

# REFLEXION



# P · O · L · Í · T · I · C · A

REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNAB ISSN(E) 2590-8669 DOI <https://doi.org/10.29375/issn.0124-0781> AÑO 25 N 51 JUNIO DE 2023 BUCARAMANGA (COLOMBIA)



INSTITUTO DE  
ESTUDIOS POLÍTICOS

# REFLEXIÓN

## P · O · L · Í · T · I · C · A

Revista Reflexión Política

ISSN (en línea) 2590-8669

Año 25 N° 51 – junio de 2023. Bucaramanga – Colombia.

**NADIA PÉREZ GUEVARA**

Editora

### COMITÉ EDITORIAL Y CIENTÍFICO

MANUEL ALCÁNTARA SÁEZ - U. de Salamanca, España.

MARISELA MONTENEGRO - U. Autónoma De Barcelona, España.

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

MARÍA ESTHER DEL CAMPO GARCÍA - U. Complutense De Madrid, España.

JUAN CARLOS ACEROS - Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Colombia

JACKELINE VARGAS - U. Escuela Superior de Administración Pública ESAP

ADRIAN ALBALA - University Of Brasilia, Brasil.

CLAIRE WRIGHT - Queen's University Belfast, Irlanda del Norte.

CRISTIAN PLISCOFF VARAS - U. De Chile, Chile.

MARÍA LAURA TAGINA - U. Nacional de San Martín, Argentina.

CARLOS EDUARDO MALDONADO - U. del Bosque, Colombia.

MELANY BARRAGÁN - U. de Valencia, España.

RODRIGO RODRIGUES - U. de Salamanca, España.

**RODOLFO MANTILLA JÁCOME**

Presidente Junta Directiva UNAB

**JUAN CAMILO MONTOYA BOZZI**

Rector

**FRANZ DIETER HENSEL RIVEROS**

Vicerrector académico

**JAVIER RICARDO VÁSQUEZ HERRERA**

Vicerrector Administrativo

**LILIA AIDEÉ VELASCO ABRIL**

Decana 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

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

Teléfonos: (7) 6436111 ext. 497 y 293

Bucaramanga, Colombia.

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

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

# REFLEXION

P · O · L · Í · T · I · C · A

Año 25 N° 51. Bucaramanga, Colombia, junio de 2023  
ISSN (en línea) 2590-8669

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

- Indexada en el Índice Bibliográfico Nacional PublindeX, IBN PublindeX del Sistema Nacional de Indexación de Publicaciones Especializadas de Ciencia, Tecnología e Innovación, CT+I Minciencias – Categoría C
- Indizada en la Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Red ALyC).
- Indexada en la base en el Directory of Open Access Journals DOAJ
- Indizada en el Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX).
- Indizada en la base de datos bibliográfica de Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE), de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).
- Incluida en la base de datos Fuente Académica Premier, EBSCO Publishing.

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

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

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

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

Bucaramanga, Colombia.

## 5 **PRESENTACIÓN**

---

Nadia Pérez Guevara

## **ARTÍCULOS**

---

### 6 **Las consultas interpartidistas en las elecciones de 2022: Aproximación al uso de elementos de campaña negativa**

Nidia Katherin Pineda Rodríguez, Nathalia Cardozo Castañeda, Juan David Cárdenas Ruiz (Colombia)

### 14 **Mujeres en el Congreso colombiano 1991 – 2022: tres décadas de un lento avance**

Angélica Fabiola Bernal Olarte, Kora Daniela Calderón Rey & Diego Alejandro Bajonero López (Colombia)

### 31 **Estado de la investigación sobre el crecimiento verde desde la perspectiva de política pública 2011 – 2021**

Diana Marcela Diaz-Ariza, Estibaliz Aguilar Galeano & Claudia Paola García Castiblanco (Colombia)

### 46 **Inclusión de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) pacífico y frontera nariñense como política pública departamental y municipal**

Sandra Patricia Bernal Bustos & Eduardo David Chalapud Narváez (Colombia)

### 64 **New standards of action in foreign policy: can Brazil still be considered a regional power?**

Bruno Pasquarelli (Brazil).

### 77 **La disrupción en la comunicación política que inauguró Obama bajo la figura de e-president. Precedentes e impacto desde Roosevelt hasta Biden**

Asunción Gálvez Caja (España)

## **RESEÑA**

---

### 94 **Sodoma. Poder y escándalo en el Vaticano**

Javier Duque Daza (Colombia)

## **OBRA GRÁFICA**

---

### 97 **Eduard Mauricio Camacho Pineda**

Artista Plástico

Con el número 51 Reflexión Política cumple 25 años de existencia y de publicaciones ininterrumpidas, consolidándose como una de las revistas sobre estudios políticos más importantes del nororiente colombiano.

Este número se conforma de artículos de diversos temas de investigadores e investigadoras de diferentes instituciones y latitudes, que van desde análisis relacionados con las campañas políticas, la comunicación política, la participación de las mujeres, las relaciones internacionales y las políticas públicas con enfoque territorial.

Como siempre, agradecemos la labor que realizan las y los pares evaluadores, sin ellas y ellos no sería posible este número.



# Presentación

 **Nadia Pérez Guevara**  
Editora

# Las consultas interpartidistas en las elecciones de 2022 en Colombia: aproximación al uso de elementos de campaña negativa

## *Interparty consultations in the 2022 elections: An approach to the use of negative campaign elements.*

**Nidia Katherin Pineda Rodríguez** 

Universidad de la Sabana, Colombia  
[nidia.pineda1@unisabana.edu.co](mailto:nidia.pineda1@unisabana.edu.co)

**Nathalia Cardozo Castañeda** 

Universidad de la Sabana, Colombia  
[nathaliacardozo132002@gmail.com](mailto:nathaliacardozo132002@gmail.com)

**Juan David Cárdenas Ruiz** 

Universidad de la Sabana, Colombia  
[juancar@unisabana.edu.co](mailto:juancar@unisabana.edu.co)

### **Resumen**

*Esta investigación analiza si las publicaciones en Twitter y TikTok de los candidatos a la presidencia por las coaliciones en las elecciones de 2022 en Colombia dieron preponderancia a temas con enfoque negativo durante su periodo de campaña electoral, y si sus publicaciones utilizaron estrategias de campaña negativa en el periodo del 1 de enero al 13 de marzo. La investigación, realizada con una metodología cuantitativa, demuestra que las publicaciones, en su mayoría, no tienen una orientación negativa, y que quienes generan conflicto en las redes sociales son los usuarios que toman las publicaciones de los candidatos y las interpretan de formas no correctas.*

**Palabras clave:** campaña negativa, elección presidencial, presidencia, ataque, tono, framing, agenda setting.

### **Abstract**

*This research tries to study if the Twitter and TikTok post of the candidates of the coalitions gave preponderance to issues with a negative approach during their electoral campaign period; and if their publications were given in the framework of a negative campaign. The research, with a quantitative methodology, shows that most of the publications originally do not have a negative orientation, but that those who truly generate a conflict in social networks are the users who take the candidates publications and interpret the in the wrong ways.*

**Keywords:** Negative campaign, presidency, attack, tone, framing, agenda setting.

**Artículo:** Recibido el 5 de septiembre de 2022 y aprobado el 8 de febrero de 2023

### **Cómo citar este artículo:**

Pineda Rodríguez, N., Cardozo Castañeda N. & Cárdenas Ruiz, JD. (2023) Las consultas interpartidistas en las elecciones de 2022 en Colombia: aproximación al uso de elementos de campaña negativa. *Reflexión política* 25(51), pp. 6-12. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4544>

## Introducción

Jorge Enrique Horbath, en su artículo “Pobreza y elecciones en Colombia: algunos hallazgos para reflexionar”, señala: “Hablar del tema electoral en Colombia es recordar una parte de la historia política, donde se cruzan los vectores de violencia y pobreza” (2015, p. 199).

Los periodos electorales se caracterizan por generar tensiones, por reforzar estados de polarización previos y porque, en casos como el colombiano, se convierten en uno de los periodos más violentos en el país, donde salen a la luz disputas históricas entre partidos políticos y actores ilegales por el control del territorio en algunos casos, y, en otros, con el objetivo de mantener clanes políticos que perduren en el poder.

Igualmente, las elecciones de 2022 en Colombia se caracterizaron por enmarcarse en un contexto pandémico/ pospandémico, y también por la cantidad de aspirantes a las elecciones legislativas, cuya visibilidad pública se origina en las redes sociales, lugar de elección para las estrategias de los candidatos y las candidatas presidenciales.

La consolidación de influencers como líderes de opinión que aspiran a cargos de elección popular, y la constante evolución del ecosistema (digital) electoral hacia redes y mecanismos de comunicación y persuasión dominados por la inmediatez, la brevedad y la visibilidad, sin duda marcan un escenario fabuloso para analizar el uso que los candidatos presidenciales hicieron de las redes sociales en la campaña.

La elección se vio marcada por dos momentos que fueron delineando el panorama político e influenciando la estrategia de comunicación política digital de los candidatos. Como nunca antes en la historia electoral del país, las fuerzas políticas se alinearon en torno a coaliciones multipartidistas que buscaban copar distintas franjas del espectro ideológico y constituirse en alternativas viables de cara a la primera y segunda vuelta presidencial.

Por un lado, se conformó el Pacto Histórico, coalición de partidos, movimientos y organizaciones políticas, sociales y culturales de izquierda, con un conjunto de candidatos encabezados por Gustavo Petro, senador de la República, exalcalde de Bogotá y excandidato presidencial en el año 2018. En el centro del espectro político, y con expresiones de centro izquierda y centro derecha, se aglutinaron una serie de líderes políticos, entre ellos Sergio Fajardo, Alejandro Gaviria y Jorge Enrique Robledo, bajo el proyecto de la Coalición de la Esperanza. Finalmente, se forma la coalición Equipo por Colombia, de exalcaldes y exsenadores, encabezada por Alejandro Char, Federico Gutiérrez y Enrique Peñalosa, que buscó ganar votantes de derecha.

En paralelo, otro grupo de candidatos hizo campaña de manera individual. Por un lado, Oscar Iván Zuluaga, exministro de Hacienda y excandidato presidencial en 2014 representando al uribismo y su partido el Centro Democrático; por otro lado, Rodolfo Hernández, exalcalde de Bucaramanga, quien con un movimiento de firmas y un discurso de carácter populista también aspiró a la presidencia. Así mismo, Ingrid Betancourt, excongresista, postuló su candidatura con su partido Verde Oxígeno. Por último, en el listado de independientes estaban el exalcalde de Medellín y exgobernador de Antioquia Luis Pérez, así como John Milton Rodríguez, exsenador, convocante principal de los sectores cristianos del país, y Enrique Gómez, que revivió el Movimiento de Salvación Nacional, en una posición claramente de derecha.

Una vez dada la elección de las coaliciones se terminó consolidando una lista definitiva de presidenciables conformada por Gustavo Petro por el Pacto Histórico, Federico Gutiérrez por el Equipo por Colombia y Sergio Fajardo por la Coalición de la Esperanza. Un movimiento sorpresivo del partido Centro Democrático, al conocerse los resultados, fue retirar de la candidatura a Óscar Iván Zuluaga y, aunque siempre como partido mencionaron no tener candidato propio para la presidencia, algunos de sus miembros decidieron apoyar a Federico Gutiérrez.

Así las cosas, definida la lista de candidatos, la campaña presidencial se volcó hacia un marco de turbulencia y desprestigio entre estos, casi como si necesitaran del error del otro para poder posicionar una candidatura propia. Adicionalmente, los ánimos ciudadanos venían caldeados desde 2019, con un pico máximo en 2021, no solo por la pandemia, sino por las constantes manifestaciones sociales y paros nacionales que pusieron en jaque la legitimidad del gobierno y que venían debilitando al Estado.

A su vez, varios de los candidatos se valían del temor que generaban en la región los gobiernos de izquierda, atemorizando a la ciudadanía con ejemplos como Venezuela, Argentina o Chile. Intentaban también rescatar los discursos que habían tenido éxito en la elección de 2018, enmarcados en un miedo inminente de que la izquierda llegara al poder, en los que incluso el expresidente Álvaro Uribe manifestó abiertamente que el proceso de paz que se había firmado en el gobierno de Santos representaba “una farsa y una entrega paulatina de la soberanía y de la riqueza del pueblo a los sectores de la izquierda extrema en Colombia” (Gómez y Murillo, 2020, p. 15). Uribe representaba un discurso “atizado por el miedo al castrochavismo” (p. 15), y presentaba la campaña de Duque como “la esperanza de un gobierno capaz de evitar la llegada de la izquierda” (p. 15).

De esta manera, cada candidato asentaba este miedo en diversos fantasmas que capitalizaba en sus opositores; así, para Ingrid Betancourt fueron las maquinarias y el desmoronar la cara ideológica del centro, para aparecer ella como la candidata de este sector, sin alianzas maquiavélicas; lo fue también Rodolfo Hernández, quien arremetía contra la corrupción mientras él mismo transitaba por procesos judiciales ligados a su tiempo en la gobernación de Santander, y, finalmente, Federico Gutiérrez quien mantenía la línea de ver a la izquierda como amenaza castro-chavista, y Gustavo Petro quien intentaba deslindarse cada vez más de ese discurso, que además se veía galopante para romper ese techo electoral de los 8 millones de votos que venía arrastrando desde 2018, acercándose a discursos más populares.

Esos discursos de miedo, de población situada en estallidos sociales, de posibles riesgos enmarcados entre las candidaturas llegaron a las redes sociales en donde encontraron un ambiente totalmente dispuesto para replicarlos, con individuos apasionados, con *bots y trolls* que no paraban de atacar las propuestas de uno y otro con el objetivo de desactivar votantes, abrir más la brecha de la polarización y ampliar los discursos de odio.

La interacción de los usuarios de las redes con los políticos se volvió más cercana, hasta convertirse en parte fundamental de la campaña, pues defendían a capa y espada a su candidato y desprestigiaban al oponente; las redes sociales se convirtieron en un espacio de total polarización, ataques o alabanzas, lo que generó un espectro político totalmente confuso, de tensión e inesperado.

En esa línea, se hace importante analizar si el marco de las campañas negativas fue iniciado en exclusiva por las publicaciones de los candidatos, para saber si fueron ellos mismos la causa de la polarización ideológica, que es como se suele leer entre los ciudadanos, quienes adoptan un posicionamiento, o bien apático a la campaña electoral o bien de enfrentamiento, el cual termina por generar un malestar social que amplía y da eco a los discursos de odio.

Para tal fin, en esta investigación se analizaron las publicaciones de Twitter y de TikTok de las cuentas de los candidatos presidenciales participantes de consultas interpartidistas, desde el 1 de enero al 13 de marzo de 2022, con el objetivo de monitorizar si aquellas publicaciones contenían elementos y enfoques determinados de campaña negativa, que orientaran de alguna manera a los ciudadanos y, en general, al ambiente electoral hacia un espacio conflictivo y de enfrentamiento.

Estas dos redes sociales se convirtieron en ejes fundamentales de la campaña política, pues Twitter es la red social política por excelencia, donde se abren debates e incluso se discute entre los mismos políticos acerca de su agenda y la agenda mediática. Por otro lado, TikTok es una red social novedosa que ha revolucionado la forma de

hacer campaña en cuanto le permite al político mostrarse de una forma más humana y cercana a los ciudadanos.

## 1. El abordaje conceptual de la campaña negativa

La teoría a partir de la cual se estructuró la investigación fue la de campaña negativa, con la que se amplía el panorama en usos, características y estrategias dentro del marketing electoral. Para esta investigación en particular se utilizaron las características y los tipos de contenido que puede tener la campaña negativa planteados por Crespo et al. (2011) en el *Manual de comunicación política y estrategias de campaña: candidatos, medios y electores en una nueva era*.

La campaña negativa se ha comenzado a estudiar desde la visión de sus efectos en las estrategias de comunicación, dado el crecimiento exponencial que ha ido teniendo, sobre todo en América Latina. Este tipo de campaña inició en Estados Unidos y es una tendencia que se ha desarrollado desde hace años, de hecho, “en EE.UU, dos de cada diez spots eran negativos” (Crespo et al., 2011, p. 19).

Los autores plantean la gran influencia que este tipo de comunicación ejerce en el votante, pues pesa más, e incluso es más fácil de retener, que la campaña positiva. Por esta razón, “la información negativa tiene mayores posibilidades de cambiar actitudes. Un dato relevante en este sentido es que algunos estudios demostraron que las primeras impresiones negativas eran más difíciles de cambiar que las primeras impresiones positivas” (Crespo et al., 2011, p. 2).

La campaña negativa convoca diversas estrategias que buscan beneficiar al candidato propio, enmarcando aspectos negativos en los opositores. Para entender los diversos tipos de campaña negativa, Crespo et al. (2011) plantean un listado de los tipos de contenidos que pueden presentarse en esa línea:

- Apelación al miedo: intenta hacerle ver al elector la posibilidad de un acontecimiento desagradable, de una amenaza y le dice qué puede hacer para evitar ese resultado.
- Ataque directo: los ataques directos persiguen dar una razón más para votar en contra del otro candidato.
- Yuxtaposición o comparación: los mensajes comparativos ponen frente a frente la gestión o la persona de los candidatos o comparan promesas del que ha gobernado con su labor como gobierno, especialmente en lo que no se ha hecho o se lo hizo mal.
- Ataques implícitos o explícitos: son aquellos mensajes que tienen en cuenta las debilidades del adversario pero que no lo mencionan directamente.





- Réplica: la investigación parece demostrar que los ataques son más eficaces si no se contestan. Hay que contestarlos dependiendo de lo que se trate.
- Inoculación: se trata de motivar al elector y consolidar sus actitudes para hacerlo menos susceptible a posteriores intentos de persuasión.

El empleo de estas prácticas es cada vez más fuerte, y aunque es bastante efectivo, también es perjudicial, pues su uso desmedido puede resultar en un efecto bumerán, donde la campaña es tan fuerte que se puede percibir como falso, y “puede crear más sentimientos negativos hacia el promotor del *spot* que hacia el candidato que constituía el objetivo del mismo” (Crespo et al. 2011, p. 3). Esta práctica no solo genera un cambio de opinión en los votantes, sino que en algunos casos lleva a que se disminuya la participación electoral, pues ya no encuentran nada bueno; además:

Uno de sus riesgos más importantes tiene que ver con que la comunicación negativa pareciera ir en sentido contrario a la primer función esperable de una campaña electoral, es decir la legitimación del sistema político, afirmando esta corriente que mucha negatividad puede afectar la futura gobernabilidad y la posibilidad de consensos posteriores en los gobiernos y que todos los actores del sistema ingresarían en una escalada de violencia discursiva, signada por mensajes y discursos que llevan a una negatividad permanente para todos los involucrados. (2011, p. 19)

Además, son estrategias que socavan los comportamientos propios de la democracia, lo que lleva a altos niveles de abstención, poco interés de informarse y hablar sobre política, y contribuye a la poca o nula credibilidad en las instituciones públicas, lo que deja la puerta abierta a la desafección política.

Esta práctica requiere ser regulada, por el tipo de información que maneja y por el daño que puede llegar a hacer. En Colombia ya se ha avanzado en esto, y aunque falta mucho por recorrer, en este último periodo electoral (para las elecciones legislativas) se sancionó y se ordenó quitar una valla publicitaria que hacía referencia directa al nombre de una exministra que fue señalada por robarse una considerable cantidad de dinero de su ministerio.

## 2. Metodología

Este estudio se desarrolló en el marco de las actividades de investigación del Observatorio de Medios de la Facultad de Comunicación de la Universidad de La Sabana. La metodología planteada fue de tipo cuantitativo, a partir de un análisis de contenido de las publicaciones en Twitter y TikTok de las cuentas oficiales de los candidatos que participaron en las elecciones interpartidistas/consultas y en las legislativas llevadas a cabo el 13 de marzo de 2022. No obstante, para esta investigación solo se analizaron las publicaciones de los candidatos que participaron en la consulta presidencial (Tabla 1).

**Tabla 1.** Total de publicaciones de los precandidatos en las redes sociales TikTok y Twitter, del 1 de enero al 13 de marzo

	TikTok	Twitter	Total
Alejandro Gaviria	5	5	10
Alejandro Char	21	38	59
Alfredo Saade	0	31	31
Arelis Uriana	0	18	18
Aydeé Lizarazo	0	11	11
Camilo Romero	1	24	25
Carlos Amaya	34	41	75
David Barguil	11	13	24
Enrique Peñalosa	75	22	97
Federico Gutiérrez	29	14	43
Francia Márquez	11	18	29
Gustavo Petro	29	28	57
Jorge Enrique Robledo	9	4	13
Juan Manuel Galán	12	41	53
Sergio Fajardo	12	21	33
Rodolfo Hernández	7	3	10

**Fuente:** elaboración propia.

La selección de los candidatos responde a dar predilección al análisis de la interacción de los presidenciables con sus oponentes.

Las piezas fueron, en el caso de Twitter, cualquier tipo de publicación (tweet, Retweet, tweet citado), y en el caso de TikTok, publicaciones o respuestas (en video). La técnica de recolección de datos fue aleatoria simple; para obtener el universo de publicaciones en Twitter nos apoyamos en el Twitonomy y, en el caso de TikTok, se escogieron las publicaciones de forma manual desde el universo.

El total de las publicaciones, respecto a la red social y al candidato en el periodo de tiempo del 1 de enero al 13 de marzo se presenta en la Tabla 1.

### 3. Resultados

A partir de los temas que se propusieron para el estudio se generaron tres cruces de variables por medio del paquete Estadístico de Ciencias Sociales (SPSS), un programa estadístico que recolecta la base de datos y permite analizar la información allí contenida. Para esta investigación se realizó el siguiente cruce:

- Candidato (nombre) - Campaña negativa

A continuación, en las tablas 2 y 3 se muestran los tipos de estrategias de campaña negativa presentes en los contenidos de los candidatos y las candidatas en TikTok y Twitter.

**Tabla 2.** Nivel de desconocimiento sobre asuntos de interés

Candidato	Apelación al miedo	Ataque directo	Ataques explícitos o implícitos	Inoculación	Réplica	Yuxtaposición o comparación
Alejandro Gaviria	0	0	1	0	1	1
Carlos Amaya	1	3	7	0	2	1
David Barguil	0	0	1	0	0	0
Enrique Peñalosa	4	7	24	0	0	19
Federico Gutiérrez	0	0	3	2	1	3
Gustavo Petro	0	2	1	0	0	0
Jorge Enrique Robledo	0	3	0	0	0	0
Rodolfo Hernández	0	1	0	0	0	0
Sergio Fajardo	0	3	0	0	0	0

**Fuente 1.** Elaboración propia.

**Tabla 3.** Estrategias de campaña negativa presentes en las publicaciones de los precandidatos en la red social Twitter

Candidato	Apelación al miedo	Ataque directo	Ataques explícitos o implícitos	Inoculación	Réplica	Yuxtaposición o comparación
Alejandro Gaviria	0	0	0	0	0	0
Carlos Amaya	0	1	3	0	0	1
David Barguil	0	0	0	0	0	0
Enrique Peñalosa	2	1	5	0	2	3
Federico Gutiérrez	7	0	5	0	2	5
Gustavo Petro	0	1	1	0	0	0
Jorge Enrique Robledo	0	1	2	0	0	0
Rodolfo Hernández	1	1	0	0	0	0
Sergio Fajardo	0	0	0	0	0	0
Alfredo Saade	1	3	0	0	0	0
Camilo Romero	1	2	0	0	0	2
Ingrid Betancourt	6	5	1	0	3	6
Juan Manuel Galán	0	0	2	0	0	0
Alejandro Char	0	0	0	1	0	0

**Fuente 1.** Elaboración propia.



En este primer cruce podemos ver que solo en 90 publicaciones se utiliza la campaña negativa. Esto, considerando la hipótesis inicial, es una cantidad bastante baja, y es sorprendente porque la percepción que hay en redes sociales sobre la campaña política es que puede llegar a ser agresiva y negativa.

El candidato que más publicaciones tuvo con campaña negativa (en cantidad) fue Enrique Peñalosa:

de 97 piezas analizadas, 34 tuvieron referencia a alguna forma de campaña negativa. Sin embargo, comparando el uso de la campaña negativa sobre el número de piezas totales, el candidato que más usó esta forma en su campaña fue Jorge Enrique Robledo, con 38% de sus piezas con referencia a algún tipo de categoría de la campaña negativa (Tabla 4).

**Tabla 4.** Porcentaje de publicaciones de campaña negativa por candidato

Candidato/a	Total de publicaciones en Twitter y TikTok	Total publicaciones con uso de campaña negativa	Porcentaje de campaña negativa sobre total de piezas de cada candidato
Alejandro Char	10	1	10
Alejandro Gaviria	59	3	5
Alfredo Saade	31	4	13
Arelis Uriana	18	0	0
Aydeé Lizarazo	11	0	0
Camilo Romero	25	3	12
Carlos Amaya	75	13	17
David Barguil	24	1	4
Enrique Peñalosa	97	34	35
Federico Gutiérrez	43	14	33
Francia Márquez	29	0	0
Gustavo Petro	57	4	7
Jorge Enrique Robledo	13	5	38
Juan Manuel Galán	53	1	2
Sergio Fajardo	33	7	21
Rodolfo Hernández	10	3	30
Total	588	93	

**Fuente:** elaboración propia.

A partir de estos resultados podemos ver que, de mayor a menor uso de campaña negativa, los candidatos que más utilizaron este recurso fueron Jorge Robledo, Enrique Peñalosa, Federico Gutiérrez y Sergio Fajardo.

#### 4. Discusión y conclusiones

Respecto a la comunicación negativa podemos encontrar que el uso de este recurso en los candidatos presidenciales que hicieron parte de las coaliciones fue poco, y que la percepción de que en redes sociales preponderan las publicaciones negativas no corresponde a las acciones de los candidatos. El enfoque que más se vio reflejado, con 22 publicaciones, fue el de “Ataques explícitos o implícitos”, seguido por el “Ataque directo” que tuvo 15 publicaciones; esto nos muestra que la campaña negativa no tenía tanta relación con la agenda mediática, sino con los mismos candidatos.

Estos dos enfoques muestran el afán por demeritar a otro candidato, pues señalan, en la mayoría

de los casos, quién es el oponente directo, y quieren convertir ese voto en un voto útil, que lleve finalmente a no dejar ganar al otro. Así mismo, por medio de los ataques explícitos o implícitos, quien hace la publicación pretende mostrar las debilidades de su adversario para que este se convierta en la opción que se debe derrotar.

En el caso de los ataques directos es importante mencionar que ese pequeño porcentaje en el que se usaron puede causar un gran rechazo de parte de los usuarios, pues se ve como un juego sucio; estos ataques pueden impulsar una revuelta en redes sociales, donde las personas se peleen y defiendan apasionadamente a su candidato, sin embargo, también puede terminar siendo una razón para que las personas no voten (pues se cansan de la polarización).

La campaña por redes sociales se ve como un espacio de ataque entre candidatos, sobre todo en Twitter, con personajes como Gustavo Petro. Así, se ha generado un ambiente de “bandos”, en donde siempre hay ataque, donde cualquier comentario político se vuelve un debate

polarizado y sin acuerdo final. Sin embargo, se observa que los que verdaderamente generan conflicto en las redes sociales son las personas que toman las publicaciones de los candidatos y las interpretan de formas no correctas.

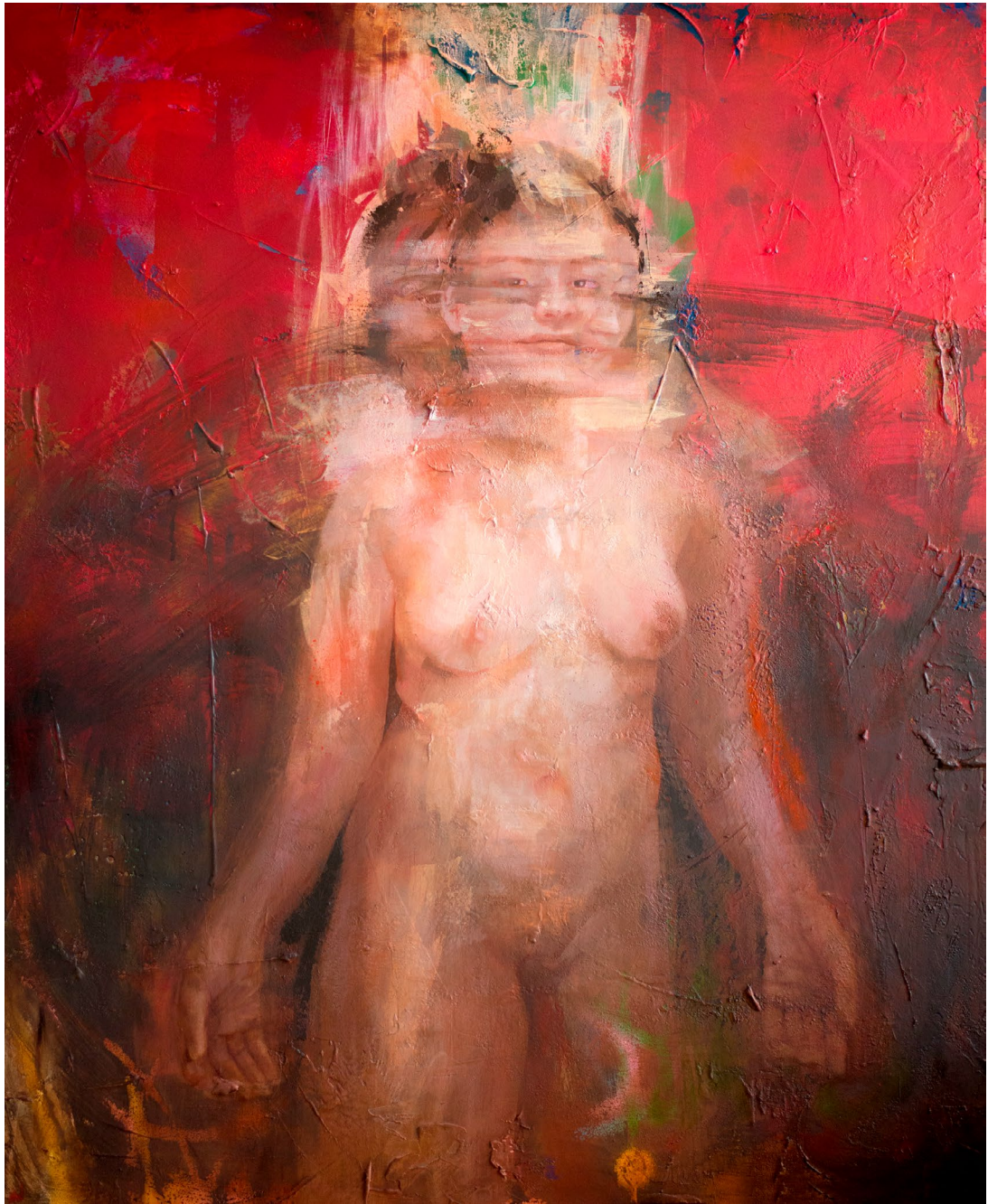
La campaña electoral en redes sociales de este periodo en específico se centró en aportar un frame indeterminado. Aunque en Colombia se siente un ambiente de descontento por el gobierno actual, los candidatos no se han centrado en la crítica de estos temas mediáticos, sino que se posicionan los temas de tal manera que, a partir de sus propuestas y atributos, pueda transmitirse un mensaje y una imagen del candidato como “salvador”.

Cabe anotar que se esperaba que TikTok también se abriera como espacio para el uso y manejo de la campaña negativa, dado el nivel de naturalidad y espontaneidad que maneja esta red social, permitiéndole al candidato personalizar mucho más el mensaje al ser más claro y cercano a sus seguidores y, en esa línea, resaltando de alguna manera las debilidades de sus oponentes. No obstante, tampoco se evidenció esta estrategia en la red social.

Finalmente, se comprueba que, en su mayoría, el origen de las publicaciones no tiene ni un enfoque negativo ni viene cargado con algún elemento de campaña nociva, lo cual significa que son las audiencias quienes alteran la conversación pública tornándola agresiva y negativa, incluso reinterpretando o tergiversando la misma publicación del candidato.

## Referencias

- Aruguete, N. (2015). El poder de la agenda. Política, medios y públicos. Biblos.
- Aruguete, N. (2017). Agenda setting y framing: un debate teórico inconcluso. *Le monde Diplomatique*, 30.
- Bateson, G. (1972). Pasos hacia una ecología de la mente. Lumen Books/Sites Books.
- Casermeiro de Pereson, A. (2003). Los medios en las elecciones: la agenda setting en la Ciudad de Buenos Aires. Educa. <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/educa/medios-eleccionesagenda.pdf>
- Crespo, I., Carletta, I., Garrido, A. y Riorda, M. (2011). Manual de comunicación política y estrategias de campaña: candidatos, medios y electores en una nueva era (Metodologías) (2.a ed.). Biblos.
- Entman, R. M. (1993). Framing: hacia la clarificación de un paradigma fracturado. Northwestern University.
- Gómez, H. A. y Murillo Ramírez, M. P. (2020). Colombia a contracorriente: Colombia un país polarizado y en conflicto. Universidad del Rosario. <https://repository.urosario.edu.co/handle/10336/30734>
- Goffman, E. (2006b). Frame analysis: los marcos de la experiencia. CIS.
- Horbath, J. E. (2015). Pobreza y elecciones en Colombia: algunos hallazgos para reflexionar. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 10 (29). <https://doi.org/10.32870/ees.v10i29.1276>
- Koziner, N. (2015). El framing: un programa de investigación para el estudio de las comunicaciones mediáticas. *ANIMUS: Revista Interamericana de Comunicação Midiática*, 14.
- McCombs, M. (2006). Estableciendo la Agenda/ Setting Agenda: el impacto de los medios en la opinión pública y en el conocimiento (2.a ed.). Paidós Ibérica.



**Danny-2**

# Mujeres en el Congreso colombiano, 1991-2022: tres décadas de un lento avance

## Women in the Colombian Congress, 1991-2022: Three decades of slow progress

**Angélica Fabiola Bernal Olarte** 

Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Bogotá, Colombia

[angelicaf.bernal@esap.edu.co](mailto:angelicaf.bernal@esap.edu.co)

**Kora Daniela Calderón Rey** 

[korad.calderonrey@utadeo.edu.co](mailto:korad.calderonrey@utadeo.edu.co)

**Diego Alejandro Bajonero López** 

[diegoa.bajonero@utadeo.edu.co](mailto:diegoa.bajonero@utadeo.edu.co)

### Resumen

Los resultados de las recientes elecciones parlamentarias en Colombia se pueden considerar positivos en términos de la inclusión política de las mujeres, ya que por primera vez alcanzaron el 30% de los escaños; sin embargo, el análisis longitudinal de los últimos nueve comicios que se presenta en el artículo permite evidenciar que prevalecen obstáculos en su camino político que limitan la posibilidad de tener una mayor presencia en el legislativo. El artículo se sustenta en el análisis de información sobre las votaciones, asignación de curules y el tipo de circunscripción desde las elecciones parlamentarias desde 1991 hasta 2022 para establecer el impacto de la cuota. Se evidencia cómo esta ha tenido un efecto limitado por su diseño y por ciertas características del sistema electoral que neutralizan su efecto como el tipo de lista y el tamaño de las circunscripciones.

**Palabras clave:** parlamento, partido político, elecciones, igualdad de género, Colombia.

### Abstract

The results of the recent parliamentary elections in Colombia can be considered positive in terms of the political inclusion of women because they reached 30% of the seats, however, the longitudinal analysis of the last nine elections presented here shows that there are still obstacles in the political path of women that limit the possibility of having a parity presence in the legislature. The article has as sources bibliography and information on voting, allocation of seats, and the type of constituency since the parliamentary elections from 1991 to 2022 to establish the impact of the quota on the presence of women. The analysis shows how the quota has had a limited effect on the number of women elected due to some problems in its design and certain characteristics of the electoral system that neutralize its effects, such as the type of list and the size of the constituencies.

**Keywords:** Parliament, elections, political parties, gender equality, Colombia.

**Artículo:** Recibido el 21 de abril de 2023 y aprobado el 30 de mayo de 2023

### Cómo citar este artículo:

Bernal-Olarte, F., Calderón Rey, K. & Bajonero López D., C. (2023) Mujeres en el Congreso colombiano, 1991-2022: tres décadas de un lento avance. *Reflexión política* 25(51), pp. 14-29. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4680>

### Introducción

El reconocimiento de la ciudadanía de las mujeres parece un logro alcanzado en la democracia colombiana, sin embargo, la materialización efectiva de sus derechos políticos sigue pendiente. La Constitución de 1991 representó para las colombianas un avance significativo que se evidencia en que

30 años después, en las elecciones legislativas de 2022, fueron electas el mayor número de mujeres en la historia, aunque representan apenas el 30% de su composición, muy lejos de los países con mayores porcentajes de mujeres en sus parlamentos a 2022 que son Ruanda con el 61,3%, Cuba con el 53,4% y México con un 50% en su Cámara de Diputados.

El lento avance de la presencia de las mujeres en el Congreso colombiano se da en un contexto institucional marcado por la Ley 1475 de 2011, “por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales”, que estableció varias medidas orientadas a aumentar la participación política de las mujeres en la competencia electoral. En particular, el artículo 28 dispone que “las listas donde se elijan 5 o más curules para corporaciones de elección popular o las que se sometan a consulta –exceptuando su resultado– deberán conformarse por mínimo un 30% de uno de los géneros”. Este arreglo institucional empezó a aplicarse en las elecciones legislativas de 2014, aunque solo hasta ahora parece empezar a tener el efecto de aumentar el número de electas.

Este artículo es el resultado de la recopilación y el análisis de información de los resultados electorales para la conformación del Congreso colombiano desde 1991, ejercicio que ha buscado responder a la pregunta de cuáles son los obstáculos que persisten e impiden una presencia más numerosa de mujeres en el Legislativo.

La temática abordada convoca cada vez un mayor interés investigativo, por lo que se busca hacer un aporte para lograr una comprensión más amplia y actualizada de los obstáculos aún presentes en el camino político de las mujeres. El artículo se estructura en cuatro partes. En la primera se introducen algunos elementos conceptuales para explicar cómo se entiende la participación política electoral de las mujeres y los rasgos del problema. La segunda parte busca establecer la relación entre los diseños institucionales y el lento ritmo de incorporación de las mujeres al parlamento, a partir de la presentación de datos sobre la presencia de mujeres en el Congreso colombiano entre 1991 y 2022. En la tercera parte se abordan las trayectorias de las mujeres en el Congreso, para tratar de responder a la pregunta sobre la duración de las carreras políticas de las parlamentarias. Finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

## **1. Participación electoral de las mujeres: los rasgos del problema**

La participación política de las mujeres ha sido considerablemente estudiada desde una comprensión amplia, que no se limita a su ángulo electoral, sino que se ha mostrado la variedad de ámbitos, estrategias y actividades que históricamente han caracterizado la acción individual y colectiva de las mujeres en lo público (Barreto, 1997; Lamus, 2012, 2010). Por otra parte, los trabajos sobre la participación electoral vienen creciendo en las últimas décadas y se han concentrado en las dinámicas de los partidos políticos, las características propias de la contienda electoral en Colombia, así como en las desigualdades estructurales que determinan las limitadas oportunidades para que las mujeres ganen elecciones (Batlle, 2017; Bernal, 2011, 2006; Cardozo y Quintero, 2014; León, 2005; Wills, 2007).

