la seguridad alimentaria y una mejor nutrición, y promover la agricultura sostenible; 3. Garantizar una vida saludable y promover el bienestar para todos para todas las edades; 4. Garantizar una educación de calidad inclusiva y equitativa, y promover las oportunidades de aprendizaje permanente para todos; 5. Alcanzar la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y niñas; 6. Garantizar la disponibilidad y la gestión sostenible del agua y el saneamiento para todos; 7. Asegurar el acceso a energías asequibles, fiables, sostenibles y modernas para todos; 8. Fomentar el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo, y el trabajo decente para todos; 9. Desarrollar infraestructuras resilientes, promover la industrialización inclusiva y sostenible, y fomentar la innovación; 10. Reducir las desigualdades entre países y dentro de ellos; 11. Conseguir que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles; 12. Garantizar las pautas de consumo y de producción sostenible; 13. Tomar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos; 14. Conservar y utilizar de forma sostenible los océanos, mares y recursos marinos para lograr el desarrollo sostenible; 15. Proteger, restaurar y promover la utilización sostenible de los ecosistemas terrestres, gestionar de manera sostenible los bosques, combatir la desertificación y detener y revertir la degradación de la tierra, y frenar la pérdida de diversidad biológica; 16. Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, facilitar acceso a la justicia para todos y crear instituciones eficaces, responsables e inclusivas a todos los niveles; 17. Fortalecer los medios de ejecución y reavivar la alianza mundial para el desarrollo sostenible (PNUD, 2015).



Más allá de la falta de ingresos y recursos para garantizar unos medios de vida sostenibles, la ONU considera que la pobreza es un problema de derechos humanos. Entre las distintas manifestaciones de la pobreza figuran el hambre, la malnutrición, la falta de una vivienda digna y el acceso limitado a otros servicios básicos como la educación o la salud, pero también la discriminación y la exclusión social, que incluye la ausencia de la participación de los pobres en la adopción de decisiones, especialmente de aquellas que les afectan.

Si bien en el discurso de la agenda internacional liderada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) desde inicios del siglo XXI, tanto el concepto de desarrollo como libertad y el de sostenibilidad han sido fuente de inspiración en el impulso a iniciativas de coordinación internacional para la erradicación de la pobreza extrema y la promoción del desarrollo, no se oculta la presencia de una permanente polaridad entre enfoques y aproximaciones opuestas, pues se trata de dos mundos que entran en contradicción: el que se construye “en torno a la agenda normativa de las Naciones Unidas y el de las presiones para profundizar un estilo insostenible de desarrollo... La correlación de fuerzas aún está claramente a favor del estilo dominante” (CEPAL, 2016, pp. 30-31). En la actualidad ante el duro panorama por la crisis ambiental y los tenues avances en materia de reducción de la pobreza extrema, cobran relevancia enfoques alternativos al desarrollo bajo lógicas de defensa de lo público y de legitimidad política.

Ahora bien, se distinguen cuatro formas básicas de capital, a saber:

1. El capital natural relacionado con los recursos naturales con que cuenta un país.
2. Capital material o construido: generado por el ser humano, que incluye infraestructura, bienes de capital, capital financiero, comercial, etc. El informe de desarrollo humano del PNUD (2002) planteará que el desarrollo tecnológico y sus transformaciones tienen enormes posibilidades de ayudar a erradicar la pobreza, reconociendo que para que esto se cumpla es necesario construir capital social e incrementar las capacidades institucionales.
3. Capital humano: se refiere a grados de nutrición, salud y educación de la

población, así como a la adquisición de habilidades mediante la formación inicial, la educación continuada y la experiencia laboral, de certificaciones profesionales de conocimientos y habilidades que contribuyen a aumentar la capacidad productiva del individuo.

4. Capital social: grado de confianza existente entre los actores sociales, normas de comportamiento cívico practicadas y su nivel de asociatividad. Tiene que ver con la creación, acceso y rendimiento de los recursos existentes en las redes y estructuras sociales (Kliksberg, 2002).

El capital social ha sido considerado como un importante recurso que puede ser utilizado para el propósito de reducir la pobreza. Estudiosos como Kliksberg (2002) otorgan a las dos últimas formas de capital una mayor importancia en el desarrollo económico y social de las naciones reconociendo que en estos campos se hallan las claves del progreso en lo tecnológico, la competitividad, el crecimiento sostenido, que directamente se traducen en buen gobierno y la estabilidad democrática. Los elementos y valores de la propuesta del paradigma del capital social, traducidos en una ética basada en la solidaridad, la asociatividad y la conciencia cívica, permiten impulsar la autogestión, la participación popular y comunitaria, constituyéndose como alternativa para superar los urgentes problemas sociales la pobreza y exclusión.

El capital social reconvertible en diferentes especies de capital político, permite inicialmente la acumulación de otras formas de capital y por ello, se constituye en la fuente de poder más importante, especialmente en su forma colectiva o comunitaria (Freyre, 2013, p. 112). La participación que construye y sostiene el capital social es un producto histórico del accionar de los propios ciudadanos que no pueden ser derivados desde instancias ajenas a la comunidad, por lo que la participación ciudadana en el diseño y ejecución de políticas públicas orientadas hacia la superación de problemas sociales estructurales como la pobreza, resulta determinante. De ahí la importancia de crear las condiciones para que todos los miembros de la sociedad puedan “hacerse oír”, para poder participar efectivamente de los espacios de poder y decisión, pues el desarrollo solo será posible y

sostenible en la medida en que la sociedad o los grupos sociales participan en los diseños de esos procesos y se incorporan a él como actores y no como simples espectadores. A partir de 1996, los informes mundiales de desarrollo humano integran formalmente el concepto de capital social para demostrar con argumentos que los procesos económicos son sostenibles y dinámicos, siempre y cuando se cuente con una infraestructura o trama social que facilite que las capacidades de los individuos puedan efectivamente ponerse en juego (Reyes. 2013, pp. 6, 17).

El capital social no puede ser visto como ajeno a las características propias de la cultura, pues si bien la población pobre no tiene riquezas materiales, sí disponen de cierto bagaje cultural que puede ser potenciado a través del uso de los saberes acumulados, los modos de vincularse con la naturaleza y las capacidades para la autoorganización. Las capacidades o competencias para la movilización de recursos por parte de un grupo o comunidad, en torno a la que convergen los procesos de liderazgo y empoderamiento, así como la disponibilidad de redes de relaciones sociales, la tendencia a la asociatividad y el carácter horizontal de las relaciones, se constituyen en potencialidades del capital social. “La salvación ha empezado por la base”, afirma Morin (2011), al plantear la necesidad de deshacernos de orientaciones dualistas (globalización - desglobalización) como únicas alternativas para comprender la realidad social. Una nueva mirada de la globalización daría una nueva viabilidad a la economía local y regional⁴.

Al mismo tiempo, las relocalizaciones y la reordenación territorial de las actividades deberían ir acompañadas de una democracia participativa local y regional, así como de la instauración de una política de civilización que revitalice la convivencia y regenere las solidaridades. También se aboga por la involución que impulse la comunidad autónoma, en donde las personas atiendan a sus necesidades interiores, que se fomenten las aptitudes para entender a los demás y la necesidad de conservar el conocimiento y las prácticas heredadas del pasado y que el individualismo propio del capitalismo vigente se ha encargado de minar.

4. Repensar la participación de la ciudadanía en el ámbito local

Se hace necesario revisar el concepto de participación ciudadana en las administraciones locales que permita nuevas formas de relación entre la administración y la ciudadanía compatibles con los nuevos tiempos. El fortalecimiento de los procesos autogestionarios por parte de las comunidades, exige replantear la participación ciudadana en el ámbito local e impulsar nuevas prácticas de innovación social, es decir, relaciones sociales de carácter colaborativo orientadas hacia el servicio público.

Giddens (2000), Bauman (2003) y Beck (2002), explican la emergencia en estas últimas décadas de un escenario marcado por incertidumbres, discontinuidades, nuevos referentes de identidad (lógicas de reconocimiento), nuevas vulnerabilidades, otros ámbitos creativos, que reestructuran los espacios de socialización. En este sentido, Parés señala que vivimos una nueva época, particularmente desde la crisis económica y financiera de 2008 que marcó el punto de quiebre. No obstante, reconoce que “la crisis no es únicamente económica, sino que tiene una dimensión social importante y que ha devenido, al mismo tiempo, una crisis política, a partir de un distanciamiento creciente entre la ciudadanía y las instituciones públicas” (Parés, 2017, p. 10).

Subirats et al., hacen énfasis en que frente a la erosión histórica de las bases cooperativas de la sociedad producto del avance del paradigma binario Estado-mercado, y dadas las aceleradas dinámicas de globalización y transición digital,

Lo común resuena como un espacio de protección nacido en la cotidianidad de las personas, desde sus necesidades e incertidumbres, buscando lógicas de autogobierno y autogestión para crear bases materiales y emocionales de existencia humana ... Lo común “conduce también a alterar la escala territorial: del ámbito nacional a la realidad de las ciudades. Cada vez más el reto consistirá en saber mantener nuestras sociedades abiertas (frente a reacciones de cierre xenófobo) y al mismo tiempo protegidas (frente a lógicas globales vulnerabilizadoras)” (Subirats, Gomà y Blanco, 2018, pp. 18-19).

⁴Se dinamizaría la alimentación de proximidad, las artesanías y los comercios de barrio, las huertas en la periferia de la ciudad, las comunidades locales y regionales. La recuperación de los servicios sanitarios, escolares y postales de proximidad, la revitalización de los pueblos, donde volverían a instalarse cafés, panaderías y tiendas de ultramarinos, son procesos que rehumanizarían el mundo rural (Morin, 2011, p. 35).