El presente trabajo se ubica en la segunda línea de investigación, en tanto el campo electoral parece desplegar obstáculos particulares que dificultan la incorporación plena de las mujeres a los órganos de decisión política. El periodo de análisis de este trabajo parte del año 1991, cuando la Constitución Política consagró tres disposiciones relacionadas con la igualdad y los derechos políticos de las mujeres en los artículos 13, 40 y 43, que posteriormente servirían como sustento de las leyes 581 de 2000, que reglamenta su adecuada y efectiva participación en los niveles decisorios de las diferentes ramas y órganos del poder público, y 1475 de 2011, mencionada anteriormente, que incluye medidas de acción afirmativa para incrementar la presencia de las mujeres en el ejercicio del poder político.

Los balances hasta ahora muestran que el marco normativo no ha logrado mejorar el porcentaje de participación política de las mujeres, y las explicaciones para ello deben buscarse en el contexto en el que compiten en el campo electoral y más allá de la simple discriminación, que es la categoría que ha sido usada para comprender el trato desigual e injusto que han recibido históricamente las mujeres

en buena parte de los ámbitos sociales. Para Iris Marion Young (2000), muchas de las medidas afirmativas que tienen el propósito de lucha contra la discriminación se centran en “los agentes individuales”, por ello se “esconde e incluso tiende a negar el marco estructural e institucional de la opresión” (p. 330).

De acuerdo con Young (2000), observar a nivel individual a los sujetos que son discriminados implica que:

no se percibe el peso de las instituciones sociales y los presupuestos de la gente, los hábitos y la conducta respecto a otras personas que hacen la vida más fácil para los hombres blancos heterosexuales, al tiempo que les proporcionan mayores oportunidades reales y establecen como prioridad su punto de vista. (p. 331).

Buena parte la literatura ha estado observando con mayor atención las acciones individuales y sus efectos en los pobres resultados electorales de las mujeres, y menos las condiciones estructurales que las dejan por fuera del ejercicio del poder político. En este sentido, comprender lo que pasa con las mujeres en política implica partir de la idea de que el género es un “elemento fundamental de la organización y estructura social” (Bullen, 2017, p. 37) que supera por completo la esfera individual. Cuando en este escrito tomamos la categoría género no se hace referencia a un grupo humano definido por una cuestión biológica sino a

“una condición social subordinada compartida por todas las mujeres y determinada por la inferioridad establecida con relación a los hombres. Al indagar en cómo las diferencias entre mujeres y hombres se transforman en desigualdades, el género obliga a plantear las diferencias (étnicas, económicas, de edad o de opción sexual) entre mujeres y, también, entre los hombres. (p. 45).

Es necesario, entonces, abordar el problema en una dimensión estructural que parte del género para comprender la dinámica de exclusión que necesariamente “comprende factores culturales, relaciones sociales y estructuras de poder que permiten abandonar una comprensión estática y ahistórica de las condiciones de las mujeres y más aún, apartarse de la tendencia a apelar a las diferencias biológicas de forma implícita” (Bullen, 2017, p. 47). La cuestión por evidenciar en el nexo entre mujeres y política es la

estructura social, histórica y cultural que mantiene unas relaciones de poder que ubican a las mujeres en posiciones jerárquicamente inferiores, como consecuencia de la desigualdad en el acceso a recursos y oportunidades.

Nancy Fraser (2015) ha señalado cómo la subordinación de las mujeres se sostiene sobre tres dimensiones interconectadas: la falta de redistribución de la riqueza, la falta de reconocimiento de las diferencias y la proliferación de estereotipos que provocan el irrespeto de múltiples colectivos, entre los que se cuenta a las mujeres y, por último, la falta de representación que se relaciona con la ausencia de las voces de dichos grupos en la toma decisiones políticas colectivas (p. 225). Esta comprensión permite tomar distancia de la baja presencia de mujeres en los órganos de poder como un problema individual o de falta de méritos, para pasar a comprender el dominio de ciertas élites masculinas en este campo como “una dominación producida por procesos estructurales y sistemáticos que van adoptando formas y empleando mecanismos específicos” (Gomez, 2017, p. 192).

La participación política electoral será comprendida, entonces, como un asunto no neutral al género, la clase o la asignación racial, sino, por el contrario, como una dimensión que estructura y, a la vez, reproduce una práctica de la política con claros sesgos de exclusión para quienes no hacen parte de la categoría dominante.

## 2. Cuotas y sistemas electorales

Para los propósitos de este trabajo se distingue entre las categorías de presencia y representación política de acuerdo con lo establecido por Wills (2007). La diferencia radica en que la presencia hace referencia a la inclusión física de las mujeres, mientras que la representación se relaciona con agendas y posicionamientos políticos que reivindican los derechos de las mujeres en escenarios de toma de decisión política. Cada línea implica cuestiones distintas y una no necesariamente lleva a la otra; por tanto, es importante situar este trabajo en la primera de dichas líneas, es decir, se busca analizar la incursión física de las mujeres con independencia de sus posturas políticas. Este no es un asunto menor en tanto buena parte de los estudios equiparan los dos conceptos, tal vez asumiendo que más mujeres implica una mejor representación, asunto que debe ser más estudiado ya que, en el caso colombiano, hace falta evidencia.





La categorización de García y Rivas (2021), que distinguen la representación descriptiva y la sustantiva, es bastante útil para este trabajo porque conecta el análisis con la literatura internacional especializada. En ese sentido, se utilizará la categoría presencia (Wills 2007) como sinónimo de representación descriptiva. Así, la baja representación descriptiva de las mujeres en el parlamento colombiano se tomará como una baja proporción en los escaños del Congreso, y como evidencia de una debilidad democrática que se busca transformar a través de la adopción de medidas afirmativas.

Las acciones afirmativas han tenido como finalidad reconocer la histórica exclusión de las mujeres de los órganos de decisión política y adoptar medidas para subsanarlas y anular sus efectos. Se pueden considerar un medio que busca transformar las condiciones que mantienen la desigualdad, pero, a la vez, es un fin porque solamente la garantía de igualdad hará posible el ejercicio pleno de la ciudadanía por parte de las mujeres. Estas medidas han sido necesarias en tanto en la mayor parte del mundo el número de mujeres en cargos de decisión política era muy inferior a su peso poblacional. La adopción de cuotas fue una de las recomendaciones más importantes surgidas en la conferencia de Beijing de 1995, que llevó a que los Estados tomaran medidas concretas para hacer frente a este déficit democrático, aunque no todos con el mismo compromiso o velocidad. De acuerdo con Jones et al. (2012), la cuota

“en ninguna parte del mundo ha sido implementada tan extensamente como en América Latina, donde once países han adoptado legislación exigiendo porcentajes mínimos de mujeres en las listas de candidatos de legisladores nacionales. En este terreno la evidencia es clara: si se desea aumentar en el corto y mediano plazo la proporción de mujeres en el congreso, la introducción de leyes de cuotas bien concebidas representa la única opción viable para convertir este deseo en una realidad. (pp. 332-333)

Al respecto, Bareiro y Torres (2009) mostraron cómo

“la acción positiva es un método que permite paliar esta desigualdad de circunstancias iniciales, cuya modificación total requiere de largos años de cambio cultural, pues establece medidas que otorgan ventajas concretas a quienes,

comparativamente, han quedado en desventaja social a partir de las costumbres, hábitos, concepciones predominantes y roles asignados en un sistema social determinado. (p. 14).

En otros estudios (Dahlerup, 2007; Htun y Jones, 2002; Jones, 2009; Matland, 2005; Norris, 2006) se ha ratificado la eficacia de las cuotas o medidas de acción afirmativa para aumentar la presencia política de las mujeres. Es innegable el aumento en el número de mujeres en los parlamentos del mundo, como consecuencia principalmente de la adopción de medidas de acción afirmativa. De acuerdo con la Unión Interparlamentaria Internacional (IPU – Inter-Parliamentary Union), el porcentaje de mujeres en cargos de representación política se ha incrementado de 11,7% en 1997 a 26% en 2021. Mientras en diciembre de 1997 solo 5 países (4 de ellos en Escandinavia) tenían porcentajes por encima del 30% de mujeres en los parlamentos, hoy hay 50 y 23 de ellos exceden incluso el 40% (IPU, 2021).

En América Latina, diversos trabajos (Freidenberg y Dosek, 2016; Freidenberg y Levitsky, 2007) han mostrado cómo durante las últimas décadas ha tenido lugar una destacada dinámica de reforma institucional orientada a mejorar el desempeño de los sistemas electorales y, con ello, a profundizar la democracia. Una de las medidas destacadas en estos trabajos ha sido la incorporación de cuotas de género en casi todos los países de la región. Sin embargo, no en todos los contextos la cuota ha surtido el efecto esperado y el análisis no se puede extender del todo al caso colombiano, como se observa en la tabla 1.

**Tabla 1.** Mujeres en el Congreso colombiano 1991-2022

Periodo	Cámara de Representantes (%)	Senado (%)
1991-1994	8,6	7,2
1994-1998	12,7	6,5
1998-2002	11,8	13,4
2002-2006	13,3	9,8
2006-2010	9,6	12
2010-2014	12,6	16,6
2014-2018	19,2	21,5
2018-2022	18	23
2022- 2026	29,7	28,7

**Fuente:** cálculos propios a partir de los datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil.

En el país no se ha logrado superar el piso del 30% en ninguno de los periodos observados, sin embargo, cabe destacar que, a partir de la aplicación de la medida obligatoria, en las elecciones del año 2014 los porcentajes parecen indicar una lenta tendencia creciente. No obstante, estos resultados no hacen de este un caso excepcional, ya que datos presentados por otros estudios muestran que, por sí solas, las cuotas no bastan (Del Águila y Llanos, 2008). En ese sentido, Bareiro y Torres (2009) muestran cómo “en muchos casos la representación femenina es muy inferior a la cuota obligatoria. Por lo tanto, son elementos más allá del porcentaje, los que juegan un rol determinante para el resultado en la representación de hombres y mujeres” (p. 5).

El caso de Brasil analizado por Sacchet (2018) muestra similitudes con el colombiano en tanto parece haber cierta tendencia a que las cuotas permitan un importante aumento de las candidaturas, pero no garantizan que se incremente el número de mujeres electas en el parlamento. Sacchet describe cómo desde 1995, cuando se implementó por primera vez la medida, esta ha venido siendo transformada en búsqueda de mayor efectividad; sin embargo, el escaso aumento en la presencia de mujeres se atribuye más al incremento de los asientos en disputa que a una mayor presencia política de las mujeres, que a 2021 apenas llegaba al 15% en la Cámara de Diputados. Aunque las cifras de Colombia son un poco más altas, en los dos casos se evidencia que, a pesar de ser dos países con cuota, esta medida ha servido para aumentar las candidaturas, pero no para elevar el número de mujeres en los cuerpos colegiados en los que se aplica.

La hipótesis de este trabajo es que entre los obstáculos más arraigados que dificultan la participación política de las mujeres en Colombia están, en primer lugar, un diseño institucional defectuoso de la cuota; y, en segundo lugar, el hecho de que el potencial efecto de la cuota es neutralizado por algunas características de nuestro sistema electoral.

Sobre el diseño de la cuota se destaca el trabajo de Jones *et al.* (2012) quienes analizaron diecinueve países en América Latina y encontraron que once contaban con alguna legislación nacional de cuotas para al menos una de sus cámaras legislativas: Argentina, Bolivia, Brasil, Costa

Rica, República Dominicana, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Paraguay y Perú. En el mismo trabajo dividieron estos sistemas políticos en tres categorías generales:

- a) casos en los que un porcentaje mínimo de mujeres debe aparecer en la lista e incluyen mandatos de posición, (b) casos en los que se exige un porcentaje mínimo de mujeres en las listas, pero no hay mandatos de posición en vigor (donde se incluyen los sistemas de listas abiertas, que son incompatibles con los mandatos de posición), y (c) casos en los que, en la práctica, no se exige ningún porcentaje mínimo de mujeres en las listas, no hay mandatos de posición o, más en general, la legislación de cuotas tiene fallas en su diseño, tal como se detalla más abajo. Los porcentajes mínimos exigidos por la legislación en los dos primeros grupos oscilan entre el 30% y el 50%. (p. 337)

En Colombia la medida incluida en la Ley 1475 se puede caracterizar así:

1. Los partidos no pueden inscribir una lista electoral conformada en más de un 70% de un solo género.
2. No es de aplicación universal a todas las circunscripciones electorales, sino que se limita a aquellas en las que se eligen más de cuatro curules.
3. No hay mandato de posición para asegurar la elección de mujeres.

Sobre la primera característica se puede afirmar que los partidos en Colombia, como en muchos otros lugares, toman el 30% como un techo y no como un mínimo. Son múltiples las declaraciones públicas de representantes partidarios expresando su malestar por no encontrar cómo “llenar el 30% de mujeres” en sus listas electorales. Como se observa en la Tabla 2, las listas presentadas por los partidos políticos que obtuvieron escaños al Senado durante las elecciones de los años 2014 y 2018 –con pocas excepciones– se limitaron a cumplir con el piso del 30%. Para 2022, los porcentajes variaron tal vez porque estaba en curso la revisión de una Reforma al Código Electoral en la que se establecía el porcentaje en un 50%<sup>1</sup>.

1. En el mes de abril de 2022, la Corte declaró inconstitucional esta reforma al Código Electoral por vicios de trámite, aunque desde diciembre de 2021 los partidos ya habían inscrito las listas previendo que el porcentaje quedara fijado en un 50%.

**Tabla 2.** Senado. Mujeres en listas 2014, 2018 y 2022

Partido	Porcentaje de mujeres en las listas		
	2014	2018	2022
Cambio Radical	32	30,3	43,7
Comunes	-	30,4	47,6
Conservador	31	30,8	30,8
Verde (Centro Esperanza)	31,2	31	30,3
G.S.C. Colombia Justa Libres	-	31,4	30,6
Liberal	31,6	31,6	51,5
Centro Democrático	36	31,7	36,3
Decentes (Pacto Histórico)	-	31,7	43
Polo Democrático	35	31,9	*
Autoridades Indígenas	0	33,3	50
Alternativo Indígena y Social	33	33,3	66,6
Partido de la U	32	39	33,3
Mira	57	62,5	**

\* En 2022, el Polo Democrático se presentó en la coalición Pacto Histórico.

\*\* En 2022, el Partido MIRA se presentó en la coalición Colombia Justa Libres.

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional.

Sobre la segunda característica de la cuota, que se limita a establecer el requisito en aquellas circunscripciones en las que se eligen más de cuatro curules, el análisis se aplica al caso de la Cámara de Representantes donde las circunscripciones buscan otorgar representación a los departamentos

(de acuerdo con el tamaño de la población), a las minorías étnicas, a los ciudadanos/as en el extranjero, entre otros criterios<sup>2</sup>. Al respecto hay que anotar que de las 36 circunscripciones por las que se integra la Cámara solamente en 14 se aplica la Ley, es decir, en el 38,8%.

**Tabla 3.** Mujeres electas para Cámara por circunscripción: 2002-2022 en las que no se aplica cuota

Circunscripción	Curules	Curules para mujeres					
		2002	2006	2010	2014	2018	2022
Indígenas	1	0	1	0	0	0	0
Amazonas	2	0	0	0	0	1	2
Arauca	2	0	0	1	0	0	1
Caquetá	2	0	0	0	0	0	1
Casanare	2	0	0	0	0	0	0
Chocó	2	0	0	0	0	1	1
Colombianos en el exterior	1	0	0	0	0	0	1
Guainía	2	1	1	0	0	0	0
Guaviare	2	0	0	0	0	0	0
La Guajira	2	0	0	0	0	1	0
Putumayo	2	0	0	0	1	0	0
Vaupés	2	0	0	0	0	1	0
Vichada	2	0	0	0	1	0	0
Afrodescendientes	2	1	1	0	1	0	1
Meta	3	0	1	1	1	1	0
Quindío	3	1	0	1	0	0	2
Sucre	3	2	0	1	1	1	2
Cauca	4	0	1	1	0	0	0
Cesar	4	0	0	0	0	0	0
Huila	4	1	0	1	2	1	2
Risaralda	4	0	0	0	0	0	1
Totales	53	7	5	6	7	8	16
San Andrés y Providencia	2	1	0	0	0	1	1

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional.

2. Según lo pactado en el Acuerdo de Paz firmado entre el Estado colombiano y la antigua guerrilla de las FARC-EP, desde 2018 a dicho partido se le asignaron, con carácter transitorio, cinco curules en la Cámara de Representantes. Además, en 2022 se adicionaron 16 curules para la representación de poblaciones que habitan los territorios más afectados por el conflicto armado interno. Finalmente, el Estatuto de la Oposición Política (Ley 1909 de 2018) establece que quien consiga el segundo lugar de la elección a la Vicepresidencia de la República tiene una curul en esta Cámara. En este sentido, en 2022 la Cámara pasó de tener 166 curules a tener 188.

Los resultados de las elecciones desde 2014 (cuando se aplicó por primera vez el mandato de cuota) parecen evidenciar que la cuota no se utiliza allí donde parece más necesaria, como se observa en la Tabla 3.

En estos distritos electorales se eligen en su conjunto 53 curules y, como se observa en la tabla, los resultados se mantuvieron sin grandes variaciones entre 2002 y 2018, y solo es hasta 2022 cuando las electas duplicaron el número

anterior al pasar de 8 a 16, lo que se debe atribuir a factores distintos a la cuota ya que aquí no se aplica. De estas circunscripciones se resaltan los departamentos de Casanare y Guaviare, en los que en el periodo analizado no ha sido electa ninguna mujer como representante a la Cámara. El contraste se establece con las restantes 14 circunscripciones en las que se aplica la cuota, cuyos resultados se presentan en la Tabla 4.

**Tabla 4.** Mujeres electas para Cámara de Representantes por circunscripción: 2002-2022, en las que se aplica cuota

Circunscripción	Curules	Curules para mujeres					
		2002	2006	2010	2014	2018	2022
Caldas	5	1	0	2	1	0	1
Córdoba	5	2	0	0	1	1	2
Magdalena	5	0	1	1	1	1	3
Nariño	5	1	1	1	1	2	2
Norte de Santander	5	0	0	0	0	0	0
Bolívar	6	0	0	1	2	1	2
Boyacá	6	0	0	0	1	1	1
Tolima	6	1	1	1	0	1	3
Atlántico	7	0	1	1	2	3	2
Cundinamarca	7	3	2	0	0	1	1
Santander	7	0	0	1	3	1	2
Valle del Cauca	13	3	1	1	3	3	1
Antioquia	17	1	1	2	2	3	3
Bogotá	18	3	3	4	7	5	10
Totales	133	15	11	15	24	23	36

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional.

Para el análisis de la tabla 4 es importante reiterar que la cuota se empezó a aplicar desde el año 2014 y, en este caso, se puede hablar de un impacto importante en el aumento de mujeres electas de manera global, en una relación directa entre la magnitud de la circunscripción y el número de electas: a mayor número de curules en disputa más mujeres electas, como lo muestran los casos de Valle, Antioquia y Bogotá. Se destaca el caso del departamento de Norte de Santander que elige cinco representantes a la Cámara, por lo que allí los partidos deben cumplir con la cuota; sin embargo, en el periodo estudiado no ha resultado electa ninguna mujer.

Los datos mostrados hasta aquí indican que la cuota ha tenido impacto en el incremento

del número de candidatas en estos cuerpos colegiados, pero no parece mostrar un ritmo constante de crecimiento de mujeres electas allí donde se aplica. Este fenómeno, en todo caso, no es exclusivo del contexto colombiano y ya Del Águila y Llanos (2008) lo habían evidenciado:

Ciertamente, el incremento de mujeres elegidas en cargos de representación popular es el efecto indirecto de las cuotas, aplicadas durante una década en la región andina. Sin embargo, como en la gran mayoría de los países de América Latina, el sistema de cuotas establecido se aplica a las nominaciones o listas de candidatos. Así, el efecto directo está dado sobre la oferta electoral. (p. 256).



Tal como mostró Sacchet (2018) para el caso brasileño, en Colombia la cuota ha tenido un impacto más notorio en el aumento del número de candidatas, pero no ha logrado asegurar su elección por sus problemas de diseño en tanto no tiene mecanismos para forzar a los partidos a ir más allá del piso del 30%, pero además porque la cuota no es aplicada en todas las circunscripciones electorales, como se mostró en las tablas 3 y 4. Además, hay que añadir la tercera característica anunciada más arriba y es que no establece un mandato de posición que, como en otros países (Argentina, México, Bolivia, entre otros), asegure no solo que son candidatizadas, sino que serán electas. Sobre esta última característica habría que aclarar que es imposible establecer un mandato de posición cuando las listas son abiertas o de voto preferente, en donde el orden de asignación de curules depende del número de votos que cada candidato/a obtiene y no se preestablece por el partido.

Ante la pregunta de por qué la cuota no tiene el impacto esperado en cuanto al aumento de mujeres en los legislativos, sino que se ha limitado a aumentar las candidatas, hay que añadir al análisis otras características del sistema electoral: “la eficacia de las cuotas depende principalmente del sistema electoral en el que se aplica, llegando en determinados casos a afectar las posibilidades de que las mujeres puedan salir elegidas” (Del Águila y Llanos, 2008, p. 257). El sistema electoral es considerado aquí como el conjunto de reglas de juego que establecen las condiciones para transformar la votación popular en escaños o cargos de decisión política e incluye los tipos de voto, de listas, la fórmula para asignar escaños o declarar ganadores y, en general, toda norma que regula la realización de las elecciones.

Para el análisis del impacto de la cuota se tomarán dos de estas reglas: el tipo de lista (abiertas o de voto preferente y cerradas) y la magnitud de las circunscripciones, en tanto parecen concentrar los esfuerzos investigativos en América Latina. Se destaca en este tema el estudio de Jones et al. (2012) que lograron establecer una relación directa y positiva entre el aumento de mujeres electas y un tipo de lista cerrada con mandato de cuota de género. Según este trabajo “el uso de cuotas combinado con listas cerradas resulta en una mayor proporción de mujeres electas. Este resultado es notablemente superior a cualquiera de las otras combinaciones de reglas electorales y leyes de cuotas” (p. 345). De acuerdo

con sus hallazgos, hay una diferencia muy grande en cuanto a la elección de mujeres entre los sistemas con cuotas y listas cerradas, que según su estudio “en promedio resultaron en un 20% más de mujeres electas que en casos con cuotas laxas o sin cuotas y listas cerradas; y en un 17% más respecto a otros con cuotas laxas o sin cuotas y listas abiertas” (pp. 344-345).

Desde la Reforma Política de 2003, en Colombia los partidos deben presentar listas únicas en cada circunscripción y tienen la opción de inscribirla como “preferente o no preferente”. Las listas con opción preferente son aquellas en las que el listado de candidatos no tiene un orden predeterminado por el partido, sino que es la votación individual por cada candidato/a la que ordena la asignación de las curules que obtenga el partido. Por el contrario, la opción no preferente implica que la lista se presenta cerrada, en un orden establecido por el partido, y se asignan las curules de acuerdo con la votación que obtenga siguiendo ese orden. Desde las elecciones legislativas de 2014, la mayor parte de los partidos que se presentan al Senado han optado por las listas abiertas, en tanto se asume que el hecho de que todos y todas las candidatas de la lista deban hacer campaña y buscar votos lleva a optimizar los recursos y mejorar el desempeño del partido en las elecciones (Tabla 5).

De acuerdo con este panorama parece haber evidencia de que, aunque hay un cumplimiento general de la incorporación de un 30% o más en las listas de candidatas, el impacto de la cuota se neutraliza en las listas abiertas. De hecho, solo hasta el año 2022 en el caso de la coalición del Pacto Histórico se incorpora de manera voluntaria una proporción de 43% de candidatas en una lista cerrada con resultados muy positivos. Esta coalición se presentó con una lista cremallera o de alternancia (mujer-hombre) y obtuvo 20 curules, de las cuales 10 fueron para mujeres, es decir, el 50%, lo que parece mostrar la combinación más efectiva para elevar el número de mujeres electas.

Para continuar con el paralelo con el caso de Brasil, Sacchet (2018) coincide en señalar las listas abiertas como un factor que lleva la competencia a niveles imposibles, porque no solo se compite con otros partidos por los votos, sino incluso con los copartidarios. Además, la autora señala que este tipo de lista incrementa los costos de las campañas políticas, por lo cual en sistemas no públicos de financiación de la política o en

donde se permite la inversión privada se cierran las oportunidades a los sectores con menos recursos económicos para competir en condiciones de igualdad. Otro aspecto de coincidencia en los dos países, y que ya había sido evidenciado (Bernal, 2006), es la individualización de las

campañas, típica de los sistemas de lista abierta que crea un contexto en el que son necesarias grandes inversiones en publicidad para lograr algún nivel de reconocimiento entre una multitud de candidaturas.

**Tabla 5.** Senado: tipos de lista 2014-2018

Partido	2014		2018		2022	
	Tipo de lista	Mujeres (%)	Tipo de lista	Mujeres (%)	Tipo de Lista	Mujeres (%)
Liberal	Abierta	31,6	Abierta	31,6	Abierta	51,50
Conservador	Abierta	31	Abierta	30,8	Abierta	30,80
Centro Democrático	Abierta	36	Abierta	31,7	Abierta	36,30
Verde/C. Esperanza	Abierta	31,2	Abierta	31	Abierta	30,3
Unidad Nacional	Abierta	32	Abierta	39	Abierta	33,30
Cambio Radical	Abierta	32	Abierta	30,3	Abierta	43,70
Polo Democrático Alternativo	Abierta	35	Abierta	31,9	*	*
Mira/ Colombia Justa Libres**	Cerrada	57	Abierta	62,5	Abierta	30,60
Decentes/Pacto Histórico	-	-	Abierta	31,7	Cerrada	43
Autoridades Indígenas de Colombia	Abierta	0	Abierta	33,3	Cerrada	33
Alternativo Indígena y Social	Abierta	33	Abierta	33,3	Abierta	66,60

\* Se presentó con la coalición Pacto Histórico.

\*\* En las elecciones de 2014 y 2018 el partido Mira se presentó solo, pero en 2020 se presentó en coalición con Colombia Justa Libres.

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional.

Hay que señalar que esta relación no es reciente ya que Jones (2009), en un estudio de 19 países en América Latina, había establecido la conexión entre el sistema electoral y el impacto de las cuotas, y había advertido cómo la eficacia de las cuotas depende de las características del sistema electoral, hasta el punto de afirmar que una cuota bien diseñada logra un impacto destacado cuando se combina con listas cerradas y en distritos donde los partidos políticos ganan más de un solo escaño. A partir de este mismo estudio se puede introducir la segunda característica por analizar, que es la magnitud de las circunscripciones electorales.

Jones *et al.* (2012) hallaron que “cuanto mayor sea el número de escaños que un partido gana en un distrito electoral, mayor es la proporción de esos escaños que serán ocupados por mujeres” (p. 334). En el caso del sistema político colombiano hay distintos órganos plurinominales a nivel local (juntas administradoras locales,

consejos municipales y distritales y asambleas departamentales), cuyo número de curules varía entre 5 y 31 de acuerdo con un criterio de magnitud de la población. En el caso del Legislativo, en sus dos cámaras se combina una única circunscripción nacional para Senado y circunscripciones de diversos tamaños para Cámara, según criterios de magnitud poblacional, representación de los pueblos étnicos, entre otros.

Como se ha mostrado en los datos presentados hasta ahora, en el periodo observado la proporción de mujeres paulatinamente se incrementa (aunque a un ritmo lento) en el caso del Senado, cuyos integrantes se eligen en una única circunscripción nacional de cien asientos<sup>3</sup> en la que los partidos presentan listas únicas que pueden estar integradas por el mismo número de curules por proveer, de modo que hay al menos cien oportunidades de ser incorporadas en las listas.

3. El Senado actualmente tiene 103 curules, 100 ocupadas mediante la circunscripción única nacional, 2 en circunscripción especial indígena y, de acuerdo con lo dispuesto en el Estatuto de la Oposición, una curul adicional para quien obtenga el segundo lugar en las elecciones presidenciales.



Caso distinto al de la Cámara de Representante que, como se señaló, se integra mediante circunscripciones de carácter territorial y poblacional. De manera ordinaria, esta Cámara se integra por 36 circunscripciones, de ellas 22 escogen cuatro curules o menos y las restantes escogen entre 5 y 18 curules. Hay una diferencia notable en el número de mujeres electas en esta cámara legislativa en tanto allí donde se escogen una, dos, tres o cuatro curules la elección de mujeres es excepcional (Tabla 3). De hecho, el crecimiento más notorio en este tipo de elección es en las circunscripciones más grandes: Bogotá (18), Antioquia (17) y Valle (13) (Tabla 4). Múltiples trabajos (Jones, *et al.*, 2012; Larsrud y Taphorn, 2007; Matland, 2005; Norris, 2006) coinciden en que las mujeres tienen menos probabilidades de ser electas en distritos uninominales que en plurinominales, probabilidad que aumenta cuando hay más escaños por proveer, lo que implica, para el caso colombiano, que actualmente la cuota no se aplica allí donde se más requiere, que es en los distritos de menos de cuatro curules.

Las razones que pueden explicar el mayor número de mujeres electas con circunscripciones más grandes tienen que ver con que los partidos pueden asumir riesgos al escoger candidaturas no tradicionales o sin un capital político claro. En las elecciones al Senado y las grandes circunscripciones de la Cámara hay múltiples ganadores y, de hecho, puede atraer la atención incorporar figuras que pueden refrescar la imagen del partido o cautivar a votantes jóvenes o a abstencionistas. Por otra parte, en donde solo se eligen una, dos o tres curules, los partidos suelen tomar menos riesgos y prefieren candidatos “seguros” o que puedan mostrar claramente un potencial electoral, una red de apoyo o recursos económicos para aportar a la campaña, características que usualmente se pueden encontrar más fácilmente en los varones, como quiera que siguen siendo quienes dominan una importante porción del campo de disputa electoral. También un mayor número de escaños en juego podría incentivar a las mujeres a buscar ser integradas en las listas, al encontrar una competencia plural y no un antagonismo directo con una figura tradicional.

Los datos y los estudios (Htun y Jones, 2002; Jones *et al.*, 2012) parecen señalar una fórmula probada en otros contextos para favorecer el efecto de las medidas de acción afirmativa: una cuota bien diseñada (con mandato de posición y aplicación universal en todas las

circunscripciones plurinominales), listas cerradas y circunscripciones mayores a cinco curules. En primer lugar, el diseño de la cuota es determinante, y se requiere que no solo establezcan un porcentaje mínimo de mujeres en las listas, sino que tenga mecanismos para hacerla efectiva, además de que permita ubicar a las mujeres en posiciones que aseguren que resultarán electas. Se requiere que no haya restricciones en su aplicación vinculadas al tamaño de la circunscripción. En segundo lugar, la cuota no tendrá efecto en listas abiertas, en tanto su diseño neutraliza su potencial efecto ya que no se aseguran posiciones en las que resulten electas mujeres.

### 3. Trayectorias de las mujeres en el Congreso

García y Rivas (2021) introducen algunos de los factores que permiten analizar las trayectorias legislativas de las mujeres en un trabajo que analiza 18 países de América Latina. En dicho trabajo examinan e identifican factores como la ambición y la dedicación, la carrera política, el partido y las características sociodemográficas de los y las parlamentarias. Concluyen, entre otras cosas, que hay factores diferentes en la continuidad y extensión de las carreras de hombres y mujeres. En este apartado se busca mostrar cómo en el Legislativo colombiano hay una permanente renovación del personal político, que en el caso de las mujeres impide lo que Sartori (1992) denominó la profesionalización parlamentaria que, entre otros aspectos, depende de una continuidad en el trabajo legislativo, lo que les permite a parlamentarios mejorar su desempeño y, por tanto, aumentar la calidad de la labor legislativa en su conjunto.

En el caso colombiano este asunto fue tratado por Duque Daza (2022) en un trabajo sobre las elecciones de 2022 en Colombia, en el que analiza el pluralismo y el grado de renovación y estabilidad de los integrantes del parlamento. El autor muestra cómo en dichas elecciones hubo una renovación relativa del Congreso con la inclusión de más mujeres, más representantes de grupos étnicos y de sectores de la comunidad LGBTIQ+, aunque no se centra en analizar lo ocurrido con las mujeres más allá de reconocer el aumento del número global de estas. A continuación, se busca profundizar en este aspecto.

Lejos de lo que el sentido común indica acerca de que en una sociedad en la que aún

prevalecen imaginarios y estereotipos de género que atribuyen a las mujeres responsabilidades y lugares más cercanos a lo doméstico que a la política o, en general, a los asuntos públicos, el electorado optaría por votar por candidatos varones exclusivamente, las cifras analizadas muestran que cuando las mujeres logran ser incluidas en las listas, tienen un reconocimiento público o realizan

campañas exitosas, el electorado vota por ellas. Para ello se aplicó el índice de elegibilidad (IE) que busca establecer el éxito electoral comparando cuántas de las candidatas resultan electas con los datos de los varones<sup>4</sup>. En las tablas 6 y 7 se muestran los resultados de 2018 y 2022 en Senado que incluyen únicamente a los partidos que obtuvieron escaños.

**Tabla 6.** Índice de elegibilidad: Senado 2018

Partido	Número de candidatas	Electas	Índice de elegibilidad	Número de candidatos	Electos	Índice de elegibilidad
Liberal	30	1	0,03	65	13	0,2
Conservador	29	6	0,21	65	9	0,14
Centro Democrático	19	7	0,37	41	12	0,29
Verde	27	2	0,07	60	8	0,13
Unidad Nacional	18	1	0,06	28	13	0,46
Cambio Radical	27	2	0,07	62	14	0,23
Polo Democrático	22	0	0,00	47	5	0,11
Mira	15	2	0,13	9	1	0,11
Decentes	26	2	0,08	56	2	0,04
Autoridades Indígenas de Colombia	1	0	0	2	1	0,5
Alternativo Indígena y Social	1	0	0	2	1	0,5

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional.

**Tabla 7** Índice de elegibilidad: Senado 2022

Partido	Número de candidatas	Electas	Índice	Número de candidatos	Electos	Índice
Pacto Histórico	31	10	0,32	41	10	0,24
Partido Conservador	24	4	0,17	54	11	0,20
Partido Liberal	51	3	0,06	48	11	0,23
Centro Democrático	28	4	0,14	49	9	0,18
Coalición Verde-Centro Esperanza	30	4	0,13	69	9	0,13
Cambio Radical	42	1	0,02	54	10	0,19
Partido De La U	33	1	0,03	66	9	0,14
Mira-Colombia Justa Libres	19	2	0,11	43	2	0,05
Alternativo Indígena y Social	2	1	0,50	1	0	0,00

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional.

4. Este índice fue diseñado para analizar las trayectorias políticas de mujeres en escenarios municipales (Bernal, 2004). Se calcula al comparar el número total de candidaturas de hombres o mujeres con el número de hombres o mujeres que logran ser electas/os:  $IE = [(E*100)/TC]/100$ . Resultados más cercanos a 1 mostrarían mayor elegibilidad (E=electas; TC=total candidatas).





Para las elecciones de 2018, el IE más alto fue para los electos de los movimientos Autoridades Indígenas de Colombia y Alternativo Indígena y Social con un 0,5%, seguido por las electas del Partido Centro Democrático que obtuvieron una 0,37, es decir que de las 19 candidatas salieron electas siete, cifra bastante superior a la de sus copartidarios que obtuvieron un 0,29. En dicha contienda, los peores índices fueron para el Polo Democrático, partido en el que ninguna de sus 22 candidatas resultó electa, y el Liberal, en el que solo una de sus 30 candidatas obtuvo curul. En todo caso, las diferencias son mayores entre partidos que entre hombres y mujeres, por lo tanto, parece ser que la variable género no es un factor decisivo para depositar un voto.

En el caso de las elecciones de 2022, la magnitud del IE disminuye de manera general para todos los partidos, tanto en hombres como en mujeres. En esta contienda el índice más alto lo obtuvo el movimiento Alternativo Indígena y Social con un 0,50 al lograr la elección de una de las dos candidatas. El siguiente IE más alto es el de las electas del Pacto Histórico con un 0,32 al lograr escaños para 10 de las 31 candidatas. Aunque hay múltiples variables asociadas a la disminución del índice se puede lanzar la hipótesis de que, en la renovación en las candidaturas –que dejó por fuera a figuras con un peso importante–, estas fueron reemplazadas por nuevo personal político, en otras

palabras, los votantes tuvieron una pluralidad de nuevos candidatos y candidatas entre quienes se dispersó el voto. Aquí de nuevo parece haber diferencias más marcadas entre partidos que entre hombres y mujeres, con la excepción del Partido Liberal, donde las mujeres obtuvieron un IE de apenas 0,03, mientras que sus copartidarios obtuvieron un 0,19, similar al caso de Cambio Radical.

Como se indicó, en las elecciones de 2022 se logró el número más alto de mujeres electas en las dos cámaras, pero cabe preguntarse si hubo renovación en las integrantes del Congreso y qué proporción logró mantener su curul. A continuación, se buscará establecer si en las últimas cuatro legislaturas ya se puede evidenciar algún tipo de “profesionalización parlamentaria” en el caso de las mujeres.

En la Cámara de Representantes, en las cuatro legislaturas, se pudo identificar a 28 mujeres que estuvieron ocupando curules en representación de once partidos políticos. Ninguna de ellas permaneció los cuatro periodos. En los tres casos en los que se evidencia presencia en todos los periodos las políticas pasaron a ocupar una curul en el Senado. La gran mayoría (17) de las parlamentarias incluidas en la tabla 8 solo estuvo dos periodos en el Congreso; seis solo un periodo y tres estuvieron tres periodos.

**Tabla 8.** Trayectorias en Cámara de Representantes

Partido	Nombre	2010	2014	2018	2022
Opción Ciudadana	Doris Vega	-	X	-	-
	Olga Suárez	X	X	-	-
Conservador	Adriana Castellanos	-	X	-	-
	Nohora Tovar	-	X	-	-
Centro Democrático	Margarita Restrepo	-	X	X	-
	Yenica Acosta	-	-	X	X
Partido Liberal	Sofía Gaviria	-	X	-	-
	Arleth Casado	X	X	-	-
	Jezmi Barrazar	-	-	X	X
	Flora Perdomo	-	-	X	X
	Kelyn Gonzalez	-	-	X	X
	Elizabeth JayPang Díaz	-	-	X	X
Cambio Radical	Rosmery Martínez	X	X	-	-
	Karen Cure	-	X	X	-
	Gloria Zorro	-	X	X	-
Unidad Nacional	Sandra Villadiego	X	X	-	-
	Luz Moreno	-	X	-	-

Partido de la U	Astrid Montes de Oca	X	-	X	X
	Teresa Enríquez	-	-	X	X
	Milene Jarava	-	-	X	X
	Sara Piedrahita	-	X	X	-
Alianza Verde	Angélica Lozano	-	X	Senado	Senado
	Juanita Gobertus	-	-	X	-
	Katherine Miranda	-	-	X	X
MIRA	Lirma Herrera	-	-	X	X
Partido Conservador	Nidia Osorio	X	X	Senado	X
	Díela Benavides	X	X	X	Senado
Colombia Humana*	Ángela Robledo**	X	X	X	-

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional.

\* Duque Daza (2022) incluye a Piedad Córdoba (cuenta sus periodos en Senado) para indicar que ha sido congresista en cuatro o más periodos, sin embargo, en la tabla no se menciona en tanto sus periodos no han sido sucesivos.

\*\* En 2010 Robledo obtuvo su curul por el Partido Alianza Verde y en 2018 por el Partido Colombia Humana en tanto obtuvo el segundo lugar como candidata a la vicepresidencia.

Hay una renovación continua que no es particular a un solo partido, sino que parece ser la constante en todas las colectividades. Cabe destacar las excepciones de las tres parlamentarias que lograron pasar de Cámara a Senado, pero en todo caso vemos presencias muy esporádicas en lo que atañe a la representación territorial en el

Legislativo. En la nueva legislatura, que comprende el periodo 2022-2026, esta tendencia se hace aún más evidente, como se observa en la Tabla 9 en donde se incluye el listado de las representantes electas por primera vez que harán parte de la misma Cámara por partido.

**Tabla 9.** Nuevas representantes a la Cámara 2018

Partido	No de electas
Liberal	7
Centro Democrático	1
Cambio Radical	4
Partido de la U	2
Partido Conservador	5
Alianza Verde	3
Pacto Histórico	10
Nuevo Liberalismo	1
Coalición Centro Esperanza	1
Liga de Gobernantes Anticorrupción	2
Pacto Histórico – Alianza Verde	1
Partido Fuerza Ciudadana	1
Alternativos (Alianza Verde - POLO)	1
Afrodescendientes	1
Circunscripciones Especiales de Paz	3

**Fuente:** elaboración propia con base en datos de la Registraduría Nacional.

El Congreso que inició su periodo en julio de 2022 tiene a 53 mujeres en curules en la Cámara de Representantes y de ellas 43 (81%) son nuevas. Muchas de ellas cuentan con importantes trayectorias en organizaciones sociales, comunitarias, como lideresas de grupos

étnicos, ambientales, defensoras de derechos humanos y constructoras de paz. Otras fueron destacadas dirigentes juveniles o voceras en el estallido social de 2019 y 2021; finalmente, con otras, en palabras de Duque Daza (2022) “el uso intensivo de las redes sociales sirvió de vehículo



para que algunos *outsider* accedieran al Congreso”, (p.27) es decir que varias electas no provienen de una carrera pública tradicional, sino más bien de su popularidad en redes sociales. En todo caso, todas tendrán la tarea de aprender rápidamente las complejidades y particularidades del trabajo legislativo.

En el caso del Legislativo colombiano parece haber una constante renovación de las parlamentarias, lo que indica que, pese a superar los obstáculos de tipo electoral, ellas parecen poco dispuestas a continuar una carrera política en el Legislativo. Aunque se deben hacer estudios particulares que profundicen en las razones que llevan a las mujeres a abandonar el parlamento, se pueden proponer algunas hipótesis relacionadas con la falta de medidas concretas por parte de los partidos políticos para apoyar el trabajo legislativo, además de que tampoco promueven de manera decidida y constante a las mujeres dentro de la estructura organizativa, y menos en las instancias de toma de decisión como presidencias o secretarías generales. Llanos y Roza (2015) mostraron que este es un problema en América Latina donde “la estructura de decisión predominantemente masculina de los partidos se mantiene. Las mujeres desempeñan en promedio el 10,2% (6/59) de las presidencias y el 12,9% (8/62) de las secretarías generales” (p. 17).

Los partidos siguen siendo organizaciones jerarquizadas en las que la toma de decisiones se concentra en pocas personas. Sobre este aspecto cabe resaltar que las carreras más extensas en el caso colombiano se dan en el Partido Conservador, que suele integrarse a las coaliciones que apoyan al gobierno de turno y la mayor renovación en partidos que usualmente han hecho oposición política.

Habría que añadir los costos personales, familiares y profesionales que en ocasiones afectan a las mujeres, quienes aún deben escoger entre lo público y lo privado dada la falta de políticas de redistribución del trabajo del cuidado o de conciliación de la vida personal con la laboral. Esta hipótesis se podría profundizar a partir de la reconstrucción de las trayectorias de las políticas para establecer una explicación que parta de su propia experiencia y de qué tanto sienten que juegan siempre en el campo del contrario, el cual se constituye en un “campo de batalla” que “no es solo una figura del discurso, sino el propio cuerpo simbólicamente violentado” (Ripio, 2017, p. 134). Es decir que hay que indagar por las

prácticas discriminatorias e incluso violentas en las dinámicas propias del campo legislativo que impiden que las mujeres puedan ejercer su labor parlamentaria en condición de igualdad y como sujetos políticos plenos.

## Conclusiones

El panorama que ofrece el análisis histórico de la presencia de las mujeres en las dos cámaras del parlamento colombiano en el periodo 1991-2022 permite afirmar que la inclusión política de las mujeres ha sido lenta, aunque se cuenta con una medida de acción afirmativa desde el 2011. Algunas características del diseño de la cuota, el sistema electoral y los partidos políticos neutralizan en gran medida su efecto y no permite una incursión mucho más rápida de ellas en esta rama del poder público.

Sobre el diseño de la cuota se encontró que el hecho de que se aplique solamente en aquellas circunscripciones donde se escogen más de 5 curules disminuye las oportunidades para las mujeres de la mayor parte de los territorios. Así mismo, la cuota tiene un impacto limitado en las listas abiertas o de voto preferente, en donde el orden de la asignación de las curules depende del número de votos y, en ese sentido, no es posible asegurar que las candidatas sean electas.

También hay que mencionar un efecto negativo adicional de las listas abiertas que tiene que ver con que incrementan los costos de las campañas en tanto cada candidatura debe trabajar por destacarse y ganar no solo a candidatos/as de otros partidos, sino incluso a sus propios compañeros de partido. En ese sentido, el modelo de financiamiento mixto de las campañas otorga privilegios a aquellas personas que tienen un mayor capital propio o que están conectadas con los grandes capitales, lo que deja por fuera a las mujeres empobrecidas, las lideresas comunitarias, las mujeres de grupos étnicos, campesinas, disidentes sexuales, entre otras.

En general, sobre el sistema electoral se pudo establecer que en la medida en que incrementa las barreras de entrada a los cargos de elección popular, se disminuyen las posibilidades de participación de las mujeres que cultural e históricamente enfrentan obstáculos vinculados a los prejuicios y estereotipos de género, a las desigualdades económicas y a la sobrecarga de trabajo que implica que sigan siendo las principales responsables del cuidado y la crianza de las personas dependientes de sus familias.

Sobre las trayectorias de las mujeres en el Congreso se encontró que, con pocas excepciones, estas no superan los dos periodos legislativos. Esto plantea la necesidad de investigar las dinámicas y prácticas legislativas: mecanismos y rutinas de funcionamiento de comisiones, debates y plenarios en términos de la participación que logran allí las parlamentarias. Hace falta un diagnóstico de la actividad parlamentaria para señalar la existencia de sesgos de género y, por supuesto, que logre esclarecer qué tanto operan los mecanismos formales e informales de desigualdad que impiden que las mujeres extiendan sus carreras políticas.

Este trabajo buscó evidenciar cuáles han sido los principales rasgos de la presencia política de las mujeres en el Congreso colombiano desde 1991 hasta 2022, caracterizado por cambios políticos profundos en el país, pero con un lento avance durante tres décadas para sus ciudadanas.

## Referencias

- Bareiro, L. y Torres, I. (2009). El camino hacia la paridad: evaluación de las cuotas de participación política de las mujeres de América Latina. *Revista de Derecho Constitucional*, 7, 1-23.
- Barreto Gama, J. M. (1997). Develando algunos obstáculos para la participación de las mujeres. En *otras palabras*, (2), 74-83.
- Battle, M. (2017). Mujeres en el Congreso colombiano: un análisis a partir de la primera implementación de la Ley de cuota de género en las elecciones de 2014. *Colombia Internacional*, (89), 17-49.
- Bernal, A. (2011). Elecciones parlamentarias de 2010: análisis de la inclusión de mujeres. *Colombia Internacional*, (74), 89-118.
- Bernal, A. (2006). ¿Qué es ganar y qué es perder en participación política? Retos de la participación electoral. *Análisis Político*, (56), 72-92.
- Bullen, M. (2017). La antropología feminista: aportaciones conceptuales para una epistemología participativa. *Participar desde los feminismos. Ausencias, expulsiones y resistencias* (pp. 29-63). Icaria.
- Cardozo, F. y Quintero, A. (2014). Colombia al final de la ola: la implementación del sistema de cuotas electorales y su impacto en la participación política de las mujeres. En M. I. Tula y N. Archenti (Eds.), *La representación imperfecta. Logros y desafíos de las mujeres políticas* (pp. 159-182). Universidad de Buenos Aires.
- Dahlerup, D. (2007). Electoral gender quotas: Between equality of opportunity and equality of result. *Representation: Journal of Representative Democracy*, 43 (2), 73-92.
- Del Águila, A. y Llanos, B. (2008). Cuotas, sistema electoral y prácticas partidarias: claves de los avances y barreras a la participación política de la mujer en la región andina. En A. Fontaine, C. Larroulet, J. Navarrete e I. Walker (Eds.), *Reforma de los partidos en Chile* (pp. 251-272). PNUD, CEP, Libertad y Desarrollo, Proyectamérica y Cieplan.
- Duque Daza, J. Elecciones de Congreso en Colombia en 2022. ¿Pluralismo, cambio y renovación? (2022). *Reflexión Política*, 24 (50), 17-35. <https://doi.org/10.29375/01240781.4543>
- Fraser, N. (2015). Fortunas del feminismo. Del capitalismo gestionado por el Estado a la crisis neoliberal. *Traficantes de Sueños*.
- Freidenberg, F. y Dosek T. (2016). Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). *Reformas Políticas en América Latina*. OEA.
- Freidenberg, F. y Levitsky, S. (2007). Organización informal de los partidos. *Desarrollo Económico*, (46), 539-568.
- García Montero, M. y Rivas Pérez, C. (2021). Género y carreras políticas en América Latina: la brecha en la permanencia legislativa. *Revista CIDOB*, (127), 63-93. DOI: [doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.63](https://doi.org/10.24241/rcai.2021.127.1.63)
- Gómez, L. (2017). Cuando las feministas sueñan con democratizar las instituciones: por una protección social sin dominación. *Participar desde los feminismos. Ausencias, expulsiones y resistencias* (pp. 173-205). Icaria.
- Htun, M. y Jones, M. (2002). Engendering the right to participate in decision-making: Electoral quotas and women's leadership in Latin America. Palgrave.
- Jones, M., Alles, S. y Tchintian, C. (2012). Cuotas de género, leyes electorales y elección de legisladoras en América Latina. *Revista de Ciencia Política*, 32 (2), 331-357.
- Jones, M. (2009). Gender quotas, electoral laws, and the election of women: Evidence from the Latin American vanguard. *Comparative Political Studies*, 42 (1), 56-81.
- Lamus, D. (2010). De la subversión a la inclusión: movimientos de mujeres de la segunda ola en Colombia. Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH).
- Lamus, D. (2012). El color negro de la (sin)razón blanca: el lugar de las mujeres afrodescendientes en los procesos organizativos en Colombia. *Movimiento de mujeres y feministas*. Universidad Autónoma de Bucaramanga.
- Larserud, S. y Taphorn, R. (2007). Diseño para lograr la igualdad. *Combinaciones más idóneas, medianamente idóneas y no favorables de los*



- sistemas electorales y cuotas de género. IDEA Internacional.
- León, M. (2005). Nadando contra la corriente mujeres y cuotas políticas en los países andinos. Flacso-Ecuador
- Llanos, B. y Roza, V. (2015). Partidos políticos y paridad: un desafío de la democracia en América Latina. IDEA Internacional.
- Matland, R. E. (2005). Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral Systems. *Women in Parliament: Beyond Numbers*. International IDEA.
- Martínez, M. A. y Garrido, A. (2013). Representación descriptiva y sustantiva: la doble brecha de género en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 75 (3), 407-438.
- Norris, P. (2006). The impact of electoral reform on women's representation. *Acta Política*, (41), 197-213.
- Ripio, V. (2017). Sobrevivir simbólicamente para participar libremente. *Participar desde los feminismos. Ausencias, expulsiones y resistencias* (pp. 111-144). Icaria.
- Sacchet, T. (2018). Why gender quotas don't work in Brazil? The role of the electoral system and political finance. *Colombia Internacional*, (95), 25-54.
- Sartori, G. (1992). *Elementos de teoría política*. Alianza Universidad.
- Wills, M. E. (2007). *Inclusión sin representación. La irrupción política de las mujeres en Colombia 1970-2000*. Norma.
- Young, I. M. (2000). *La justicia y la política de la diferencia*. Cátedra.



**Sin título**

# Estado de la investigación sobre el crecimiento verde desde la perspectiva de política pública (2011-2021)

## *State of research on green growth from public policy perspectives (2011- 2021)*

**Diana Marcela Díaz-Ariza** 

Universitaria Agustiniiana, Colombia  
[diana.diaza@uniagustiniana.edu.co](mailto:diana.diaza@uniagustiniana.edu.co)

**Estíbaliz Aguilar Galeano** 

Universitaria Agustiniiana, Colombia  
[estibaliz.aguilar@uniagustiniana.edu.co](mailto:estibaliz.aguilar@uniagustiniana.edu.co)

**Claudia Paola García Castiblanco** 

Universitaria Agustiniiana, Colombia  
[claudia.garcia@uniagustiniana.edu.co](mailto:claudia.garcia@uniagustiniana.edu.co)

### **Resumen**

Desde los inicios de la apuesta multilateral por el crecimiento verde, se han generado un sinnúmero de políticas locales, de carácter nacional, para dar respuesta a esta demanda mundial. Al mismo tiempo, ha crecido el interés de investigar y profundizar sobre la implementación y evaluación de los programas derivados de los compromisos internacionales. El objetivo de este trabajo es presentar un análisis comprensivo sobre el estado de la investigación respecto al crecimiento verde y la política pública en la última década (2011-2021). Se encuentra que la mayor parte de la producción académica se da en Europa y Asia, y los tópicos con mayor interés son los condicionantes de la efectividad de la política pública, los direccionamientos en tecnología e innovación, la inversión, la evaluación de la política y la discusión conceptual sobre la que se soporta la política. El artículo muestra el debate sobre estos asuntos.

**Palabras clave:** bioeconomía, crecimiento verde, política pública, revisión sistemática de literatura, sostenibilidad, economía verde, crecimiento económico.

### **Abstract**

Since the beginning of the multilateral commitment to green growth, many local policies have been generated. At the same time, there has been a growing interest in researching and deepening the implementation and evaluation of programs derived from international commitments. The aim of this paper is to present a comprehensive analysis on the state of research regarding green growth and public policy in the last decade (2011 - 2021). For this purpose, a systematic review of the literature was made, identifying the relevant publications with the keywords: "green growth" and "public policy", and "bioeconomy" and "public policy" in the search engines of the Scopus and Web of Science databases. It is found that most of the academic production takes place in Europe and Asia, and the topics with greater interest are the determinants of the effectiveness of public policy, the directions in technology and innovation, investment, policy evaluation and conceptual discussion on which policy is supported.

**Keywords:** bioeconomy, green growth, public policy, systematic literature review, sustainability, green economy, economic growth.

**Artículo:** Recibido el 8 de marzo de 2023 y aprobado el 5 de mayo de 2023

#### **Cómo citar este artículo:**

Díaz-Ariza, D., Aguilar Galeano, E. & García Castiblanco, C. (2023) Estado de la investigación sobre el crecimiento verde desde la perspectiva de política pública (2011-2021). *Reflexión política* 25(51), pp. 31-44. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4660>

## Introducción

Los desafíos globales frente a la crisis ambiental han llevado a que tanto organismos internacionales como gobiernos asuman una postura proactiva frente al asunto, que se expresa fundamentalmente en el ámbito de la política pública como orientadora de la transición a economías más sostenibles. De otro lado, en el marco de la postcrisis del año 2008, se dio un movimiento importante a favor de repensar el sistema económico actual, abogando por un enfoque más inclusivo y que disminuya las brechas en la distribución del ingreso, sumado al consenso generalizado sobre la necesidad de aportar soluciones a la realidad del cambio climático. Estas dos tendencias derivaron en que, hacia el 2009, organismos supranacionales como la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) plantearan el crecimiento verde como un modelo que enfatiza en el progreso económico, ambientalmente sostenible, socialmente inclusivo y que tiende hacia procesos productivos bajos en carbono (Vazquez-Brust y Sarkis, 2012). Posteriormente, en Rio+20, la OCDE lanza la estrategia “Towards Green Growth”, el Banco Mundial publica “Inclusive Green Growth: the Pathway to Sustainable Development” y el PNUMA divulga el informe “Toward a Green Economy: Pathways to Sustainable Development and Poverty Eradication” (Hickel y Kallis, 2019), creando así una plataforma multilateral que permita avanzar en la implementación del crecimiento verde en el mundo.

Como concepto, el crecimiento verde es mencionado por primera vez en el Foro de Davos (Suiza) del 2000, pero fue el gobierno de Corea del Sur quien lo usó en un sentido de orientación de política pública, en el marco del sexagésimo aniversario de la república en 2008. El discurso se tituló “Crecimiento verde con bajas emisiones de carbono” (Park, 2011), y centró los derroteros en lograr un círculo virtuoso de sinergia entre el medio ambiente y la economía, a la vez que se reduce la emisión de gases efecto invernadero (GEI). Así entonces, el crecimiento verde se empezó a difundir como apuesta de gobierno que, sin dejar de lado las ideas económicas sobre alcanzar niveles de producción que incrementen los ingresos, incentiva la innovación y el uso de la tecnología para reducir los efectos negativos que esta lógica tiene en el entorno ambiental.

Como se mencionó anteriormente, la post-crisis del 2008 derivó en un gran malestar social que desencadenó movilizaciones anti-globalización, anti-capitalismo y anti-crecimiento. En este contexto, organismos como la OCDE ven en el concepto de crecimiento verde una oportunidad de establecer una agenda internacional que atienda los crecientes reclamos de dichas movilizaciones, a la vez que una posibilidad de reactivación económica sin mayores impactos negativos en la medida en que uno de los pilares es la transición energética y la reducción de emisiones GEI.

Aunque el crecimiento verde apareció en el marco de orientación de política pública, tiene un trasfondo teórico en la economía verde que se empezó a delinear con el Informe de los Límites del Crecimiento de los años setenta y toma fuerza con el impulso dado por el PNUMA. La economía verde se define como un modelo que resulta en una mejora del bienestar humano al tiempo que reduce los riesgos ambientales y carencias ecológicas; en su versión más sencilla, la economía verde es aquella baja en carbono, que hace uso eficiente de los recursos y permite la inclusión social (Ivanova, 2017).

Siguiendo a Meny y Thoenig (como se cita en Aguilar Galeano y Figueroa Espinel, 2018), la política pública se define como acciones de autoridades públicas frente a situaciones de la sociedad que requieren marcos de orientación y actuación que derivan en normas, reglas e instituciones. De esta manera, el crecimiento verde se puede entender como una política pública que posibilita el progreso económico, a la vez que previene el cambio climático y otras problemáticas de la degradación ecológica; para lograr estos objetivos, aparentemente disímiles, de acuerdo con la OCDE se requiere promover un nuevo paradigma energético bajo en emisiones de carbono, lo que implica asumir políticas para la innovación, incentivos en I+D e inversión en nuevas tecnologías (Stahel, 2017), siendo necesario, a su vez, un decidido apoyo por parte de los gobiernos.

Tanto el crecimiento verde como su base teórica, la economía verde, tienen como uno de los principales pilares la transición energética. El objetivo detrás del crecimiento verde, propuesto desde





el primer discurso en Corea del Sur, era generar una herramienta de lucha efectiva contra el cambio climático. En este sentido, el crecimiento verde implica que los ingresos en la economía deben provenir, en su mayoría, de inversiones en: 1) reducción de emisiones de carbono y contaminación, 2) mejora de la eficiencia energética y de los recursos, y 3) de la prevención de la pérdida de biodiversidad (Bassi, 2016). De allí se derivan los compromisos de la mayoría de los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente y la lucha contra el cambio climático, que implican un cambio de paradigma de producción y consumo hacia alternativas sustentables; necesariamente, se requiere de un fuerte compromiso de inversión en investigación, innovación y tecnología que permita dicha transición.

Este carácter de acuerdo multilateral que ha tenido el crecimiento verde ha generado acuerdos, inversiones y políticas públicas en diferentes países. Por ello, este es uno de los tópicos que ha motivado gran producción académica durante la última década (Haberl et al., 2020). Sin embargo, hasta el momento no se ha estudiado la orientación de la política pública del crecimiento verde, es decir, se asume que todos los países se han direccionado sobre la misma línea de transitar a un nuevo modelo de producción, pero ¿cuáles son los objetivos específicos?, ¿cuáles son las dificultades de implementar el crecimiento verde?, y ¿qué retos implica en términos de política pública? Con estas preguntas, el objetivo del presente trabajo es presentar un análisis comprensivo sobre el estado

de investigación respecto al crecimiento verde y la política pública en la última década (2011-2021). Seguido de esta presentación, se da cuenta del método para la ubicación de las investigaciones analizadas y posteriormente se muestran los resultados encontrados, finalizando con las conclusiones.

## 1. Metodología

Para comprender el estado de la investigación respecto al crecimiento verde y la política pública, se propuso desarrollar un estudio de carácter cualitativo, con un enfoque documental en tanto se busca recopilar y analizar lo publicado sobre el tema. Como se presentó anteriormente, el crecimiento verde no se puede abordar como un marco teórico, sino que ha sido usado en un sentido de orientación de la política, que parte de los compromisos adquiridos por los Estados en los acuerdos internacionales. En este contexto, las categorías conceptuales para realizar la búsqueda de los documentos fueron “crecimiento verde” y “política pública”.

Las categorías se identificaron con las palabras clave “green growth” y “public policy”, y “bioeconomy” y “public policy” en los motores de búsqueda de las bases de datos Scopus y Web of Science. Como se mencionó anteriormente, la búsqueda se limitó a la última década (2011-2021). De acuerdo con estos criterios, se usaron los algoritmos de búsqueda que se presentan en la figura 1:

**Figura 1.** Algoritmo de búsqueda en Scopus y Web of Science

### Scopus:

TITLE-ABS-KEY("green growth" AND "public policy") AND (EXCLUDE (PUBYEAR,2009) ) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE,"ar" ) )

TITLE-ABS-KEY("bioeconomy" AND "public policy") AND (EXCLUDE (PUBYEAR,2009) OR EXCLUDE (PUBYEAR,2008) OR EXCLUDE (PUBYEAR,2007) ) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE,"ar" ) )

### Web of Science:

(TS=("green growth" AND "public policy") ) AND TIPOS DE DOCUMENTOS: (Article) Índices=SCI-EXPANDED, SSCI, A&HCI, ESCI Período de tiempo=2011-2021

(TS=("bioeconomy" AND "public policy") ) AND TIPOS DE DOCUMENTOS: (Article) Índices=SCI-EXPANDED, SSCI, A&HCI, ESCI Período de tiempo=2011-2021

**Nota:** Elaboración propia.

La búsqueda de los textos se realizó en abril de 2021. Una vez se recopilaban los artículos encontrados para las dos búsquedas en las bases anteriormente mencionadas, se procedió a depurar los resultados. La depuración tuvo en cuenta repetición de artículos y que los abstract fueran consistentes con el objetivo del proyecto.

## 2. Resultados y discusión

Los resultados iniciales de la búsqueda de artículos se reflejan en la tabla 1. Como se muestra en esta,

se encontraron 79 artículos en total; sin embargo, se tenían algunas repeticiones y otros que en la lectura fueron descartados porque el tema no era consecuente con el objetivo de la búsqueda. Se encontraron 9 artículos repetidos entre las dos bases de datos, correspondientes a la búsqueda “green growth” y “public policy”, y 6 de la búsqueda “bioeconomy” y “public policy”. Además, se descartaron 8 cuyo tema no tenía que ver con crecimiento verde y política pública. Finalmente, el análisis se realizó con 56 artículos.

**Tabla 1.** Resultados de la búsqueda de artículos

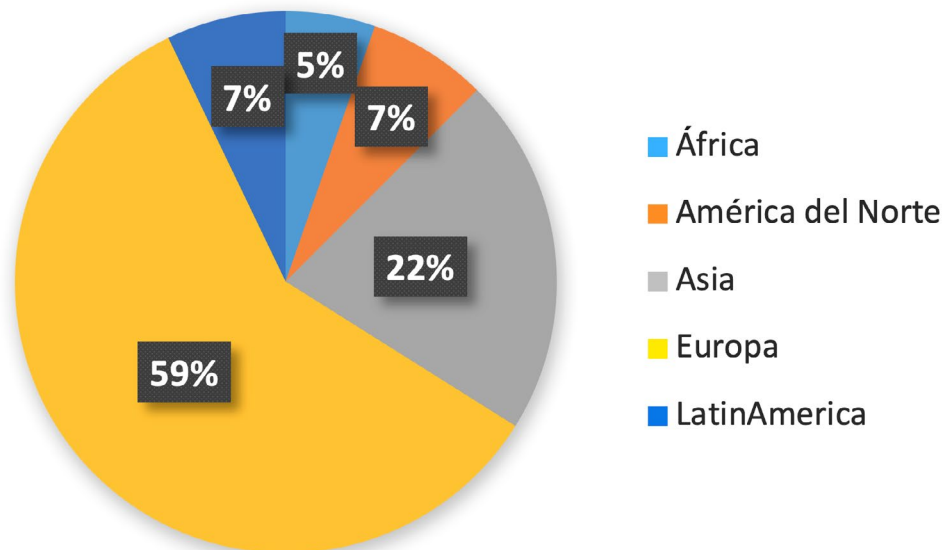
Base	Búsqueda	Total de artículos
Scopus	“Green growth” AND “public policy”	27
Scopus	“Bioeconomy” AND “public policy”	32
Web of Science	“Green growth” AND “public policy”	11
Web of Science	“Bioeconomy” AND “public policy”	9
Total		79

**Nota:** Elaboración propia.

Las revistas donde más se publica este tipo de artículos son Journal of Cleaner Production, Forest Policy and Economics y Science of the Total Environment. Sobre la procedencia del artículo, la figura 2 evidencia que Europa es el continente que

más produce este tipo de investigaciones, seguido de Asia. La participación del continente americano es mínima, más aún si se separa América del Norte y Latinoamérica; de esta última región es Brasil quien ha generado la mayoría de estos artículos.

**Figura 2.** Procedencia del artículo



**Nota:** Elaboración propia.



Una vez obtenido el consolidado de los documentos, se procedió a realizar la lectura comprensiva de cada uno de los artículos. Posteriormente, se empezaron a agrupar por tópicos similares, identificando siete líneas temáticas que son: condicionantes de la efectividad de la política pública, tecnología e innovación, transición energética, inversión, agricultura, evaluación de la política pública y los debates conceptuales frente a la misma. A continuación, se desarrolla la discusión frente a cada tema.

### **2.1. Condicionantes de la efectividad de la política pública de crecimiento verde**

Son varios los aspectos que en las recientes investigaciones se destacan como condiciones para que la política pública del crecimiento verde en un país prospere. Para diversos autores, el grado de desarrollo del país cuenta como determinante de estos procesos, en tanto permite la implementación de tecnología que promueva prácticas productivas más eficientes y menos contaminantes. Algunos trabajos identifican que un desarrollo desigual entre regiones conduce a disparidades en la eficiencia ambiental (Zhou et al., 2019). Tener un grado de desarrollo alto o bajo parece tener efecto en términos de la efectividad de la política pública. Proponer reformas a gran escala, como es el caso del crecimiento verde, supone no solo esfuerzos económicos sino también sociales, lo cual implica un entorno económico global propicio (Burkolter y Perch, 2014) o, dicho de otra manera, un grado de internacionalización que le permita al país ser beneficiario de inversión.

Sin embargo, hacer el tránsito hacia sistemas más sostenibles no solo involucra asuntos de orden económico, la dimensión social toma un rol preponderante en la medida en que permite viabilizar procesos de reflexión, sensibilización y reorientación de las prácticas culturales que derivan en impactos negativos en el ambiente. El conocimiento ambiental y el grado de concienciación de la población respecto a los efectos de sus prácticas en el ambiente son condiciones que sugieren el desarrollo de políticas públicas orientadas a promover mayor educación sobre el rol de los individuos en la consecución de un crecimiento verde; un mejor conocimiento sobre asuntos ambientales está relacionado positivamente con estrategias colectivas de cuidado (Islam y Managi, 2019). Igualmente, la política pública se puede orientar a mejorar

los sistemas de información del mercado, más allá del precio, ya que esto se relaciona con intercambios y mercados más justos, así como mejores mecanismos de gobernanza, aspectos determinantes a largo plazo para orientar la toma de decisiones gubernamentales sobre crecimiento verde que sean legitimadas por la ciudadanía (Li y Li, 2012).

De otro lado, los asuntos asociados a impulsar prácticas de consumo más sostenibles también han sido de interés en los recientes trabajos sobre crecimiento verde. Temas como el escepticismo que provocan productos que, aunque más sostenibles, pueden ser más costosos que sus pares en el mercado o poco conocidos, han llevado a identificar la motivación psicológica como un elemento en el cual los productores verdes deben trabajar (Kang y Park, 2011; Toivonen, et al., 2021). Los consumidores esperan encontrar el beneficio social de ser considerados como personas que se preocupan por el entorno ambiental, y tal deseo debe reflejarse en la compra; en este sentido, los productores verdes deben estimular ese deseo en los consumidores de ser considerados como personas con responsabilidad ambiental (Kang y Park, 2011; Toivonen, et al., 2021), lo cual se ve fortalecido con una política pública que oriente estas percepciones, es decir, que de alguna manera destaque este buen comportamiento ciudadano. Cabe resaltar que en otros estudios se ha identificado el rol del consumidor y su interés por mercados verdes o ecológicos, como un asunto a veces sobrevalorado (Söderholm et al., 2017), a pesar de esto es innegable que el crecimiento verde está precedido del fortalecimiento del capital social (Pitkänen et al., 2016), ya que desarrollarlo requiere de negociaciones entre diferentes grupos de interés, lo que puede derivar en conflictos de intereses (ambientales, económicos, sociales, etc.), esto implica buscar soluciones gana-gana entre las partes.

Otro tópico identificado como condición de la efectividad de las políticas públicas para el crecimiento verde tiene que ver con los asuntos fiscales. Se ha encontrado que una combinación óptima entre impuestos ambientales e ingresos fiscales es determinante para lograr objetivos de crecimiento verde (Guo et al., 2018); la cuestión central parece ser hacia qué aspectos orientar los excedentes fiscales producto de estas medidas, ya que se encuentran diferencias en los resultados si se proponen para estimular la innovación (Bouzaher et al., 2015), la transición energética

(Burkolter y Perch, 2014; Guo et al., 2018) o los empleos verdes (Monasterolo y Raberto, 2019).

A pesar de estas diferencias, es claro que la política fiscal debe estimular la inversión, investigación y desarrollo (Wang y Shao, 2019; Söderholm et al., 2017), la innovación ecológica (Muza y Debnath, 2021; Bouzaher et al., 2015) y desincentivar el uso de combustibles fósiles, reduciendo los subsidios a esta industria o facilitando el acceso a energía renovable (Burkolter y Perch, 2014; Caplan y Go, 2020).

De otro lado, dentro de los retos para que este tipo de apuestas gubernamentales funcione está el enfoque sistémico, el cual supone la coordinación de entidades gubernamentales y la articulación de intereses públicos y privados (Marvik y Philp, 2020; Smith y Diggans, 2020), adicionalmente la articulación de políticas, pues algunos casos muestran ciertas incompatibilidades entre sí, por ejemplo, estimular la producción de biocombustibles a partir de biomasa y la soberanía alimentaria (Philippidis et al., 2019).

## **2.2. Tecnología e innovación y su relación con el crecimiento verde**

La tecnología e innovación, así como su operacionalización a través de la I + D, es objeto de interés en varias de las recientes publicaciones sobre política pública del crecimiento verde en tanto se le considera un factor condicionante para facilitar este tránsito. El cambio tecnológico y la disrupción que genera la innovación se consideran herramientas fundamentales para permitir el crecimiento verde, porque no solo significa la oportunidad de sustituir productos o insumos contaminantes (Muza y Debnath, 2021), sino que permitiría diversificar la oferta productiva de un país (Sampaio Neto et al., 2020), lo que se traduce en mayor crecimiento y empleos sin generar impactos negativos al medio ambiente.

Estos trabajos han encontrado la formación de capital humano (Costa et al., 2021; Muza y Debnath, 2021) como un elemento necesario para la perdurabilidad de los procesos de innovación en tanto facilita que se vayan incorporando mejoras en los procesos de producción. La inversión nacional en I+D también es relevante, pues se evidencia diferencias de resultados en la efectividad de la política verde cuanto mayor sea la inversión en este rubro (Stahel, 2017); una I+D más limitada se asocia con menor producción limpia y, por tanto, menor efectividad de la política

de crecimiento verde (Dauda et al., 2021). Una manera de facilitar la I+D, cuando el presupuesto nacional sea limitado, está en la articulación entre academia e industria pues esta relación facilita la transferencia de conocimiento que se puede aprovechar para mejorar el rendimiento ecoinnovador de la industria (Leitão et al., 2020; Sampaio Neto et al., 2020).

Las comunidades locales también juegan un papel fundamental en el desarrollo de la tecnología e innovación, ya que estas deben no solo apropiarse los usos de nuevos productos menos contaminantes (Muza y Debnath, 2021) sino además avalar, con el consumo, las nuevas alternativas que ofrece el mercado (Béfort y Nieddu, 2020), en este sentido es clave que la política del crecimiento verde tenga en consideración la información que provee a los consumidores (Kang y Park, 2011), de manera que pueda alentar la sustitución de productos (hacia aquellos con menor impacto ambiental).

## **2.3. Transición energética**

La transición energética se propone como un factor de visibilización del compromiso con un crecimiento más sostenible. Las recientes cumbres sobre cambio climático han sido insistentes en que la sustitución de combustibles fósiles es una condición sine qua non para pensar en el futuro de la especie humana en este planeta. Por ello, en la investigación sobre política pública y crecimiento verde la producción en este tópico es importante.

Uno de los elementos más revisados es el rendimiento de las energías renovables, en comparación con energías tradicionales, ya que se considera como asunto clave para convencer a quienes aún consideran que este tránsito no tendrá los mismos resultados de desempeño. Por ello, se ha identificado que hacer inventarios de disponibilidad regional de recursos para energías no convencionales es vital para lograr resultados que eviten mayores desigualdades entre regiones (Bruckman et al., 2018), para lo cual la política pública es un instrumento necesario. Sin embargo, el rol de la política, en aras de la transición energética, se destaca en el campo de la regulación en tanto debe generar suficientes estímulos que hagan atractivo el sector (Baran, 2015; Philp, 2015) como “castigos” en términos de tributación o excedentes de pago a los sectores que se apoyan en combustibles fósiles (Monasterolo y Raberto, 2019).



Pero no todo se resuelve en la línea de la legislación. Los recientes trabajos han sido enfáticos en la necesidad de estimular la I + D no solo para la búsqueda de nuevas fuentes de energía (Philp, 2015) sino para reducir los costos de producción de las ya existentes (Bagheri et al., 2018), de tal manera que el crecimiento económico no se vea limitado o afectado por la falta de energía (Philippidis et al., 2019), caso en el cual el remedio podría resultar peor que la enfermedad. Para las economías emergentes, este es un asunto de extremo cuidado (Mathews, 2015), ya que sus necesidades socio-económicas requieren respuestas de crecimiento urgente, sin embargo, el planeta no soportaría una nueva ola de crecimiento y desarrollo a la manera de las primeras revoluciones industriales.

Otro aspecto relevante, especialmente para varios países que aun usan la madera como parte de sus fuentes de energía, es la deforestación que tiene impactos tanto en el cambio climático como en pérdida de biodiversidad y desertificación, y ha sido un tema de especial interés en la investigación de política pública y crecimiento verde, pues se ha cuestionado cómo no acabar con industrias tradicionales asociadas a la madera, y que a su vez generan muchos empleos, pero ser compatibles con un crecimiento verde. Las soluciones pasan por establecer mecanismos de compensación, por ejemplo, certificando la madera, solución plausible para países en vías de desarrollo (Jasinevičius et al., 2017), trazar una ruta de economía circular en la que los residuos de la madera también se incorporen al proceso productivo nacional de manera que se pueda aprovechar mejor el recurso (Toivonen et al., 2021) o establecer programas nacionales de “productivismo de la bioeconomía”, en los que los metadiscursos de bioeconomía global sean el factor dominante de la política (Kröger y Raitio, 2017).

Sin importar la alternativa de energía que se elija, el discurso que domine la política pública para convencer a las partes interesadas o los instrumentos para incentivar el uso de nuevas fuentes energéticas, la transición a energías más limpias trazará los límites entre una sostenibilidad débil o fuerte (Quenault, 2020) y se constituirá en la pieza clave de un crecimiento que, efectivamente, se pueda sostener en el tiempo, es decir, la transición energética es uno de los elementos de juicio para definir si el crecimiento verde es posible o no.

## **2.4. La inversión para el crecimiento verde**

Hasta el momento es claro que el crecimiento verde requiere de una política pública y que es necesario establecer incentivos (o correctivos) para facilitar el fortalecimiento de actividades productivas menos contaminantes. De manera implícita, para que se puedan otorgar tales incentivos o se pueda financiar la necesaria I + D (Söderholm et al., 2017), aparece la inversión como factor determinante de la transición a formas productivas sostenibles y, por ende, aspecto clave de la política pública.

Un elemento común a las investigaciones de este tema es que las inversiones en crecimiento verde no muestran resultados inmediatos (Monasterolo et al., 2018; Özbuğday et al., 2020; Tong et al., 2020) porque es necesario que la inversión sea constante y en varios períodos de tiempo, para que traduzca sus resultados en patentes, nuevos productos verdes, nuevas fuentes energéticas, etc. Se destaca el papel que pueden jugar en este asunto los mercados financieros, toda vez que son la fuente primordial para la consecución del recurso económico necesario; en ese sentido, se requiere ofrecer soluciones ganadora para atraer este sector. Un instrumento que se destaca son los bonos verdes como posibilidad de desarrollar un mercado crediticio con una marcada preferencia hacia inversiones sostenibles (Monasterolo et al., 2018; Monasterolo y Raberto, 2019). Adicionalmente, se ha propuesto que los gobiernos establezcan incentivos a estas inversiones, por ejemplo a través de subsidios, de tal manera que se pueda aumentar la rentabilidad de estos productos (Özbuğday et al., 2020).

De otro lado, las investigaciones se han orientado a identificar qué sectores se debería privilegiar en términos de las inversiones, dada la escasez de los recursos. De esta manera, actividades como la biotecnología (Rampasso et al., 2021; Wang y Shao, 2019), biorrefinerías (Palgan y McCormick, 2016) o agricultura sostenible (Befort, 2020) son fundamentales para desarrollar el crecimiento verde un país o región. Se encuentra que buena proporción de las empresas orientadas a estas actividades productivas son pymes (Özbuğday et al., 2020), por ello la necesidad de incorporarlas en esquemas gubernamentales que les faciliten tanto la eficiencia de recursos como el apoyo técnico. Para ésta última, se considera necesario que parte de la inversión gubernamental se oriente a la formación de capital humano (Tong et al., 2020) que no solo produzca para los nuevos

sectores (Costa et al., 2021; Leitão et al., 2020), sino que permita la perdurabilidad de los avances logrados a partir de la inversión (Rampasso et al., 2021; Toivonen et al., 2021).

Otro asunto que debe asumir la política pública es la inversión en sistemas de información que permitan identificar los principales focos de problema de consolidación de la política (Chomkhamsri et al., 2016), así como el acopio de datos que ofrezcan la posibilidad de ir evaluando la efectividad de la política. Esta trazabilidad facilita no solo la tarea de la evaluación (Banerjee et al., 2020), sino de demostrar ante la comunidad internacional la evolución que ha tenido la política, sus logros y desafíos.