En su obra *Estado de crisis*, Bauman y Bordoni (2016) enfatizan en la crisis del modelo democrático actual que se traduce en una crisis de confianza hacia los líderes escogidos y su ineptitud e incapacidad para gobernar, además por la prevalencia del individualismo⁵ que termina por minar los intentos de acción colectiva y trivializa los procesos democráticos.

En las dos últimas décadas se ha venido configurando un nuevo paradigma de la administración pública conocido como “la nueva gobernanza”, en el que nuevas complejidades de una ciudadanía más urbana, heterogénea y dinámica exigen “la construcción de redes de políticas públicas y mecanismos de interacción social que permitan enfrentar la complejidad de nuestras sociedades actuales” (Hernández, 2017, p. 343). Se trata de un enfoque mixto fundamentado en la negociación y deliberación con diferentes actores sociales donde “los individuos no se considerarán meros beneficiarios pasivos o clientes de servicios públicos, sino sujetos de derechos sociales y, por lo mismo, ciudadanos plenos e involucrados en la vida pública” (p. 344). En este nuevo escenario para la gestión pública se hace necesaria una ciudadanía activa, empoderada y protagonista de los procesos de desarrollo local.

En este mismo sentido, Luis Fernando Aguilar enfatiza en que esta “nueva gobernanza”, debe ser

[...] menos jerárquica y menos de mando y control, en la que las ideas, las acciones y los recursos de las organizaciones económicas y sociales son más influyentes con modos y grados de involucramiento más directo, que van más allá de los instrumentos tradicionales de la participación ciudadana, tales como el voto, la contribución fiscal, la opinión pública (Aguilar, 2014, p. 16).

Lo anterior le ha implicado al Estado la implementación de estrategias de acercamiento a la ciudadanía como el gobierno abierto⁶ y políticas de apertura de datos.

No obstante, la emergencia de estas nuevas herramientas de vinculación entre el Estado y la ciudadanía, no se puede desconocer, tal como lo

plantea Subirats, quien afirma que la aplicación del modelo socioeconómico predominante (de orientación hacia el mercado) termina por imponerse sobre el interés público y las lógicas de legitimidad política y que, frente al acelerado proceso de urbanización, las administraciones locales se encuentran presionadas por entramados de subordinación y “no se sitúan en la centralidad del reparto de recursos públicos de poder; no se sitúan en el núcleo de los regímenes de bienestar y transición ecológica. Los Estados pesan demasiado” (Subirats, 2018, p. 19).

De ahí que frente a esta realidad que impone la economía global y la poca eficacia de las políticas de descentralización gubernamental, se hace necesario además un rediseño institucional que replantee los marcos institucionales que orientan la gestión de colectivos híbridos como los existentes hoy en la sociedad, estimular en las comunidades el fortalecimiento del capital social a través de sus factores relacionales como la confianza, la creatividad, la cultura e identidad y la resiliencia.

Conclusiones

Desde el punto de vista conceptual, un tanto ambiguo resulta el balance con respecto a las potencialidades y limitaciones del capital social derivado de las relaciones e interacciones establecidas entre los diversos actores locales, pues mientras para algunos autores este podría favorecer la actuación de una ciudadanía activa, así como potenciar los recursos de las comunidades, para otros, por el contrario, el capital social contribuiría a fomentar relaciones que marginan favoreciendo una ciudadanía desigual.

Desde la perspectiva crítica expuesta por Salazar (1993) y Ramírez (2005), el capital social ha sido considerado un dispositivo “economicista” que tiene la desventaja de individualizar otras categorías sociales como la confianza, solidaridad y cohesión, al convertirlas en factores productivos y ponerlas al servicio de los poderes fácticos como mecanismos de control social. De ahí que el capital social sea considerado como una vaga categoría, cómplice del proyecto neoliberal y políticamente inconsecuente

⁵Frente al fenómeno del individualismo, también Giddens enfatiza que “vivimos con un grado de individualización y heterogeneidad mucho mayor... Hay un proceso de desinstitucionalización de la sociedad. En este sentido, las categorías que las administraciones utilizan para clasificar a los grupos sociales (ciudadanía, jóvenes, ancianos...) ya no son funcionales, porque dentro de cada una de estas categorías la diversidad es enorme” (Giddens, 2000, pp. 10 -11).

⁶Según Oszlak, los supuestos que hacen posible hablar de gobierno abierto están relacionados con: “1) en la actualidad, la tecnología disponible hace posible una comunicación fluida y una interacción de doble vía entre gobierno y ciudadanía; 2) en la medida en que el gobierno abra esos canales de diálogo e interacción con los ciudadanos, podrá aprovechar su potencial contribución al proceso de gestión estatal; y 3) si la ciudadanía aprovecha la apertura de esos nuevos canales participativos, podrá colaborar activamente con la gestión de gobierno, promoviendo de este modo los componentes deliberativos y participativos de la democracia” (Oszlak, 2013, p. 6).

con un discurso comprometido con las visiones alternativas de desarrollo, o simplemente una moda impuesta desde instituciones internacionales como Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En este sentido, consideran que el capital social genera algunas consecuencias negativas como las excesivas demandas sobre los miembros del grupo, restricciones en cuanto a la libertad individual, la existencia de normas que impiden a sus miembros perseguir objetivos por encima del nivel del grupo y la exclusión de quienes no pertenecen al grupo, etnia o comunidad.

Autores como Portes (1999) y Reyes (2013), plantean algunos efectos negativos asociados al capital social, como el retiro de la esfera pública en la regulación de la reproducción social con el consecuente incremento del accionar de las asociaciones privadas. Otras consecuencias negativas pueden relacionarse con xenofobia o exclusión de los extraños, reclamos excesivos a los integrantes del grupo, restricciones a la libertad individual, y normas niveladoras hacia abajo que generan subordinación y perpetúan los problemas a los que se pretende dar solución. También se sostiene que el capital social puede ser en ocasiones disfuncional y contraproducente, dado que los beneficios asociados a la solidaridad pueden representar para la persona excesivas presiones, incluso restricciones de la libertad personal, mientras a escala comunitaria lleva a fortalecer la cohesión de grupo en detrimento de los extraños, el interés público o la fragmentación social.

En este mismo sentido, la promoción personal de muchos dirigentes locales por sobre el fortalecimiento del capital social, da pie a la consolidación de relaciones políticas clientelistas que permite la obtención de recursos o beneficios, principalmente para los líderes, y secundariamente para la comunidad que representan, por lo cual se puede concluir que los lazos fuertes que supone el capital social no siempre se traducen en beneficios para los individuos.

No obstante las visiones negativas sobre el capital social, es indiscutible reconocer las innumerables potencialidades del capital social, tal como lo referencian reconocidos autores (Putnam, Coleman, Bourdieu, Durston, North, Ostrom, Kliksberg) quienes coinciden en verlo como un elemento fundamental en la gestión de

las economías locales y nacionales, un instrumento válido y provechoso para enfrentar los temas de desarrollo, pobreza y crisis de gobernabilidad de un Estado que debe entregar su responsabilidad a otros actores sociales.

Desde la misma postura crítica favorable al capital social, se rescata su utilización como una forma de resistencia, ofreciendo una relectura del concepto y situándose al servicio de la participación ciudadana, la organización civil y del saber popular. En el marco de esta opción se desarrollan propuestas alternativas que abogan por el uso de las teorías del capital social como ámbito de reflexión adecuado para fundamentar y abordar una serie de problemáticas sociales contemporáneas. Desde esta postura se asume que el capital social está orientado a generar mayores capacidades y oportunidades en personas, asociaciones, grupos y comunidades para enfrentar diversas formas de dominación y dependencia que puedan provenir del Estado, del mercado o de empresas financieras.

Corroboran lo anterior los resultados de los estudios de caso aportados por Kliksberg (2002) para América Latina, que lo llevan a concluir que cuando aumenta la participación democrática y se dispersa el poder político entre el conjunto de la población, mejoran los indicadores del desarrollo social, pues los gobiernos tienden a responder más cercanamente a las necesidades de la mayoría de la población. También, que el capital social ayuda a trascender las relaciones conflictivas y competitivas para conformar relaciones de cooperación, por lo que se constituye en ahorrador de conflictos potenciales limitando el pleitismo. En síntesis, el capital social y la cultura se constituyen en alternativas viables en el objetivo de encontrar otras vías que permiten superar las visiones convencionales y economicistas del desarrollo.

Frente a las dimensiones que hacen parte del capital social, particularmente la confianza institucional y el control social a la gestión, se hace necesario reconocer que nos encontramos con una nueva realidad, en una nueva época en donde resulta imperativo revisar el modelo de participación ciudadana en el mundo local. Lo anterior pone de relieve la urgencia de repensar las relaciones entre la administración y la ciudadanía en diferentes ámbitos, para enfrentar los nuevos retos que se presentan. Se ha producido un claro aumento de la desconfianza de la ciudadanía hacia las instituciones públicas en general y hacia los órganos de representación de la ciudadanía



como partidos, movimientos políticos y cámaras legislativas en particular.

De ahí que las administraciones locales, por estar cerca de los ciudadanos, pasan a ser actores de primer orden y la ciudadanía se torna más exigente al reclamar de las instituciones públicas la resolución de sus demandas como servicios de calidad. Por lo que se abren paso lógicas de acción colectiva y alternativas políticas más innovadoras que fortalecen las capacidades de autogobierno a través de tejido comunitario que vehicula prácticas de solidaridad y reciprocidad y fortalece la estrategia de coproducción de políticas públicas.