### **2.5. Crecimiento verde y agricultura**

Aunque son relativamente pocos los estudios de la relación entre agricultura y crecimiento verde, se entienden como un asunto importante desde la política pública. La agricultura es una de las actividades económicas con mayor impacto ambiental por sus efectos en la pérdida de biodiversidad, desertificación, contaminación o desviación de recurso hídrico, emisión de GEI, entre otros.

Los trabajos encontrados en esta línea destacan la necesidad de establecer una regulación que facilite la actividad agrícola, pero a su vez regule lo concerniente a las emisiones de GEI y uso del agua (Bentsen et al., 2019). Pero es claro que no solo se requiere la regulación, sino que esta debe ser clara y concisa, pues es característico que estas normas suelen ser complejas, lo que puede dar lugar a su evasión por la falta de claridad. Es una realidad la presión que ya está teniendo el planeta por cuenta de la demanda de alimentos, por ello se insiste en la necesidad de intensificar la agricultura sostenible (Burkolter y Perch, 2014), en especial para países en vías de desarrollo cuya participación en el mercado internacional depende fundamentalmente de este sector.

Siguiendo esta línea, la política pública del crecimiento verde también debe trabajar en torno a la desigualdad (Petig et al., 2019) tanto en desempeño como en rentabilidad de la agricultura entre zonas denominadas centro, o que por su ubicación o cantidad de recursos reciben particular atención por parte del Estado y periferias. Para este efecto se requiere, por parte de la política, la revisión y desarrollo de cadenas de valor de estos productos (Sampaio Neto et al., 2020), de manera

que se garantice que aquellas zonas periféricas queden incluidas y sean partícipes de las ganancias. Esto demandaría a la política pública una orientación sistémica en su planteamiento (Marvik y Philp, 2020), de modo que se presenten alternativas de orden intersectorial.

Tomando en cuenta que la agricultura se considera como un sector de alto impacto ambiental debido a la carga química (plaguicidas, fungicidas, abonos) que requiere para hacer más productiva la actividad económica, una preocupación que debe tener la política pública del crecimiento verde es cómo hacer compatible la productividad del sector y la sostenibilidad ambiental. En esta línea la respuesta más clara ha sido la biotecnología (Béfort, 2020); sin embargo, esta requiere no solo intenciones sino inversión en tecnología, innovación y educación. Esto constituye una senda que debe establecer el gobierno y podría denominarse “gestión de la resistencia” (Pannell et al., 2016), en el sentido de organizar recursos (humanos, financieros y tecnológicos) para lograr una gestión verde de la agricultura.

### **2.6. Evaluación del crecimiento verde**

Las formas de medir la efectividad de la política pública del crecimiento verde es otro de los temas que aparece en la literatura reciente sobre este asunto. Aunque se han planteado diversas metodologías, todas buscan dar cuenta de los resultados sobre desempeños económicos y ambientales. Las aplicaciones se han hecho a nivel de país y sub-nacional, y la mayoría en países de Asia o Europa.

Una de las formas más comunes de medir el crecimiento verde es a partir de modelos empíricos. Las recientes publicaciones han coincidido en indicar que este tipo de mediciones se han venido desarrollando desde hace varios años; sin embargo, casi en su totalidad insisten, en términos de la justificación de los estudios, en integrar variables que antes no se consideraban correlacionadas, por ejemplo, vincular variables ambientales y económicas en un mismo modelo (Banerjee et al., 2020; Caplan y Go, 2020; Bagheri et al., 2019; Islam y Managi, 2019). Integrar variables de diferentes ámbitos, como lo social, económico y ambiental, permite que se recreen escenarios, de tal manera que en los resultados los autores pueden explicar de una mejor forma las eventuales diferencias entre países o regiones. Así, variables como el grado



de aglomeración de la economía, que de alguna manera facilita la cooperación (Wang et al., 2021), una mayor orientación a la prestación de servicios ecosistémicos (Banerjee et al., 2020), incentivar de manera particular determinados sectores que se tengan menores impactos ambientales, como el caso de los servicios (Bagheri et al., 2019) y el nivel de inversión en tecnología e I+D (Wang y Shao, 2019), son aspectos que pueden marcar la diferencia en la intensidad del crecimiento verde de un país o región.

Sin embargo, no todas las evaluaciones se realizan de forma cuantitativa. El análisis cualitativo de la política pública también ha tomado un lugar importante en la literatura. Identificar las narrativas, los usos del lenguaje, acudir a la fuente de la política, por ejemplo, a través de entrevista a actores clave de la formulación y diseño, indagar a los expertos, son algunas de las herramientas comunes en este tipo de evaluación. Una diferencia sustancial con las mediciones eminentemente cuantitativas es que no se encuentra una determinada variable (o variables) que dé cuenta del crecimiento verde; sin embargo, la riqueza de estos métodos radica en que presenta un panorama más integral del resultado de la política, en la medida en que se busca cubrir las miradas de los diferentes actores involucrados.

En el desarrollo de los modelos cualitativos se identifican aspectos como la relevancia de la transparencia en la información (Li y Li, 2012), la preponderancia de la narrativa de la bioeconomía en la formulación política (Kröger y Raitio, 2017; Toivonen et al., 2021), la apuesta por determinados objetivos como el enfoque de ciclo de vida de producto (Rampasso et al., 2021), la claridad conceptual de la política, por ejemplo, al usar indistintamente términos como bioeconomía, biotecnología o economía circular (Moosmann et al., 2020) y la capacidad de autorreflexión de quienes participan en la elaboración de la política (Purkus y Lüdtke, 2020). Estos elementos se denotan como claves tanto para el posicionamiento y receptividad de la política pública de crecimiento verde como para el logro de los objetivos propuestos.

### **2.7. El concepto de crecimiento verde en la política pública**

Si bien las políticas públicas instrumentalizan unas intenciones de la sociedad, estas se erigen sobre ideas, narrativas o discursos que circulan

en el medio. Desde esta perspectiva, un interés investigativo ha sido dar cuenta del concepto o idea detrás de la política. La bioeconomía (Befort, 2020; Kelleher et al., 2019; Venkata Mohan et al., 2019), el diseño circular (Pandey, 2020) o la seguridad alimentaria (Teigiserova et al., 2020), son algunas de las narrativas que han estado detrás de la aparición de una política pública de crecimiento verde.

La bioeconomía es uno de los conceptos más ampliamente conectados al crecimiento verde; sin embargo, este tiene tantas acepciones que por ello se hace necesario identificar a qué idea de bioeconomía hace alusión la política (Béfort, 2020). La bioeconomía se encuentra como un discurso orientado a la biotecnología (Kelleher et al., 2019), como sustento de la propuesta de biomasa como alternativa energética (Philippidis et al., 2016) y como sinónimo de economía circular (Befort, 2020), en el sentido de plantear un objetivo de transformación de los sistemas productivos que no generen residuos (Pandey, 2020). Sin embargo, surgen voces críticas frente a este término, pues la bioeconomía se ha asociado a un modo productivo intensivo en capital y tecnología, lo cual permitiría seguir extendiendo, en alguna medida, el discurso neoliberal (Mukhtarov et al., 2017) y, por ende, ratificando exclusiones y desigualdades, lo cual genera una contradicción al interior del concepto.

Otra línea conceptual en la política pública del crecimiento verde tiene que ver con el asocio a la economía circular. Se establece una relación de interdependencia entre herramientas y plataformas que faciliten la recuperación y reincorporación de eventuales residuos al proceso productivo con la orientación verde que tenga un gobierno (Pandey, 2020). En términos de desafíos de la política, la economía circular requiere que los gobiernos aborden no solo la reducción de GEI o la contaminación, sino el desarrollo regional, un esquema de jerarquización de los residuos (Venkata Mohan et al., 2019), lo cual podría interpretarse como una cadena de valor que se desarrolle alrededor de la reincorporación de desechos y la inversión en capital humano (Pitkänen et al., 2016). Esto no solo genera nuevos productos y sectores económicos, sino que da la posibilidad de incrementar ingresos a poblaciones excluidas del sistema, que es parte de la razón de ser del crecimiento verde.

La seguridad alimentaria también se ha considerado en las narrativas que justifican una política pública de crecimiento verde. La pérdida

de alimentos es parte de las situaciones que desembocan en la crisis ambiental, al ser causa y consecuencia de esta crisis. El estudio que se encontró en esta temática, argumenta que la política debe ser más estricta en la regulación del desperdicio de alimentos pero esto solo será posible con cambios en el lenguaje (Teigiserova et al., 2020), pues usar el término “excedentes de alimentos” de alguna manera genera la idea de que el problema es esencialmente económico y por tanto se convierte en una externalidad, pero si se asume el concepto “desperdicio de alimentos”, se le otorga una dimensión socio-ambiental al problema y podría generar mayores compromisos de las partes interesadas.

Finalmente, en el debate conceptual se encuentra una disputa de fondo y es lo concerniente al crecimiento. Una de las líneas de discusión sobre el problema ambiental sugiere que el actual sistema productivo, orientado al crecimiento, es el causante de la crisis actual, esto llevaría a concluir que es necesario abandonar esta idea de crecimiento si lo que se pretende es encontrar una solución real al problema. Por tanto, se plantea una contradicción en términos del crecimiento verde, pues pareciera que estos dos son incompatibles. En esta discusión, algunos trabajos han optado por cuestionar ambos extremos del debate, es decir, tanto el crecimiento verde como el “decrecimiento” estarían lejos de ser respuesta al problema, ya que ninguno toma en cuenta los diagnósticos de bienestar que serían la piedra angular de la solución (Jakob y Edenhofer, 2013). No se trata solo de impactar de manera positiva o crecer económicamente, se trata de que la sociedad en su conjunto supere los umbrales mínimos que plantea cada modelo. Sin embargo, estos planteamientos idealistas también son objeto de crítica en tanto no proponen una forma real de operacionalización; en este sentido, los esfuerzos políticos deberían dirigirse, suponen algunos autores, a extender la conciencia de que el crecimiento económico no es ni necesario ni natural en una sociedad (Seidl y Zahrnt, 2015).

## **Conclusiones**

Es evidente el interés por parte de la comunidad académica y de investigación por la apuesta del crecimiento verde como una alternativa para asegurar el progreso económico en el marco de la sostenibilidad ambiental y la inclusión social. Al ser este un asunto que abarca todas las esferas

de las sociedades, se entienden las políticas públicas como los instrumentos que permiten marcar la ruta a seguir para lograr este desafío. Ese interés ha suscitado numerosos estudios que han buscado analizar el papel de las políticas públicas en este reto global y que, como era de anticiparse, se centran en su mayoría en Europa, de donde son más de la mitad de los artículos académicos que fueron analizados, seguido en menor proporción por los artículos provenientes de países asiáticos, un poco menos de la mitad, y el resto en proporciones similares provienen de África, América del Norte y América del Sur. Este solo resultado ofrece un panorama interesante de cómo ha sido el desarrollo y compromiso de los países en relación con los lineamientos asociados al logro de las apuestas del desarrollo sostenible en el mundo, y su fuerte relación con los ingresos económicos necesarios para esto.

Los estudios en relación con políticas públicas y crecimiento verde ofrecen una amplia variedad de información que permite comprender los intereses y retos que se requieren para poner en marcha esta apuesta, estudios que se enfocan desde el análisis de aspectos relacionados con la formulación misma de las políticas, así como otros con su implementación e incluso con el seguimiento para evaluar la efectividad de las políticas que ya se desarrollan en el mundo.

Entre los aspectos a considerar evidenciados en los estudios reviste especial importancia el papel de la inversión como factor determinante de la transición a formas productivas sostenibles y, por ende, aspecto clave de la política pública. Una inversión que debe ser constante y requiere del soporte de los mercados financieros para los cuales también deben pensarse incentivos que los inviten a ser partícipes de la transformación, a través de estrategias variadas como los bonos verdes. En este sentido, las inversiones deben enfocarse en ciertos sectores primordiales en un principio para el crecimiento verde, como la biotecnología y la agricultura sostenible, y centrar la atención de forma particular en las pymes, las cuales predominan dentro de las empresas sostenibles.

Además de aspectos generales asociados a la formulación e implementación de políticas públicas en crecimiento verde, los intereses investigativos se han enfocado en temas o campos específicos relacionados que se consideran de especial importancia, como la tecnología e innovación, las energías renovables y la





agricultura. Las I + D son consideradas esenciales para la migración hacia el crecimiento verde, pues son la base de la transformación productiva que implica este sistema, así mismo los instrumentos necesarios para favorecer la transición energética hacia las energías renovables han tenido especial atención, particularmente en lo que se refiere a incentivos que las promuevan y las hagan un mercado atractivo, así como el control a las otras fuentes para desestimularlas. La agricultura es otro tema que se ha analizado, ya que requiere de regulaciones urgentes que controlen los impactos que la actividad genera, pero que sean efectivas, por lo que las políticas públicas pueden aportar a disminuir la desigualdad del campo, el fortalecimiento de cadenas de valor y la integración de zonas de producción, así como a la compatibilidad de la producción agrícola con el bienestar ambiental, llevando al sector por el camino de las prácticas sostenibles.

En cuanto a aspectos que deben ser considerados como condicionantes de la efectividad de las políticas públicas para el crecimiento verde, varios de los estudios analizados se enfocaron en temas como el grado de desarrollo de las regiones, ya que los esfuerzos económicos y sociales que implica la implementación de reformas para el crecimiento verde se ven ampliamente influenciados por las condiciones de desigualdad. Otros aspectos que se resaltan como condicionantes para el logro de los objetivos del crecimiento verde se enfocan en la importancia de los aspectos culturales e incluso psicológicos asociados, donde se resalta desde la sensibilización y educación respecto a los esfuerzos que se requieren por parte de la ciudadanía para lograr el crecimiento verde, así como en la importancia de la formación de capital humano, los aportes de las políticas por promover el buen gobierno y la transparencia, y el consumo responsable.

Como condicionantes esenciales, varios estudios relacionaron la articulación de políticas fiscales que estimulen la inversión, investigación y desarrollo necesarias para el crecimiento verde, así como la importancia de promover la articulación entre actores y políticas, debido a la necesidad de la integración de intereses y campos de actuación. El seguimiento a la implementación es un tema también de interés, frente al cual se han planteado diversas metodologías tanto cuantitativas como cualitativas, las primeras buscan dar cuenta de los resultados sobre desempeños económicos y ambientales, por lo que la combinación de

variables de diferentes ámbitos que integren nuevos modelos para medir la efectividad es una de las propuestas más comunes, así como el uso de estrategias cualitativas que permitan comprender la percepción de los actores involucrados en relación con los resultados. En la evaluación a las políticas públicas la inversión también juega un papel primordial, ya que se debe invertir también en sistemas de información y acopio de datos que permitan hacer seguimiento a la implementación de las políticas públicas.

La revisión de estudios que abordan política pública y crecimiento verde permite tener un panorama general de los intereses, requerimientos y expectativas que hay respecto a esta propuesta que en la actualidad enmarca las acciones de buena parte del mundo. El análisis de conjunto de esta información permite identificar aspectos de especial relevancia para la formulación de políticas futuras, que permitan considerar aspectos que den cuenta de la complejidad y el carácter sistémico del crecimiento verde, lo que puede aportar especialmente a países de la región de Latinoamérica que hasta ahora inician la formulación de una estructura programática en este sentido. Se resalta, no obstante, que el estudio desarrollado se centró en dos bases de datos, por lo que ampliar el estudio en cuanto a diversidad de fuentes y comparar los resultados aquí encontrados con nuevos estudios, puede ser altamente provechoso en relación con la identificación de patrones comunes asociados al crecimiento verde.

## Referencias

- Aguilar Galeano, E., & Figueroa Espinel, J. F. (2018). La Política Pública Distrital de Ruralidad de Bogotá D.C., Implementación de una política ambiental en el marco del desarrollo humano. Editorial Uniagustiniana. <https://doi.org/10.28970/9789585498167>
- Bagheri, M., Guevara, Z., Alikarami, M., Kennedy, C. A., & Doluweera, G. (2018). Green growth planning: A multi-factor energy input-output analysis of the Canadian economy. *Energy Economics*, 74, 708-720. <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2018.07.015>
- Banerjee, O., Bagstad, K. J., Cicowiez, M., Dudek, S., Horridge, M., Alavalapati, J. R. R., Masozera, M., Rukundo, E., & Rutebuka, E. (2020). Economic, land use, and ecosystem services impacts of Rwanda's Green Growth Strategy: An application of the IEEM+ESM

- platform. *Science of the Total Environment*, 729, 138779. <https://doi.org/10.1016/j.scitotenv.2020.138779>
- Baran, B. (2015). Support for renewable energy in Germany as an example of effective public policy. *Oeconomia Copernicana*, 6(2), 143-158. <https://doi.org/10.12775/OEC.2015.017>
- Bassi, A. (2016). Moving Towards Integrated Policy Formulation and Evaluation: The Green Economy Model. *Environmental and Climate Technologies*, 16(1), 5-19. <https://doi.org/10.1515/rtuect-2015-0009>
- Béfort, N. (2020). Going beyond definitions to understand tensions within the bioeconomy: The contribution of sociotechnical regimes to contested fields. *Technological Forecasting and Social Change*, 153, 119923. <https://doi.org/10.1016/j.techfore.2020.119923>
- Béfort, N., & Nieddu, M. (2020). Bioéconomie: un retour historique sur deux problématisations de l'usage des ressources renouvelables. *Natures Sciences Sociétés*, 28(3-4), 216-225. <https://doi.org/10.1051/NSS/2021011>
- Bentsen, N. S., Larsen, S., & Stupak, I. (2019). Sustainability governance of the Danish bioeconomy - The case of bioenergy and biomaterials from agriculture. *Energy, Sustainability and Society*, 9(1), 1-14. <https://doi.org/10.1186/S13705-019-0222-3/TABLES/1>
- Bouzaher, A., Sahin, S., & Yeldan, E. (2015). How to go green: a general equilibrium investigation of environmental policies for sustained growth with an application to Turkey's economy. *Letters in Spatial and Resource Sciences*, 8(1), 49-76. <https://doi.org/10.1007/S12076-014-0124-0/TABLES/4>
- Bruckman, V. J., Haruthaithanasan, M., Miller, R. O., Terada, T., Brenner, A. K., Kraxner, F., & Flaspohler, D. (2018). Sustainable Forest Bioenergy Development Strategies in Indochina: Collaborative Effort to Establish Regional Policies. *Forests* 2018, 9(4), 223. <https://doi.org/10.3390/F9040223>
- Burkolter, P., & Perch, L. (2014). Greening growth in the south: Practice, policies and new frontiers. *South African Journal of International Affairs*, 21(2), 235-259. <https://doi.org/10.1080/10220461.2014.941917>
- Caplan, A. J., & Go, D. H. (2020). Measuring the bioeconomic impacts of prolonged drought on a lake ecosystem: The case of the Great Salt Lake, Utah. *Natural Resource Modeling*, 33(2). <https://doi.org/10.1111/NRM.12251>
- Chomkham Sri, K., Mungcharoen, T., & Yuvaniyama, C. (2016). 10-year experience with the Thai national LCI database: case study of 'refinery products. *The International Journal of Life Cycle Assessment*, 22(11), 1760-1770. <https://doi.org/10.1007/S11367-016-1160-3>
- Costa, J., Kot, S., & Stefko, R. (2021). Carrots or Sticks: Which Policies Matter the Most in Sustainable Resource Management? *Resources*, 10(2), 12. <https://doi.org/10.3390/resources10020012>
- Dauda, L., Long, X., Mensah, C. N., Salman, M., Boamah, K. B., Ampon-Wireko, S., & Kofi Dogbe, C. S. (2021). Innovation, trade openness and CO2 emissions in selected countries in Africa. *Journal of Cleaner Production*, 281, 125143. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2020.125143>
- Guo, L. ling, Qu, Y., Wu, C. you, & Wang, X. ling. (2018). "Identifying a pathway towards green growth of Chinese industrial regions based on a system dynamics approach". *Resources, Conservation and Recycling*, 128, 143-154. <https://doi.org/10.1016/J.RESCONREC.2016.09.035>
- Haberl, H., Wiedenhofer, D., Virág, D., Kalt, G., Plank, B., Brockway, P., Fishman, T., Hausknost, D., Krausmann, F., Leon-Gruhalski, B., Mayer, A., Pichler, M., Schaffartzik, A., Sousa, T., Streeck, J., & Creutzig, F. (2020). A systematic review of the evidence on decoupling of GDP, resource use and GHG emissions, part II: synthesizing the insights. *Environmental Research Letters*, 15(6), 065003. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/AB842A>
- Hickel, J., & Kallis, G. (2019). Is Green Growth Possible?. *New Political Economy*, 25(4), 469-486. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1598964>
- Islam, M., & Managi, S. (2019). Green growth and pro-environmental behavior: Sustainable resource management using natural capital accounting in India. *Resources, Conservation and Recycling*, 145, 126-138. <https://doi.org/10.1016/j.resconrec.2019.02.027>
- Ivanova, Y. (2017). The Green Economy model: A promise or a reality for the Latin-American countries?. *International Politics Reviews*, 5, 13-20. <https://doi.org/10.1057/s41312-017-0021-9>
- Jakob, M., & Edenhofer, O. (2014). Green growth, degrowth, and the commons. *Oxford Review of Economic Policy*, 30(3), 447-468. <https://doi.org/10.1093/oxrep/gru026>
- Jasinevičius, G., Lindner, M., Verkerk, P. J., & Aleinikovas, M. (2017). Assessing Impacts of Wood Utilisation Scenarios for a Lithuanian Bioeconomy: Impacts on Carbon in Forests and Harvested Wood Products and on the Socio-Economic Performance of the Forest-Based Sector. *Forests* 2017, 8(4), 133. <https://doi.org/10.3390/F8040133>



- Kang, M. J., & Park, H. (2011). Impact of experience on government policy toward acceptance of hydrogen fuel cell vehicles in Korea. *Energy Policy*, 39(6), 3465-3475. <https://doi.org/10.1016/j.ENPOL.2011.03.045>
- Kelleher, L., Henchion, M., & O'Neill, E. (2019). Policy coherence and the transition to a bioeconomy: The case of Ireland. *Sustainability (Switzerland)*, 11(24). <https://doi.org/10.3390/SU11247247>
- Kröger, M., & Raitio, K. (2017). Finnish forest policy in the era of bioeconomy: A pathway to sustainability? *Forest Policy and Economics*, 77, 6-15. <https://doi.org/10.1016/j.FORPOL.2016.12.003>
- Leitão, J., Pereira, D., & de Brito, S. (2020). Inbound and Outbound Practices of Open Innovation and Eco-Innovation: Contrasting Bioeconomy and Non-Bioeconomy Firms. *Journal of Open Innovation: Technology, Market, and Complexity* 2020, 6(4), 145. <https://doi.org/10.3390/JOITMC6040145>
- Li, W., & Li, D. (2012). Environmental information transparency and implications for green growth in China. *Public Administration and Development*, 32(3), 324-334. <https://doi.org/10.1002/PAD.1626>
- Marvik, O. J., & Philp, J. (2020). The systemic challenge of the bioeconomy: A policy framework for transitioning towards a sustainable carbon cycle economy. *EMBO Reports*, 21(10). <https://doi.org/10.15252/EMBR.202051478>
- Mathews, J. A. (2015). Energizing Industrial Development: The Role of the State in 21st Century Greening Strategies. *Revista Do Serviço Público*, 66, 29-54. <https://doi.org/10.21874/RSP.V66I0.1276>
- Monasterolo, I., & Raberto, M. (2019). The impact of phasing out fossil fuel subsidies on the low-carbon transition. *Energy Policy*, 124, 355-370. <https://doi.org/10.1016/j.ENPOL.2018.08.051>
- Monasterolo, I., Raberto, M., Monasterolo, I., & Raberto, M. (2018). The EIRIN Flow-of-funds Behavioural Model of Green Fiscal Policies and Green Sovereign Bonds. *Ecological Economics*, 144(C), 228-243. <https://doi.org/10.1016/j.ECOLECON.2017.07.029>
- Moosmann, D., Majer, S., Ugarte, S., Ladu, L., Wurster, S., & Thrän, D. (2020). Strengths and gaps of the EU frameworks for the sustainability assessment of bio-based products and bioenergy. *Energ Sustain Soc*, 10(22), 2-19. <https://doi.org/10.1186/s13705-020-00251-8>
- Mukhtarov, F., Gerlak, A., & Pierce, R. (2017). Away from fossil-fuels and toward a bioeconomy: Knowledge versatility for public policy? *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(6), 1010-1028. <https://doi.org/10.1177/0263774X16676273>
- Muza, O., & Debnath, R. (2021). Disruptive innovation for inclusive renewable policy in sub-Saharan Africa: A social shaping of technology analysis of appliance uptake in Rwanda. *Renewable Energy*, 168, 896-912. <https://doi.org/10.1016/j.renene.2020.12.091>
- Özbuğday, F. C., Fındık, D., Metin Özcan, K., & Başçı, S. (2020). Resource efficiency investments and firm performance: Evidence from European SMEs. *Journal of Cleaner Production*, 252, 119824. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.119824>
- Palgan, Y. V., & McCormick, K. (2016). Biorefineries in Sweden: Perspectives on the opportunities, challenges and future. *Biofuels, Bioproducts and Biorefining*, 10(5), 523-533. <https://doi.org/10.1002/BBB.1672>
- Pandey, P. C. (2020). Circular Designing and Green Growth: Insights on Future of Sustainability. *SAGE Journals*, 24(1), 113-117. <https://doi.org/10.1177/0972262920903904>
- Pannell, D. J., Tillie, P., Rodríguez-Cerezo, E., Ervin, D., & Frisvold, G. B. (2016). Herbicide resistance : economic and environmental challenges. *AgBioForum*, 19(2), 136-155. <https://mospace.umsystem.edu/xmlui/handle/10355/59578>
- Park, J. (2011). The Evolution of Green Growth Policy: An Unwelcome Intrusion on Global Environmental Governance? *Journal of East Asian Economic Integration*, 17(2), 207-241. <https://dx.doi.org/10.11644/JIEP/JEAI.2013.17.2.264>
- Petig, E., Choi, H. S., Angenendt, E., Kremer, P., Grethe, H., & Bahrs, E. (2019). Downscaling of agricultural market impacts under bioeconomy development to the regional and the farm level—An example of Baden-Wuerttemberg. *GCB Bioenergy*, 11(10), 1102-1124. <https://doi.org/10.1111/GCBB.12639>
- Philippidis, G., Bartelings, H., Helming, J., M'barek, R., Smeets, E., & van Meijl, H. (2019). Levelling the playing field for EU biomass usage. *Economic Systems Research*, 31(2), 158-177. [https://doi.org/10.1080/09535314.2018.1564020/SUPPL\\_FILE/CESR\\_A\\_1564020\\_SM1227.DOCX](https://doi.org/10.1080/09535314.2018.1564020/SUPPL_FILE/CESR_A_1564020_SM1227.DOCX)
- Philippidis, G., M'Barek, R., & Ferrari, E. (2016). Is "bio-based" activity a panacea for sustainable competitive growth? *Energies*, 9(10). <https://doi.org/10.3390/en9100806>
- Philp, J. (2015). Balancing the bioeconomy: Supporting biofuels and bio-based materials in public policy. *Energy and Environmental Science*, 8(11), 3063-3068. <https://doi.org/10.1039/c5ee01864a>

- Pitkänen, K., Antikainen, R., Droste, N., Loiseau, E., Saikku, L., Aissani, L., Hansjürgens, B., Kuikman, P. J., Leskinen, P., & Thomsen, M. (2016). What can be learned from practical cases of green economy? –studies from five European countries. *Journal of Cleaner Production*, 139, 666-676. <https://doi.org/10.1016/J.JCLEPRO.2016.08.071>
- Purkus, A., & Lüdtkke, J. (2020). A systemic evaluation framework for a multi-actor, forest-based bioeconomy governance process: The German Charter for Wood 2.0 as a case study. *Forest Policy and Economics*, 113, 102113. <https://doi.org/10.1016/J.FORPOL.2020.102113>
- Quenault, B. (2020). Energy transition and the sustainability of development trajectories: Are we headed toward a mere marginal adjustment or a disruptive transformation? *Mondes En Développement*, 192(4), 45-70. <https://doi.org/10.3917/MED.192.0045>
- Rampasso, I. S., Quelhas, O. L. G., Anholon, R., Silva, D. A. L., Pontes, A. T., Miranda, J. D. A., & Dias, J. O. (2021). The Bioeconomy in emerging economies: a study of the critical success factors based on Life Cycle Assessment and Delphi and Fuzzy-Delphi methods. *The International Journal of Life Cycle Assessment* 2021, 26(6), 1254-1266. <https://doi.org/10.1007/S11367-021-01913-1>
- Sampaio Neto, O. Z., Batista, E. A. C., & Meirelles, A. J. de A. (2020). Potencial de oleaginosas nativas no desenvolvimento de cadeias produtivas da biodiversidade brasileira. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, 54(0), 537-559. <https://doi.org/10.5380/DMA.V54I0.71934>
- Seidl, I., & Zahrnt, A. (2015). Social welfare politics cannot ignore growthmania. *Undefined*, 24(4), 232-235. <https://doi.org/10.14512/GAIA.24.4.6>
- Smith, E., & Diggans, J. (2020). Next Steps to Grow the Bioeconomy. *Health Security*, 18(4), 297-302. <https://doi.org/10.1089/HS.2020.0012>
- Söderholm, K., Bergquist, A. K., & Söderholm, P. (2017). The transition to chlorine free pulp revisited: Nordic heterogeneity in environmental regulation and R&D collaboration. *Journal of Cleaner Production*, 165, 1328-1339. <https://doi.org/10.1016/J.JCLEPRO.2017.07.190>
- Stahel, W. R. (2017). Analysis of the structure and values of the European Commission's Circular Economy Package. *Proceedings of Institution of Civil Engineers: Waste and Resource Management*, 170(1), 41-44. <https://doi.org/10.1680/jwarm.17.00009>
- Teigiserova, D. A., Hamelin, L., & Thomsen, M. (2020). Towards transparent valorization of food surplus, waste and loss: Clarifying definitions, food waste hierarchy, and role in the circular economy. *Science of The Total Environment*, 706, 136033. <https://doi.org/10.1016/J.SCITOTENV.2019.136033>
- Toivonen, R., Vihemäki, H., & Toppinen, A. (2021). Policy narratives on wooden multi-storey construction and implications for technology innovation system governance. *Forest Policy and Economics*, 125, 102409. <https://doi.org/10.1016/J.FORPOL.2021.102409>
- Tong, C., Ding, S., Wang, B., & Yang, S. (2020). Assessing the target-availability of China's investments for green growth using time series prediction. *Physica A: Statistical Mechanics and Its Applications*, 537, 122724. <https://doi.org/10.1016/j.physa.2019.122724>
- Vazquez-Brust, D. A., & Sarkis, J. (2012). *Green growth: Managing the transition to a sustainable economy: Learning by doing in East Asia and Europe*. Springer. <https://doi.org/10.1007/978-94-007-4417-2>
- Venkata Mohan, S., Dahiya, S., Amulya, K., Katakojwala, R., & Vanitha, T. K. (2019). Can circular bioeconomy be fueled by waste biorefineries - A closer look. *Bioresource Technology Reports*, 7, 100277. <https://doi.org/10.1016/J.BITEB.2019.100277>
- Wang, X., & Shao, Q. (2019). Non-linear effects of heterogeneous environmental regulations on green growth in G20 countries: Evidence from panel threshold regression. *Science of the Total Environment*, 660, 1346-1354. <https://doi.org/10.1016/J.SCITOTENV.2019.01.094>
- Wang, Y., Hu, H., Dai, W., & Burns, K. (2021). Evaluation of industrial green development and industrial green competitiveness: Evidence from Chinese urban agglomerations. *Ecological Indicators*, 124, 107371. <https://doi.org/10.1016/j.ecolind.2021.107371>
- Zhou, Z., Wu, H., & Song, P. (2019). Measuring the resource and environmental efficiency of industrial water consumption in China: A non-radial directional distance function. *Journal of Cleaner Production*, 240, 118169. <https://doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118169>



**Sin título**

# Inclusión de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Pacífico y Frontera Nariñense como política pública departamental y municipal

## *Inclusion of Development Programs with a Territorial Approach (PDET) for the Pacific and Nariño border as departmental and municipal public policy*

**Sandra Patricia Bernal Bustos** 

Universidad del Valle, Colombia  
[sandraconta70@hotmail.com](mailto:sandraconta70@hotmail.com)

**Eduardo David Chalapud Narváez** 

Corporación Unificada Nacional de Educación Superior CUN, Colombia  
[eduardo\\_chalapud@cun.edu.co](mailto:eduardo_chalapud@cun.edu.co)

### **Resumen**

*El Derecho Internacional Humanitario es un conjunto de normas jurídicas que pretenden aminorar los efectos nocivos. Este artículo presenta un análisis del PDET del Pacífico y Frontera Nariñense, y su inclusión en los planes de desarrollo del departamento de Nariño y de los once municipios que lo conforman, con el fin de identificar cómo los gobiernos locales y regionales buscan su implementación a través de políticas públicas articuladas a estos planes. Para ello, se empleó una metodología descriptiva y de estudio de caso, que permitió identificar los puntos nodales comprendidos en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), manifiestos en ocho pilares, así como una valoración cuantitativa para establecer el porcentaje de planes de desarrollo que los incorporan. Además, se establece un árbol de pertinencia como herramienta de generación de estrategias con base en seis ejes acordes con los pilares y que se deben tener en cuenta para la implementación y el cumplimiento en el departamento y los municipios.*

**Palabras clave:** Desarrollo económico y social, desarrollo participativo, inclusión social, política gubernamental, política de desarrollo.

### **Abstract**

*This article presents an analysis of the PDET of the Pacific and Frontera Nariñense, and its inclusion in the development plans of the department of Nariño and the 11 municipalities that comprise it, in order to identify how local and regional governments seek its implementation through public policies articulated to these plans. To this end, a descriptive methodology and case study were used to identify the nodal points included in the PDETs, manifested in 8 pillars, as well as a quantitative assessment to establish the percentage of development plans that incorporate them. In addition, a relevance tree is established as a tool for the generation of strategies based on six axes that are in agreement with the pillars and that must be taken into account for implementation and compliance in the department and municipalities.*

**Keywords:** Economic and social development, participatory development, social inclusion, government policy, development policy.

**Artículo:** Recibido el 19 de abril de 2023 y aprobado el 29 de mayo de 2023

**Cómo citar este artículo:**

Bernal Bustos, S. & Chalapud Narváez, E. (2023) Inclusión de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) del Pacífico y Frontera Nariñense como política pública departamental y municipal. *Reflexión política* 25(51), pp. 46-62. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4692>

**Introducción**

La justificación de esta investigación es la inquietud de conocer cómo los programas de desarrollo con enfoque territorial se establecen en políticas públicas encaminadas a planes y proyectos hacia la paz en el Pacífico y la frontera nariñense. Para ello, es necesario determinar que las políticas públicas actúan como guías y respuestas que da el Estado a las necesidades de sus comunidades, particularmente aquellas que son problemáticas (Salazar, 2012). Estas, entonces, tienen como fin: “solucionar problemas, pues –como una caja de herramientas– es muy útil para componer situaciones y es la metodología ideal para arreglar entornos o ambientes torcidos” (p. 48). Tal definición se articula al hecho de que las políticas públicas aquí analizadas van dirigidas a territorios tradicionalmente abandonados, con altos índices de pobreza estructural y con alta presencia de actores ilegales, de tal manera que, como anota Salazar (2012), estas constituyen “una alternativa real para mejorar la calidad de vida de un grupo específico de ciudadanos pues es la forma más apropiada –y hasta ahora la más comúnmente utilizada– para transformar la realidad, es decir, ellas, son los dientes necesarios para que las buenas intenciones puedan cambiar el ámbito” (p. 48).

De igual manera, para el caso de los territorios de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) es necesario plantear políticas encaminadas a la reconciliación. En este sentido, es fundamental que en su diseño se consideren las condiciones particulares de cada territorio, sobre todo porque el fracaso estatal en materia de formulación y aplicación de políticas públicas se debe a que, generalmente, estas son diseñadas por y desde el Estado central, lo que genera un alejamiento frente a la realidad territorial. Así mismo, otro aspecto relevante en este ámbito es la capacitación de los gobiernos locales para la formulación y construcción de políticas públicas, “según la capacidad institucional y financiera que tengan, promoviendo buenas prácticas y creatividad en el arte de gobernar” (Gómez, 2016, p. 65).

En el marco de las políticas públicas para la paz y la reconciliación, la gobernanza, entendida como “los patrones y estructuras mediante las cuales los actores políticos y sociales llevan a cabo procesos de intercambio, coordinación, control, interacción y toma de decisiones dentro y entre órdenes sociales y regímenes democráticos” (Mayntz, 2005, p. 19), surge como otro elemento fundamental para promover una dinámica que integre diferentes actores, públicos y privados, articulados para lograr políticas públicas incluyentes y decisorias en el tema de la reconstrucción del tejido social y, por tanto, de la paz. Asumir esta perspectiva, de acuerdo con Bueno (2017), “significa un Estado que para el caso colombiano se transforme y actúe descentralizado, abierto y articulado, superando la visión de intervención sectorial, y entiende el desarrollo y la paz como una construcción colectiva” (p. 17).

Por su parte, el Acuerdo de Paz que se firmó en el año 2016, en el gobierno de Juan Manuel Santos, fue diseñado con un enfoque netamente participativo, para que las comunidades que fueron afectadas por el conflicto armado sean las protagonistas en la construcción del nuevo entorno social y la superación de la guerra, la pobreza y la desigualdad. Una de las herramientas participativas en dicho acuerdo son los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET), que se definen como instrumentos regionales que ayudan a la transformación profunda de las condiciones sociales, políticas, económicas y culturales, a fin de lograr la paz en los territorios (Decreto Ley 893 de 2017), además, se argumenta que los PDET se diseñaron como mecanismos para canalizar las dinámicas participativas con miras a transformaciones estructurales en las sociedades en posconflicto (Ramírez, 2021).

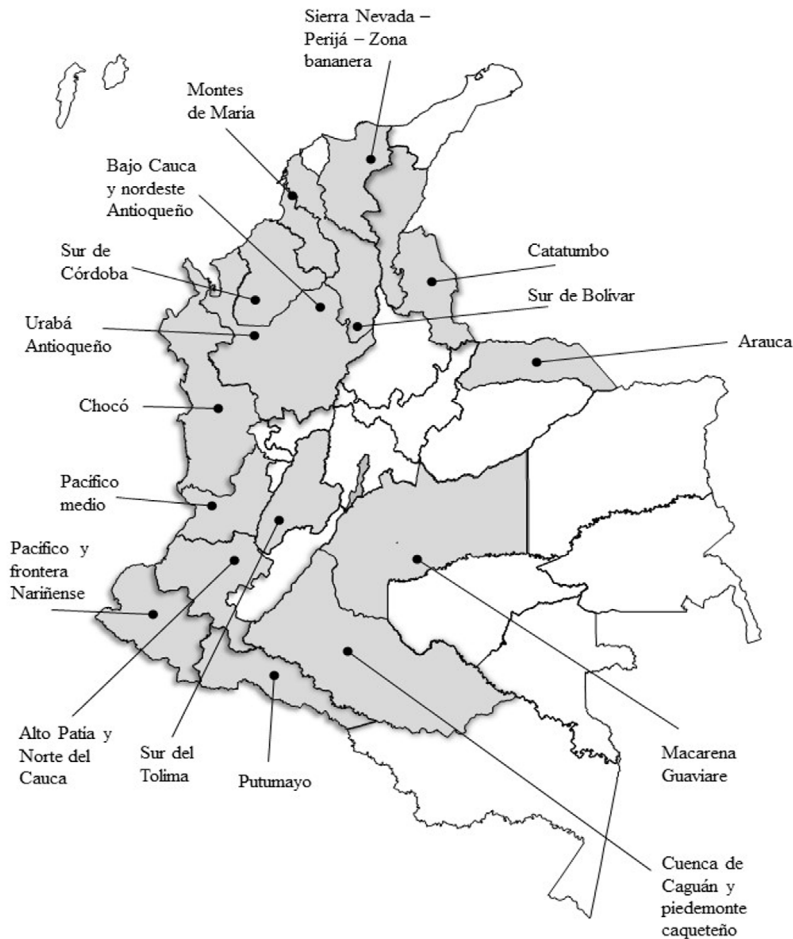
De acuerdo con García (2020), la participación de las comunidades en este espacio democrático y por interés financiero fue masiva, se identificaron 33.500 iniciativas y proyectos donde participaron más de 300.000 personas. Se debe destacar que todos los actores participantes reconocen la

importancia del PDET como iniciativa generadora de transformación de los territorios más afectados por el conflicto armado (Bocanegra, 2020).

De acuerdo con lo anterior, surge el siguiente interrogante: ¿qué aspectos de los

programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) del Pacífico y frontera nariñense se incluyen en la política pública departamental y municipal?

**Figura 1.** Territorios PDET Colombia



**Fuente:** elaboración propia con información de la Agencia de Renovación del Territorio.

En Colombia se implementaron 16 PDET, integrados por 170 municipios, estos fueron priorizados por tener unas características particulares: altos niveles de afectación a causa del conflicto armado, altos niveles de pobreza, presencia de economías ilícitas y débil presencia institucional (Confianza y Paz Territorial, 2022). Los PDET son un instrumento de planificación y gestión a 10 años, cuyo principal objetivo es cerrar la brecha existente entre el campo y la ciudad, punto contemplado en el Acuerdo Final. En la Figura 1 se aprecian los territorios PDET en Colombia.

Uno de los factores para declarar las zonas PDET fue la presencia de grupos insurgentes, con una distribución en 25 de los 32 departamentos del país. Su ubicación se dio, principalmente, en aquellos territorios donde el Estado ha estado ausente, en lugares periféricos y de difícil acceso, como lo es el Pacífico colombiano (Alape, 2020). Bajo el gobierno del presidente Santos, en 2012, se iniciaron los diálogos con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), que buscaba llegar a un acuerdo para la terminación del conflicto, considerando unos puntos esenciales para su consecución: fin de la guerra y dejación de armas,





reconocimiento de las víctimas y su reparación, solución al problema de las drogas ilícitas, acuerdo sobre el campo colombiano para implementar una reforma rural integral, participación política y, finalmente, implementación, verificación y referendación de los acuerdos (JEP, 2016).

El punto 1.2 del Acuerdo describe los objetivos del PDET de la siguiente manera: “Lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo ente el campo y la ciudad” (Mesa de Conversaciones, 2017, p. 21). La apuesta, según lo anterior, es “hacer del campo colombiano un escenario de

reconciliación en el que todos y todas trabajen alrededor de un propósito común, que es la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento” (p. 21).

Las zonas PDET se priorizan en función de los niveles de pobreza y las necesidades insatisfechas, el grado de afectación que se deriva del conflicto, la debilidad institucional en términos de operación y respuesta, y la existencia de cultivos ilícitos y minería ilegal. Así mismo, el punto 1 del Acuerdo, Reforma rural integral (RRI), contempla los siguientes ejes temáticos:

**Tabla 1.** Pilares PDET

<b>La integralidad de los pilares hace al desarrollo territorial</b>	Pilar 1: Ordenamiento social de la propiedad rural y uso del suelo
	Pilar 2: Infraestructura y adecuación de tierras
	Pilar 3: Salud rural
	Pilar 4: Educación rural
	Pilar 5: Vivienda, agua potable y saneamiento
	Pilar 6: Reactivación económica y producción agropecuaria
	Pilar 7: Derecho a la alimentación
	Pilar 8: Reconciliación, convivencia y paz

**Fuente:** elaboración propia con base en los documentos de *Confianza y Paz Territorial*.

Estos pilares, como se observa en la Tabla 1, reflejan los contenidos temáticos del plan en el Acuerdo, a través de los cuales se busca realmente transformar el campo colombiano.

Uno de los PDET es el del Pacífico y Frontera Nariñense, que cubre a los 10 municipios costeros, más Ricaurte, ubicado en el pie de monte. El Pacífico nariñense se divide en tres zonas: Pacífico Sur, conformada por Tumaco y Francisco Pizarro (Salahonda); Sanquianga, conformada por Mosquera, Olaya Herrera (Satinga), La Tola, El Charco y Santa Bárbara (Iscuandé); y Telembí, por Barbacoas, Roberto Payán y Magüi Payán.

Según el reporte de la Procuraduría General de la Nación (2020), 10 de estos municipios estarían clasificados en la categoría 6 y uno en la categoría 4, como se establece en la Ley 617 de 2000. Los 10 se ubican en un contexto de desarrollo temprano y uno en desarrollo intermedio, lo que significa que están aislados y desarticulados de los mercados. Se caracterizan por ser rurales, tienen economías que no son especializadas y expresan una demanda en términos de gestión de cambios sociales.

El territorio del Pacífico nariñense está habitado mayoritariamente por afrodescendientes (un 95,7% se identifica así, mientras el 17,2% se identifica como indígena). Hay 47 resguardos indígenas y 42 consejos comunitarios. En el Pacífico nariñense están: Red de Consejos Comunitarios del Pacífico Sur (Recompas), Asociación de Consejos Comunitarios y Organizaciones Étnico-Territoriales de Nariño (Asocoetnar), Consejo Mayor para el Desarrollo Integral de Comunidades Negras de la Cordillera Occidental de Nariño (Copicone) y Consejos Unidos de Magüi.

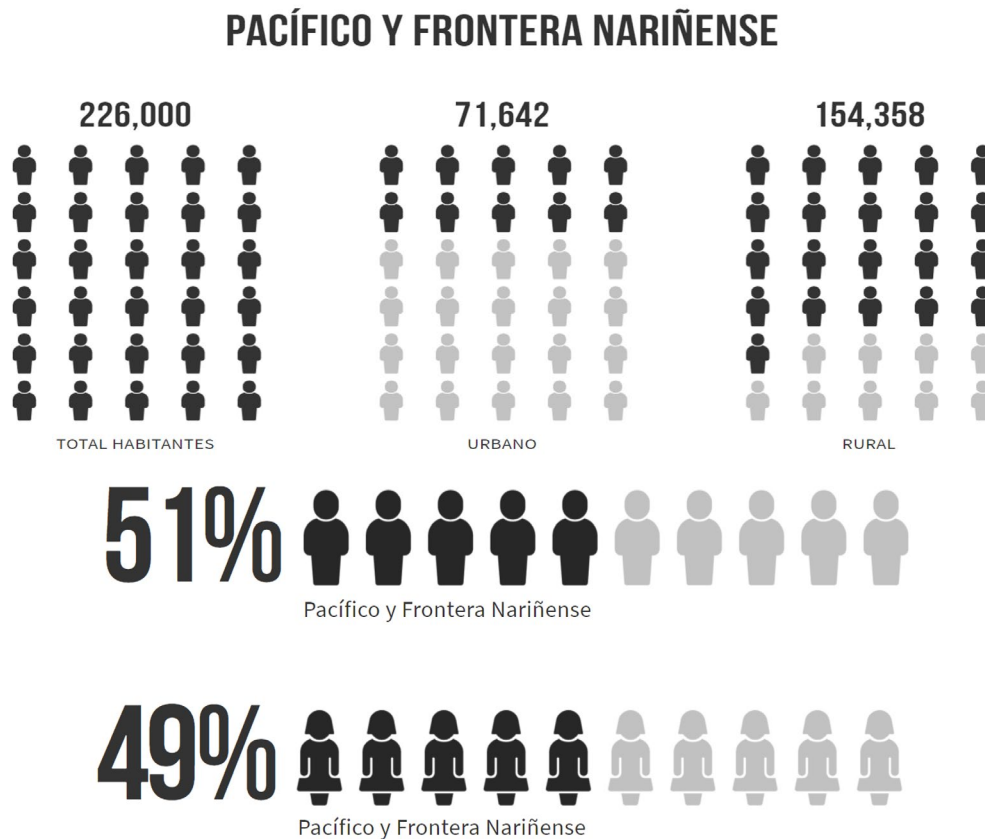
Las comunidades indígenas que configuran el Pacífico nariñense son: el pueblo Awá, que está en los municipios de Barbacoas, Roberto Payán y Tumaco, y en las organizaciones de segundo nivel Cabildo Mayor Awá de Ricaurte (Camawari) y Unidad del Pueblo Awá (Unipa); y el pueblo Eperera Siapidara, que se encuentra asentado en los municipios de El Charco y Olaya Herrera, y en la organización de segundo nivel Asociación de Cabildos Indígenas Eperera Siapidara de Nariño (Aciesna).

Por su parte, en relación con el porcentaje de cobertura de los pilares mencionados, se observa que únicamente el 13% de la población urbana y el 4,5% de la población rural tienen cobertura de acueducto, frente a la media nacional que es de 86,4%; el 56,1% de la población urbana y el 32,5% de la población rural tienen conexión eléctrica, siendo la cobertura nacional en energía eléctrica del 93,9% y para zonas rurales del 32,5%; la cobertura neta en educación escolar es del 68,8%, la nacional es de 85%, y la deserción escolar es de 1,3%. Aunque el desempeño en calidad educativa está por debajo de los promedios nacionales, su puntaje promedio en las pruebas Saber 11 de matemáticas fue de 39,6 puntos y de 43,9 en el caso de lectura crítica, resultados inferiores a la media nacional, que fueron de 50,4 y 52,8, respectivamente (DNP, 2022). Con respecto a las necesidades básicas insatisfechas (NIB), el total es del 64,4%, en las cabeceras de 69,1% y en el sector rural es del 59,3% (Procuraduría General de la Nación, 2020).

Todos los municipios cuentan con por lo menos un colegio, aunque la mayoría de ellos presentan serias deficiencias tanto físicas como estructurales, prueba de esto son los bajos resultados en las pruebas Saber; también hay presencia de educación superior en Tumaco, donde se encuentran sedes de las universidades Nacional y Nariño, en la primera bajo la modalidad del Programa Especial de Admisión y Movilidad Académica (Peama), es decir que cursan unos semestres en Tumaco y deben culminar sus estudios en las sedes principales, ubicadas en Bogotá, Medellín, Manizales o Palmira.

El único hospital de segundo nivel de toda la región es el de San Andrés de Tumaco, que debe atender más de 400 mil habitantes del territorio, institución que sufre una lenta agonía por los desfalcos y la corrupción imperante. La mayoría de la población vive en el sector rural, tal y como se observa en la Figura 2.

**Figura 2.** Caracterización poblacional del Pacífico nariñense



**Fuente:** elaboración propia con base en datos suministrados por el Departamento Nacional de Estadística (DANE) (2018).



Los estudios realizados en los últimos años, concernientes a los programas de desarrollo con enfoque territorial, tocan diversas áreas que tocan el tema de investigación y recalcan la idea de permitir y realizar una excelente gestión en la formulación e implementación de los planes de desarrollo locales. Las áreas de abordaje investigativo más recientes tienen que ver especialmente con perspectiva de la justicia ambiental y el goce efectivo de derechos en los procesos de construcción y consolidación de PDET (Sánchez, 2021); de igual manera, es relevante destacar los espacios de planeación participativa, gestión comunitaria y presupuesto que se implementan en los planes (Valencia y Restrepo, 2020); se destaca también el estudio realizado por Quiroga et al. (2021) referente a realizar un análisis del impacto socioeconómico de los cuatro primeros años de implementación de los PDET en la RRI, del Acuerdo de Paz entre las FARC-EP y el Estado colombiano; por su parte, y como complemento de lo anterior, las investigadoras Marriner y Menjura (2022) revisan los avances y cuellos de botella en la implementación de algunos indicadores con clasificador PDET en la transformación del campo y la creación de condiciones de bienestar para la población rural; así mismo, es importante mencionar la investigación elaborada por Valencia y Chaverra (2022), quienes realizan un análisis de los PDET en los primeros cinco años de su implementación en Antioquia.

Por otra parte, Villa y Reyes (2018) analizan la participación de perspectiva de género, sus conceptos básicos y acciones afirmativas en los PDET que se gestan en el Decreto 893 de 2017. Urrego y Gutiérrez (2020), mediante el abordaje metodológico cualitativo con un enfoque teórico exploratorio de los planteamientos de Paul Collier y Michael Barzelay, señalan las trampas del desarrollo y el designing process, y evalúan la capacidad que tienen los territorios para contribuir y resolver diferencias presentadas en materia de conflicto, política y recursos naturales.

En este contexto, la investigación de Zapata y Ruiz (2022) plantea cómo la existencia de un marco legal global facilita que los países puedan reducir las consecuencias de los conflictos armados desarrollando una política pública que incluya la creación de un marco jurídico adecuado, con el objetivo de establecer las condiciones necesarias para la reintegración social de las comunidades. Esta combinación de normativas e instituciones se ocupa de las transiciones en

materia de reintegración, tomando en cuenta tanto las continuidades como los cambios en los modelos psicosociales, así como las historias narradas por los afectados.

En cuanto a derechos humanos, es relevante mencionar el estudio elaborado por Rodríguez y Suárez (2022), quienes presentan un análisis documental de un conjunto de textos institucionales en Colombia sobre los PDET, para considerar la forma en la cual se gestiona el conocimiento de derechos humanos.

En la parte académica se pueden enunciar algunos trabajos de grado interesantes de maestría en diferentes áreas del conocimiento, que tienen que ver con la vigilancia tecnológica y el fortalecimiento de algunos procesos de construcción de los PDET en algunas regiones y municipios colombianos, como los elaborados por Gómez (2021), Velasco y Contreras (2016), Guerrero y Malagón (2019), Avilez y Rodríguez (2021) y Ramírez (2019).

Por otra parte, como se ha mencionado, los PDET surgen del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera firmado entre el Estado colombiano y las FARC. Explícitamente, en el punto 1, que trata sobre la reforma rural integral, se habla de la necesidad de plantear una estrategia que reduzca considerablemente las diferencias existentes entre la zona urbana y la zona rural en Colombia. Los PDET, en este sentido, son un instrumento de planificación y gestión a 10 años, por lo que deberán ser incluidos en los programas de desarrollo nacionales, departamentales y municipales, para que logren cerrar esa brecha mencionada. La metodología empleada permitió que en los 16 PDET se recogieran 32.808 iniciativas comunitarias, contenidas en los 16 Planes de Acción para la Transformación Regional (PATR), las cuales necesitan ser implementadas por el Estado en el transcurso de una década.

La Agencia de Renovación del Territorio (ART), entidad encargada de implementar este punto del acuerdo y favorecer la participación para la creación de esos PATR, en su informe a junio de 2021, manifiesta que estos fueron incluidos por el Gobierno en el Plan Nacional de Desarrollo “Pacto por Colombia, Pacto por la equidad 2018-2022”, en el marco de la denominada política de paz con legalidad:

A través del “Pacto XI por la Construcción de Paz: cultura de la legalidad, convivencia, estabilización y víctimas”, incluido en el Plan

Nacional de Desarrollo, se propone como estrategia la creación de una Hoja de Ruta Única para la implementación de la política de estabilización. Esta estrategia es una herramienta que articula los instrumentos derivados del Acuerdo Final, los planes de las Zonas Estratégicas de Intervención Integral, donde coinciden territorial y temporalmente los planes y programas sectoriales y territoriales, así como los mecanismos de financiación y de ejecución, con el fin de consolidar la acción coordinada del gobierno nacional, las autoridades locales, el sector privado y la cooperación internacional en los 170 municipios PDET. (ART, 2021a, p. 8)

Se reconoce que tanto el compromiso del Gobierno nacional como el de los territorios es fundamental para alcanzar el objetivo planteado en el Acuerdo. La primera estrategia es la apropiación del PDET mediante acuerdos y ordenanzas, los cuales permiten que su desarrollo se contemple a largo plazo (10 años) y que se garantice su continuidad frente a los cambios en los gobiernos locales: “Por medio de las regionales de la ART y de sus coordinadores se movilizó la necesidad de generar estos actos oficiales en territorio. Actualmente, los 170 municipios PDET y 18 de las 19 Gobernaciones han expedido sus acuerdos y ordenanzas PDET, quedando pendiente la ordenanza del Huila” (ART, 2021a, p. 9).

La segunda estrategia fue la asociación de iniciativas a los PDET, en donde el Gobierno nacional trabajó articuladamente con el Departamento Nacional de Planeación (DNP), el cual, a través del kit de planeación territorial, brindó unos lineamientos para esa inclusión. Del mismo modo, se contó con un equipo de asesores en fortalecimiento territorial, que proporcionó asistencia técnica a las administraciones municipales para incorporar en los planes de inversión las fuentes de recursos para la financiación del PDET. El resultado fue que “se incorporaron 11.913 iniciativas PDET, de las cuales 10.853 estaban asociadas a los planes de desarrollo de los 170 municipios PDET y 1.060 iniciativas asociadas a los 19 departamentos PDET” (ART, 2021a, p. 9). Igualmente, anota el informe, el artículo 30 de la Ley 2056 de 2020, que regula la organización y el funcionamiento del Sistema General de Regalías (SGR), estipula la necesidad de elaborar un capítulo independiente del Plan de Desarrollo Territorial (PDT), para que, en las inversiones a cargo de dicho sistema, sean incluidas estas dentro de los primeros seis meses de vigencia de 2021; estas son conocidas como inversiones

a cargo del SGR. El estimado de recursos es: departamentos, \$2.163.578 millones, y municipios, \$924.433 millones.

Por su parte, la ART asumió la tarea de fortalecer a las administraciones locales mediante una instancia que les facilitara el acceso a los diversos servicios del Estado y del sector privado, toda vez que, de modo articulado con el Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), se planteó el uso de una caja de herramientas para la Implementación de la Gerencia de Proyectos PDET (IGPPDET), tanto a nivel municipal como departamental. A julio de 2021, se registró la creación de 163 IGPPDET.

El PND creó la figura de los Pactos Territoriales, que son acuerdos marco de voluntades enfocados en la articulación de las políticas, los planes y los programas asociados a la gestión técnica y financiera de proyectos que tienen una incidencia regional, por medio de la convergencia de diversas fuentes de financiación del orden nacional, territorial, sector privado y cooperación internacional, buscando con ello el desarrollo de los territorios (García, 2020).

De igual manera, se ha logrado la materialización de la inversión privada mediante la figura de obras por impuestos, estableciendo un Banco de Proyectos de Inversión que garantiza que esos recursos se destinen a los municipios PDET. También se contempló en las políticas públicas nacionales la Ruta Futuro, que es un plan del Gobierno para enfrentar el problema de las drogas, proponiendo una implementación articulada con los PDET.

Así mismo, las Zonas Futuro, como un mecanismo que busca promover la atención integral complementaria para acelerar su implementación en cinco zonas del país: Arauca, Bajo Cauca y sur de Córdoba, Catatumbo, Chiribiquete, Chocó y el Pacífico nariñense, las cuales siguen inmersas en la violencia, el narcotráfico, la pobreza y la criminalidad, factores determinantes para su inclusión. Estas zonas son una estrategia civil de intervención y focalización de programas, planes y recursos estatales, conforme a la Ley 1941 de 2018 y al Decreto 2278 de 2019 (Portal Para la Paz, 2020).

## 1. Metodología

El estudio del que se da cuenta en este artículo se desarrolló, principalmente, a través de una metodología descriptiva que busca establecer la inclusión de los PDET en los planes



de desarrollo municipales que conforman el Pacífico y Frontera Nariñense. Como método de investigación se utilizó el estudio de caso, el cual permite profundizar en el análisis de una política específica y comprender su implementación en un contexto territorial determinado (Paredes, 2020), además, proporciona una visión detallada de algunos factores que contribuyen a la inserción de los PDET, para lo cual fue necesario hacer un análisis documental, examinar artículos publicados sobre el tema en bases de datos científicas, que proporcionen una visión más clara del porcentaje de planes de desarrollo que los incorporan. Para ello, se analizaron los planes de desarrollo de los 11 municipios que conforman la región: Santa Bárbara de Iscuandé, El Charco, La Tola, Olaya Herrera, Mosquera, Francisco Pizarro, Tumaco, Barbacoas, Magüi Payán, Roberto Payán y Ricaurte, y el del departamento de Nariño; además, se revisaron aquellos que incluían tácitamente a los PDET, así como los que lo hacían tangencialmente, en especial el PATR, como parte fundamental de un trabajo colectivo realizado con las comunidades. Dentro de este contexto los PDET, como política pública, representan una forma de pensar y de generación de conocimiento comunitario o social orientado a un reconocimiento que facilite el accionar de lo público y obtener un resultado esperado, lo anterior establece el interés que nace al momento de implementar el proceso con un resultado específico convertido en un cambio cualitativo en la formulación de nuevos conceptos que aporte a la toma de decisiones (Manosalvas y Rave, 2022).

## 2. Resultados

### 2.1 PDET en el Plan de Desarrollo Departamental de Nariño

El Acuerdo estima que son necesarias reformas normativas para que los planes de desarrollo del orden departamental y municipal garanticen la implementación de los acuerdos, sin embargo:

En esencia eso significaba reformar la Ley 152 de 1994, esta reforma no se realizó. En ese orden ni los planes de desarrollo que se estaban ejecutando entre 2016 y 2019 tenían un sustento legal para incluir estos compromisos, ni los planes que se acaban de formular estaban obligados a incluir compromisos del Acuerdo de Paz. (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 134)

La Procuraduría, en el documento en mención, señala que el DNP desarrolló un Kit de Planeación Territorial (KPT) para apoyar la formulación de los planes de desarrollo del período 2020-2023, en el cual se incluye el documento “Alineación PDET con los Planes de Desarrollo Territoriales, PDT”, sin que ahí se especifiquen los compromisos del Gobierno nacional para su implementación. El KPT y la Procuraduría jugaron un papel estratégico, pues:

Como resultado, en la subregión del Pacífico y Frontera la totalidad de municipios y el departamento efectivamente incluyeron en sus planes, en mayor o menor medida, referencias al PDET y/o compromisos concretos con algunos pilares o iniciativas. Este es un avance importante en términos de la apropiación de los compromisos PDET por parte de los gobiernos territoriales. (Procuraduría General de la Nación, 2020, p. 135)

En el Plan de Desarrollo del Departamento de Nariño (PDDN): “Mi Nariño, en defensa de lo nuestro, 2020-2023”, se dedica un capítulo especial a los PDET, en el que se recuerda que en el departamento están Pacífico y Frontera Nariñense y Alto Patía y Norte del Cauca, a través de los cuales se busca el cierre de brechas históricas registradas tanto a nivel nacional como departamental.

El PDDN se articula con la Hoja de Ruta como herramienta para implementar los PDET en el departamento. Así mismo, se reconoce la importancia de las Zonas Futuro para la intervención integral en el territorio, a través de cuatro estrategias fundamentales: implementación y fortalecimiento concreto de la estrategia de seguridad nacional, seguridad ciudadana, el Plan de Acción Oportuna (PAO) y una política sobre protección y prevención para líderes sociales. Se reconoce aquí una discriminación positiva respecto al Pacífico nariñense, considerando las siguientes acciones: promover la gobernanza territorial y comunitaria; articular acciones institucionales e interinstitucionales para la atención de los territorios étnicos, municipios PDET y Zonas Futuro, u otras estrategias de construcción de paz; apoyar los procesos de formulación y gestión de proyectos estratégicos para las comunidades étnicas y municipios PDET o incluidos en las Zonas Futuro; promover acciones de fortalecimiento de la educación y la salud diferencial; Promover y acompañar acciones de desarrollo sostenible para la preservación ambiental; proteger y conservar la identidad cultural; impulsar proyectos de

conectividad vial; fomentar la actividad recreativa y deportiva tradicional; fortalecer sistemas productivos y de desarrollo económico; atención prioritaria para protección a víctimas y líderes sociales, según la denominada Agenda 21; mejoramiento de prestación de servicios públicos (Gobernación de Nariño, 2020).

Atendiendo a lo anterior, el PDDN contempla un capítulo específico para la

implementación de los PDET denominado “Estrategia diferencial por el Pacífico y la Cordillera Nariñense Municipios PDET”, en el cual se hace un diagnóstico del territorio con fundamento en los ocho pilares enunciados. La Tabla 2 muestra el número de iniciativas del PATR, los proyectos implementados y los recursos por invertir.

**Tabla 2.** PDET en el Plan de Desarrollo DE Nariño

PATR	Implementación proyectos	Total recursos
	127	
	120 PDET	
60	4 obras por impuestos	\$57.288 millones
	2 OCAD	
	2 proyectos finalizados	

**Fuente:** elaboración propia.

Además, en este capítulo se presenta una ruta de implementación con cinco puntos definidos, que no son otros que los contemplados en las Zonas Futuro:

1. Construcción de la estrategia de intervención integral para el Pacífico nariñense, donde se plantea la necesidad de seguir una hoja de ruta única que permita articular esfuerzos técnicos y financieros, así como el aprovechamiento de los diferentes instrumentos que existen en el territorio para lograr consolidar el capital social, natural y económico de la región;
2. Acompañamiento a la implementación de planes de acción anuales de la para el Pacífico Nariñense, buscando con ello generar sinergias esfuerzos y acciones en el territorio;
3. Diseñar e implementar un modelo de gobernanza para la gestión integral del territorio y la implementación de la estrategia de Intervención Integral para el Pacífico Nariñense, buscando espacios de articulación colectiva, participación y cooperación;
4. Fortalecer las capacidades de gestión para la implementación de la estrategia de Intervención Integral para el Pacífico Nariñense, indagando que el territorio sea el gestor de su propio desarrollo, en atención al espíritu de los Acuerdos y de los PDET;
5. Sistema de monitoreo de intervenciones en el Pacífico Nariñense, buscando con ello tener claridad sobre avances, zonas atendidas,

recursos invertidos e impacto de las acciones en el territorio. (Gobernación de Nariño, 2020, pp. 334-335)

Así mismo, y siguiendo la pauta de las Zonas Futuro, el plan de desarrollo de Nariño contempla los siguientes lineamientos para la construcción de la estrategia de intervención integral:

1. Apropriación de la conciencia histórica, que genere el reconocimiento de sus propios valores ancestrales, la valoración de su dignidad anclada en el reconocimiento de los derechos humanos, así como en las formas ancestrales de resolución de conflictos;
2. Desarrollo de estrategias para el cierre de brechas sociales
3. Desarrollo competitivo regional, buscando mitigar el rezago de la región, fortaleciendo la institucionalidad, desarrollo de capital social mediante implementación de economías legales, cubrimiento de necesidades básicas insatisfechas, ejecutar proyectos de infraestructura que mejoren su conectividad e interconectividad.
3. Desarrollo competitivo regional, aprovechando su ubicación geográfica, potenciando el talento local y desarrollando tecnologías exitosas, incremento de capacidades de gestión, consolidación del tejido empresarial e internacionalización de los mercados propios. (Gobernación de Nariño, 2020, pp. 336-337)



Tanto en la estrategia diferencial por la costa pacífica y la cordillera nariñense, como en los diferentes ítems enunciados en el Plan de Desarrollo Departamental: “Mi Nariño, en Defensa de lo Nuestro” (Gobernación de Nariño, 2020), para el periodo 2020-2023, se encuentran los siguientes productos e indicadores:

- Producto: servicio de apoyo financiero a programas y proyectos para el logro y mantenimiento de la paz. Indicador: municipios con Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) beneficiados. Meta del cuatrienio: 16.
- Producto: servicio de apoyo a proyectos para el desarrollo social en las Zonas Futuro. Indicador: número de proyectos de inversión social gestionados para municipios PDET. Meta del cuatrienio: 10.
- Producto: servicio de apoyo al fortalecimiento de capacidades territoriales en los municipios PDET. Indicador: municipios fortalecidos. Meta del cuatrienio: 16.
- Producto: servicio de apoyo a la gestión de iniciativas incluidas en los PDET. Indicador: iniciativas gestionadas. Meta del cuatrienio: 48.
- Producto: vías de la red vial intervenidas. Indicador: vías intervenidas. Meta del cuatrienio: 10
- Producto: servicio de asistencia técnica para el emprendimiento de base tecnológica. Indicador: número de iniciativas sector de contenido y aplicaciones digitales acompañados. Meta del cuatrienio: 15.
- Producto: servicio de apoyo financiero para proyectos productivos. Indicador: proyectos productivos cofinanciados con fuentes de financiación, como Conpes 3811, PDET o zonas más afectadas por el conflicto (Zomac) para comunidades étnicas, asociaciones campesinas y organizaciones sociales. Meta para el cuatrienio: 13.

## **2.2 El PDET en los planes de desarrollo municipales**

Para efectos de este análisis, los 11 los municipios que conforman el PDET de Pacífico y Frontera Nariñense se dividirán por regiones: Sanquianga, Pacífico Sur y Telembí

### **2.2.1 Sanquianga**

El Charco: en su Plan de Desarrollo 2020-2023: “Para recuperar la confianza y la esperanza” (Alcaldía El Charco, 2020) uno de los enfoques es

el PDET. En la hoja de ruta, “reconoce los proyectos e iniciativas priorizadas por las comunidades a través de los ocho pilares que lo integran” (p. 27), de tal manera que incorpora dichas iniciativas con el fin de garantizar su cumplimiento, ya que se convierten en un mandato legal.

La Tola: en el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023: “La fuerza de la esperanza por la transformación integral de La Tola” (Alcaldía de La Tola, 2020) el PDET es el eje transversal de toda la propuesta, en el sentido de que lo toma como un instrumento de planificación y gestión para la transformación del territorio, así como parte del cumplimiento de los acuerdos del punto 1. Así mismo, se menciona que la articulación se da por medio de los ocho pilares PDET, con el objetivo de priorizar lo consignado en el Pacto Municipal para la Transformación Regional (PMTR) y enlazar su hoja de ruta con los planes nacional y departamental mediante los ocho pilares mencionados.

Mosquera: en el Plan de Desarrollo Municipal: “Mosquera humanitario 2020-2023” (Alcaldía Municipal de Mosquera, 2020), desde la presentación se logra identificar la importancia del ejercicio participativo comunitario PDET, especialmente del Grupo Motor, es decir, los representantes de la comunidad que estuvieron presentes en la construcción del PMTR, el cual prioriza las necesidades e iniciativas del municipio: “Para incorporar el PDET dentro de la política pública local, el PMTR del municipio de Mosquera fue elevado a Política Pública Municipal a través del Acuerdo Municipal N° 025 de 2019” (Alcaldía de La Tola, 2020, p. 13), incorporando así las iniciativas contenidas en los ocho pilares.

Olaya Herrera: en el Plan de Desarrollo Municipal Olaya Herrera 2020-2023: “En minga por un Olaya Herrera social e incluyente” (Alcaldía Municipal de Olaya Herrera, 2020), se tienen en cuenta las iniciativas elaboradas en el trabajo participativo con la comunidad, “elevadas a política pública municipal (Alcaldía Municipal de Olaya Herrera, 2020), como base para la definición de los programas, subprogramas y metas de nuestra apuesta de desarrollo” (p. 11). En la parte estratégica, cada meta e indicador se articula con los ocho pilares del PDET, delimitando así la hoja de ruta al proceso de consolidación de paz en el territorio.

Santa Bárbara de Icuandé: el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023: “Juntos por el cambio social” (Alcaldía Municipal de Santa Bárbara de Icuandé, 2020/2021) se articula con

el trabajo realizado por las comunidades en el PATR, tomándolo como un insumo fundamental para la estructura de los programas y metas del plan de desarrollo. Además, la hoja de ruta se complementa con las iniciativas identificadas por la comunidad en los ocho pilares. En la parte estratégica cada matriz e indicador se relaciona, a su vez, con cada uno de ellos.

### **2.2.2 Pacífico Sur**

Tumaco: Plan de Desarrollo 2020-2023: “Enamórate de Tumaco” (Alcaldía Distrital de Tumaco, 2020), dentro de las estrategias se contemplan los pactos regionales y territoriales desde el enfoque PDET, incluyendo en ellos los ocho pilares ya mencionados. En el diagnóstico del municipio se utilizan los datos contenidos en el PATR, los cuales le otorgan importancia a las propuestas e iniciativas comunitarias elaboradas con la metodología PDET: “Con este ENFOQUE PDET, de forma transversal, se esperan cerrar las brechas sociales, económicas, ambientales e institucionales del territorio, de las comunidades, las organizaciones y los actores, para lograr una concertada y realizable ruta de transformación y la irreversibilidad del Acuerdo de Paz” (JEP, 2016, p. 73). En este se incluye también la hoja de ruta.

Francisco Pizarro: el Plan de Desarrollo 2020-2023: “Por el desarrollo sostenible” (Alcaldía Municipal de Francisco Pizarro, 2020) trabaja juntamente con los planes nacionales y departamentales, que están configurados a través del PDET. De igual manera, este plan tiene como objetivo la transformación integral a diez años, para lo cual se propone la gestión integral de los ocho pilares en las iniciativas contenidas en el PATR y en el PMTR:

Con base a lo anterior el plan de desarrollo municipal se articulará a los PDET como un instrumento de reconciliación en el que todos sus actores trabajan en la construcción del bien supremo de la paz, derecho y deber de obligatorio cumplimiento, tomando como referencia los pactos municipales para la transformación territorial del municipio de Francisco Pizarro. (Alcaldía Municipal de Francisco Pizarro, 2020, p. 29)

### **2.2.3 Telembí y pie de monte costero**

Barbacoas: el Plan de Desarrollo Participativo de Barbacoas 2020-2023: “Gobierno con la gente” (Alcaldía Municipal de Barbacoas, 2020) reconoce

la importancia del trabajo comunitario realizado por los PDET, de acuerdo con la perspectiva del PMTR, encaminado a priorizar las apuestas concertadas con las comunidades y a gestionar los recursos para garantizar su materialización (p. 21), para lo cual se integran los ocho pilares. En la fase diagnóstica se incluye el PDET con la comunidad y también las iniciativas contenidas en cada uno de los pilares.

Roberto Payán: en el Plan de Desarrollo 2020-2023: “Pensamos diferente” (Alcaldía Municipal de Roberto Payán, 2020) se integran la hoja de ruta PDET y las iniciativas incluidas en el PMTR y en el PATR, contenidas en los ocho pilares:

El proceso descrito determina nuestro estricto ajuste técnico al cumplimiento de la Hoja de Ruta PDET en su fase de Planeación, lo cual le da suficiente legalidad y legitimidad a la concurrencia de los tres niveles de gobierno, con la amplia participación de la sociedad civil, para abordar un proceso serio de concurrencia de las estrategias y los presupuestos en un verdadero Pacto por la Transformación Territorial del Municipio de Roberto Payán. (Alcaldía Municipal de Roberto Payán, 2020, p. 20)

Magüi Payán: el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023: “La voz del pueblo” (Alcaldía Municipal de Magüi Payán, 2020) considera como transversales los insumos básicos de priorización de iniciativas elaboradas por la comunidad en cada uno de los ocho pilares, los cuales se integran al Plan de Desarrollo y a la hoja de ruta:

Este pacto es el resultado de uno de los ejercicios de planificación del desarrollo más grande a nivel mundial denominados Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial PDET. Es por ello, que la acción de este gobierno estará encaminada a priorizar las apuestas concertadas con las comunidades y gestionar los recursos que garanticen su materialización. (Alcaldía Municipal de Magüi Payán, 2020, p. 16)

En el Plan de Desarrollo se incluye el diagnóstico del municipio elaborado por el PDET.

Ricaurte: el Plan de Desarrollo Municipal 2020-2023: “Grandes obras para un gran pueblo” (Alcaldía Municipal de Ricaurte, 2020) se armoniza con el PDET, toda vez que vincula las iniciativas contenidas en el PATR y en el PMTR, resaltando la participación comunitaria con campesinos e indígenas, valorando el ejercicio democrático que se llevó a cabo por parte del PDET e integrando





el plan de acción a cada uno de los pilares ya mencionados a través de la hoja de ruta. Se incluye el diagnóstico desarrollado por el PDET. En la Tabla 3 se puede apreciar la inclusión de los

PDET en los planes de desarrollo de cada uno de los municipios que conforman Pacífico y Frontera Nariñense, así como la inclusión de la hoja de ruta y la integración regional.

**Tabla 3.** Inclusión PDET (por municipio) Pacífico y Frontera Nariñense

Municipio	Inclusión hoja de ruta	Política pública municipal	Integración regional
El Charco	x		
La Tola	x		x
Mosquera	x	x	
Olaya Herrera	x	x	
Santa Bárbara de Iscuandé	x	x	
Tumaco	x		
Francisco Pizarro	x		
Barbacoas	x		
Magüi Payán	x		
Ricaurte	x		
Total	10	3	1

**Fuente:** elaboración propia.

En general, se podría plantear que en los municipios PDET se contempla la hoja de ruta para integrar las iniciativas de cada uno de los ocho pilares. En todos los municipios con PDET este aparece en los diferentes programas que están relacionados con los pilares y las metas de producto con el ítem de proyecto PDET, lo cual visibiliza de manera clara la injerencia del PDET en los planes de desarrollo.

En la región, el único que contempla la integración regional es el PDM de La Tola, que es un elemento muy visibilizado en el PATR de este PDET, hecho que llama la atención al momento de contemplar esta política pública tan vital para la subregión:

Este enfoque –articulación e integración regional– entiende que los problemas históricos y estructurales del municipio son los mismos que padecen la subregión del Sanquianga y el litoral Pacífico en su conjunto. En este sentido, el reconocimiento y trabajo articulado de la alianza territorio, comunidades e institucionales en el

marco del PDET, y las iniciativas definidas en el PATR en torno a tres propósitos comunes como son la Inclusión y Equidad Social para la Paz, el Crecimiento Verde y el Gobierno Abierto para la Gobernanza Territorial, son la base de gestión, formulación ejecución de proyectos de alto impacto regional. (Alcaldía de La Tola, 2020, p. 13)

En los municipios en los que está contemplado el PDET aparece la metodología de la hoja de ruta como un instrumento que les ayuda a realizar proyectos con fundamento en las iniciativas elaboradas por la propia comunidad.

De acuerdo con lo anterior, y para los resultados de la presente investigación, se elabora el árbol de pertinencia, cuyo propósito es postular las acciones específicas y los efectos frente a los objetivos propuestos (DNP, 2021). Las actividades por lograr están definidas de acuerdo con la temporalidad de su alcance y ejecución (corto, mediano y largo plazo), que pueden ayudar a la implementación del PDET, tal y como se aprecia en la tabla 4.