Referencias

- Aguilar, L.F. (2014). Las dimensiones y los niveles de la gobernanza. Cuadernos de Gobierno y Administración Pública, 1(1), 11-36.
- Arriagada, I y Miranda, F. (2003). Capital social: potencialidades analíticas y metodológicas para la superación de la pobreza. Santiago: CEPAL.
- Beck U.(2002). Hijos de la Libertad. México: Fondo de Cultura Económica.
- Bauman (2003). Modernidad líquida. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica
- Bauman Z. y Bordoní C. (2016) Estado de Crisis. Barcelona: Paidós
- Bourdieu, P. (1999), La miseria del mundo. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). Horizontes 2030: la igualdad en el centro del desarrollo sostenible. Santiago: CEPAL.
- Durston, J. (1999). Construyendo capital social comunitario. Revista de la CEPAL, (69), 103-118.
- Durston, J. (2000). Capital social: parte del problema, parte de la solución. Su papel en la persistencia y en la superación de la pobreza en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.
- Durston, J. (2005). Superación de la pobreza, capital social y clientelismos locales. Santiago: CEPAL.
- Durston, J. (2006). Nuevas exclusiones en la complejidad social contemporánea: Un comentario desde el paradigma del capital social. Revista Mad, No. 14, 4-7.
- Freyre, M. L. (2013). El capital social. Alcances teóricos y su aplicación empírica en el análisis de políticas públicas. Ciencia, docencia y tecnología, 24(47), 95-118.
- González, R. (2009). Capital social: una revisión introductoria a sus principales conceptos. Revista latinoamericana de ciencias sociales, 7(2), 1731-1747.
- Giddens (2000). Un mundo desbocado. Los efectos de la globalización en nuestras vidas Madrid, Taurus.
- Gutiérrez, A. (2005). Acerca de la noción de capital social como herramienta de análisis. Revista Perspectiva, (2), 7-26.
- Gutiérrez, A. (2007). Pobre, como siempre. Estrategias de reproducción social en la pobreza. Córdoba: Ferreyra Editor.
- Gutiérrez, A. (2008). El capital social en la pobreza: apuesta, medio y resultado de luchas simbólicas. En P.I. Pavcovich, D.P. Truccone (eds.), Estudios sobre pobreza en Argentina. Aproximaciones teórico metodológicas. Córdoba: Editorial Universitaria Villa María.
- Hernández, J. (2017). Gobernanza abierta a nivel local: teoría y práctica en América Latina. En Desde el gobierno abierto al Estado abierto en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL.
- Klikhsberg, B. (2002). Capital social y cultura, las claves olvidadas del desarrollo. Foro Internacional XLII, (169), 454-496.
- Lomnitz, L. (1978). Cómo sobreviven los marginados. México: Siglo XXI.
- Miranda, F. (2003). Movilización comunitaria y dinámicas clientelares: el impacto de programas públicos en una comunidad campesina. Santiago: CEPAL.
- Montero, M. (2004). Introducción a la psicología comunitaria. Buenos Aires: Paidós.
- Morin, E. (2011). La Vía: para el futuro de la humanidad. Barcelona: Paidós
- North, D. C. (1990). Institutions, Institutional Change and Economic Performance. Cambridge: Cambridge University Press.
- North, D. C. (2005). Understanding the Process of Economic Change. Princeton: Princeton University Press.
- PNUD -Objetivos de desarrollo del milenio. Departamento de asuntos económicos y sociales. Recuperado de <https://www.un.org/development/desa/es/millennium-development-goals.html>
- PNUD. Objetivos de desarrollo sostenible. Recuperado de https://www.unv.org/sites/default/files/UNV%20QA%20on%20SDGs_web_S.pdf
- Ostrom, E. y Ahn, T.K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. Revista Mexicana de Sociología, 65(1), 155-233.
- Oszlak, O. (2013). Gobierno abierto: hacia un nuevo paradigma de gestión pública. S.L: Red GEALC.
- Portes, A. (1999). Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna (pp. 243-266). Buenos Aires: Fondo de Cultura

Económica.

- Parés, M. (2017). Repensar la participación de la ciudadanía en el mundo local. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Premat, C. y Loscos, E. (2013). Redes, capital social y Desconexión: una aproximación metodológica a la construcción de las solidaridades actuales. Barcelona: Documentos CIDOB.
- Ramírez, J. (2005). Dimensiones y características del capital social en Guadalajara. México: Universidad Iberoamericana.
- Reyes, M. I. (2013). Liderazgo comunitario y capital social: una aproximación desde el campo bibliográfico. Barcelona: UAB.
- Robinson, L., Siles, M. y Schmid, A. (2003). El capital social y la reducción de la pobreza: hacia un paradigma maduro (pp. 51-114). Santiago: CEPAL.
- Salazar, G. (1993). De la participación ciudadana: capital social constante y capital social variable (Explorando senderos trans-liberales). Propositiones, 28. Santiago: Ediciones SUR.
- Schröter, B. (2010). Clientelismo político: ¿existe el fantasma y cómo se viste? Revista Mexicana de Sociología, 72(1), 141-175.
- Subirats, J., Gomà, R. y Blanco, I. (2018). El nuevo municipalismo: derecho a la ciudad y comunes urbanos. Nueva Época, (20).
- Stein, R.H. (2003). Capital social, desarrollo y políticas públicas en la realidad latinoamericana. Unidad de Políticas Comparadas (CSIC) (Documento de Trabajo 03-05). Universidad de Brasilia. Recuperado de <http://iesam.csic.es/doctrab2/dt-0305.pdf>
- Zambrano, A. (2004). Liderazgo para el empoderamiento comunitario. Temuco: Universidad de la frontera.

Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión

Public-private partnership as tools of collaborative governance. Notes for discussion and challenges for their management

Ana Verónica Polack 

Universidad Militar Nueva Granada

anapolack@gmail.com

Sergio Martínez Silva 

Universidad Nacional de Colombia

samartinezsilva@gmail.com

Cesar Alejandro Ramírez Chaparro 

Pontificia Universidad Javeriana

cesaler@gmail.com

Resumen

Las asociaciones público-privadas (APP) son instrumentos de acción pública que emergen en el contexto de la introducción de mecanismos de mercado en la gestión pública; sin embargo, en los últimos años han sido resignificadas en términos de la gobernanza colaborativa que implica la discrecionalidad compartida de decisiones y recursos entre gobiernos, actores privados y organizaciones de la sociedad civil. El desafío actual es, por lo tanto, comprender el lugar de las APP en este nuevo contexto del gobierno y reconocer los retos para su gestión relacionados con la complejidad, la transparencia, el rol de los actores gubernamentales, la relación con los actores privados, así como las implicaciones democráticas de su uso.

Palabras clave: Gobernanza colaborativa, asociaciones público-privadas, contratación pública, gestión pública, instrumentos de acción pública.

Abstract

Public-private partnership (PPP) as tools of public action emerges in New Public management reforms. Over the past of decade has emerged collaborative governance to replace managerial modes of policy making this new context reframes this tool. This mode of governance brings multiple Stakeholders together –public agencies, private actors and civil society organizations- in consensus-oriented decision making. The currently challenges are to understand the place of PPP in this new context and aware the risks for their management related with their complexity, transparency, the role of key actors, and the democratic implications in their application.

Keywords: Collaborative governance, public private partnerships, public contracting, public Management, tools of government.

Artículo: Recibido el 27 de septiembre de 2019 y aprobado 14 de noviembre 2019.

Cómo citar este artículo:

Polack, A., Martínez, S., & Ramírez Chaparro, C.A. (2019). Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa: apuntes para el debate y retos para la gestión. *Reflexión Política* 21(43), pp. 171-183 doi: 10.29375/01240781.3730

Introducción

En los últimos años se ha observado una tendencia en América Latina hacia la creación de arreglos institucionales para profundizar la cooperación público-privada en procesos de política pública, lo que implica alianzas entre actores gubernamentales, empresas privadas y organizaciones sociales para la construcción de agendas, la toma de decisiones y la gestión de proyectos de interés común, entre otros aspectos.

Entre las posibilidades abiertas por esta cooperación, resaltan los marcos legales definidos en América Latina para la utilización de las Asociaciones público-privadas (APP) como mecanismos para permitir la participación de financiación privada en proyectos de interés colectivo. Estos instrumentos son, en esencia, nuevos mecanismos contractuales que se presentan como una alternativa frente a las falencias de las concesiones tradicionales en la construcción, operación y mantenimiento de infraestructura. Esta solución ofrecería algunas ventajas asociadas a la mayor disponibilidad de recursos –financieros, principalmente-, la capacidad de gestión del sector privado, así como la oportunidad de innovación y una distribución más adecuada de riesgos entre los socios involucrados en el proceso.

En este documento, propondremos que las APP corresponden al tipo de instrumentos de gobierno indirecto que caracterizan las prácticas de gobernanza colaborativa, cuyos principales rasgos analizamos en primera instancia. A continuación, presentaremos las características esenciales y el ciclo de funcionamiento de las APP; y terminaremos con una revisión de los principales hallazgos de la literatura especializada sobre los retos para el proceso de gobierno que sobrevienen de la utilización de este tipo de instrumentos.

Gobernanza colaborativa

El debate teórico sobre gobernanza aparece en el contexto de una agenda interdisciplinaria de investigación sobre orden, desorden, eficiencia y legitimidad, la cual reconoce la tendencia hacia la hibridación de modos de control y coordinación social que caracterizan hoy a los procesos de gobierno (Levi-Faur, 2011). Sociedades y gobiernos enfrentan problemas cuya complejidad y amplitud exceden las capacidades de comunidades, corporaciones e individuos. Los gobiernos pueden afrontar estos asuntos públicos solo si desarrollan capacidades para trabajar colectivamente con otros gobiernos y actores no gubernamentales (Wu, Ramesh, Howlett y Fritzen, 2017).

Esta evolución hacia una gestión plural de asuntos públicos provoca una transformación de los principios que orientan el diseño y gestión de las políticas públicas, que empiezan a caracterizarse por la combinación de principios jerárquicos, mecanismos de mercado y la progresiva extensión de redes de políticas que involucran activamente a prestadores de servicios, academia, organizaciones sociales y ciudadanos en la coproducción y materialización de decisiones públicas.