**Tabla 4.** Metodología de la hoja de ruta PDET Pacífico y Frontera Nariñense mediante el árbol de pertinencia

<b>Eje/Objetivo</b>	<b>Acciones/Objetivo</b>	<b>Actividades de corto plazo</b>	<b>Actividades de mediano plazo</b>	<b>Actividades de largo plazo</b>
<b>Reconciliación convivencia y construcción</b>	Promover la participación y el diálogo entre los diferentes actores involucrados en el conflicto para construir una cultura de reconciliación, convivencia y paz.	Convocar reuniones y espacios de diálogo que permitan conocer las necesidades y preocupaciones de los diferentes actores, identificar los conflictos y las tensiones existentes, y construir acuerdos y compromisos comunes.	Diseñar y ejecutar programas de formación y capacitación en habilidades y herramientas para la resolución pacífica de conflictos y el fortalecimiento de las capacidades de los actores involucrados.	Establecer políticas públicas y estrategias de desarrollo territorial que promuevan la reconciliación, la convivencia pacífica y la construcción de paz, a través de la inversión en infraestructuras sociales, económicas y culturales.
		Realizar campañas de comunicación y sensibilización sobre la importancia de la reconciliación, convivencia y paz, utilizando diferentes medios de comunicación y estrategias de movilización social.	Implementar proyectos y programas piloto que permitan la construcción de confianza y la cooperación entre los diferentes actores involucrados.	Fomentar la creación de redes y alianzas de cooperación entre los diferentes actores involucrados.
<b>Equidad e inclusión social para la superación de la pobreza</b>	Fomentar la inclusión social y económica de los grupos vulnerables y la promoción de políticas públicas que reduzcan la pobreza y la desigualdad.	Diseñar y ejecutar programas de apoyo alimentario, asistencia social, educación y formación laboral que promuevan la inclusión económica y social de estos grupos.	Implementar programas de desarrollo económico local que promuevan el empleo y la generación de ingresos.	Establecer políticas públicas que promuevan la igualdad de oportunidades y el acceso a los servicios básicos de salud, educación y vivienda.
		Establecer alianzas y coordinaciones interinstitucionales entre el gobierno, organizaciones no gubernamentales y empresas privadas para implementar medidas que fomenten la inclusión social y económica.	Desarrollar políticas y programas de educación y formación laboral para mejorar las habilidades y competencias de los trabajadores.	Desarrollar programas y proyectos que promuevan la educación y la formación de los trabajadores.
<b>Infraestructura para la integración y competitividad</b>	Mejorar la infraestructura física, tecnológica y de transporte para promover la integración y competitividad en el territorio.	Establecer planes de acción para reparar o mejorar la infraestructura existente que sea prioritaria para la integración y competitividad de la región.  Promover la construcción de nuevas vías de transporte que conecten la región con otros territorios.	Establecer alianzas público-privadas para financiar y ejecutar proyectos de infraestructura, en particular para aquellos que requieran una gran inversión.	Promover la implementación de tecnologías de información y comunicación para mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios de transporte, logística y comunicaciones.



<b>Crecimiento verde, transformación productiva y generación de ingresos</b>	Promover la transformación productiva hacia actividades económicas más sostenibles, que generen ingresos y empleo y fomenten el crecimiento verde en la región.	Identificar las barreras existentes para la transformación productiva como la falta de financiación, la ausencia de marcos legales y normativos adecuados y la resistencia al cambio, y proponer medidas para superarlas.	Establecer programas de financiamiento y apoyo técnico para emprendimientos y proyectos que promuevan la transformación productiva hacia actividades sostenibles y de alta productividad.	Establecer incentivos fiscales y programas de financiamiento para empresas que adopten prácticas sostenibles y respetuosas con el medio ambiente.  Fomentar la investigación y el desarrollo de tecnologías y prácticas sostenibles y productivas en colaboración con centros de investigación y universidades.
<b>Integración regional para el desarrollo territorial</b>	Establecer alianzas estratégicas y coordinación interinstitucional entre los diferentes actores del territorio para fortalecer la integración regional y el desarrollo territorial	Realizar un diagnóstico participativo de las necesidades y oportunidades del territorio en materia de integración regional.  Identificar proyectos y acciones prioritarias para la integración regional y establecer un plan de acción conjunto.	Promover la creación de un fondo de inversión regional que permita financiar proyectos de integración y desarrollo territorial.  Fortalecer la capacidad de los actores del territorio para participar en procesos de integración regional y en la toma de decisiones en materia de desarrollo territorial.	Establecer un marco normativo y político que promueva la integración regional y el desarrollo territorial.  Consolidar la integración regional a través de la implementación de proyectos de infraestructura, conectividad y transporte que permitan el intercambio de bienes y servicios entre los diferentes actores del territorio.
<b>Gobernanza territorial y buen gobierno</b>	Identificar los actores relevantes y establecer un diálogo y coordinación interinstitucional para promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.	Identificar los actores relevantes y establecer un diálogo y coordinación interinstitucional para promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.	Fortalecer la capacidad institucional para mejorar la gestión pública, por ejemplo, a través de la capacitación de funcionarios públicos y la implementación de sistemas de evaluación del desempeño.	Fortalecer la participación ciudadana en la toma de decisiones y la implementación de políticas públicas.  Consolidar la cultura de la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública.
	Promover la transparencia y la rendición de cuentas a través de la difusión de información y la publicación de datos relevantes sobre la gestión pública.	Promover la transparencia y la rendición de cuentas a través de la difusión de información y la publicación de datos relevantes sobre la gestión pública.	Promover la participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones y la implementación de mecanismos para el control social y la vigilancia ciudadana.	

**Fuente:** elaboración propia.

En el árbol de pertinencia se abordan seis ejes, que van en sintonía con los pilares manejados por el PDET, logrando con ello una sinergia con estrategias que coadyuva a su implementación y cumplimiento. Los ejes son: Eje 1, Reconciliación convivencia y construcción de paz; Eje 2, Equidad e inclusión social para la superación de la pobreza; Eje 3, Infraestructura para la integración y competitividad; Eje 4, Crecimiento verde, transformación productiva y generación de ingresos; Eje 5, Integración regional para el desarrollo territorial, y Eje 6, Gobernanza territorial y buen gobierno.

## Conclusiones

La intención de este artículo fue mostrar la inclusión de los PDET dentro de los planes de desarrollo de los municipios que conforman el PDET Pacífico y Frontera Nariñense, así como en el plan de desarrollo departamental, todos correspondientes al periodo 2020-2023, es decir, a la vigencia actual de alcaldías y gobernación. Se encuentra que en todos ellos se reconoce la importancia de su inclusión para poder implementar las acciones concertadas con las comunidades dentro de la construcción del PATR, donde se atienden y priorizan las iniciativas recogidas tanto en el plano veredal como en el plano municipal, de ahí que la metodología descriptiva permita encontrar ese relacionamiento, lo que convierte este artículo en una herramienta para iniciar los análisis que conduzcan a evaluar y a seguir la implementación del Acuerdo de Paz por parte de las administraciones públicas respectivas.

Uno de los 16 PDET creados es el de Pacífico y Frontera Nariñense, donde se encuentran 10 municipios costeros y uno del pie de monte, los cuales cumplen con los requisitos antes mencionados. En cada uno de ellos se llevó a cabo un proceso de diálogo con las comunidades, para que sean ellas las que identifiquen sus principales problemáticas y la manera de superarlas mediante una serie de iniciativas fundadas en ocho pilares. Como resultado de lo anterior, surgen los Pactos Comunitarios, los Pactos Municipales y, finalmente, el Plan de Acción de Transformación Regional, que contempla todas las iniciativas priorizadas por las propias comunidades.

El departamento de Nariño tiene el Plan de Desarrollo Departamental 2020-2023: “Mi Nariño, en defensa de lo nuestro”, donde integra esa hoja de ruta para los 11 municipios del PDET

mencionados, así como para los cinco municipios que conforman el PDET de Alto Patía y Norte del Cauca, buscando de esta manera superar las condiciones por las cuales han sido declarados municipios PDET, y cerrar una brecha histórica de exclusión y abandono estatal.

En todos los planes de desarrollo municipal de los 11 municipios PDET se encontró inmersa la hoja de ruta, por lo que las iniciativas de cada uno de los ocho pilares están articuladas con el plan de acción de los programas del cuatrienio correspondiente al periodo 2020-2023, lo cual garantiza la observancia del querer colectivo contenido en el PMTR, fruto de un trabajo comunitario, democrático y participativo.

Si bien han existido algunas tensiones entre organizaciones, la comunidad y el Estado, este ha vigilado estratégicamente la creación de hojas de ruta comunitarias que involucran iniciativas que en su mayoría deben ser financiadas a través de los Órganos Colegiados de Administración y Decisión (OCAD), el departamento y los municipios, para la atención de las comunidades afectadas por el clima de violencia.

Queda por hacer un análisis posterior al periodo aquí examinado, para medir, en primer lugar, la realización de las iniciativas contenidas en los planes de desarrollo, así como el impacto real que estos tuvieron en las comunidades, sirviéndose de herramientas técnicas, pero también volviendo a escuchar a las comunidades, tal y como se hizo cuando se crearon los PDET.

## Referencias

- Avilez, F. y Rodríguez, M. (2021). Las capacidades municipales y su relación con la implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial. Universidad EAFIT. <https://bit.ly/3mOk3Wu>
- Agencia de Renovación del Territorio (2018). Hoja de ruta. ART - PDET. <https://bit.ly/3UF9CkR>
- Agencia de Renovación del Territorio (2021a). Estabilización en los municipios PDET. Informe diciembre 2020. Centro de Información PDET.
- Agencia de Renovación del Territorio (2021b). En ruta. Pacífico y frontera nariñense. ART - PDET. <https://bit.ly/3A31KOD>
- Agencia de Renovación del Territorio (s. f.). Qué son los PDET. ART - PDET. <https://bit.ly/3mB10iD>
- Agencia de Renovación del Territorio (s. f.). PDET, Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial, una herramienta que transforma. ART - PDET. <https://bit.ly/3L8JbRt>



- Alape, A. (2020). La paz, la violencia: testigos de excepción. Ediciones LAVP.
- Alcaldía Municipal de Barbacoas (2020). Plan de Desarrollo Participativo de Barbacoas: “Gobierno con la Gente” 2020-2023. <https://bit.ly/40eVWOn>
- Alcaldía El Charco (2020). Plan de Desarrollo Municipal El Charco 2020-2023: “Para recuperar la confianza y la esperanza”. <https://bit.ly/3A6j6fp>
- Alcaldía Municipal de Francisco Pizarro (2020). Plan de Desarrollo Participativo del Municipio de Francisco Pizarro: “Por el desarrollo sostenible 2020-2023”. <https://bit.ly/3GLSeVx>
- Alcaldía de La Tola (2020). Plan de Desarrollo Municipal de La Tola 2020-2023: “La fuerza de la esperanza por la transformación integral de La Tola”. <https://bit.ly/41gEHxI>
- Alcaldía Distrital de Tumaco (2020). Plan de Desarrollo “Enamórate de Tumaco 2020-2023”. <https://bit.ly/3L4PIsm>
- Alcaldía Municipal de Magüi Payán (2020). Plan de Desarrollo Municipal “La Voz del Pueblo 2020-2023”. <https://bit.ly/3ULvPOI>
- Alcaldía Municipal de Olaya Herrera (2020). Plan de Desarrollo Municipal Olaya Herrera 2020-2023: “En minga por un Olaya Herrera Social e Incluyente”. <https://bit.ly/3UFFSnT>
- Alcaldía Municipal de Roberto Payán (2020). Plan de Desarrollo Municipal Roberto Payán 2020-2023: “Pensamos diferente”. <https://bit.ly/41hnlk4>
- Alcaldía Municipal de Mosquera (2020). Plan de Desarrollo Municipal: “Mosquera Humanitaria 2020-2023”. <https://bit.ly/3UL9hgc>
- Alcaldía Municipal de Ricaurte (2020). Plan de Desarrollo Municipal: “Grandes obras para un gran pueblo 2020-2023”. <https://bit.ly/3oc7Gnw>
- Alcaldía Municipal de Santa Bárbara de Iscuandé (2021). Plan de Desarrollo Municipal Santa Bárbara de Iscuandé 2020-2023: “Juntos por el cambio social”. <https://bit.ly/3KMho7W>
- Bueno, M. (2017). Políticas públicas de reconciliación. Un reto posible en la construcción y la sostenibilidad de la paz en Colombia. *Análisis político*, 30 (90), 3-24.
- Bocanegra, D. (2020). Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial - Colombia. *Revista Semillas*, 37-41. [bit.ly/442hj8e](https://bit.ly/442hj8e)
- Centro Nacional de Memoria Histórica (2013). ¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Imprenta Nacional.
- Confianza y Paz Territorial (2022). Qué son los PDET. PDET - Confianza y Paz Territorial. <https://bit.ly/3Lh4Nex>
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) (2018). Resultados Censo Nacional de Población y Vivienda 2018. DANE. <https://bit.ly/3mH3Mmk>
- Departamento Nacional de Planeación (DNP) (2022). Terridata. DNP. <https://bit.ly/41bv0R0>
- Función Pública (2017). Decreto Ley 893 de 2017. <https://bit.ly/3GOxInr>
- García, J. (2020). Implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial y construcción de paz territorial en Colombia: avances y desafíos. *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, 50 (133), 454-481.
- Gobernación de Nariño (2020). Plan de Desarrollo Departamental: Mi Nariño, en defensa de lo nuestro 2020-2023. Gobernación de Nariño.
- Gómez, A. (Coord.) (2016). Situación actual de las políticas públicas para la reconciliación y la construcción de paz en Colombia: una aproximación desde las entidades territoriales. Editorial Universidad del Rosario.
- Gómez, C. (2021). La cultura en la construcción de los programas de desarrollo con enfoque territorial - PDET en los municipios PDET del sur de Bolívar. Universidad Tecnológica de Bolívar. <https://bit.ly/3MQC2Xg>
- Justicia Especial para la Paz (JEP) (2016). Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. JEP. <https://bit.ly/3KFXrj7>
- Manosalvas, M. y Rave Restrepo, J. (2022). El marco analítico de la construcción social. Un enfoque crítico para analizar el diseño de las políticas públicas. *Reflexión política*, 24 (49), 64-76. <https://doi.org/10.29375/01240781.4400>
- Marriner, K. y Menjura, T. (2022). Implementación del acuerdo final y planes de desarrollo con enfoque territorial: ¿una reforma rural integral para los territorios? *Opera*, 30, 33-54. <https://doi.org/10.18601/16578651.n30.04>
- Mayntz, R. (2005). Nuevos desafíos de la teoría de ‘governance’. La gobernanza hoy, 10 textos de referencia. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mesa de Conversaciones (2017). Acuerdo Final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. Torreblanca Agencia Gráfica.
- Mikan, J. (Ed.) (2021). Guía metodológica para la aplicación de prospectiva a la formulación de políticas públicas en Colombia. DNP - Puntoaparte editores. <https://bit.ly/40eKVwO>
- Paredes, V. (2020). Una experiencia de justicia transicional transformadora desde abajo. Las contribuciones de OIM a la participación de las víctimas de Pasto. *Reflexión Política*, 22 (44), 98-109. <https://doi.org/10.29375/01240781.3825>

- Portal para la Paz (2020). Consejo de seguridad nacional aprobó los planes para las Zonas Futuro. <https://bit.ly/3A6zIDD>
- Procuraduría General de la Nación (2020). Pacífico y frontera nariñense. Informe sobre el estado de avance en la implementación del Acuerdo de Paz en la subregión PDET. PGN. <https://bit.ly/3UH0j3C>
- Quiroga, D., Jara, J. y Contreras, M. (2021). Análisis del impacto socioeconómico de los primeros 4 años de implementación de los programas de desarrollo con enfoque territorial en Colombia. *Revista Conrado*, 17 (S3), 456-461.
- Ramírez, A. (2019). Fortalecimiento de los procesos de construcción de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) en el municipio de Cumbitara, Nariño, para el período de marzo a julio de 2018. Universidad de los llanos. <https://bit.ly/3GLTQ1x>
- Ramírez, D. (2021). Hacia una participación ciudadana transformadora en Colombia. Análisis de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). *Estudios Políticos (Medellín)*, 61, 73-96. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n61a04>
- Rodríguez, Y., & Suárez, L. (2022). Gestión del conocimiento en clave de derechos humanos: un análisis de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) en Colombia. *REAd. Revista Eletrônica de Administração*, 26(3), 218-228. <https://doi.org/https://doi.org/10.1590/1413-2311.354.120478>
- Salazar, C. (2012). La definición de política pública. Dossier. <https://bit.ly/43CqnRI>
- Sánchez, L. (2021). Formulación e implementación de Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial -PDETs- desde la justicia ambiental y la teoría del goce efectivo de derechos. *Gestión y Ambiente*, 24 (2), 94260. <https://doi.org/10.15446/ga.v24n2.94260>
- Urrego, G. y Gutiérrez, J. (2020). Análisis de las trampas del desarrollo de Collier y del Designing Process de Barzelay en los programas de desarrollo con enfoque territorial en Antioquia. *Administración y Desarrollo*, 50 (2), 6-18. <https://doi.org/10.22431/25005227.vol50n2.1>
- Valencia, G. y Chaverra, F. (2022). Los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET). Los primeros años de implementación en Antioquia. *Estudios Políticos*, 64, 10-25. <https://doi.org/https://doi.org/10.17533/udea.espo.n64a01>
- Valencia, G. y Restrepo, D. (2020). Democracia participativa y planeación del desarrollo en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial. *Campos en Ciencias Sociales*, 8 (1), 115-142. <https://doi.org/doi:https://doi.org/10.15332/25006681/5260>
- Velasco, C. y Contreras, V. (2016). Evaluación de impacto de los programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Universidad de los Andes. <https://bit.ly/3MTihy3>
- Villa, J. y Reyes, A. (2018). Participación de la mujer en los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial: una mirada con enfoque de género. *Opinión Jurídica*, 17 (35), 255-279. <https://doi.org/10.22395/ojum.v17n35a11>
- Zapata Serna, G. y Ruiz Gutiérrez, A. (2022). Tránsitos de la política de reintegración en Colombia: desde un enfoque minimalista de la reinserción hacia una perspectiva maximalista de la reintegración. *Reflexión política*, 24 (50), 51-66. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4445>



**Reflejo al Alba**

# New standards of action in foreign policy: Can Brazil still be considered a regional power?

## Nuevas normas de actuación en política exterior: ¿se puede seguir considerando a Brasil una potencia regional?

**Bruno Vicente Lippe Pasquarelli** 

Universidade Estadual de Maringá UEM, Maringá, Brazil.

[brunopasqua@gmail.com](mailto:brunopasqua@gmail.com)

### Abstract

*During the administrations of Cardoso (1995-2002) and Lula da Silva (2003-2010), Brazil considerably increased its activism on international issues, seeking to consolidate a leadership position among South American countries. Especially in recent decades, the diplomatic tradition has reiterated the need to obtain the region's support as an instrument to boost international projection. In this sense, based on qualitative research analysis of Brazilian foreign policy, this article aims to answer the following question: Can Brazil be considered as a regional power? To this end, the article examines how the governments of Rousseff (2011-2016), Temer (2016-2018) and Bolsonaro (2019-2022) have changed the patterns of foreign policy action, leaving little room for more effective action by the country as a regional leader.*

**Keywords:** regional integration; foreign policy; political leadership.

### Resumen

*Durante los gobiernos de Cardoso (1995-2002) y Lula da Silva (2003-2010), Brasil aumentó considerablemente su activismo en cuestiones internacionales, buscando consolidar una posición de liderazgo entre los países sudamericanos. Especialmente en las últimas décadas, la tradición diplomática ha reiterado la necesidad de obtener el apoyo de la región como instrumento para impulsar la proyección internacional. En este sentido, a partir de investigación cualitativa de la política exterior brasileña, el artículo pretende responder a la siguiente pregunta: ¿podría considerarse a Brasil como una potencia regional? Para ello, el artículo examina si los gobiernos de Rousseff (2011-2016), Temer (2016-2018) y Bolsonaro (2019-2022) han cambiado los patrones de actuación de la política exterior, dejando poco margen para una actuación más eficaz del país como líder regional.*

**Palabras clave:** integración económica; liderazgo político; política exterior.

**Artículo:** Recibido el 15 de abril de 2023 y aprobado el 4 de junio de 2023

### Cómo citar este artículo:

Pasquarelli Bruno Lippe, (2023) New standards of action in foreign policy: Can Brazil still be considered a regional power? *Reflexión política* 25(51), pp. 64-75. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4687>

### Introduction

Historically, Brazilian foreign policy has sought to achieve international recognition for the country (Hirst & Lima, 2006). Despite being an emerging power, Brazil is associated with the notion of a soft power,<sup>1</sup> in that it has no intention of becoming a military power, and that it uses peaceful means to mediate

1. The concept of soft power is linked to the ability to achieve the goals of the nation through co-optation - not coercion - using ideas and institutions as instruments (Nye, 2004).



conflicts. Since the beginning of the twentieth century, negotiation – and not war – has prevailed in the configuration of the country's territorial space, as a result of which the country has peacefully resolved its territorial disputes with neighboring countries and engaged in the process of state-building through diplomatic negotiations, rather than military disputes (Gratius, 2007). And, especially in recent decades, the diplomatic tradition has been reiterating the need to obtain the support of the region as an instrument to boost international projection.

Throughout most of the 20th century, Brazilian diplomatic action has experimented with different foreign policy models (Lima, 2005, p. 11-15). Initially, from the administration of Barão do Rio Branco (1902-1912) to redemocratization, Brazil shaped its relationship with the United States as an important political counterpoint in its relations with neighboring countries. However, since the democratization process that took place during the 1970s and 1980s, the country has been trying to exercise a leadership role, privileging good relations with other Latin American countries in order to promote regional integration,<sup>2</sup> in addition to actively defending and promoting democracy and its respective institutions, ensuring stability and controlling political crises with greater engagement.

At the time, Brazil considerably increased its activism on international issues, seeking to consolidate a leadership position among South American countries. In this sense, based on the debate in the specialized literature and the analysis of some paradigmatic cases, this article will analyze the role of Brazil in South America, seeking to answer the following questions: Can Brazil be considered a regional power? And would this role of regional leadership be recognized by its South American neighbors? To this end, first of all, the concept of regional power will be examined, using analytical instruments that help in the identification and classification of regional powers. Secondly, these instruments will be used to examine Brazil's diplomatic action in the post-democratization period in three central axes: regionalism, intervention in political crises, and sovereignty relative to security and defense on the continent, highlighting the points and paradigmatic cases that may or may not classify it as a regional power. Third, the article will investigate how, during Dilma Rousseff's, Michel Temer's and Jair Bolsonaro's administrations, Brazil experienced internal and external crises that led to changes and a visible reduction in its regional activism. Lastly, final considerations will be made.

## **1. Identification and classification of regional powers: the concept of power**

At both the global and regional levels, the classification of large, medium and small powers has always given rise to intense academic debate, both in terms of the realistic approach and the constructivist bias of the institutional-liberal perspective. However, according to Nolte (2010), in order to define whether a country is characterized under the prism of regional power, it is necessary to analyze the classification of powers based on the concept of power. Wight (1978) was one of the first to differentiate three types of powers (dominant, major and minor) into two categories of states (major regional powers and middle powers). For Organski (1958), the international system is hierarchical in terms of the distribution of political and economic power resources, and has a dominant power at the top with the subordination of large, medium and smaller powers. In turn, Lemke (2002) developed a multiple hierarchical model in which, instead of an international hierarchy of power, there are parallel hierarchies – or hierarchical subsystems, and each regional or sub-regional system, subordinate to the global hierarchy, has a dominant state. Thus, according to the multiple hierarchical model, regional powers may be influential in their geographic region, but at the same time exercise little influence on a global scale (Nolte, 2010, p. 889).

It is also important to highlight the need to understand the categories of power and regional leadership based on structured models that are adequate for the reality of peripheral countries (Escudé, 2008). The complexity of International Relations and Foreign Policy Analysis, added to the condition of “peripheral countries,” creates the need for new ways of understanding reality that contemplate other perspectives of the world and, consequently, of power (Dallanegra Pedraza, 2008). For the author of the

2. Defined as a process in which states voluntarily mix, merge, and unite with their neighbors, losing attributes of sovereignty, but acquiring new ways of resolving conflicts through the creation of permanent and common institutions - capable of making decisions linked to all members (Schmitter, 2004).

so-called “structural systemic realism,” approaches that only consider power (such as realism) fail to acknowledge other types of power, which makes them unsuitable for understanding the foreign policy mechanisms of peripheral countries.<sup>3</sup>

In this sense, to understand power, regional leadership and foreign policy, or make any decision in which the external factor is present, we “must first understand the workings of the global system in which the country is embedded – in temporal terms” (Dallanegra Pedraza, 2008, p. 32). Thus, rather than an instrument of subordination, the foreign policy of peripheral countries should focus on finding better ways to change their situation and condition in their own benefit – considering the characteristics of the international system and the lack of power of Latin America’s peripheral countries. Without such leadership, the region would be disintegrated, and its development would depend on the security and economic policy priorities of the most powerful countries, which have nothing to do with the region. Brazil, despite being an undisputed leader for the region, lacks sufficient leadership since it does not direct the region towards a project of development and international insertion that would give it a more significant role (Dallanegra Pedraza, 2008).

Peripheral realism was another important theoretical movement of the 1990s that affected Argentine foreign policy praxis and defended a more pragmatic alignment with central countries, given that Latin American countries are seen as peripheral and with little power and relevance in the international system. According to Escudé (2008), there are great costs for a peripheral country to challenge a great power, and any foreign policy (and, consequently, regional leadership) executed by such countries confuse the positions of the great powers with the needs of the peripheral states. Thus, the main reasons for failures in the foreign policy of integration (specifically in the Argentinean case, but also in the Brazilian case) are linked to a country’s exaggerated perception of its own power and its role in the world – which can generate confrontations with great powers and difficulties for economic development.

Based on these assumptions of peripheral realism, any South American country that seeks to strengthen aspects of regional leadership must

consider the alliance with regional powers and with world powers as a fundamental path for the country’s international insertion (De la Balze, 1995, p. 25). Therefore, the privileged relationship with countries (such as, for example, the relationship between Brazil and Argentina) should not occur at the expense of a privileged relationship with the United States, since both broaden the capacity for dialogue. Belonging to and strengthening regional integration institutions, such as Mercosur, would be important to develop the negotiation capacity of regional powers.

But, then, how to define what a regional power is? In a simple definition, a regional power is a state that has material resources and capacities in a certain geographic region, exercising leadership in such a scenario (Nolte, 2010, p. 884). However, as there are few analytical instruments to identify and compare regional powers, it is necessary to use a broader definition. This is because, according to Nolte (2010), it is difficult to draw a clear dividing line between the concepts of regional and middle powers.<sup>4</sup> For Jordaan (2003, p.165), middle powers are states that do not have broad powers and are not on the margins of international relations, but have the capacity to promote cohesion and stability in the world system. In turn, a middle power with regional power enjoys support within its own region and the recognition of this support. Therefore, a middle power should be understood as a category that depends on the recognition of other countries, and on obtaining and influencing followers (Malamud, 2011). In this sense, the definition of regional power refers to influential and powerful states in certain regions or geographical sub-regions, and which may be medium or large powers at the global level.

From these theoretical assumptions, Nolte (2010, p.893) defines a regional power based on eleven characteristics: i) it is economically, politically and culturally interconnected with the region; ii) it claims to have a leadership position in a geographically, economically and politically delimited region; iii) it displays material (economic, demographic and military), organizational (political) and ideological resources for the projection of the region; iv) it influences the geopolitical delimitation and the ideational construction of the region; v) it exerts its influence through regional governance

3. For this, the author uses the concept of “worldview”, considering that, when one develops a theory, the abstraction process of the level of explanation is nothing more than a perspective in which the theorist situates himself to observe reality. Realism, therefore, is nothing more than a totalising worldview, contemplating the incidence of power as a central variable in the characteristics and functioning of the world system. Thus, it is very frequent that dominant schools of thought, with their own visions of the world and of power, predominate in the literature, making it necessary to analyse the perspective of leadership from the perspective of the periphery (Dallanegra Pedraza, 2008).

4. Many countries that could be regional leaders could also be seen as middle powers - such as India, Brazil, Mexico and South Africa. They are, then, concepts that are not exclusive, but complementary.



structures; vi) it has great influence on regional issues (activities and results); vii) it significantly defines the regional security agenda; viii) it defines and articulates a project and a common regional identity; ix) it is integrated into global and interregional forums, articulating not only in self-interest but also as a representative of regional interests; x) it provides collective goods for the region or participates in the provision of such goods; xi) its leadership position in the region is recognized or at least respected by other states (whether in the region or not) – especially by other regional powers.

It is important to highlight the reasons why other countries may follow or challenge the regional leadership of a given country. For the neo-realist approach to international relations, the lack of support should be explained through the balance of power approach, where countries can build regional or non-regional coalitions to balance regional power (Mearsheimer, 2001). For the ideational approach, legitimacy and moral obligation are the drivers that motivate people to follow a certain leadership. To this end, it is important to consider symbolic, cultural, psychological and subjective dimensions, emphasizing the legitimacy and credibility of the regional power. Ideational power considers resources such as culture, its norms and values, and the consequences for its action in foreign policy (Nye, 2004; Lake, 2006).<sup>5</sup>

## **2. Leadership, mediation and sovereignty: Brazil's role in regional integration until 2010**

In order to understand Brazil's leadership role in South America, it is necessary to observe the central assumptions of the country's diplomatic action. Thus, Brazilian foreign policy today has three central characteristics (Hirst & Lima, 2006, p. 22-33). In the first place, it has an instrumental nature and a close relationship with the country's economy. This is because its approach to the territory is based on peaceful negotiations focusing on economic considerations. Thus, until the mid-1970s, foreign policy was guided by the central role of the developmental state as an inducer of industrialization. With the end of the military

regime, the focus shifted to the competitive integration into the global economy, aiming, at first – during Collor, Franco and Cardoso governments – to achieve credibility (according to which the country does not have surplus power). In a second moment, the autonomy strategy adopted by Lula da Silva's government (2003-2010) focused on international projection, diversification of options and multilateralism, where cooperation with its neighboring countries and deepening regional insertion and corporate leadership in South America became strategic for the country (Lima, 2005). Secondly, Brazilian foreign policy is guided by commitment and active involvement with multilateralism and international cooperation, acting as a mediator and with an agenda in favor of promoting development for countries in worse conditions,<sup>6</sup> and committing itself to strengthening the legitimacy of international organizations.<sup>7</sup> Finally, and most important for the present analysis, there is the growing importance of regional and security policies based on three central axes related to South America: the promotion and strengthening of regional agreements; intervention in political crises; and the defense of the sovereignty of the country and the continent.

The first axis of visibility of Brazil's possibility of leadership concerns the strengthening of regional integration processes. For much of the 20th century, there was mutual distrust in Brazil's relationship with its neighbors in the region. As Mello and Silva (1995, p. 95-118) point out, the evolution of the thinking of the main foreign policy actors indicates the distrust of its South American neighbors. Barão do Rio Branco viewed Brazil's neighbors with deep distrust and suspicion; similarly, for Joaquim Nabuco (Brazil's first ambassador to Washington), any agreement with South American countries was detrimental to the alliance between Brazil and the United States; in the Estado Novo, Osvaldo Aranha assumed that Brazil was surrounded by potentially hostile neighbors. Only in the 1960s, with the "Política Externa Independente" of San Thiago Dantas and Araujo Castro (1960s), was there a change in the positioning of Brazil's main players in international issues. With the strong influence of Cepaline thought, it sought the construction of an

5. According to Lake (2006, p. 36), "states often form hierarchies over one another based on relational authority, which itself rests on social contract theories that posit authority as an emergent property or equilibrium of an exchange between a dominant state and the set of citizens who comprise the subordinate state [...] This exchange entails the provision by the dominant state of a social order of value to the subordinate state in return for the subordinate's compliance and legitimacy. Regional orders emerge because of the strong positive externalities of social order and economies of scale in its production, and the mutually reinforcing legitimacy accorded the dominant state by local subordinates."
6. In the 2000s, for example, with the formation of the G20 in the Doha round of the World Trade Organization (WTO), Brazil renewed its role as a mediator in advocating its interests for agricultural liberalization.
7. Brazilian diplomatic action has repeatedly highlighted the need to reform the decision-making process of the United Nations Security Council, to increase the legitimacy, representativeness and effectiveness of collective decisions. In addition, Brazilian diplomacy has also sought to strengthen multilateral bodies by expanding the role of the United Nations in peace operations in El Salvador, Mozambique, Angola, East Timor and Haiti."

economic identity among Latin American countries – for example, with the creation of the ALALC, which emphasized integration and cooperation.

While the Brazilian diplomatic tradition maintained privileged relations with the United States and other countries of the globe, other South American countries were suspicious of the supposed Brazilian territorial hegemony. However, especially after the process of redemocratization, the relationship with South American countries became a priority on the Brazilian foreign policy agenda. This was because in the mid-1980s, with the exhaustion of the import substitution model, high inflation and foreign debt, it was necessary to think of a new model of economic development, with a preponderance of external openness and regionalism. In this new model, Brazil's competitive insertion into the international economic system would be vital, so that regional integration via Mercosur and the alliance with Argentina would enable greater weight in international institutions and economic guidelines, increasing the capacity for relations with the largest centers of power. The focus then became on regional integration and the development of Mercosur.

Initially, Mercosur focused on trade, customs tariffs and market access; but between the lines, it aimed to provide preferential access to the Brazilian market in exchange for Argentine support for Brazil's international trade strategies (Bouzas et al., 2002, p. 145). With the crisis of the real and the recession in Argentina, there was a weakening of integration and a reduction in cooperation. However, the Mercosur crisis should not only be explained by economic reasons, but also by political and structural elements (Vigevani et al., 2008, p. 5-27).

Mercosur is considered an instrument to increase Brazil's insertion in the world economy, aiming at international credibility and autonomy. Thus, since its inception, the organization has favored a low level of institutionalization and presidential diplomacy, without the need for a heavy bureaucracy, with a view to acting more independently and strengthening the country's leadership. The intergovernmental logic, based on the actions of governments and presidents, enabled the balance of the treaty, but with low intensity

and minimal bureaucratization, prioritizing the non-institutionalization and weakness of regional mechanisms. It additionally sought to mitigate pressures from elites or interest groups (Vigevani et al., 2008, p. 6-12). The degree of institutionalization, then, was kept purposefully low, ensuring the regional leadership of the country as an instrument for freedom of action in the international system.

With the launch of IIRSA (Integration of South American Regional Infrastructure) in 2000, under the Cardoso government, a central concern was the resumption of the economic development cycle to overcome the crisis of the neoliberal model. To this end, the infrastructure sector was prioritized to leverage growth through financed projects. Already in 2007, UNASUR was created, with the establishment of a South American Defense Council (CDS) in order to represent the consolidation of new autonomy and leadership efforts.

The second axis that characterizes Brazilian regional leadership is observed in diplomatic interventions in political crises. During Itamar Franco's administration, the model of non-intervention and peaceful resolution of conflicts prevailed. However, since the second half of the 1990s, the country has adopted more intrusive positions on regional issues, privileging the defense of basic principles of governance within neighboring countries, guided by the precept of non-indifference (Spektor, 2010, p. 28), which was predominantly implemented based on consensus, the dissemination of ideas and implicit coercion (Burgess, 2008).<sup>8</sup>

Therefore, during the Cardoso administration, the country's diplomatic leadership sought to ensure security and democratic stability by mediating crisis situations in South America.<sup>9</sup> During the Lula administration, the strengthening of autonomy and leadership led to the abandonment of defensive positions, showing the Brazilian presence as a factor of stability and defense of democracy throughout the region, assuming a role of containment of local crises (Saraiva, 2007). In Venezuela, Brazilian diplomacy sought to control disagreements between the Chávez government and opposition groups, raising concerns about the violation of democratic principles; in Bolivia, it mediated the transition between the Losada and

8. Burgess recovers the Gramscian concept of hegemony to analyze Itamaraty's actions, emphasizing the importance of co-optation and cooperation as central instruments for regional leadership - and not coercion, the traditional concept of hegemony of the neo-realist approach, determined by the component of economic and military domination as a vital factor for the strength of a given state, which must expend sources of power to maintain its position of world leadership. Thus, according to Burgess (2008, p.72-3), the Gramscian approach opens space for the transmutation of cooperative hegemony into consensual hegemony, without preponderance of coercion and domination.

9. Acting, for example, in political crises that occurred in Paraguay (in 1997, it acted contrary to the coup that occurred) and in Peru (mediating the territorial dispute with Ecuador that occurred between 1995 and 1998).



Mesa governments; in Ecuador, it sought to resolve the political crisis of the Gutierrez administration, appeasing the conflict in the OAS; and, in Haiti, it led the peace mission (MINUSTAH) in the region.

Brazilian diplomatic action in crisis situations can be seen in two emblematic cases: in 2006, in Bolivia, during the process of nationalization of hydrocarbons initiated by President Evo Morales, the principle of non-intervention prevailed; and in 2009, in Honduras, during the coup that overthrew President Manuel Zelaya, it took a stance of non-indifference. In the first case, after being elected in 2005, Evo Morales adopted measures linked to the oil and gas sectors, involving the nationalization of the properties of foreign companies that used Bolivian gas, including Petrobras. After intense negotiations, Petrobrás, which had invested in the country and collaborated with the increased prospecting of natural gas reserves, had to renegotiate its contracts. Although criticized by the opposition, the Lula da Silva government stressed that Morales was acting in the name of Bolivian sovereignty, acting in a conciliatory manner and preserving the integration of South America. However, this event prevented Bolivia from becoming a reliable partner. In the second case, in 2009, Honduran President Manuel Zelaya was removed from office. With this, Brazil acted jointly with the United States in the OAS to suspend the Central American country, rejecting dialogue with the coup government and defending the principle that the military could not oust a democratically elected president. To this end, it took on the role of mediator in a case in which it did not have immediate interests.

Finally, the third axis of the positive role of the Brazilian leadership in the region is related to the issue of security. To this end, at the domestic level, the country sought to defend sovereignty, and to protect territorial integrity and national interests through economic growth strengthened by the negotiation of multilateral agreements. As there were no ways for Brazil to bear the economic costs of security, the Foreign Affairs Ministry (Itamaraty) extended sovereignty and autonomy to the continental level, protecting democracy and establishing that territorial boundaries should be seen as borders of cooperation (and not as zones of separation), as armed interventions could delay the country's larger foreign policy objectives. Thus, as already observed, the preservation of the

democratic ideal was a central issue for the country's consensual hegemony, restraining the actions of the United States (as in the fight against drug trafficking) and of supranational organizations, and ensuring the preservation of national governments (Burgess, 2008). In addition, it should be noted that the defense of internal sovereignty was also one of the fundamental foundations of Brazilian regional leadership. In 2005, with the approval of the new decree on national defense and regional and international security, the Lula government established the main priorities, such as the Amazon (war against trafficking) and the South Atlantic (for its commercial role, linked to resources from the pre-SALT), in addition to establishing the country's growing role in peacekeeping operations. It should also be noted that the establishment of the CDS has made it possible to develop strategic thinking for South America, emphasizing autonomy in the field of security and defense and investment in the preservation of sovereignty and non-interference.

Therefore, based on the three axes analyzed, it can be observed that Brazilian diplomacy sought to exercise leadership in the region through regional integration (maintaining the weak institutionalization of Mercosur as an instrument for international action), mediating crisis situations and strengthening security aspects, in which consensus and non-indifference principles prevailed.

From 2003 to 2010, Brazilian foreign policy presented a high profile action, highlighting aspects of South-South cooperation and the projection of initiatives at the regional and global levels, highlighting the agenda of an active and proud diplomacy (Amorim, 2015), with continuity of existing integration projects, such as Mercosur and IIRSA, and the launch of UNASUR in 2007 and CELAC in 2010.<sup>10</sup> There was, in this sense, a process of assigning greater weight to South America as a platform for international projection, with greater solidity of the institutional pro-integration arrangements.

However, until 2010, the expansion of political involvement in local crises and the growing investments did not mean the acceptance and automatic legitimization of Brazilian leadership in the region. What, then, were the causes of the non-adherence of the South American neighbors to the Brazilian leadership? To answer this question, it is necessary to observe three central aspects: the

10. Also, according to Carmo & Pecequillo (2016, p. 55), an attempt was made to strengthen the region as a platform for global insertion through the creation of interregional negotiation mechanisms.

degree of regional support for the global objectives of Brazilian diplomacy; the existence of competition for regional leadership, and its actual performance in building regionalism.