En este sentido, la colaboración es tanto una necesidad como una oportunidad para transformar procesos de política pública a partir de la incorporación de visiones, recursos y capacidades de estos actores situados fuera de las fronteras del Estado. Este tipo de prácticas pueden caracterizarse como expresiones de “Gobernanza colaborativa”, entendida como la búsqueda de objetivos públicos por medios que incluyen compartir la discrecionalidad y articular esfuerzos con productores fuera del gobierno (Donahue y Zeckhauser, 2011).

La colaboración involucra diferentes dimensiones (Wanna, 2008). Puede implicar cooperación para construir comunidad y alinear actividades entre actores participantes de un proceso. Se refiere igualmente al proceso de negociación que requiere preparación para asumir compromisos y hacer concesiones. La colaboración supone roles de supervisión y coordinación. Involucra poder y coerción



para forzar resultados o imponer las propias preferencias sobre otros, con o sin su aprobación. Hacia el futuro implica la posibilidad de adquirir compromisos, anticipar comportamientos, planear y prepararse para alinear actividades comunes. En el ámbito individual requiere desarrollar motivaciones internas y compromisos personales en torno a proyectos, propósitos organizacionales u objetivos estratégicos.

Sin embargo, estas dimensiones no son necesariamente complementarias; en cambio pueden ser contradictorias, como se observa en la gestión de los instrumentos basados en estos principios de gestión colaborativa. La colaboración no surge espontáneamente y los intereses privados y públicos no siempre están alineados en procesos de política pública. Los instrumentos de gobierno basados en principios colaborativos ofrecen ventajas indudables, al tiempo que plantean complejos retos para su gestión.

Las Asociaciones Público-Privadas como instrumentos de gobernanza colaborativa

La colaboración público-privada puede tomar forma en el marco de arreglos institucionales para la co-producción de decisiones sobre asuntos de interés público, empresas mixtas, o a través de diferentes mecanismos contractuales de largo plazo orientados al financiamiento privado en el desarrollo de infraestructura, entre otras posibilidades. Este último caso, denominado Asociaciones Público-Privadas¹ incluye diferentes modalidades de contratos del tipo DFBO (diseñar, financiar, construir, operar) o BOOT (construir, poseer, operar y transferir); sin embargo, la legislación adoptada en América Latina está basada fundamentalmente en las características de los contratos PFI –Private Finance Initiatives- desarrollados en Gran Bretaña a comienzos de los años 90.

Las APP incorporan financiamiento privado en el desarrollo de infraestructura productiva y social con el propósito de ofrecer una mejora significativa en la calidad de los servicios relacionados, y/o extenderlos hacia zonas con coberturas deficientes.

Pese a las diferencias entre los marcos legales adoptados en la región, los rasgos esenciales de las APP son (Ramírez, 2012; Hinojosa y D’Medina, 2015; De la Torre y Rudolph, 2015):

- A través de un mecanismo contractual de largo plazo; el sector público encarga a un privado el diseño, financiamiento, construcción, mantenimiento y operación de una infraestructura privada o social².
- Los términos de esta relación contractual aseguran una mejor distribución de riesgos que las concesiones “tradicionales”, al transferir al sector privado algunos riesgos antes asumidos por el sector público.
- Las organizaciones públicas contratantes establecen las condiciones y niveles de disponibilidad, y desempeño de los servicios contratados, a partir de los cuales se determina la remuneración a los privados.
- La remuneración de inversiones y el financiamiento de los servicios implicados puede provenir de pagos diferidos por el gobierno, retribuciones de usuarios – por ejemplo, a través de peajes- o una combinación de ambos. En casos de infraestructura productiva, el usuario final suele asumir una parte mayoritaria de los costos, lo que podría suponer una menor carga sobre los contribuyentes (De la Torre y Rudolph, 2015).
- Los privados pueden presentar propuestas no solicitadas, que tendrán procedimientos de aprobación y estructuración diferentes de aquellas de iniciativa pública. Las APP por lo tanto, fomentan la iniciativa privada y generan un margen mayor de discrecionalidad compartida entre sector público y actores privados.

La adopción de Asociaciones Público-Privadas está fundada en el reconocimiento de las ventajas de la participación privada en el desarrollo de proyectos de interés público, particularmente de aquellos relacionados con la construcción de infraestructura pública (Donahue y Zeckhauser, 2011).

El argumento central para su promoción es que permiten incorporar recursos privados que compensan la falta de recursos provenientes de presupuestos públicos. Las APP permiten incrementar los niveles globales de inversión en infraestructura al tiempo que evitan el aumento de la deuda pública, particularmente en proyectos que implican altos niveles de remuneración por los usuarios. Por otra parte, el reconocimiento de una

¹Public-Private Partnership –PPP-.

²En Colombia, el artículo primero de la ley 1508 de 2012 las define como “(...) un instrumento de vinculación de capital privado, que se materializa en un contrato entre una entidad estatal y una persona natural o jurídica de derecho privado, para la provisión de bienes públicos y de sus servicios relacionados, que involucra la retención y transferencia de riesgos entre las partes y mecanismos de pago, relacionados con la disponibilidad y el nivel de servicio de la infraestructura y/o servicio”

mayor productividad del sector privado junto con los términos establecidos en la relación contractual, asegura una mejor distribución de riesgos, así como mayor eficiencia y rapidez en comparación con otras alternativas. Finalmente, las APP están basadas en una distribución más eficiente de roles entre los “socios”. El sector privado tiene mejor información, experiencias y capacidades para el desarrollo y operación de infraestructura, mientras que el sector público conserva las competencias de regulación, se asegura de la selección adecuada de los proyectos que deben desarrollarse bajo esta modalidad y vigila el respeto de los términos contractuales tanto en la construcción como la operación de la infraestructura.

Retos para la gestión de APP

La coproducción de políticas públicas, y en especial la elección de APP como instrumento para gestión de proyectos públicos, tiene la expectativa de transmitir un perfil pragmático y efectivo a los gobiernos contemporáneos, mediante esquemas que buscan sincronizar medios privados, propósitos públicos y efectividad en la acción gubernamental. La promoción de las APP en América Latina, a menudo enfatiza las potencialidades de la participación privada en proyectos públicos, resaltando ventajas comparativas en términos de financiación, eficiencia, calidad y experiencia frente a otras formas de gestión de proyectos de infraestructura pública. No obstante, la gestión de APP implica afrontar distintos tipos de riesgos propios de las relaciones de agencia.

La vida en sociedad se desarrolla a partir de una compleja trama de relaciones que implican dos tipos de participantes: el principal, aquella parte que cuenta con un requerimiento que debe ser atendido, y el agente, quien tiene la tarea de servir ese requerimiento (Donahue & Zeckhauser, 2011). Estas relaciones de delegación o agencia suponen la priorización de los intereses del principal durante su desarrollo, aunque puedan alejarse en mayor o menor medida de los intereses del agente³. En situaciones donde los intereses divergen, el agente cuenta con incentivos para obtener mayor beneficio de la relación, aprovechando su conocimiento y posición privilegiada en el desarrollo del servicio que le ha sido encomendado. En consecuencia,

el principal está en la necesidad de adoptar mecanismos y procesos que le permitan controlar y monitorear las acciones del agente, e incluso así, no siempre estará en la capacidad de determinar cuál es el mejor curso de acción para avanzar de acuerdo con sus intereses (Donahue & Zeckhauser, 2011).

Una APP constituye una relación de agencia en la que el gobierno funge como principal, y el inversor privado es comisionado para el diseño, ejecución y gestión de un proyecto de inversión a largo plazo, transfiriéndole la responsabilidad de entrega de bienes o servicios públicos, vinculando el retorno y utilidad de la inversión al desempeño sostenido y de alta calidad del proyecto. Las características de esta forma contractual exigen diseños institucionales y organizacionales distintos al de formas para provisión de servicios como el outsourcing, o las organizaciones públicas, en las que se enfatiza el control y producción de información sobre insumos y recursos de los operadores (World Bank, 2015).

Por sus características, las APP son instrumentos de política de larga duración, complejos institucionalmente, con alto grado de visibilidad y poca automaticidad en su implementación. Lograr de manera efectiva que el inversionista privado asuma riesgos y responsabilidades durante el desarrollo del proyecto exige el desarrollo y consolidación de capacidades que permitan la coordinación y negociación entre intereses de los actores involucrados: gobierno, inversionistas privados, y usuarios actuales y futuros (De la Torre & Rudolph, 2015), monitoreo sobre calidad de los productos y resultados esperados, y la gerencia sobre garantías de cumplimiento (World Bank, 2015).

Al observar en la gráfica 1, la experiencia regional frente a la estructuración e implementación de proyectos APP, se puede notar cómo en la última década se han estructurado más de 100 iniciativas de este tipo al año, con una inversión no menor a los 15 billones de dólares por año (World Bank Group, 2019). En este mismo sentido, el BID sostiene que “las inversiones en infraestructura mediante asociaciones público-privadas aumentaron sustancialmente en América Latina y el Caribe —pasando de US\$8.000 millones en 2005 a US\$39.000 millones en 2015” (BID, 2017, pág. 6) .

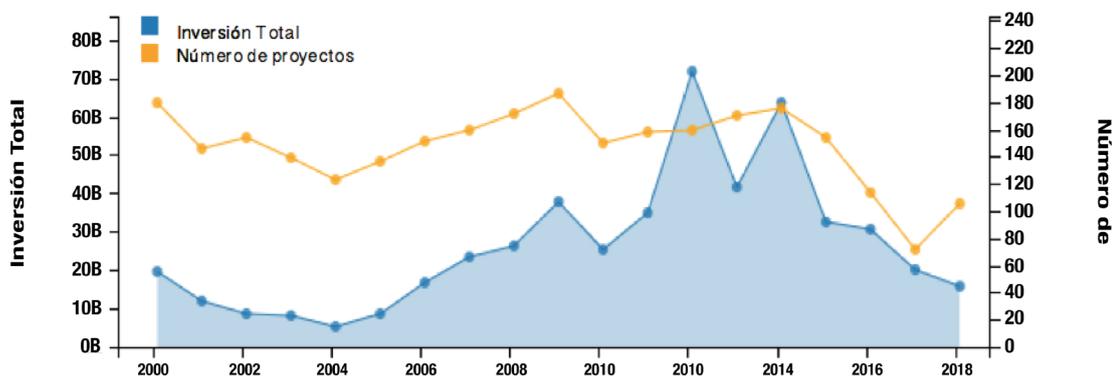
³Estas relaciones se extienden a diferentes ámbitos de las relaciones sociales. Un turista querría, por ejemplo, obtener la ruta más rápida y económica entre su hotel y la playa, aunque el conductor de taxi que lo transporta podría preferir dejar que el taxímetro aumente su medición dando algunas vueltas por la ciudad.



Después de revisar las variables de inversión y número de proyectos APP por países, se encuentra que cada vez más países con economías emergentes aumentan el número de proyectos APP estructurados y consecuentemente los niveles de inversión dedicados a su financiamiento.

El caso colombiano permite ejemplificar este comportamiento. En Colombia se han implementado 181 iniciativas APP entre 2000 y 2018. Al revisar la inversión, se puede notar cómo entre el año 2000 y 2009 el total invertido anualmente fluctuaba entre US\$ 60.000 millones

Gráfica 1: Inversión y número de proyectos APP en América Latina y el Caribe (2000-2018)



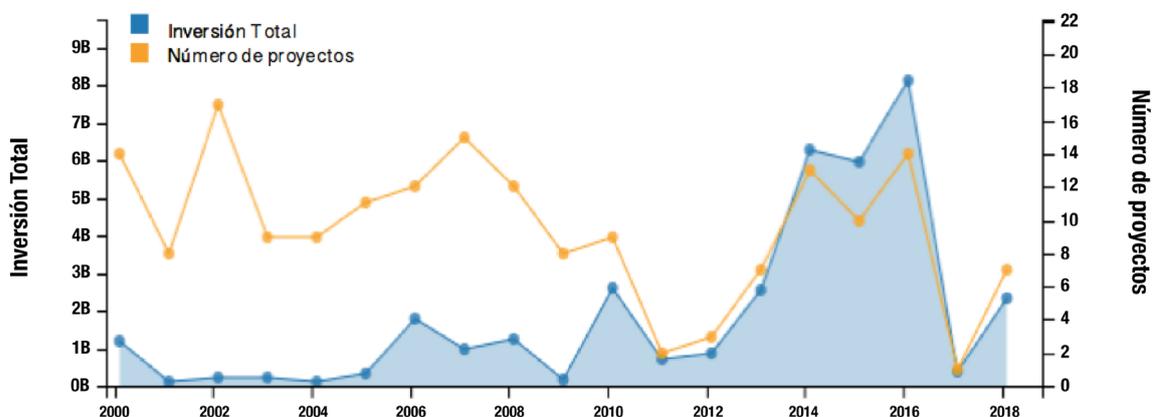
Fuente: Elaboración a partir de datos PPI Project Database (World Bank Group, 2019)

y el billón de dólares, pero partir de 2010 este rubro se incrementa considerablemente, teniendo inversiones anuales superiores al billón de dólares y alcanzado más de 5 billones US\$ en inversión entre 2014 y 2016 (World Bank Group, 2019).

En este mismo sentido, al revisar el registro único de Asociación Público – Privada (RUAPP) se evidencia el aumento nominal en el registro de

proyectos APP. Durante el segundo trimestre de 2019 se registraron 15 proyectos nuevos, lo que representa el 2% de los proyectos inscritos en el RUAPP, situación que, a su vez, mantiene la dinámica positiva en la generación de iniciativas de proyectos de infraestructura bajo el esquema de asociación público - privada en el país (RUAPP, 2019).

Gráfica 2: Inversión y número de proyectos APP en Colombia (2000-2019)



Fuente: Elaboración a partir de datos PPI Project Database (World Bank Group, 2019)

Esta tendencia se presenta de manera similar en otros países con economías emergentes en la región. En Perú se desarrollaron 119 iniciativas APP entre 2000 y 2016, y las inversiones superaron el billón de dólares solo a partir de 2009, alcanzando en 2015 un valor cercano a US\$ 9. En México se estructuraron más de 10 proyectos APP al año entre 2012 y 2018 con una inversión anual superior a los 3 billones de dólares. Por su parte, en Brasil se constatan aumentos en la inversión a partir de 2010, no obstante el total invertido es considerablemente mayor; la inversión anual durante el periodo 2010 a 2018 fluctuó entre los US\$ 6 billones y US\$ 56 billones, para el desarrollo de entre 20 y 120 proyectos (World Bank Group, 2019).

El aumento en la inversión en APP en la región se ha acentuado a partir de 2010, alcanzando picos en 2012 y 2014 como resultado de la caída en los precios de los commodities, el aumento del déficit fiscal, las deficiencias de conectividad y cobertura de servicios básicos, y el desarrollo y mejoramiento de reglamentaciones y marcos institucionales específicos para APP en distintos países (BID, 2017). No obstante, el grado de desarrollo e implementación de este tipo de iniciativas en América Latina y el Caribe aún se encuentra altamente concentrado en pocos países:

- El nivel de preparación para el establecimiento de APP varía mucho entre los distintos países de la región. La evaluación de entorno para las Asociaciones Público-Privadas en América Latina y el Caribe de 2019, indicó que dentro de los 21 países evaluados ninguno puede considerarse maduro de acuerdo con el indicador compuesto Infrascopes, que determina la capacidad para llevar a cabo APP sostenibles y eficientes en infraestructura. No obstante, 14 países entre los que se encuentran Chile, Colombia, Perú, Brasil y México se catalogan como desarrollados, mientras que los demás países considerados en la evaluación se clasifican con capacidad emergente [6] o naciente [1] (The Economist Intelligence Unit, 2019).
- Más del 94% del total de la inversión realizada en la región a través de APP entre 2005 y 2015 se ejecutó en tan

solo cinco países: Brasil (65%), México (11%), Colombia (7%), Perú (6,4%) y Chile (5,3%) (BID, 2017).

La necesidad de inversión y desarrollo de proyectos en infraestructura y servicios sociales en la región es evidente, así como el reconocimiento del potencial y ventajas que pueden ofrecer las APP frente a otras formas de ejecución de proyectos públicos de infraestructura, lo cual permitiría prever aún mayor incidencia de esta forma contractual en el futuro. Sin embargo, la concentración de la inversión, y los aún incipientes esfuerzos para consolidar escenarios propicios en términos de desarrollo institucional, reglamentación, experiencia y financiación para el establecimiento APP, invitan a analizar distintas experiencias que han tenido las APP implementadas en la región con el propósito de reconocer algunos retos para su gestión.

Retos para la gestión

Las APP como proyectos de inversión involucran riesgos operativos, técnicos, ambientales, sociales y de fuerza mayor. Adicionalmente, relacionan distintos tipos de incentivos e intereses, a través de mecanismos de monitoreo, cooperación y gestión estratégica en escenarios de acción de largo plazo para los distintos actores involucrados. Por estas razones, la gestión de estos instrumentos complejos implica grandes desafíos de gestión, que discutiremos a continuación (Greve y Hodges, 2010).

- a. Las APP son acuerdos complejos que involucran aspectos políticos, jurídicos, técnicos y económicos que a menudo convierten su diseño y negociación en ámbitos de participación exclusiva de expertos, difíciles de entender por el ciudadano. Son a menudo discutidos en instancias aisladas del debate público, lo cual introduce déficits de transparencia que afecta la legitimidad de las iniciativas.

La adopción de mecanismos APP requiere de profundos ajustes institucionales que incluyen tanto la creación de agencias especializadas como el desarrollo de nuevos marcos legales. Estos ajustes deben realizarse en el nivel nacional y en los niveles subnacionales de gobierno, particularmente en Estados Federales como Brasil –donde las APP a nivel Estadual alcanzan el 85% del total de proyectos del país- o México –con un 40% de proyectos en el nivel subnacional- (The Economist, 2015).



A diferencia del caso colombiano, en el que algunos gobiernos locales y entidades del nivel nacional crearon sus propias unidades para temas de APP, diversos estudios señalan que es preferible una única agencia gubernamental especializada y profesionalizada que genere credibilidad en la gestión de cualquier proyecto independientemente del sector administrativo o nivel de gobierno implicado. Dicha unidad APP debería asesorar a los Ministerios sobre los proyectos viables, colaborar en la estructuración financiera y jurídica de los contratos, además de facilitar la coordinación entre los niveles de gobierno.

Dado lo anterior, cobra relevancia la definición y el marco regulatorio aplicable a las iniciativas en APP desarrollado por los distintos países, siendo deseable la existencia de coherencia de las leyes y sus reglamentaciones, así como claridad respecto de la asignación de responsabilidades y mecanismos de supervisión, transferencia de riesgo y sistemas de compensación. Espelt (2015) ha identificado una serie de buenas prácticas aplicadas en Latinoamérica dentro de la definición de marcos legales y regulatorios, dentro de las que se destacan:

1. La estabilización de definiciones amplias respecto de lo que se debe entender por una APP, con el fin de desarrollar iniciativas de este tipo en distintos sectores.
2. La transferencia de riesgo del sector público al privado como el elemento esencial y característica fundamental de los proyectos APP.
3. Establecimiento de cláusulas de pago en función de la disponibilidad y calidad de los servicios comisionados.
4. Criterios claros sobre condiciones de renegociación de contratos e instancias de conciliación y arbitraje.
5. Requisitos para la estructuración de proyectos que contemplen viabilidad técnica y económica, comparación de inversión pública/privada y relación precio-calidad.
6. Regulación detallada de los procesos de licitación y adjudicación de proyectos.
7. Criterios que permitan la recepción y evaluación de iniciativas propuestas desde el sector privado que aseguren transparencia y permitan competencia.
8. Sujeción a límites sobre compromisos presupuestarios que pueden adquirir los gobiernos.