In the first place, Brazil faced difficulties in obtaining support from its South American neighbors to make its global interests viable. During 2004, the country aspired to a permanent seat on the United Nations Security Council. However, Argentina, the main regional partner, was opposed to the creation of permanent seats – favoring the introduction of a semi-permanent association. Still in the Lula da Silva administration, Brazil presented a candidate for the post of Director-General of the World Trade Organization (WTO). Competing against a Uruguayan candidate, Brazilian diplomacy did not receive the necessary support from South American countries.<sup>11</sup>

Brazil has attempted to overcome such failures by acting in other forums that have boosted the positivity of Brazil's reputation, such as membership of the BRICS, and IBSA's South-South cooperation<sup>12</sup> (India, Brazil and South Africa), the agility in international negotiations in the G-20,<sup>13</sup> the strategic partnership with the European Union, and action on Haiti's stabilization and pacification mission. With this, especially during the Lula administration, Brazil exhibited leadership attributes, working together with its regional partners and legitimizing a military intervention; however, the success in the global sphere was counterbalanced by some failures in regional leadership (Malamud, 2011).

Second, in certain periods, other countries competed with Brazil for leadership and hegemony in the region. Argentina saw itself as a legitimate competitor for regional leadership, strengthening ties with the United States and Venezuela to counterbalance Brazilian power, and adopting protectionist and anti-integrationist trade measures. Before the political and economic crisis that plagued the country, Hugo Chávez's Venezuela managed to attract the loyalty of countries that were under Brazilian influence – such as Bolivia, Ecuador and Paraguay. But some countries continued to support the Brazil's regional leadership role. Peru and Colombia, despite favoring bilateral agreements with the United States, remained reliable partners, respecting Brazilian interests. Finally, Chile is

still the region's most reliable partner, respecting international laws and contracts.

Third, Brazil has privileged the construction of Mercosur (as well as Unasur) with low institutionalization, aiming to act with greater independence at the international level; and, despite advances in the areas of politics and security, there have been difficulties in the economic sphere, with several obstacles on the bloc's negotiating agenda. However, by using the bloc as an instrument of international insertion, the country cannot be characterized as a typical regional power, since it does not assume the position of the region's main driver, hesitating in some situations where it is forced to impose itself – such as in the funding of regional prominence and in the imposition of principles of complex interdependence to promote cooperation in cases that require shared decisions. This is because, on the one hand, the logic of Brazilian foreign policy in the region aims to protect against threats and preserve action against regional instability; on the other hand, regional activism would be a tool to increase the power of broader interests, maintaining stability, cooperation and institutionalization among countries as instruments to maximize the freedom of Brazilian action. Thus, the perception of neighboring countries is that Brazil is the main regional center of power, but it does not respond effectively to power asymmetries, emphasizing internal development and the primacy of national solutions and without worrying about the governance of the region or the conciliation of self-interest with the provision of public goods and the resolution of collective action dilemmas.

Therefore, for some authors, despite the regional prominence, Brazil did not translate its structural and instrumental resources into effective leadership, because its main allies did not endorse the guidelines and objectives of Brazilian foreign policy. However, there was no strong resistance either, which increased the global recognition of Brazil's regional leadership. Consequently, regional integration ceased to be a priority, and the emphasis shifted to achieving global agreements (Vigevani et al., 2008). However, even with the limitations of regional integration, Burgess (2008, p.65-6; 70) reiterates that the Brazilian consensual hegemony achieved gains that compensated for the lack of cooperation and affirmation of Brazilian diplomatic

11. In addition, the country had bilateral problems with Ecuador (in the operations of the Odebrecht company) and Paraguay (claims by the Lugo government to renegotiate the terms of the Itaipu Treaty).  
12. With increased protectionism and difficult access to the markets of the richest countries, the trade and economic gains from cooperation among the countries of the South have become too important for Brazil.  
13. Formed by nations that represent 60% of the world's population, 70% of agriculture, and 26% of exports of agricultural products, its objective is to defend the agricultural commercial interests of developing nations, being an opportunity for Brazil to exercise its role of intermediary power.



leadership in South America without any forceful imposition, causing other states to accept and internalize central elements of the hegemonic order, guided by inclusive leadership, active participation and contribution to subordinate participants. As regionalism involved little cost to the Brazilian hegemonic project, Itamaraty used Mercosur to improve the region's economies and attract new technologies, guiding the domestic interests of other South American countries towards Brazil and the continent as a method to strengthen the consensual project, including common priorities and results.

### **3. Crisis of regionalism and leadership vacuum during the Dilma Rousseff, Michel Temer and Jair Bolsonaro administrations**

Until 2010, Brazil made progress in advancing its South American agenda, and an optimistic climate regarding the future of the region prevailed. However, in 2011, with the administrations of Dilma Rousseff (2011-2016) and Michel Temer (2016-2018), began a period of decline in foreign policy activism and power vacuum in the region.

Dilma Rousseff, of the Workers' Party, was the successor of the Lula government and inherited similar foreign policy strategies, with a revisionist approach towards international institutions, active participation in multilateral forums, and proactive orientation towards the regional dimension (Saraiva, 2014). However, due to the external and internal conjunctures, Brazil's foreign policy experienced changes and a visible reduction in proactivity, with a marked decline in the country's international relations (Cervo & Lessa, 2014, p. 133).

According to Saraiva & Gomes (2016, p. 83), during the period, the United States recovered economically, reinforcing the centrality of the G7 and reducing the action spaces of emerging countries. At the same time, China's rise increased the imbalance in the international economic order, pushing back the high prices of the commodities exported by Brazil. The domestic economic scenario suffered the impacts of the international financial crisis, compromising the balance of payments and GDP growth. In a troubled context in the political, economic and social field, Rousseff was re-elected; however, the street protests of 2013 were the

first signs of what would happen later, with the impeachment of the president in 2016.

As can be seen, in view of this scenario, the progress observed until 2010 began to suffer several setbacks, causing the loss of space and leadership (mainly because Rousseff's attention was focused on internal issues), the increase in regional instability, and the dropping of the subject of integration,<sup>14</sup> whose projects have slowed down to a snail's pace.

In the three areas examined in this article, the low level of performance (also influenced by the deterioration of the relationship between the President and the Itamaraty, in addition to the reduction in presidential diplomacy and Brazil's proactive participation in global politics) led to a turning point, especially in terms of Brazilian leadership in the region. The government failed to sustain the political will displayed by previous administrations to articulate regional leadership, and the country's engagement towards the region was all but absent. Mercosur's difficulties became more evident, with the Dilma government showing less willingness to make concessions to Argentina in the economic field, and the frictions were not resolved.

Regarding the regional crises, it is important to highlight the beginning of the deterioration of Venezuela's political, economic and social system. According to Saraiva & Gomes (2016), Brazilian diplomacy and the Presidency of the Republic contributed little to solving the crisis, and did not attempt to build a substantive consensus. In the face of the Venezuelan crisis, UNASUR acted most vehemently, and any attempts at a solution came from this body, and not from Brazil.

In relation to South America's security and defense, the CDS, created under Lula's administration, was in standby mode, as Brazil's actions were based on bilateral ties with neighboring countries through technical and financial cooperation. Moreover, with the economic crisis, it became more and more unviable to pay for regional cooperation initiatives, and the Rousseff administration was reluctant to do so.<sup>15</sup>

As can be seen, Rousseff's administration has given little priority to foreign policy aimed at playing a leadership role in regional integration, which is no longer a government priority. As a

14. According to Veiga and Rios (2011), short-term economic issues have once again taken central stage in foreign policy, to the detriment of political actions for international projection and strengthening of integration.

15. Despite the impracticability of bearing the costs of integration and the rejection of strengthening cooperation institutions, Brazil has succeeded in gaining support from the region for some of its aspirations for elected positions, such as the election of Roberto Azevedo to the WTO's Director General, José Graziano to the FAO's Director General, and Roberto Caldas to Judge of the Inter-American Court of Human Rights.

reflection of the unfavorable internal and external conjunctures, there was a more reactive and less assertive stance, with little dedication to regional foreign policy.

After her impeachment in 2016, then Vice-President Michel Temer took over the Presidency of the Republic and began to effect changes in the design and implementation of foreign policy. In a first moment, the main metamorphosis reflected a “non-ideological” and anti-PT (Partido dos Trabalhadores) direction of Brazilian Foreign Policy,<sup>16</sup> with the redirection of international relations from the South-South axis to the North-South axis, prioritizing free trade agreements, a low profile in multilateral forums and the replacement of integration processes by bilateral meetings and the diplomatic isolation of Venezuela – suspending the Mercosur country on grounds of a breakdown of the democratic order. In 2017, with the escalation of the crisis in Venezuela, the various governments of the region began to meet in the Lima Group,<sup>17</sup> promoting a realignment with the global center and the emptying of Unasur, considered as the main regional institution of South America’s progressive circle.

The objective of Temer’s foreign policy was the search for investments supported by the construction of an image of Brazil as a country that defends the current international order – and not as a revisionist of the international order. The commitment to the integration of South America was maintained, but with a greater attempt at rapprochement with the Pacific Alliance and a visible change in the country’s relationship with Venezuela. There was no leadership action for integration processes, since both Mercosur and Unasur were no longer priorities.<sup>18</sup> On the other hand, the country’s rapprochement with the OECD (Organization for Economic Cooperation and Development) was privileged as an integral part of the narrative to try to improve the country’s image in the world in the commercial sphere (Silva, 2019).

It should be noted that, while internal economic problems and changes in the priorities of the Rousseff and Temer governments ended up weakening Brazil’s foreign policy towards South America, China deepened its economic ties with the

region, and the United States returned to economic growth. With the crisis and the prioritization of internal problems, there was an emptying of the integration agenda, which reduced Brazil’s power of attraction over the other countries of South America. At the same time, the Pacific Alliance gained prominence, indicating that the United States and China are leading the region (Carmo & Pecequilo, 2016).

Finally, the decrease in the central role of the Brazilian leadership for the region has also been observed in the government of Jair Bolsonaro (2019-2022). Bolsonaro’s foreign policy can be characterized by a major rupture, since the country abandoned the posture focused on multilateralism, instead allying itself with countries that are skeptical about the multilateral system, and began to act in an unpredictable manner – due to the presence of three groups in the formulation of foreign policy (the military, the “olavists”, and the technocrats) – which reduced Brazil’s capacity to assume any form of leadership in South America.

During Ernesto Araújo’s leadership as ambassador at the Ministry of Foreign Affairs (from 2019 to 2021), a radical change in Brazilian foreign policy guidelines and orientations was implemented, with criticism of so-called “globalism”, multilateral institutions of world governance (especially in relation to human rights, climate change, and the notion of a global public good), and the deconstruction of the initiatives, projects, and commitments of Latin American progressivism. To this end, the foreign policy of the Bolsonaro government was based on the alignment with the views of the international extreme right (especially a privileged relationship with former President Donald Trump), with the deepening of the agenda of neoliberal economic reforms, and the strengthening of the Security and Defense Complex through alliances with the United States (and other governments such as Israel, Poland, Hungary, the United Arab Emirates and India).

Furthermore, the few initiatives of multilateral and regional coordination and cooperation, the controversial positions in the field of environmental protection and the denialism towards the coronavirus pandemic have implied a

16. It should be noted that, unlike the last governments, which had been delegating the position of Minister to career civil servants, Temer appointed political leaders of the PSDB (Partido da Social Democracia Brasileira), the PT’s main adversary in the political field. The first to be appointed was José Serra, who directly criticized the foreign policy implemented by the PT governments, as well as pointing out that Brazil would no longer be restricted to an exclusive and paralyzing adherence to multilateral efforts within the WTO (Brazil, 2016). After José Serra’s departure in March 2017, Aloysio Nunes took over, and also sought to dissociate himself from the guidelines adopted by the party previously in power.

17. The Lima Group was formed in 2017 by Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexico, Panama, Peru and Paraguay, with the aim of resolving the Venezuela crisis peacefully. It has operated as the main international opposition to Nicolás Maduro, which has drawn much criticism due to the defence of proposals for intervention in the country.

18. In April 2018, Brazil, together with Argentina, Chile, Colombia and Paraguay, suspended their respective involvement in Unasur.





growing isolation in the international community, distancing the country from normative proposals and possibilities of cooperation with countries in the region.

In relation to South America, the Bolsonaro government did not have a project for the region. In a first moment, there was the deconstruction of the initiatives and commitments of Latin American progressivism, seeking a rapprochement with other right-wing rulers in the region, such as Sebastian Piñera (Chile), Iván Duque (Colombia) and Mauricio Macri (Argentina). In the meantime, at the beginning of 2019, Prosur (Forum for the Progress of South America) was created, whose founding document was signed by Argentina, Brazil, Chile, Colombia, Guyana, Paraguay and Peru. However, the Bolsonaro government clearly lacked any commitment to ensuring a regional leadership role. In the following years, Chile and Argentina elected center-left governments, which dynamited any possibility of strengthening Prosur. In addition, Bolsonaro made several statements opposing bilateral negotiations with Argentina and Chile, which increased the importance of intra-regional political differences in government projects and weakened the possibility of regional leadership.

## Conclusions

In the post-Cold War context, Brazil sought to preserve its independent action on the international scene, expanding its regional presence in multilateral institutions and committing itself to reducing the uncertainties of the power asymmetries of the poorest countries, thus acquiring a more active stance in foreign policy – especially until 2011. Specifically in South America, Brazilian diplomacy sought to strengthen some forms of regional integration, striving to defend democracy, stabilize the region and sovereignty. In view of the above, can the country be characterized as a regional power?

On the one hand, it can be highlighted that Brazil meets six of the eleven characteristics that distinguish a regional power. This is because it is interconnected (economically, politically and culturally with the region); it coexists and dialogues with all countries; it has a leading position in the main multilateral organizations and forums, and it influences the definition of the regional security agenda through the defense of democracy and sovereignty, and promoting the establishment of

geopolitical delimitation and territorial limits as zones of cooperation. Finally, Brazilian diplomacy acts through regional governance structures (such as Mercosur and Unasur), operating as an interlocutor with South American neighbors in international forums and organizations, where it articulates and represents the regional interests, seeking the recognition of developing countries as equal partners.

On the other hand, Brazilian leadership is dubious in three areas. While the country exhibits political resources to strengthen regional integration, its material resources – economic, demographic and military – are destined mainly for the defense of internal sovereignty and for economic growth itself; in addition, the ideological factor is an important element, but it is not essential for the international projection of the region. Thus, there is no clear project for a common regional identity, because the country's regional initiatives do not highlight a set of values or a shared community perception that would give basis to regionalism. Finally, Brazilian diplomacy has a leading position in the region, acting in crises and in defense of sovereignty. This fact characterizes Brazil as a situational leader<sup>19</sup> in South America, because it guides its neighbors towards consensual decisions at critical moments – either through direct mediation or through bodies created specifically for such purposes, such as Unasur.

Lastly, Brazil fails in two aspects of regional integration: it does not have much influence on the activities and results of regional affairs, and it does not provide collective goods for the region. For the strengthening and institutionalization of regional integration, three types of conditions are necessary (Malamud, 2008): demand (trade, investment, social interactions, treaties and common opportunities), supply (acting as paymaster, distribution of regional budget and public goods, presidential diplomacy and supranational entrepreneurship) and inertia (monitoring institutions, enforcement, dispute resolution, socialization forums). Thus, it can be seen that, specifically in Mercosur and considering Brazil's performance as the main leader in South America, demand conditions are weak, with a relative decline in regional interdependence, in addition to the existence of few resources or entrepreneurship, and the absence of formal institutions and regional norms.

19. There are five ways in which a country can lead a region: structural, institutional, situational, coercive and instrumental. In situational leadership, the State acts on specific opportunities to build and guide the current political order (Ikenberry, 1996, p. 395).

Brazilian diplomatic action in the region is guided by the defense of democracy, sovereignty and the principle of non-indifference – which evidences its characterization as a regional power. The integration process is centered on Brazil, which uses collective forces and individual states as a platform for insertion into the international system, seeking to unify trade issues, promote the integration of physical structures, security, the protection of democracy, and international cooperation. However, since the main objective of Itamaraty is to strengthen the country through insertion, autonomy and credibility at the international level, regional integration is characterized by low institutionalization, in which the country bears little of its costs, which delegitimizes its position of regional leadership. And for a state to demonstrate its capacity to assume the role of regional leader, it would need stronger and healthier supranational institutions, with higher costs to the country, but being accepted among its own neighbors as a responsible leader. In this sense, in order to be able to count on cooperation and ensure the status of South America as a powerhouse, the need for Brazil to act as a paymaster becomes evident, offering subsidies and public goods and promoting the greater institutionalization of regional organizations.

While during Lula's administration there were several attempts to strengthen regional integration and Brazilian leadership, in the last governments it has been noticed that the Brazilian leadership initiatives are substantially diminished, compounded by its reduced interest. Whether due to the internal or international context, the foreign policy dimension that had the greatest negative impact was the regional dimension, so that expectations in the region about Brazil's role as the main country in strengthening integration and solving crises have been frustrated. In Dilma Rousseff's government, unfavorable internal and external contexts have meant that the president has only played a minor role at the regional level, weakening Brazil's regional leadership. This was also the case during the administration of Michel Temer, who sought to promote changes in foreign policy, favoring bilateral agreements in the economic sphere and paying little attention to strengthening integration processes. In turn, in the government of Jair Bolsonaro, the articulation between negationism and isolationism implied an anti-regionalist foreign policy profile, with the production of a "bad-neighborhood" policy, and no

pretensions of occupying spaces of power at the regional level.

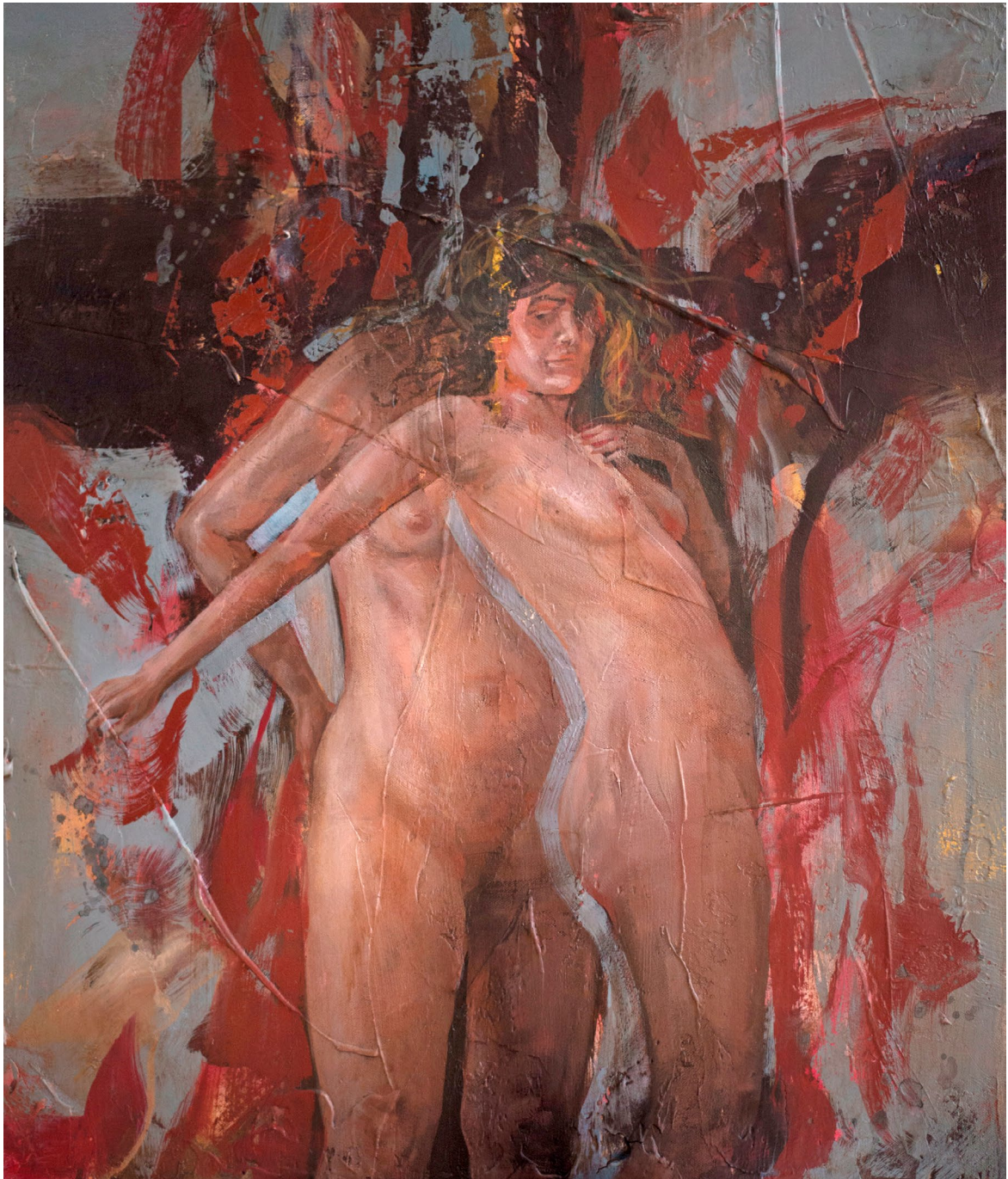
Therefore, we can point out that during the end of the Cardoso administration and in Lula's administrations, Brazil sought to act as a regional power, emphasizing its leadership in aspects of integration, crisis containment and the development of security for the region. However, the good political and economic moment experienced by the country, in addition to the optimism of the country's international position, was not translated into the strengthening of integration, since Brazil's integrationist projects had fragile institutional bases – which did not translate into effective leadership for the South American continent. And, since 2011, we have seen a strong reversal in the country's role in the face of the challenges of regional leadership – mainly due to changes in foreign policy performance, internal political-economic crises and the strengthening of the large world economies. In this way, we can see a clear decrease in Brazil's role as a regional leader.

## References

- Amorim, C. (2015). Teerã, Ramalá e Doha- memórias de uma política externa ativa e altiva. *Benvirá*.
- Bouzas, R., Veiga, P. D. M., & Torrent, R. (2002, November). In-depth analysis of Mercosur integration, its perspectives and the effects thereof on the market access of EU goods, services and investment. *Observatory of Globalization*. <https://tinyurl.com/2r88wwdh>
- Government of Brazil. (2016, May 20), Discurso do ministro José Serra por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de ministro de estado das Relações Exteriores – Brasília, 18 de maio de 2016. <https://tinyurl.com/y3vunjx3>
- Burgess, S. (2008). Consensual hegemony: Theorizing Brazilian foreign policy after the Cold War. *International Relations*, 22(1), 65-84. <https://doi.org/10.1177/0047117807087243>
- Carmo, C., & Pecequillo, C. (2016). O Brasil e o vácuo de liderança regional: o avanço sino-americano (2011/2016). *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*, 5(9), 54-75. <https://doi.org/10.22456/2238-6912.65281>
- Cervo, A. L., & Lessa, A. C. (2014). O declínio: a inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional*, 57(2), 133-151. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201400308>
- De la Balze, F. (1995). Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI. In F. De La Balze & E. Baldinelli



- (Eds.), Argentina y Brasil: enfrentando el siglo XXI. ABRA, 13-130.
- Dellanegra Pedraza, L. (2008). Realismo sistémico estructural. La política exterior como construcción de poder. *Studia Politicæ*, (15), 31-73.
- Escudé, C. (2008). Realismo periférico: una experiencia Argentina de construcción de teoría. Planeta.
- Gratius, S. (2007). Brasil en las Américas: ¿una potencia regional pacificadora? [Brazil in the Americas: A regional peace broker?] Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior. <https://tinyurl.com/na883bdr>
- Hirst, M., & Soares de Lima, M. R. (2006). Brazil as an intermediate state and regional power. *International Affairs*, 82(1), 21-40. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2006.00513.x>
- Ikenberry, J. (1996). The future of international leadership. *Political Science Quarterly*, 111, 385-402. <https://doi.org/10.2307/2151968>
- Jordaan, E. (2003). The concept of a middle power in international relations: Distinguishing between emerging and traditional middle powers. *Politikon: South African Journal of Political Studies*, 30(1), 165-81. <https://doi.org/10.1080/0258934032000147282>
- Lake, D. A. (2006). American hegemony and the future of East-West relations. *International Studies Perspectives*, 7(1), 23-30. <https://doi.org/10.1111/j.1528-3577.2006.00226.x>
- Lemke, D. (2002). *Regions of War and Peace*. Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491511>
- Malamud, A. (2008). La agenda interna del Mercosur: interdependencia, liderazgo, institucionalización [The internal agenda of Mercosur: Interdependence, leadership and institutionalization]. In G. Jaramillo (Ed.), *Los nuevos enfoques de la integración: más allá del regionalismo* (pp. 115-35). FLACSO.
- Malamud, A. (2011). A leader without followers? The growing divergence between the regional and global performance of Brazilian foreign policy. *Latin American Politics and Society*, 53(3), 1-24. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00123.x>
- Mearsheimer, J. J. (2001). *The Tragedy of Great Power Politics*. W. W. Norton.
- Nolte, D. (2010). How to compare regional powers: analytical concepts and research topics. *Review of International Studies*, 36(4), 881-901. <https://doi.org/10.1017/S026021051000135X>
- Nye, J. S. (2004). *Soft power: The means to success in world politics*. Public Affairs.
- Organski, A. F. K. (1958). *World Politics*. Alfred A. Knopf.
- Saraiva, M. G. (2007). As estratégias de cooperação Sul-Sul nos marcos da política externa brasileira de 1993 a 2007. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 50(2), 48-9. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292007000200004>
- Saraiva, M. G. (2014). Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras? *Relações Internacionais*, (44), 25-35.
- Saraiva, M. G., & Gomes, Z. (2016). Os limites da política externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*, (50), 81-97.
- Schmitter, P. (2004). Neo-neofunctionalism. In A. Weiner, & T. Diez (Eds.), *European Integration Theory*. Oxford University Press, 45-66.
- Silva, Á. (2019). A política externa do governo Michel Temer (2016-2018): mudanças para a legitimidade? Um teste da teoria de Charles Hermann. *Conjuntura Austral*, 10(49), 23-41. <https://doi.org/10.22456/2178-8839.86954>
- Spektor, M. (2010). Ideias de ativismo regional: a transformação das leituras brasileiras da região. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 53(1), 25-44. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000100002>
- Veiga, P. d. M., & Rios, S. (2011). A política externa no governo Dilma Rousseff: os seis primeiros meses. *Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento*. <https://tinyurl.com/ccp5p3rf>
- Vigevani, T., Favaron, G., Ramanzini, H., & Alves Correia, R. (2008). O papel da integração regional para o Brasil: universalismo, soberania e percepção das elites. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 51(1), 5-27. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000100001>
- Wight, Martin. (1978). *Power Politics*. Royal Institute of International Affairs.



**Danny1**

# La disrupción en la comunicación política que inauguró Obama bajo la figura de e-president. Precedentes e impacto desde Roosevelt hasta Biden

## The disruption in political communication inaugurated by Obama under the figure of e-president. Precedents and impact from Roosevelt to Biden

Asunción Gálvez Caja 

Universidad Internacional De La Rioja (Madrid) España

[asunciongalvezcaja@ccinf.ucm.es](mailto:asunciongalvezcaja@ccinf.ucm.es)

### Resumen

El objetivo de este artículo es establecer las bases del mandato de Obama como primer e-president de la historia, concepto que implica en sí mismo un alto grado de novedad. Para ello, primero se describe cómo fue la comunicación política de las administraciones norteamericanas del siglo XX y principios del XXI hasta 2008. Se aporta un marco teórico relacionado directamente con la comunicación política y con los conceptos de e-democracia, tecnologías de la información y la comunicación, ciber democracia, e-administración, etc. Se establecen y analizan entonces los elementos disruptivos del mandato de Obama como agente del cambio desde antes de su periodo presidencial, como candidato, durante su mandato, y después como expresidente desde su fundación. Este es un artículo basado en la consulta de libros, revistas, artículos académicos, así como de las webs presidenciales disponibles en la actualidad. Los resultados establecen un principio de liderazgo que supera ampliamente las redes sociales.

**Palabras clave:** comunicación política, e-president, Estados Unidos, Obama

### Abstract

The aim of this article is to establish the basis of Obama's mandate as the first e-president in history, a concept that in itself implies a high degree of novelty. To do so, we first describe the political communication of the American administrations of the 20th century and the beginning of the 21st century until 2008. A theoretical framework directly related to political communication and the concepts of e-democracy, information and communication technologies, cyberdemocracy, e-administration, etc. is provided. It then establishes and analyzes the disruptive elements of Obama's mandate as an agent of change from before his presidential term, as a candidate, during his term, and then as an ex-president since his Foundation. This is an article based on consultation of books, journals, academic articles and currently available presidential websites. The results establish a leadership principle that far surpasses social networks.

**Keywords:** Obama, political communication, e-president, North American administrations.

**Artículo:** Recibido el 13 de abril de 2023 y aprobado el 4 de mayo de 2023

#### Cómo citar este artículo:

Gálvez Caja, A., (2023) La disrupción en la comunicación política que inauguró Obama bajo la figura de e-president. Precedentes e impacto desde Roosevelt hasta Biden. *Reflexión política* 25(51), pp. 77-92. doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.4684>

## Introducción

Este artículo pretende destacar la pertinencia de la figura de *e-president* que inaugura Obama desde su primera campaña electoral. Para ello, es necesario revisar la comunicación política que le precede para entender precisamente el cambio que él aportó a la política y por qué la disrupción debe considerarse ahora que su mandato está concluido. La denominación de la figura de *e-president* que incorpora el título de este artículo fue enunciado por primera vez por la propia autora en su tesis doctoral. Aunque se ha hablado de liderazgo digital desde muchos puntos de vista, desde la presidencia digital o electrónica, no tanto. Fue Obama quien aglutinó la diversidad de usos de Internet desde su primera campaña (web, blogs, e-mailing y redes sociales) y le dio continuidad en las dos legislaturas que tuvo, así como en la campaña igualmente destinada a las segundas elecciones presidenciales (Gálvez, 2013, p. 945).

Consideramos que la revisión de los precedentes debe incluir lo contemporáneo, contemplando principalmente las administraciones del siglo XX y las de inicios del XXI que han tenido una actuación relevante en estos efectos. Las clasificaremos distinguiéndolas por periodos históricos: las que hubo hasta mediados del siglo XX, la que gestionaron el país durante la Guerra Fría y las que la sucedieron hasta llegar a las dos legislaturas de Obama. Para ello tenemos que conocer las administraciones estadounidenses desde la perspectiva de la gestión de la comunicación, describiéndolas para entender su evolución.

El periodo de la presidencia de Obama abarca desde el 20 de enero de 2009 al 20 de enero de 2017 y en esos ocho años de mandato trataremos de encontrar las influencias de las administraciones anteriores sobre la suya. Las novedades que su presidencia ha supuesto para la historia de la gestión de la comunicación política desde una administración, suponen un claro punto de inflexión, sabiendo la importancia del componente tecnológico que despuntó en esos años, y que Obama integró en su gestión. Principalmente recurriremos a fuentes primarias como libros, revistas y artículos académicos, así como también páginas webs presidenciales disponibles hasta la fecha, que son a la vez objeto de estudio y fuente de información.

### 1. Contexto teórico: comunicación política, comunicación digital, e-administración

Son varias las definiciones y conceptos que delimitan el marco teórico de este artículo. Por un lado, se exponen las definiciones de comunicación política, y por otro se consideran los conceptos relacionados más directamente con la tecnología: tecnologías de la información y la comunicación (TIC), ciberdemocracia, e-administración, etc.

Manejar una definición global y válida de comunicación política es lo primero que necesitamos para sustentar precisamente este mismo epígrafe. Por eso nos guiaremos con el texto de Canel (2008), que estudia prolijamente las definiciones de este concepto, su evolución y sus implicaciones. Según ella, Comunicación Política es una expresión que designa un campo reciente y de creciente desarrollo en el ámbito académico científico"; mientras, sobre la comunicación política como concepto, explica en esas mismas páginas que "apenas se ha utilizado en el mundo profesional, pero que incluye una serie de fenómenos comunicativos que han sido calificados de propaganda, marketing electoral, marketing político, relaciones públicas políticas o comunicación institucional política. (pp. 17-37).

Con el objetivo de llegar a una concepción de la política que permita entender qué es la comunicación política, Canel (2008, p. 18) define en estas mismas páginas la política como "la actividad por la que se adoptan y aplican las decisiones en y para la comunidad". Es decir, la comunicación incide en esa actividad de adopción y aplicación de decisiones en y para la comunidad porque para la toma de decisiones y la adopción de medidas primero hay que informarse e intercambiar opiniones entre los que están implicados; es la forma de que las medidas que han sido adoptadas sean vinculantes; sirve para orientar la sociedad por medio de la definición de unos objetivos y de la identificación de los problemas; para lograr el consenso, ya que acerca intereses; sirve para la resolución de conflictos, etc. Esta estrecha relación entre la política y la comunicación ha llevado a muchos autores a afirmar que la política es comunicación.



Nimmo (1978) la entiende como “actividad comunicativa considerada política en virtud de sus consecuencias actuales o potenciales en la regulación de la conducta humana cuando esta se encuentra en condiciones de conflicto” (p. 7). Trent y Freidenberg (1995) definen la comunicación política como

símbolos creados por los medios de comunicación para que la sociedad mantenga la consciencia de la existencia de unas instituciones políticas, es decir, son las imágenes las que ayudan a que el pueblo recuerde que se vota, que se controla al gobierno o que la constitución funciona. (p. 4).

Estas definiciones presentan una serie de elementos comunes: todas hacen referencia al carácter comunicativo de la acción política, todas consideran que la comunicación adquiere carácter político en virtud de los efectos que tiene en el sistema político y todas reconocen dos dimensiones de actividad, uno el de la comunicación y otro el de la política.

Girando ahora a la dimensión tecnológica de la comunicación política, se consideran los conceptos mínimos involucrados en la misma: TIC, ciberdemocracia, e-administración, e-democracia. David Ríos Insua (2008) entiende que “la democracia se enfrenta a un nuevo reto: el crecimiento de la red y las omnipresentes telecomunicaciones, que parecen abrir una nueva era de democracia o e-democracia” (pp. 9-11). Entendemos, en este sentido, que el equipo de Obama antes de lanzar su campaña (2007 y 2008) profundizó en las utilidades de la e-democracia para promover la participación ciudadana de una forma inteligente y enfocada a dar notoriedad política al aparato demócrata, que, a raíz de esta campaña, se posicionó como pionero realizando buenas ejecuciones en web, con creatividad, con ideas, pero sobre todo con simplicidad en las mismas, en los mensajes, en el lenguaje, etc. No está de más adelantar que los arquitectos intelectuales de su campaña eran y son expertos en comunicación política y publicitaria (David Plouffe y David Axelrod, respectivamente).

El interés que hay actualmente por el uso de la TIC en la política se debe al enorme impulso que dio primero la campaña de Howard Dean en las primarias demócratas de 2003-2004 y la de Obama en 2008. El director de la campaña de Dean, Joe Trippi, en una entrevista en *The Wired* mencionaba los celos que plantean las nuevas formas de hacer política con estas palabras:

“Esto no se refiere a una persona (Dean). Es más bien el comienzo de las herramientas y de una plataforma para retomar el país. ¿Por qué quieren que fracase este movimiento? ¿Por qué se asustan de que millones de personas se involucren en la democracia? (Ríos, 2008, p. 19).

En cualquier caso, entre estos y otros conceptos, parece haber sido la ciberdemocracia la que ha registrado un mayor consenso entre profesionales, docentes e investigadores en comunicación política y nuevas tecnologías. Autores como José Luis Dader (Zamora, 2009, p. 118) explican que prefieren este concepto frente a otros por su carácter global, ya que agrupa, de modo general, listas de correo, páginas de candidatos, foros políticos, voto electrónico, etc. En este conflicto terminológico, el paradigma es tan complejo que tampoco Dader apuesta totalmente por ciberdemocracia, sino por las expresiones democracia replicante o democracia interpelativa, soluciones acertadas según este autor si lo que buscan es enfatizar el carácter conversacional que necesita el entorno de la política actual y sobre todo las posibilidades reales de interacción del ciudadano común con sus políticos, más allá de los periodos electorales estipulados.

Cristante (2011, p.26) entiende que las redes sociales, y en general la web 2.0, proclaman “una especie de autocomunicación de masas” porque la pericia de los líderes a la hora de escoger el medio y el momento adecuados implican la comprensión del rol de la tecnología posmoderna. En este sentido, apunta que existe una fuerte mediatización de los argumentos políticos, así como una extrema personalización del liderazgo. Este autor, en mención a otros, nos acerca al concepto de *storytelling management*, que define como un movimiento de filosofía de negocio adaptado a la globalización y a las exigencias de una clase creativa que ocupa posiciones cada vez más estratégicas en el mercado mundial. Reagan como es sabido, fue el precursor del uso de *storytelling* en política norteamericana. El uso de historias que todo el mundo podía entender hacía de él, de Ronald Reagan, un presidente más humano y cercano a la ciudadanía. En este repaso histórico, el mismo autor, Cristante, explica que Bill Clinton tenía la capacidad de narrar América con su historia personal de fondo, la de un joven con talento hecho a sí mismo haciendo frente a las dificultades económicas de su familia. En el análisis que dicho autor hace de Obama, observamos una

profesionalización mayor del *storytelling*, eficacia y contenido personal al servicio de la persuasión.

A este respecto, el caso de Obama supone invertir el enfoque: cómo a partir de sus propias vivencias personales y profesionales se extrae fácilmente una estructura solvente que sustenta este tipo de historias y narraciones (mezcla racial, distintas familias, ausencia de la figura paterna, crecimiento en distintos países, problemas de salud en familiares cercanos, etc.) porque muchas de las historias que crea y difunde han sucedido a partir de vivencias propias. La capacidad de empatía con los ciudadanos que tanto se les discute a los políticos, no se cuestionó tanto en el caso de Obama.

Retomando el concepto de democracia digital, García-Orosa (2021) profundiza en la conceptualización de este, y en este sentido marca como punto de inflexión la campaña de Obama de 2008 con la microsegmentación y el uso de datos masivos, que identifica como tercera ola, donde se consolidan las redes sociales y aumenta la mercantilización de la participación de la audiencia. A partir de 2016 da inicio, según la autora, la cuarta ola, con la campaña partidaria del Brexit y las actuaciones de Cambridge Analytica. García-Orosa (2021) explica que según Stokes (1999) los partidos políticos ya habían comenzado su desconfiguración hace más de 20 años, y que actualmente los partidos son partidos digitales o ciberpartidos que comparten características ideológicas como el énfasis en la participación de las bases y el uso de plataformas de participación en la toma de decisión, idea apoyada por Deseriis (2021). Este último autor entiende que en la actualidad conviven lo que llama el partido plataforma, por un lado, y el partido en red, por otro.

Para el autor, el primero presenta un liderazgo carismático centrado en la competición electoral, y el segundo es más descentralizado y permite que las propuestas políticas y las posiciones de liderazgo surjan de la propia red. Podemos clasificar el tipo de liderazgo de Obama dentro del tipo carismático en términos más convencionales, pero también en cierto sentido dentro del segundo porque Internet ha elevado este factor carismático, ya que su presidencia, y mucho antes, su candidatura, empezó en Internet. Por eso nos referimos a él en términos de *e-president*.