La evaluación de entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe indicó que, en términos de marcos legales y regulatorios, la región ha avanzado en la conformación de marcos específicos que generan sistemas estables, destacándose los consolidados en Chile y Colombia, aunque apunta que en algunos casos no se han reglamentado mecanismos para la rendición de cuentas, afectando la legitimidad de los proyectos (The Economist Intelligence Unit, 2019).

A este respecto, el BID (2017) ha encontrado que la divulgación de información sobre las APP presenta beneficios para todos los actores involucrados. Desde el punto de vista de inversores y administración, las prácticas de transparencia y acceso a la información estandarizadas pueden reducir el riesgo de corrupción y renegociación, así como el de incurrir en análisis deficientes sobre el valor del financiamiento. Por su parte, se ha encontrado evidencia que este tipo de prácticas genera aceptación y apoyo para los proyectos en la ciudadanía, mientras que la falta de transparencia puede generar retrasos y dificultades en la ejecución (BID, 2017).

- b.** Los actores gubernamentales deben asumir diversos roles durante las distintas etapas del ciclo de las APP; además de promover su uso, están en la obligación de velar por los intereses y los recursos públicos, dentro de procesos en los que estas dos actividades pueden entrar en contradicción. El gobierno se encuentra dentro de múltiples conflictos de interés, pues actúa como promotor de políticas, desarrollador de la economía, administrador de recursos públicos, representante electo para la toma de decisiones, socio comercial en los contratos y responsable de la planeación pública (Greve & Hodge, 2010, p. 154, Traducción propia).

Dentro de este reto, la labor de las unidades APP pueden adquirir especial importancia de acuerdo al nivel de independencia y recursos con que sean dotadas. Las funciones de las unidades APP les permiten actuar sobre prácticas y comportamientos nocivos en los que pueden incurrir los gobiernos, tales como:

- Generación de garantías excesivas que pervierten la selección o calidad de

los proyectos, comprometen futuras administraciones y trasladan costos a los beneficiarios (De la Torre & Rudolph, 2015). La agencia APP debe enfatizar que en principio los proyectos APP como iniciativas no requieren de garantías para su ejecución por parte del estado y, en este sentido, se debe actuar como catalizador de la iniciativa privada. Así mismo, en los casos que sea necesario conceder garantías la unidad debe defender el interés de los contribuyentes y los usuarios actuales y futuros.

- No aprovechar ventajas comparativas, más aún cuando se afirma que “una sólida política de APP debe involucrar esfuerzos conscientes del gobierno para tomar ventaja del mercado” (De la Torre & Rudolph, 2015, pág. 3). En este sentido, las unidades APP deben estudiar y aprovechar las ventajas comparativas respecto de la selección y seguimiento de proyectos que tiene el sector privado. Así, aseguran la inversión, se tienen garantías de cumplimiento y se pueden estructurar mejores criterios para la selección y evaluación de proyectos.
- Balcanización respecto del análisis y selección de proyectos. Dentro de los gobiernos, casi cualquier ministerio puede iniciar y asignar proyectos APP, o como ocurre en el caso Colombiano, también entes territoriales tienen competencia en esta materia, lo cual, en opinión de De la Torre y Rudolph (2015), puede generar poca coordinación, duplicidad de funciones y actuaciones ineficientes, y aunque aún es temprano para saber los efectos de esta tendencia sobre la gestión de APP's, puede ser deseable centralizar las actividades de análisis en una sola unidad, que aplique y desarrolle metodologías y lineamientos estables, proporcionando solidez a la acción pública, lo que desarrolla proceso de aprendizaje que mejora la eficiencia del gobierno.
- Sobredimensión de las capacidades y beneficios de inversores privados. A menudo se suele asumir que los fondos de pensión o las constructoras son los financiadores institucionales más adecuados para proyectos APP; sin embargo, las unidades APP deben analizar en detalle la capacidad y vocación de inversión a largo plazo de los privados, con lo cual puede ser deseable la replicación de

preclasificación de oferentes de acuerdo con habilidades, gobierno corporativo y estructura de capital (De la Torre & Rudolph, 2015).

c. ¿Cuándo elegir APP por sobre otras alternativas para la provisión de servicios - organizaciones públicas, outsourcing, redes de políticas-? A priori, la respuesta estaría relacionada con la definición de criterios y uso de metodologías –cuantitativas o cualitativas- que permitieran comparar entre las opciones posibles; no obstante, existen distintas razones que pueden ser tenidas en cuenta en esta materia. Algunos países toman esta decisión empleando metodologías cuantitativas, para otros, los proyectos APP deben incluirse como prioridad dentro de Estrategias Nacionales de Desarrollo, y otros se reservan la facultad de selección con base a criterios de conveniencia (Ramírez, 2012).

De cualquier modo, este proceso debe iniciar con la identificación preliminar del proyecto y de un análisis de pre-factibilidad que determine su viabilidad técnica y económica. Este proceso a menudo lo realizan las unidades contratantes de cada país o unidades APP con responsabilidades de promoción. Una vez definido el interés y la factibilidad técnica y legal del proyecto de APP procede un estudio más detallado que en opinión de Prats (2016), debe contemplar tres niveles:

Análisis de valor por dinero: busca estimar la ganancia cuantitativa que tendría el sector público producto de la implementación del proyecto. Este análisis presenta las distintas opciones respecto de riesgos retenidos y transferidos, evidenciando aquellas que generarían mayor valor por dinero, complementando el análisis con criterios cualitativos que presenten un debate más amplio al momento de la decisión (Prats, 2016).

Análisis Costo-Beneficio: Esta es una valoración sobre el aporte económico y social (positivo o negativo) de la APP visto en perspectiva de mediano y largo plazo.

Análisis de Contingencias: Constituye la estimación fiscal de los riesgos retenidos y transferidos por un proyecto; “analiza el cumplimiento con los límites a los gastos en APP que pudieran existir, que derivan de las leyes de responsabilidad fiscal o de la propia regulación de APP” (Prats, 2016).

Para el Banco Mundial (2016), el análisis y evaluación de proyectos debe hacerse con relación



a cuatro criterios principales: viabilidad económica (incluida su viabilidad financiera), relación costo-beneficio, responsabilidad fiscal y viabilidad comercial. Como se puede apreciar, los tres primeros se relacionan con los niveles propuestos por Prats, pero se adiciona una evaluación de mercado que oriente a los inversores respecto del potencial de la iniciativa. De manera adicional, se consideran favorables la conformación de estudios de identificación, la evaluación y la asignación de riesgos (World Bank, 2015).

d. Los déficits de capacidad de gestión contractual. El uso creciente de contratos para la prestación de servicios públicos no ha ido de la mano con un aumento de la capacidad de gestión contractual del sector público. Esto se evidencia en la trayectoria negativa de algunos países en la gestión de las concesiones, así como algunas experiencias internacionales en materia de APP (Kettl, 2010).

Aunque no es su principal propósito, las APP pueden ofrecer a los gobiernos soluciones rápidas a problemas de liquidez, lo que podría conducirlos a brindar garantías excesivas a los privados o realizar procesos contractuales deficientes que distorsionen la selección de proyectos, aumenten la carga fiscal transferida a futuros gobiernos, o encarezcan los servicios para los usuarios finales sin mejor calidad en comparación con otras alternativas (Rudolph y De la Torre, 2015).

Los actores privados pueden rentabilizar las deficiencias en la estructuración y gestión de contratos. Por ello, es necesario evitar los problemas de “inconsistencia temporal”, esto es, incentivos para que proponentes o licitantes presenten ofertas con tarifas más reducidas o plazos de concesión más cortos a fin de obtener el contrato y presionar posteriormente una renegociación que les permita incrementar sus ganancias al nivel esperado y retransferir riesgos al gobierno (Rudolph y De la Torre, 2015).

Asimismo, un concesionario que goza de excesivas garantías puede reducir su esfuerzo o asumir riesgos excesivos. Por ello, el financiamiento público no debe cubrir la totalidad de necesidades del proyecto ni debe otorgarse garantía pública del 100% de los diferentes riesgos asociados.

Las deficiencias en la gestión contractual se reflejan en los datos sobre renegociaciones. Al

respecto, el BID señala que durante los últimos veinte años en América Latina y el Caribe han debido renegociarse casi un 70% de las APP en infraestructura, como consecuencia de la preparación deficiente de los proyectos, cálculos equivocados sobre el valor de financiamiento, contratos fragmentados y reglamentaciones deficientes (BID, 2017). Por ejemplo, en Colombia los contratos para el desarrollo de infraestructura vial durante 1993 y 2010 presentaron siete veces más renegociaciones que en Chile o Perú, esto en parte “asociado a inversiones adicionales en infraestructura que no estaban incluidas en el contrato original de PPP” (Guasch, Benitez, Portabales, & Flor, 2014, pág. 6), lo que sugiere mala preparación de los proyectos, deficiente gestión del contrato y oportunismo consentido, teniendo como resultado mayor impacto fiscal y reducción de la relación costo/beneficio estimada en los contratos originales (Guasch, Benitez, Portabales, & Flor, 2014).

Para mejorar la gestión contractual de las APP, Kettl (2010) propone enfocarse sobre el desempeño y los resultados, en lugar de sobre el proceso de contratación. Recomienda, igualmente, desarrollar capital humano especializado dentro de las agencias públicas implicadas –o “cooptarlo” del sector privado-, con capacidad para negociar y supervisar contratos; así como sistemas de información más precisos y transparentes.

e. ¿Cómo manejar las relaciones con inversores privados que tienen una agenda estratégica propia? Se ha enfatizado la necesidad de consolidar capacidades para orientar las APP, particularmente en escenarios donde no existen suficientes antecedentes en el manejo de las concesiones, o los resultados obtenidos demuestran deficiencias en la actividad gubernamental. La respuesta a este interrogante estaría dada por aplicar enfoques basados en el desempeño y los resultados de la contratación, más que sobre el proceso de contratación, igualmente se debe desarrollar capital humano dentro de las agencias públicas encargadas de los procesos con capacidad para negociar y supervisar los contratos. Finalmente, deben proyectarse sistemas de información y mecanismos de rendición de cuentas que permitan retroalimentación.

Un componente importante de este reto se presenta durante la licitación y adjudicación de los proyectos, pues en estos momentos se expresan con mayor visibilidad las características políticas presentes en las iniciativas de APP, ya que son momentos de toma y estabilización de las decisiones que distribuyen ejecutores, responsabilidades, garantías, poblaciones objetivo, vigencias y mecanismos de supervisión y vigilancia.

Si bien no se puede eliminar el carácter político de esta fase, es recomendable, como primera medida, separar las funciones de adjudicación y monitoreo de la APP, en otras palabras: la agencia adjudicadora debe separarse de la acción de supervisión de la ejecución del contrato, ya que esto reduce riesgos por conflicto de interés (De la Torre & Rudolph, 2015). Otra acción recomendable es la de dotar con autoridad sancionatoria significativa a las agencias supervisoras, lo cual genera incentivos para respetar los acuerdos contractuales. Así mismo, los contratos deben considerar mecanismos de resolución de controversias, teniendo en cuenta que pueden presentarse dificultades por factores no considerados o anticipados por el contrato como consecuencia de cambios tecnológicos, catástrofes o mala apreciación del riesgo (De la Torre & Rudolph, 2015).

Una experiencia valiosa en términos de la relación con inversores privados resulta del análisis de resultados de proyectos APP, de servicios hospitalarios en América Latina, la cual evidencia la importancia de los proyectos adelantados por iniciativa pública, pues han demostrado configurar licitatorios más transparentes y competitivos. Se ha documentado que los proyectos adjudicados que se solicitan por iniciativa pública han contado con varios oferentes, y en proyectos realizados en México y Chile, se lograron adjudicaciones por debajo del precio disponible. En contraste, en los proyectos APP licitados bajo iniciativa privada, no se presentó competencia, y la adjudicación siempre resultó por la totalidad del precio de pago disponible (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016).

Otra experiencia importante que se obtiene del análisis sobre la adjudicación de APP en salud en la región señala que los procesos licitatorios que incluyen precalificación de oferentes y propuestas arquitectónicas que deben ser aprobadas por el demandante, toman más tiempo en realizarse (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016), lo cual es un aspecto a tener en cuenta

durante esta fase, ya que aumenta el riesgo de sufrir interferencias políticas. La evidencia sugiere que proyectos APP no adjudicados pueden sufrir reducción de prioridad durante cambios de gobierno y estar más expuestos al debate político, teniendo mayor riesgo de no continuar (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016).

Por su parte, los defensores de las exigencias de requisitos de precalificación como ocurre en Chile, señalan que es una forma de ampliar el debate público y generar garantías de calidad durante la operación; no obstante, además de alargar los procesos de adjudicación, este tipo de estudios generan costos que puede desincentivar la participación en el proceso, motivo por el cual se contemplan cláusulas para la recuperación de costos por pre-inversión de acuerdo con la calidad de las propuestas presentadas por los oferentes (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016).

Otro aspecto relevante durante la adjudicación de los proyectos que modifica y ayuda a orientar la relación con los inversores, se encuentra en los criterios de selección, ya que estos inducen incentivos que modifican el comportamiento. Formalmente pueden identificarse dos tipos de factores que constituyen los criterios de selección: técnicos y financieros, en donde la ponderación que se le da a cada uno de estos es definida por el demandante. Por ejemplo, para el caso de APP en salud, la experiencia peruana no tiene en cuenta la valoración de componentes técnicos durante la adjudicación, dejando la calidad como una exigencia contractual y fijándose exclusivamente en los aspectos financieros. Por su parte en México, Chile y Brasil se tienen en cuenta los dos factores; no obstante, solo en México tiene mayor peso los criterios técnicos que los financieros (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016).

Finalmente, es recomendable contar con criterios de licitación pragmáticos, que reduzcan los incentivos para presentar ofertas bajas, obtener la concesión, y posteriormente incurrir en renegociaciones que retrotraigan riesgos. Frente a lo cual se debe fortalecer la capacidad de valoración técnica de las propuestas y utilizar contratos de duración flexible (De la Torre & Rudolph, 2015).

e. La operación de las APP contempla el pago por el proyecto y los rendimientos del mismo durante un largo periodo. Al ser adjudicadas, las APP introducen disciplina al sistema en razón al monto de inversión y compromiso adquirido, pese



a esto resulta casi imposible prever la totalidad de factores que pueden influenciar el entorno de gestión durante la vigencia del contrato, y se dificulta tanto la comparación respecto de otras formas de prestación de servicios como la evaluación de su efectividad.

Existen reportes que señalan la duración de los contratos como factor que problematiza la evaluación de las APP debido a la ausencia de competencia para los servicios comisionados, lo cual dificulta el empleo de mecanismos comparativos que permitan valorar los impactos de los proyectos (Ramirez, 2012). Sin embargo, se ha señalado que una adecuada gestión de contrato estaría dada por el establecimiento de mecanismos de evaluación de resultados e impacto de tipo participativo (Devlin & Moguillansky, 2009).

En cuanto a los pagos de la APP, estos solo deben realizarse una vez entra en operación, contemplando transferencias por inversión y por operación. Existen dos maneras de realizar estos desembolsos.

La primera consiste en pagos integrados, efectuados durante la duración del contrato y que unifican los rubros de inversión y de operación, lo cual supondría la optimización de la ejecución en tanto los inversores tenderían a desarrollar la APP a través de equipamientos con mayores costos de inversión y menor mantenimiento. De otro lado, se presenta una modalidad de pago diferenciado que implica diferentes formas, cronogramas y plazos de desembolso; uno para inversión que se realizaría durante los ocho primeros años de ejecución y otro para la operación que se efectuaría durante toda la vigencia del contrato, generando dos modelos de negocio dentro de una APP -construcción y operación-, lo cual, de acuerdo con la experiencia Chilena en servicios de salud y carcelarios, permite una mejor bancarización de los proyectos (Astorga, Alonso, Pinto, Freddi, & Corredera, 2016). Adicionalmente, estos pagos deben contemplar derechos fijos y variables en función de la calidad del servicio, y esquemas de sanción o reconocimiento como multas, deducciones o incentivos. Lo anterior exige el diseño y mantenimiento de esquemas organizativos que cumplan estas responsabilidades durante la vida del contrato.

Finalmente, se debe considerar que el amplio horizonte de funcionamiento de las APP supone escenarios de adecuación. Todos los contratos cuentan con mecanismos de ajuste automáticos en

función de la inflación, población adscrita, tipo de cambio, o el costo de factores de funcionamiento específico, etc. Pero también se deben contemplar mecanismos de ajuste por revisión que contemplen la composición de la contraprestación, revisión de pagos y servicios, y la posibilidad de nuevas inversiones o servicios a futuro. Es posible que durante el término del contrato, tanto el sector público como el privado, se presenten motivaciones para renegociar algunas condiciones. No obstante, se ha señalado que en la medida de lo posible las renegociaciones deben ser limitadas, estableciendo dentro del contrato y el marco regulatorio aplicable, dispositivos para el control de las expectativas de las partes y condiciones y límites a la renegociación (World Bank, 2015).

Reflexiones finales

Las Asociaciones público-privadas están convirtiéndose en el mecanismo contractual más utilizado por los gobiernos de América Latina y el Caribe en los programas de desarrollo de infraestructura y en una expresión del giro hacia un paradigma de gobierno basado en prácticas de gobernanza colaborativa. Estos instrumentos se basan en las ventajas potenciales de la participación privada en proyectos de infraestructura de interés público: incremento de niveles de inversión; expansión del número de proyectos y, consecuentemente, reducción de las brechas de infraestructura productiva y social; apertura a la iniciativa privada en la identificación de posibles proyectos y una mejor estructura de riesgos en favor del sector público. A partir del análisis de la experiencia de la región, la evidencia sugiere que algunas de estas promesas -en particular las relacionadas con el incremento de niveles de inversión, del número de proyectos y el fomento de la iniciativa privada- son cumplidas en los programas de infraestructura pública a nivel regional y especialmente en el caso colombiano en donde, por ejemplo, un 91,2% de los proyectos incluidos en el registro de APP's a junio de 2019 corresponde a iniciativas privadas (DNP, 2019).

La cuestión sigue siendo que las APP son instrumentos de gobierno indirecto; por ende, el aprovechamiento de sus ventajas depende de afrontar adecuadamente los retos que plantea su gestión. La iniciativa privada, por ejemplo, depende de cálculos de rentabilidad, de forma que solamente

preferirán invertir en aquellos proyectos que generen mayores retornos por su inversión. Esta distorsión de la agenda podría profundizarse dada la preferencia del sector público por la selección de proyectos que implican mayoritariamente que el costo sea asumido por los usuarios finales y una menor o nula carga sobre el presupuesto público. En el caso colombiano, el 78% de los proyectos registrados en el RUAPP a junio de 2019 corresponden a iniciativas privadas sin fondos públicos y un 56% de los proyectos corresponde a infraestructura de transporte como vías financiadas mediante recaudación por peajes.

El sector público debe desarrollar capacidades para la adecuada selección de los proyectos y la gestión contractual de forma que garantice una alineación de intereses entre la búsqueda de rentabilidad por los privados y las necesidades de infraestructura pública. Deben combinarse con otros mecanismos contractuales que permitan que el Estado continúe desarrollando la infraestructura necesaria en los casos en que la baja rentabilidad desincentive el financiamiento privado, como en el caso de municipios con poca población, rutas poco transitadas o infraestructura social. En otras palabras, las APP deben ser un instrumento para alcanzar fines públicos y no para generar oportunidades de negocio para el sector privado.

Los desafíos de gestión que hemos discutido previamente, asociados a los retos de gobierno indirecto, constituyen en sí mismos una agenda de investigación de interés, tanto académico como político y administrativo. Se hace necesario desarrollar modelos de análisis y gestión adecuados para estas nuevas prácticas de gobierno, evaluar y construir capacidades institucionales a nivel nacional y subnacional para la gestión de la cooperación público-privada y comprender los desafíos democráticos que implica su utilización.

Referencias

- Astorga, Ignacio. Alonso, Paloma. Pinto, Diana M. Freddi, Jazmin. Corredera Silván, Martín (2016). 10 años de Asociaciones Público-Privadas (APP). En salud en América Latina: ¿Qué hemos aprendido?, (9-22) New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- BID. (2017). Evaluación de las Asociaciones Público-Privadas en Infraestructura. New York: Banco Interamericano de Desarrollo.
- De la Torre, August. Rudolph, Heinz (2015). Los siete pecados de Alianzas Público-privadas deficientes. Documento de trabajo, Grupo Banco Mundial. <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/23595/102050Sp.pdf?sequence=6&isAllowed=y>. Consultado el 8 de julio de 2016.
- Devlin, Robert. Moguillansky, Graciela. (2009). Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo, Revista CEPAL No 97. (97-116) Santiago de Chile: CEPAL.
- Donahue, J. & Zeckhauser, R. (2011). Collaborative governance. New Jersey: Princeton University Press.
- Espelt, R. (2015). Lecciones aprendidas y mejores prácticas en proyectos de asociación público-privada. New York: Grupo BID.
- Greve, C. & Hodge, G. (2010). Public-private partnership and public governance challenges. En Osborne, S., The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, (pp. 149-162) New York: Routledge.
- Guasch, J. I., Benitez, D., Portabales, I., & Flor, L. (2014). The Renegotiation of PPP Contracts: An Overview of its Recent Evolution in Latin America. Paris: International Transport Forum/OECD.
- Hinojosa, S. & D'Medina, E. (2016). Asociaciones público-privadas e Ideología: Hasta donde importa la tendencia política gubernamental en América Latina. Working Paper, Programa para el impulso de Asociaciones Público-Privadas. Consultado el 8 de julio de 2016. <http://www.piappem.org/file.php?id=511>
- Kettl, D. (2010). Governance, contract and management. En Osborne, S., The new public governance? Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, (pp. 239-254) New York: Routledge.
- Levi-Faur, D. (2011). From big government to big governance. Jerusalem Papers on Regulation & Governance, Paper No. 35, Jerusalem: The Hebrew University
- Osborne, Stephen (2010). Introduction. The (New) public governance: a suitable case for treatment? En Osborne, S., The new public governance?. Emerging perspectives on the theory and practice of public governance, (pp. 1-16) New York : Routledge.
- Prats, J. (2016). La gobernanza de las alianzas público-privadas. BID.
- Ramírez, C. (2012). "Las Asociaciones publico-privadas en América Latina", ponencia presentada en



- el XVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena, Colombia, 30 oct. - 2 nov. 2012 <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cladxvii/ramircha.pdf>
- Salamon, Lester (2002). *The tools of government*. New York: Oxford University Press.
- The Economist Intelligence Unit. (2015). *Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: el Infrascopio 2015*. EIU, Nueva York (NY).
- The Economist Intelligence Unit. (2017). *Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: el Infrascopio 2017*. EIU, Nueva York (NY).
- The Economist Intelligence Unit. (2019). *Evaluación del entorno para las asociaciones público-privadas en América Latina y el Caribe: el Infrascopio 2019*. EIU, Nueva York (NY).
- Torfing, Jacob y Triantafyllou, Peter (2013). *What's in a Name? Grasping New Public Governance as a political-administrative system*. Paper Presented at the ECPR General Conference in Bordeaux, 4-7. September.
- Wanna, J. (2008). *Collaborative government: meanings, dimensions, drivers and outcomes* en O'Flynn, J. ; Wanna, J. *Collaborative governance : a new era of public policy in Australia? Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG)*, Canberra.
- World Bank. (2015). *Benchmarking Public-Private Partnerships Procurement 2015*. Washington: World Bank Group.
- World Bank Group. (15 de octubre de 2019). Obtenido de Private Participation in Infrastructure Database: <http://ppi.worldbank.org/>
- Wu, X., Ramesh, M., Fritzen, S., & Howlett, M. (2017). *The Public Policy Primer: Managing the Policy Process*.

Fragmento texto original de "German Rubiano"

Trátense de figuras completamente inventadas o de personajes inspirados en la historia del arte, las mujeres de Eddy Galvis tiene cada vez más un estilo muy característico. El proceso de la elaboración de una manera de representación de la realidad es siempre muy complejo y depende de muchos factores que van desde los que tienen que ver con las circunstancias culturales de una época determinada, hasta obviamente los que obedecen al temperamento de los artistas. En el caso de la pintora que nos ocupa hay que tener en cuenta, en primer lugar, el poco interés por el realismo que ha predominado en el arte moderno; en seguida, el gusto de la imaginación como punto de partida de la representación y, ya en términos de las preferencias particulares de la artista, su innegable proclividad por la creación de una raza de mujeres de presencia imponente y vida interior intensa.

Si hay un artista que deba tenerse en cuenta al estudiar la obra de Eddy Galvis éste es Picasso. Quizás más inconciente que concientemente, la pintora ha realizado muchas cabezas y unos cuantos perfiles que recuerdan estos aspectos de la figura picassiana, en especial la practicada por el español durante su segunda época clásica, de 1915 a 1925, aproximadamente. Pero, en torno de las mujeres de esta exposición lo que hay que traer a colocación de la gran herencia de Picasso es la capacidad que exhibe la colombiana para crear unas figuras verídicas con una gran dosis de vida psíquica y una personalidad irrefutable.

Casi siempre Eddy Galvis completa sus exposiciones con trabajos en otros medios y con otras temáticas. Quiere demostrar así que nunca está encerrada en un oficio y menos en un solo motivo. A la serie en óleo de las figuras femeninas realizadas en gran formato vertical que se acaba de comentar, la artista ha añadido otra de pasteles con el tema de los zapatos. Si las pinturas son muy sobrias de color, los dibujos se destacan por la variedad e intensidad de los colores. Si la imagen de las damas es eminentemente recatada, la de los zapatos es ligera, chispeante y plena de desenvoltura.

Germán Rubiano Caballero



IEP-UNAB

**INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
COLOMBIA**



Universidad Autónoma de Bucaramanga

de puertas abiertas

VIGILADA MINEDUCACIÓN

El IEP-UNAP se proyecta a la comunicación 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

RELACIONES INTERNACIONALES

Desde los Estados Unidos y Rusia: una mirada a la R2P.

Ximena Andrea Cujabante Villamil (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)

Sara P. Quintero Cordero (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)

La hegemonía revolucionaria en Bolivia: El MNR y la Revolución de 1952.

Juan Ignacio Estévez Rubín de Celis (Universidad Complutense de Madrid, España)

La impunidad de la dictadura franquista: notas sobre la represión y la memoria histórica en la España democrática.

Mariano García de las Heras González (Universidad Complutense de Madrid, España)

DERECHOS HUMANOS Y CONFLICTO

Sentidos subjetivos en una víctima del conflicto armado colombiano.

Álvaro Díaz Gómez (Universidad Tecnológica de Pereira, Colombia)

José Geovanny Pavas Cerón (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

Los derechos humanos y su puesta en marcha por actores globales.

Concepción Delgado Parra (Universidad Autónoma de la Ciudad de México, México)

Agroecología: Una plataforma para la Paz.

Wilson Miguel Salas Picón (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

Elsa Beatriz Valenzuela Bonilla (Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia)

Alberto Prada Galvis (Universidad Cooperativa de Colombia, Colombia)

POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO

Economía política de las propuestas de reforma de Protección a la Vejez en Colombia 2019 - 2020.

Jose Silva Ruiz (Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Colombia)

Desempeño policial en Colombia: reto democratizador.

María Eugenia Bonilla Ovallos (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

Daniel Botero Guzmán (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

Principios y valores constitucionales como marco de comprensión para la formación en competencias ciudadanas en Colombia a propósito de las pruebas saber pro.

Dairon Alfonso Rodríguez Ramírez (Universidad Industrial de Santander, Colombia)

Alonso Silva Rojas (Universidad Industrial de Santander, Colombia)

Jorge Francisco Maldonado Serrano (Universidad Industrial de Santander, Colombia)

Política Internacional, Nacional y Local: la gestión pública de la accesibilidad espacial para las personas con discapacidad

Johana Linares García (Universidad Industrial de Santander, Colombia)

Andrea Hernández-Quirama (Universidad Industrial de Santander, Colombia)

Héctor Mauricio Rojas Betancur (Universidad Industrial de Santander, Colombia)

Interacciones sociales, pobreza y liderazgo: una mirada desde el paradigma del capital social

Eduardo Guevara Cobos (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

Esther Parra Ramírez (Escuela Superior de Administración Pública ESAP

Universidad Autónoma de Bucaramanga UNAB)

Las asociaciones público-privadas como instrumento de gobernanza colaborativa:

Apuntes para el debate y retos para la gestión

Ana Verónica Polack (Universidad Militar Nueva Granada, Colombia)

Cesar Alejandro Ramírez Chaparro (Pontificia Universidad Javeriana, Colombia)

Sergio Martínez Silva (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

OBRA GRÁFICA

Eddy Galvis

Maestra