Campos-Domínguez y Díez-Garrido (2023) explican que Facebook, Google o Twitter,

como espacios públicos digitales son lugares muy importantes para catalizar el discurso y la deliberación política a escala global, y que tienen un papel muy relevante como canal global para la comunicación política. A partir de aquí explican la relación entre transparencia digital y comunicación política, que como ellas mismas citan, inauguró Obama con su Memorando de 2009 por la transparencia y gobierno abierto. Otra vez vemos indicios claros que apuntalan un enfoque digital y accesible de su presidencia para todos los ciudadanos, en términos no solo de acceso a la información, sino también de rendición de cuentas.

Una vez que hemos expuesto de manera general los conceptos de comunicación política y de comunicación digital que nos llevan al entorno 2.0 (donde los usuarios crean, comparten contenido e información) y antes de llegar a profundizar en el uso que hizo de ellos Obama y su equipo, hemos de hacer notar la gran intersección conceptual que existe entre ambos. Es como consideramos el espacio donde se encuentran los conceptos de comunicación política con los precedentes de la comunicación digital. La parte más notable de esta convivencia se traduce en varios conceptos: la democracia web, ciberdemocracia o e-democracia o democracia electrónica.

## **2. Descripción de las Administraciones anteriores a Obama**

Como generalidad, y a partir de lo que dice Canel (2008, pp. 99-107), podemos entender que la Oficina de Comunicación de la Casa Blanca es prácticamente el precedente básico de comunicación política contemporánea, ya que ha sido la más estudiada por los expertos y ofrece elementos válidos de análisis para la observación de la infraestructura comunicativa de otras instituciones políticas. No obstante, vamos a exponer en esta parte un conjunto de logros de las Administraciones norteamericanas de un modo más descriptivo en términos de gestión de la comunicación, realizada según la clasificación ofrecida al principio de este artículo.

### **2.1. Presidentes de la primera mitad del siglo XX (1901-1947)**

Greenberg (2011) expone que Theodore Roosevelt, que presidió Estados Unidos desde el 14 de septiembre de 1901 hasta el 4 de marzo de 1909





inició las comparecencias con la prensa dos veces diarias, inauguró la era de la publicidad, en la que los presidentes y otros políticos difundían y publicaban sus actividades como forma de promocionarse tanto a sí mismos como a sus políticas. Roosevelt y los presidentes posteriores pusieron la presidencia en el punto de mira de los medios de comunicación nacionales y cada uno de ellos utilizó el poder de su personalidad para promover políticas específicas. (p. 16).

El enfoque público de esta personalidad que comunicaban y mostraban públicamente los presidentes lo ideaban sus ayudantes de prensa utilizando las tecnologías nuevas que había en esos años (el cine, la televisión y la radio). El Comité de Información Pública o CPI fue creado por Wilson en 1917, cuando Estados Unidos acababa de entrar en la Primera Guerra Mundial, considerada una estructura de divulgación de noticias y publicidad que daría pie a la propaganda de Estado.

**Coolidge (2 de agosto de 1923-4 de marzo de 1929).** Jivkova-Semova, Requeijo-Rey y Padilla-Castillo (2017, p. 825) explican que

Coolidge contó con Edward Bernays para trabajar en su campaña política por las elecciones de 1924, organizando un evento para la prensa con el fin de mejorar su imagen, que era la de una persona fría y seria. Gracias a Bernays consiguió presentarse de manera más cercana, más humana. Esto fue así en parte porque los periódicos lo mostraron sonriendo en el desayuno con un grupo de actores en la Casa Blanca.

Epstein (2013) constata que Coolidge fue ciertamente innovador en comunicación política, apoyándose en la radio para mejorar su imagen pública. En la carrera presidencial previa fue el primer presidente en usar la radio.

**Hoover (4 de marzo de 1929-4 de marzo de 1933).** Norton y Walch (2004) recogen en un artículo publicado en la web de los National Archives, que Hoover, quien era un presidente amante del deporte, mostraba su imagen pública fotografiándose con niños que jugaban, y charlando con ellos después de su partido. Lo hacía por la recomendación de sus asesores, porque era bueno para su imagen pública, pero con poca frecuencia, ya que se negaba a actuar como decía que hacía Teddy Roosevelt. Para Carcasson (1998, p. 349) las elecciones de 1932 tuvieron un efecto significativo en el concepto de retórica presidencial, porque su campaña ofreció al país una elección muy

clara entre una administración tradicional y una con una retórica moderna, y esta fue la que eligió. Hoover, de hecho, fue el primer presidente norteamericano en el cargo que hizo campaña presidencial activamente, allanando el camino para los siguientes presidentes.

**Administración Franklin D. Roosevelt (4 marzo 1933-12 abril 1945).** Migliucci (2018) explica que Roosevelt desempeñó un papel clave en la maquinaria informativa del gobierno, aumentó el número de ruedas de prensa que daba desde la Casa Blanca y se hizo muy famoso entre los periodistas. Según este autor, Arthur Krock, corresponsal del New York Times y Theodore G. Joslin, exsecretario de Prensa de Hoover, afirmaban que el carisma de Roosevelt era fundamental para conseguir publicaciones periodísticas que favorecieran a su New Deal. Sus célebres Charlas junto a la chimenea tuvieron mucho éxito porque fue un espacio político diseñado para la audiencia radiofónica, aunque la transmisión simultánea desde unas cuatrocientas emisoras de las setecientas que había entonces fue denunciada como un abuso de poder.

## **2.2. Periodo Guerra Fría (1947-1989)**

**Administración Truman (12 abril 1945 - 20 enero 1953).** Herrero y Toledo (2012) destacan el papel modernizador iniciado por Truman, focalizado en la difusión de innovaciones de todo tipo, produciendo mensajes efectivos en programas de extensión agrícola. Explican los autores que este modelo modernizador tuvo críticas en las décadas posteriores porque se utilizaban los medios de comunicación para promover programas pedagógicos más propios de regímenes autoritarios y con una aplicación totalmente vertical, ya que no tenían en cuenta las circunstancias culturales u otros objetivos de bienestar social.

**Administración D. Eisenhower (20 enero 1953- 20 enero 1961).** Según recoge la web del Miller Center, de la Universidad de Virginia, la televisión alteró la escena de los años cincuenta al irrumpir en la sociedad, lo cual obligó a los políticos a tener que presentarse a sí mismos y también a sus propias políticas por este nuevo medio en vez de seguir usando tan a menudo la prensa o la radio. Las elecciones de 1952 fueron las primeras en las que los candidatos utilizaron la televisión para emitir sus campañas. Eisenhower contrató a las agencias de publicidad de Madison Avenue en Nueva York para hacer sus anuncios

y destacar su figura; su éxito electoral acentuó el papel de la televisión y la publicidad en política. Eisenhower hacía hincapié más en su personalidad que en su identidad partidista, por lo que su uso de la televisión marcó el comienzo de la campaña moderna centrada en el candidato y convirtió a los asesores de los medios de comunicación en el centro de la comunicación presidencial y del éxito electoral.

Cramer (2016) en un artículo en la revista *Time*, explica que en el verano de 1952, Eisenhower se reunió con Roser Reeves, publicista bien conocido que le orientó sobre cómo convertir su fama en beneficio político, se empezó por hacer anuncios de treinta segundos, mediante los cuales con la campaña “¡Eisehower responde a América!”; se mostró el potencial de la publicidad, el entretenimiento y la consultoría política presidencial. La innovación mediática de su equipo nacionalizó la cultura política de las celebridades e inauguró la campaña moderna ya centrada en el candidato. De lo que se trataba con estos anuncios era de informar a los espectadores de forma rápida, pegadiza y emocional.

**Administración Kennedy (20 enero 1961 - 22 noviembre 1963).** Álvarez (2013) destaca que Kennedy fue el primer político estadounidense en transmitir sus mensajes a cada hogar de Estados Unidos mediante la televisión, ya de forma masiva. Sabía también dirigirse de manera muy efectiva a la prensa, de hecho, él inventó las ruedas de prensa abiertas, donde los periodistas podían preguntar lo que quisieran. Con este conjunto de instrumentos, JFK pasó, según la consultora Mas Consulting (2013), a representar la modernidad, la nueva forma de entender la vida y los nuevos valores de la sociedad americana, con un mensaje basado en el optimismo, el esfuerzo y la felicidad. Respecto a su mandato político, gestionó la llamada “coexistencia pacífica”, alternando flexibilidad y mano firme durante la Guerra Fría. No pudo impedir la construcción del muro de Berlín, pero sí logró que la URSS retirara los misiles de Cuba.

**Administración Johnson (22 noviembre 1963 - 20 enero 1969).** Johnson fue el sustituto de Kennedy tras su asesinato. Como vicepresidente, asumió el cargo inmediatamente. Fue claro defensor de la contención. Aunque la Guerra Fría fue importante durante su mandato, la Guerra de Vietnam fue el asunto más acuciante al que se enfrentó, ya que veía Vietnam como un desafío nacional. Convard (2020, pp. 17-23) explica que su relación con los medios de comunicación fue

muy caótica. Intentaba utilizar a la prensa o influir en ella. Cambiaba su punto de vista en función de los resultados de los sondeos.

**Administración Nixon (20 enero 1969 - 9 de agosto 1974).** La gestión de comunicación de la Casa Blanca comienza a desarrollarse de manera más organizada y sofisticada con el mandato de Nixon en 1969, ya que hasta ese momento la comunicación presidencial se instrumentalizaba mediante dos espacios: la Oficina de Prensa y la Oficina de Información Pública. En la Press Office o sala de prensa trabajaban los periodistas, cuya misión era dar información a los medios, con la finalidad de contribuir a la transparencia de la presidencia y de combatir cualquier connotación de manipulación, por lo que se esforzaban en mantener una relación fluida y transparente con los medios. Por otro lado, estaban las *Public Information Offices*, que eran las correspondientes oficinas de información de cada uno de los departamentos ministeriales.

Mediante esta infraestructura, la Casa Blanca conseguía mantener una relación permanente con los medios, convocándoles regularmente para darles información. Pero cuando llega Nixon en 1969 a la presidencia, esta organización y disposición de recursos le pareció insuficiente. Además, en todo esto interviene el fenómeno televisivo. Nixon, conector de la influencia de los medios, idea un nuevo plan para enfocar la información de la Casa Blanca que consideraba un factor más: la gestión de la imagen presidencial. Nixon entonces estableció un doble objetivo: definir una imagen presidencial y asegurar que toda la información procedente de la Casa Blanca fuera acorde con la imagen definida, sin distorsionarla, desconcertar o emitir mensajes disonantes. Con carácter puntual y a raíz del caso Watergate, incluso se había creado un Comité para la gestión de comunicación de este escándalo, del cual se dice que inauguró un nuevo reinado, no el del contrapoder periodístico sino el del poder hegemónico de los *spin doctors*, asesores o consultores políticos que son contratados en una campaña para asegurarse de que el candidato reciba la mejor publicidad posible en todas las situaciones.

**Administración Ford (9 de agosto de 1974 - 20 de enero de 1977) y administración Carter (20 de enero de 1977-20 de enero de 1981).** Este estilo Nixon lo consolidan después las Oficinas de Comunicación del mandato de Ford y de Carter, aunque al final del mandato de Ford, se decidió



que la Oficina de Comunicación de la Casa Blanca dirigiera la campaña presidencial que tendría lugar el próximo año, lo cual supuso un reenfoque en las funciones de la Oficina, ya que empezó a orientar la presidencia a cuestiones políticas como el diseño del programa electoral, la planificación, preparación del presidente y la decisión de los temas de debate electoral, el asesoramiento sobre la prioridad de las tareas presidenciales y sobre los nombramientos presidenciales, la selección de portavoces, la gestión de las comparecencias públicas del presidente y la gestión de eventos para la ocupación de espacio en los medios.

Administración Reagan (20 de enero de 1981-20 de enero de 1989). Reagan fue llamado el gran comunicador por su capacidad comunicativa y por su sensibilidad a los efectos de los medios de comunicación en los votantes. Reagan, que no compartía el principio de transparencia informativa, hizo las siguientes modificaciones: la Oficina de Prensa dependía de la Oficina de Comunicación. Por tanto, esta dependía directamente de la Presidencia. A pesar de esta evidente centralización, Reagan tuvo éxito en la gestión de comunicación en sus dos mandatos. De su éxito como orador se ha hablado mucho. Concretamente sobre su papel de *storyteller*. Así se referían a él Carville y Begala (Salmon 2008, p. 141): el mejor *storyteller* de la historia política de los últimos cincuenta años. De hecho, se habla de Ronald Reagan como “el iniciador de una nueva gobernanza, una especie de narrarquía de presidencia informativa” (Salmon 2008, p. 141): también se dijo de él que “fue el primer presidente norteamericano que gobernó a golpe de anécdota, porque Reagan encadenaba una historia con otra para terminar con una moraleja”. Con Reagan llegamos prácticamente al final de la Guerra Fría, que concluiría oficialmente con la caída del muro de Berlín en 1989 y la reunificación alemana al año siguiente. EE. UU. se convirtió en la principal potencia mundial y la URSS se disolvió dando lugar a quince repúblicas, en la que Rusia fue la más importante.

### **2.3. Administraciones posteriores a la Guerra Fría**

Sobre George H.W. Bush (20 de enero de 1989-20 de enero de 1993), que fue menos carismático, se dijo que adoptó una estrategia retórica de la división, que tiene que ver evidentemente con la gestión de su propia retórica. Para ello se ayudaba de su

oficina, de su *Office of Global Communications*, que diseñaba historias con un enfoque positivo como las relacionadas con los niños iraquíes, las mujeres en Afganistán, la iniciativa presidencial para paliar los efectos del SIDA, etc. En otro sentido, se lanzaban historias y mensajes destinados a narrar la brutalidad y la tortura sufrida por los ciudadanos iraquíes bajo Saddam Hussein. De hecho, el mensaje de América al mundo era este: “Esta es la agenda de América en el mundo. Desde derrotar el terror, hasta el alivio de la enfermedad y el hambre, pasando por la difusión de la libertad humana, acogemos y necesitamos ayuda, el consejo y la sabiduría de amigos y aliados” (George Bush, 1994, White House Archives). Respecto a las iniciativas concretas del presidente, George H.W. Bush, tal como se explica en los mencionados archivos de la Casa Blanca, él entendía que llegar a audiencias globales era difícil y llevaría tiempo, pero se debían realizar los siguientes esfuerzos en materia de comunicación: emitir mensajes diarios, planificar las comunicaciones y hacer estrategia a largo plazo.

*The Global Messenger* o El Mensajero Global es una hoja informativa de una página que se enviaba a todo el mundo para difundir los puntos clave y las actividades diarias sobre cuestiones globales. Esta oficina coordinaba una conferencia telefónica diaria de los líderes de la Administración para coordinar la planificación de las comunicaciones a corto y medio plazo. La oficina también trabaja estrechamente con los Departamentos de Estado y Defensa para garantizar una respuesta rápida a las denuncias y rumores en la guerra contra el terrorismo, Irak, Afganistán, el SIDA y la Cuenta del Desafío del Milenio.

**Administración Clinton (20 de enero de 1993-20 de enero de 2001).** Clinton sí que hizo cambios, empezando por nombrar director de comunicación de la Casa Blanca a David R. Gergen, que había ocupado el mismo puesto durante la administración Reagan. De la Oficina de Comunicación de la era Clinton dependían la Oficina de Prensa, la Oficina de Asuntos Internacionales, la Oficina de Relaciones con los Medios, la Oficina de Análisis de las noticias, planificación, coordinación, investigación y redacción de discursos. Su gran aportación residió en que al director de la Oficina de Comunicación le dio el rango de asesor del presidente, revalorizando así el nivel de comunicación en la infraestructura de la institución.

Administración G.W. Bush (20 de enero de 2001-20 de enero de 2009). G.W. Bush parece que aplicó el mismo modelo de administración que Nixon, innovando en el sentido en que introdujo una mayor capacidad de planificación estratégica: Oficina de Prensa, es la responsable de la gestión diaria. El Jefe de Prensa apenas tiene relevancia en la planificación de la estrategia de comunicación, su función es más inmediata: gestión de las operaciones diarias y ejecución de lo planificado por otros; Oficina de Comunicaciones: es la responsable de la planificación, lo cual incluye la organización de eventos y la coordinación de la Casa Blanca con otras instituciones.

En cuanto a la gestión diaria de la *White House of Communications* llevada a cabo desde Nixon hasta G.W. Bush, hemos de saber que esta oficina se encargaba de gestionar la agenda estratégica de la presidencia y su objetivo era asegurarse de que todos los miembros del equipo presidencial se adherían a ella y la promovían entre la opinión pública gracias a una forma de marketing de masas. Bajo esta perspectiva diariamente se elaboraba the line of the day. La importancia de ceñirse a ella era tal que si algún periodista intentaba alejarse de ella, rápidamente les llamaban la atención. Así lo hacía Reagan (Salmon, 2008, p. 152): “Si contesto a esa pregunta, ninguno de vosotros dirá nada sobre aquello por lo que estamos aquí hoy. No voy a darles ninguna información diferente”. Entre Reagan y Clinton la comunicación política cambió totalmente, porque ya no se trataba tanto de informar eficazmente al público sobre las decisiones del ejecutivo como de forjar una historia y de imponerla en la agenda política, lo cual implicaba también comprometer a los medios de comunicación para que siguieran el juego, convenciéndolos durante los encuentros, los briefings, las entrevistas formales y otros métodos de persuasión, de que en cierta manera, su historia es la buena.

A modo de síntesis de este epígrafe, podemos decir que hasta noviembre de 2008 y ya concluyendo el mandato de G.W. Bush, la evolución de la infraestructura comunicativa de la Casa Blanca, según Canel (200, p. 107), nos enseña que: 1) La gestión de la comunicación del poder ejecutivo implica la emisión de un mensaje informativo y además de un mensaje persuasivo, un mensaje por tanto, de relaciones públicas, 2) La necesidad de un mensaje de relaciones públicas se traduce también en unas exigencias de planificación y evaluación propias de las relaciones

públicas de cualquier organización. 3) La gestión de la comunicación ha de ir en consonancia con la gestión política. 4) La gestión de comunicación de una institución política, tal y como se ha entendido en la Casa Blanca en las últimas décadas, no es una tarea más de las muchas que pueda tener un presidente, sino que en esta institución el puesto de dirección de comunicación ha ascendido a los rangos preferentes de la jerarquía de personal.

### **3. Obama: un punto de inflexión en la comunicación política de las administraciones americanas: principales puntos de ruptura. Novedades en su mandato**

Si bien la disrupción tecnológica ha modificado la comunicación en todos los órdenes, en la política también lo ha hecho. Que Obama se presentara a las elecciones de 2008 aumenta esta disrupción porque integra el uso de la tecnología a un nivel nuevo con la dimensión de su propia figura, con lo cual el interés inicial es doble: primer candidato que utiliza las redes sociales para hacer sus campañas y primer candidato afroamericano que empieza una carrera presidencial, donde inicialmente no tenía opciones. Consideramos este, por tanto, el primer punto de inflexión en la comunicación política de Obama.

En relación con el uso de redes sociales en sus campañas y a la creación de comunidades *on line*, encontramos el segundo punto de inflexión, que lo marca su experiencia como organizador comunitario. En 1983, en Chicago, Obama recibió una oferta de planificación comunitaria, cuya misión era negociar con las iglesias para que colaboraran en la financiación de este tipo de proyectos. Más de veinte iglesias de los suburbios acordaron fundar una organización a la que denominaron Conferencia de la Comunidad Religiosa de Calumet (CCRC). Otras ocho iglesias se adherieron a la rama organizativa que operaba en la ciudad denominada Proyecto de Desarrollo de las Comunidades (DCP). Después, Obama y su equipo lograron implicar a los sindicatos para tener más fuerza negociadora y luchar mejor contra los bancos de inversión y los políticos. Para Obama, el germen de las comunidades significaba, según decía, “encontrar un tema por el que se interesase un buen número de gente. Así podía hacer que entraran en acción. Y con suficientes acciones, se puede comenzar a construir algo poderoso” (Obama, 2004, pp. 146-



150). Resulta que a la gente le gustaba tener la oportunidad de manifestar su opinión sobre un concejal vago o sobre el vecino que se negaba a cortar el césped. Estos pequeños hallazgos sobre las simples iniciativas de la gente eran del todo útiles y reveladores para ir construyendo un espíritu colectivo verdaderamente movilizador.

En el primer año siendo organizador comunitario, Obama había conseguido que aumentara el número de integrantes de cada grupo, se organizaran limpiezas de barrios, se patrocinaran reuniones informativas sobre carreras profesionales para los jóvenes de la zona, se cerraran acuerdos con los responsables del ayuntamiento para mejorar los servicios de saneamiento, se rehabilitaran los parques y las zonas recreativas, se repararan las calles, las alcantarillas, etc., y se pusieran en marcha programas sobre la prevención de delitos. Existe otra declinación interesante de la organización comunitaria, pero ya correspondiente a su etapa presidencial, que relaciona muy bien esta actividad con el movimiento digital llamado *We The People*, que consiste, prácticamente, en lo mismo, en recoger las propuestas e ideas, quejas, reclamaciones, etc. de los ciudadanos americanos, centralizarlas y hacerlas llegar a los poderes públicos para buscar soluciones siempre y cuando se alcanzara un número mínimo de firmas o de apoyos. Digamos que la llegada de las redes sociales catapultó fácilmente este tipo de iniciativas. Como se puede deducir, es la tecnología la que permite trasladar fielmente el espíritu de una iniciativa que funciona presencialmente al espacio digital. Por eso no dejamos de insistir en las relaciones tan directas que para nosotros se dan entre la organización comunitaria que Obama inició en 1983 y lo que está pasando en Internet 40 años después a nivel político y social.

Chollet (2016) en su obra *The long game: how Obama defied Washington and redefined America's role in the world*, explica que Obama ha estructurado el arte de hacer política en América alrededor de ciertas prioridades y principios. Según los académicos, Obama ha sido siempre descrito como un magnífico estratega, concepto que el erudito de *Duke University* Hal Brands describe como un conjunto coherente y decidido de ideas sobre lo que el país necesita lograr en el mundo y cómo debería hacerlo. El elemento definitorio de la excelencia de Obama como estratega es que refleja la totalidad de los intereses de Estados Unidos, exteriores y del propio país,

para proteger el liderazgo global en una era de infinitas exigencias pero de recursos limitados. Esto define su estrategia de *long game*. En el otro sentido, el autor apunta a los que hablan de que durante su mandato, bajo su liderazgo, América ha estado huérfana de estrategia, y lo mismo hace con los que lo definen como alguien que se conforme con mantener a América sin problemas, lo que ha redundado a largo plazo en que se confíe menos en Estados Unidos, sea menos temido pero también menos admirado.

Ahedo (2018) describe a Obama como un líder pragmático, portador de una visión distinta del liderazgo, no entendido como jerarquía sino como un sistema de cooperación entre todos. El autor, en este sentido, integra las visiones de los siguientes autores: hace referencia a Blenker (2010) y a Swan (2009) en el sentido en que el triunfo de un verdadero líder está en convencer a pequeños grupos de que ellos pueden marcar la diferencia. Es el mantra actual de Obama: *ordinary people make extraordinary things*, la gente corriente haciendo cosas extraordinarias. A su vez, Stein (2005) indica que la esencia de este liderazgo pragmático está en que es un paradigma nuevo que busca la eficacia basada en el talento de cada persona.

Siegel-Haley et al. (2023) estudian el liderazgo de Obama en términos muy distintos a los de la comunicación política. Ahondan en el área de los derechos civiles integrados en la educación del país, centrándose en el papel de la OCR (*Office for Civil Rights*). Es una consecuencia de la segregación racial que hubo en el país hasta los años sesenta. La implantación de esta oficina desde el Departamento de Educación supone un avance en la agenda de derechos civiles, pero es discreta, poco visible. Estos autores entienden que es así para evitar la idea de que Obama estaba más preocupado por los derechos de la gente negra que por los de los otros. Concluyen que los derechos civiles se fortalecen cuando el poder federal se involucra. De hecho, el papel de la OCR cambió, según la investigación de estos autores, cuando los secretarios adjuntos empezaron a ocupar un lugar en el Departamento (de Educación) en general.

Un siguiente elemento distintivo lo marca la intención de trascender en la historia una vez acabado su mandato. Si bien es cierto que algunos presidentes estadounidenses tienen sus propias fundaciones una vez que terminan su presidencia, aunque Obama creó su Fundación (*Obama Foundation*), el enfoque dado a la misma tiene que

ver más con darle continuidad a las funciones de la organización comunitaria, dimensionándola a las necesidades sociales actuales y acompañándola del soporte tecnológico disponible, que con que su nombre trascienda desde la variante presidencial, desde su actividad anterior a ser presidente. Ahí hay, por tanto, un vínculo importante entre su espíritu de organizador comunitario en Chicago, previo a su mandato y su actividad como expresidente una vez acabado, que se desarrolla también y principalmente en Chicago. Y en el intervalo, en los ocho años en que ocupó la Casa Blanca, elevó estas capacidades al nivel presidencial, integrándolas en sus políticas.

Potenciar y consolidar el papel de la primera dama como sucedió con Michelle Obama también forma parte de este tipo de líder disruptivo. Como antecedente a la influencia del papel de las primeras damas en la sociedad, debemos mencionar a Eleanor Roosevelt, esposa de Franklin D. Roosevelt, y destacada activista en favor de causas como los derechos civiles de los afroamericanos, y en otro sentido, por el papel de la mujer en el lugar de trabajo. Se convirtió en la primera delegada de las Naciones Unidas. También supervisó la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Respecto a Michelle Obama, estuvo vinculada al impulso y recuperación de los veteranos de guerra con Jill Biden, actual Primera Dama y a todo tipo de iniciativas de impacto social en la infancia (*Let's Move*, pensada para promover la alimentación y los hábitos saludables entre los niños) y en la juventud, en las niñas y adolescentes, en especial, mediante el movimiento *Let's girl learn*, destinado a fortalecer la educación de las niñas que viven en situación vulnerable económicamente o directamente privadas de la misma. El objetivo de este programa fue empoderarlas a corto plazo y darles autonomía y a medio plazo, proporcionarles independencia como mujeres. Podemos decir que estos datos, de alguna manera están vinculados a su capacidad para influir en la sociedad y a su papel en los medios de comunicación. Las publicaciones de sendos libros una vez dejaron la Casa Blanca, también les situó en posiciones de ventas preminentes, y por tanto de mayor reconocimiento. No obstante, sí es propio de los expresidentes norteamericanos publicar sus memorias una vez dejan el cargo.

Finalmente, podemos hablar que con Obama se instaura una corriente nueva. El momento en el que llega Obama a la presidencia concentra un cúmulo de circunstancias sociales,

económicas, políticas y también tecnológicas que confluyen a su favor. Por un lado, existen las redes sociales (todas excepto Instagram, que nació en 2010) que están en pleno auge, igual que Google y YouTube. Por otro lado, se acercaba una gran crisis económica que se acrecentaría en 2008, la famosa crisis de 2008, precedida de la decepción y del cansancio de los líderes de ese momento (G.W. Bush y los republicanos). Con estas condiciones, si además los ciudadanos se identifican como usuarios y son altamente participativos, creemos, al menos, que se daban las suficientes razones como para que la campaña de Obama funcionase. Por eso, es prácticamente indisoluble la dimensión de Obama como presidente de la de presidente 2.0, pues desde el principio de su carrera electoral por las presidenciales de 2008, estuvo asociado al concepto de *e-president*. Desde que saltó a la escena política estadounidense y a los medios de comunicación ha estado relacionado con la tecnología, con el uso de redes sociales y con una gestión de su figura pública que pasaba en un alto porcentaje por el uso de Internet.

José Manuel Noguera Vivo (Zamora, 2009, p.115 -132) explica que esta normalización de los medios sociales de Internet está propiciando la redefinición del rol político en la sociedad. El autor entiende que la distancia entre gobernantes y gobernados es más corta que nunca, por lo que parece probable que aquellos políticos que no conciben Internet como una gran conversación pueden quedar fuera del circuito normal de comunicación de un político con sus electores. Explica el autor (p. 132) que

Obama ha cambiado el paradigma, en el cual las conexiones adquieren más valor que la posesión de los medios o plataformas. Se trata, dice, del valor de la ubicuidad y en definitiva de la correspondiente facultad para estar en disposición de participar allá donde aparezcan las conversaciones.

De nuevo recordamos el objetivo de todas las comunicaciones y acciones web de Obama: generar conversaciones, sus famosos *generate conversations*. Es decir, se trata de estar oportunamente en el lugar donde surgen los diálogos: Obama con los demócratas está fuera de la red y en Internet con la misma fuerza, ya que una vez que tienen el aparato digital-social organizado y funcionando, solo deben alimentarlo lanzando contenidos que contribuyan a ese mismo objetivo, generar conversaciones cuyo valor pueda traducirse en respuestas a los ciudadanos.



Rheingold, creador del Boletín Electrónico (*Bulletin Board System, BBS*), el antecesor del servicio de noticias, o *newsletter*, en su propia web que contiene abierto el texto *The Virtual Community*, en el 2000 escribió: “Si el BBS (boletín electrónico) no es una tecnología democratizadora, no existe tal cosa”. El humilde e-mail desde la primera campaña de Obama (Gálvez, 2016, p. 408) sirve a este gran objetivo general de la comunicación política mencionado anteriormente: generar conversaciones, para lo cual Obama se apoya en gran parte en el e-mail con el propósito de cumplir sus objetivos. Por lo cual, concordamos con Rheingold en la naturaleza democratizadora de este instrumento.

Por otro lado, Obama tenía la convicción de que la democracia se podía ejercer a través de Internet. Y además existía un precedente real, la campaña de Howard Dean de 2004, cuando competía con John Kerry en primarias, que fue canalizada principalmente en medios digitales. Dean utilizó *Meetup* para conectar gente que compartiera sus intereses electorales y para organizar encuentros. Con el fin de controlar el uso de esta web, el equipo de Dean estableció encuentros regulares con los organizadores *on line*, sentando así las bases de lo que debería ser el funcionamiento de una cibercampaña. Como estrategia general de comunicaciones de la Casa Blanca, y según recoge *Interagency Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication*, existe un informe que es de consulta pública, donde Obama incluye el marco general de actuación de su estrategia de comunicación en 2009. A efectos de nuestro análisis y de lo expuesto en este epígrafe, nos interesan sobre todo las siguientes ideas:

- La necesidad de alinear acciones y palabras como responsabilidad compartida, que debe ser fomentada por una cultura de comunicación en todo el gobierno.
- La eficacia y el compromiso para hacer un trabajo que permita comprender las actitudes, opiniones, quejas y preocupaciones de los pueblos del mundo, no solo de las élites, para lo cual es fundamental transmitir mensajes creíbles y coherentes, y hacer planes eficaces para entender mejor cómo se percibirán las distintas acciones impulsadas por el gobierno.
- La importancia de aclarar qué significa la comunicación estratégica y cómo se orientan y coordinan los esfuerzos de comunicación. En este informe describen

la comunicación estratégica como la sincronización de nuestras palabras y actos, así como los esfuerzos deliberados para comunicarse y comprometerse con los destinatarios, centrados en el entendimiento, el compromiso, la información, la influencia y la comunicación con la gente a través de los asuntos públicos, la diplomacia pública, etc. También explican las posiciones, los procesos y los grupos de trabajo interinstitucionales que han creado para mejorar esta capacidad de sincronización.

- Los mecanismos de comunicación definidos y que están destinados a sustentar esta sincronización, los cuales pasan por asegurar que los objetivos estratégicos y los mensajes se entiendan bien a todos los niveles, por aumentar la conciencia sobre el impacto comunicativo de todas las decisiones y acciones, por enfatizar la importancia de considerar dichos impactos y garantizar la existencia de foros para deliberar sobre estos impactos en cuestiones de alta prioridad y coordinar las acciones de comunicación y un compromiso deliberado.
- Las unidades de acción involucradas en este proceso son: Asuntos Públicos (PA), Diplomacia Pública (PD), Operaciones de Información Militar (OI) y Apoyo de Defensa a la Diplomacia Pública (DSPD). La información, la inteligencia, la investigación y el análisis son elementos clave para el desarrollo de políticas y planificación estratégica. Por otra parte, los esfuerzos del gobierno de Estados Unidos para comunicarse y comprometerse con el público extranjero deberían estar conformados por la información, la investigación y el análisis sobre las audiencias clave.
- La existencia del *Broadcasting Board of Governors* (BBG) como agencia federal independiente y que está dirigida por un consejo bipartidista de nueve personas que sirve de cortafuegos ante la posible interferencia política en el producto periodístico. Esta agencia es la responsable de la radiodifusión internacional no militar que patrocina el gobierno de Estados Unidos, y que incluye la *Voz de América* (*Voice of America*), *Radio Free Europe* y *Radio Liberty* (RFE/RL), *Radio Free Asia* (RFA), Radio y TV *Marti*, las *Middle East Broadcasting Networks* (MBN) y Radio Wasa y Alhurra Television. Estas emisoras distribuyen programas en

sesenta idiomas a 175 millones de personas cada semana, usando la radio, la televisión, Internet y otros medios. La BBG, como explica este documento, trabaja para servir de ejemplo a la prensa libre y profesional porque llega a una audiencia mundial con noticias, información y debates relevantes.

- La importancia que se le da a la eficacia en el cumplimiento y medición de estos programas, lo cual requiere la identificación de indicadores para la inversión, los productos y los resultados de cada plan o actividad, que sirven en definitiva para evaluar los costes y los beneficios a largo plazo. Los dos tipos de indicadores que se consideran aquí son las Medidas de Rendimientos (*Measures of Performance*) que muestran la cantidad de inversión comparada con la cantidad de producto producido por una actividad y, por otro lado, las Medidas de Eficacia (*Measures of Efficiency*) que dan una idea de si un plan, actividad o programa está alcanzando el impacto buscado.

Lo más importante de todos estos factores, y tal vez de lo que menos se habla, es que existe una sólida estrategia de comunicaciones que aglutina e incluye por supuesto las digitales por la novedad que comportaban. Lo que llama más la atención en primera instancia es todo lo que suena a nuevo, a rompedor, pero sin duda también es nuevo, respecto a los presidentes anteriores, el diseño de estrategias tan globales, donde se incluyen la televisión, la radio y la prensa, todos en sus formatos digitales como corresponde, pero no se dejan fuera ni los medios impresos ni la televisión.

Es entonces cuando podemos encontrar otra novedad: no excluir las estructuras comunicacionales clásicas a favor de las digitales. A veces lo fácil puede resultar hacerlo, pero es más coherente adoptar ese concepto de globalidad, sabiendo colocar cada elemento en su justo lugar. Puede no ser más importante el uso de Facebook que el de la radio pública, puede que no ayude más la intervención de Obama en el programa de Oprah que un e-mail enviado por el presidente para incentivar el registro al voto, solo que unas acciones resultan más efectistas que otras. Esto da qué pensar, porque la globalidad a veces es difícil de conseguir si no existe un completo conocimiento de la gestión de la comunicación política hecha en el pasado. La virtud puede que esté en ser conscientes de qué se considera nuevo y qué no.

Seguir dándole uso a recursos convencionales y ya establecidos puede ayudar a propulsar los nuevos, donde estos, sin duda, destacarán pero no se deja fuera ni se descuida ningún ciudadano en función de los medios que utilice para informarse.

## Conclusiones

Una vez expuestos los antecedentes de la comunicación política estadounidense anteriores a 2008, y analizados las novedades que comporta el mandato de Obama, podemos concluir que:

1. Las principales influencias en su comunicación política proceden de Howard Dean y G.W. Bush. Obama sí estudió y tuvo en cuenta la experiencia de Dean y de Bush para planificar su campaña. Por lo tanto, esta fue la conclusión que sacó y que sirvió de arranque en 2007: *Online organizing equals offline action (la organización on line es igual que la organización off line)*. “One of the lessons, obviously for us, is making sure that the grassroots enthusiasm translates into votes. And that’s something obviously that we’re going to be paying a lot of attention to” (Harfoush, 2009, p. 48).

De manera que podemos decir que, efectivamente, sí han influido Howard Dean, por un lado, y G.W. Bush, por otro. A Obama le sirvieron las lecciones técnicas de Bush en cuanto a customizar los mensajes y segmentar los targets. Bush, en el año 2002, con vistas a las presidenciales de 2004 y bajo el asesoramiento del estratega republicano Karl Rove, utilizó sistemas de microtargetización, usando técnicas estadísticas para identificar grupos de individuos lo más similares posibles y extrapolar sus pautas de comportamiento. Estudiaban tendencias de consumo, estatus familiar, ocupación, etc. para crear comunicaciones microsegmentadas y dirigidas a atender sus necesidades. La novedad es que el *microtargetting* nunca se había utilizado en política, y cuando lo aplicó Bush, tuvo éxito. Por ejemplo, se contactaron con el 92 % de los votantes ocasionales de Bush en Iowa, y con el 84 % de los votantes en Florida, comparado con el 50 % al que pudieron tener acceso en las elecciones del 2000.

Respecto al resto de presidentes que precedieron a Obama podemos encontrar ciertas influencias en el mandato de





Roosevelt, con sus Charlas junto a la Chimenea, que Obama llevó a sus famosos *Weekly Presidential Address*, una forma semanal de dirigirse a la nación mediante un resumen de su actividad presidencial en video. También encontramos estas influencias en el mandato de Eisenhower, desde la perspectiva emocional y ciertamente repetitiva y pegadiza que daba a sus mensajes publicitarios. De Ford podemos decir que hereda la microespecialización de los departamentos y unidades de actuación en términos de Comunicación que tenía la Casa Blanca durante su mandato. Y ya, de la era Nixon, hereda cierta cultura de la comunicación institucional que sí estaba bien establecida en la Casa Blanca.

2. Existe una relación directa entre el poder movilizador y la capacidad recaudadora de Obama, lo cual sirve además de aprendizaje para campañas posteriores. De hecho, Internet es una vía tan evidente como efectiva de recaudación para la financiación de las campañas electorales. Y además tiene un poder movilizador demostrado para generar conversaciones entre los ciudadanos, para movilizar de manera efectiva a la opinión pública y, por tanto, para conseguir el voto. En 2008, Obama recaudó más de 778 millones de dólares, y en 2012 1.078 millones (*The New York Times*, 2012), siendo más del 57 % dinero procedente de las clases medias, con aportaciones individuales no superiores a 200 dólares.
3. Estamos en condiciones de definir a Obama como el primer agente digital del cambio político. Hablamos de agente digital entendiendo a Obama como individuo que centraliza la suma de estos proyectos de carácter digital y de los cuales se sirve para impulsar, instrumentalizar y gestionar su mandato. Hablamos de cambio por dos razones: la primera porque basándonos en la objetividad y la cronología de la historia de la comunicación política, Obama y su administración son en sí mismos los que han sentado el precedente iniciando, desarrollando y construyendo las plataformas digitales necesarias para viralizar y extender sus mensajes, propósitos, peticiones, objetivos, etc. También hablamos de cambio en un sentido un poco más anecdótico, porque Obama dijo

miles de veces *This is the change we need*, refiriéndose al cambio que necesitaba la sociedad americana, el cual fue uno de los conceptos principales de su primera campaña (presidenciales de 2008). Es decir, Obama rompió con los parámetros de comunicación política tradicionales, introduciendo Internet como canal básico de comunicación con los ciudadanos. Su papel de *e-president* representa una competencia nueva que hace tiempo está despertando mucho interés por lo que tiene de innovador y porque Obama ha sido el primero en ejercerla de una manera oficial, y podemos decir que también, sistemática. La integración de *scientists* o científicos de los datos en sus equipos de campaña y en sus administraciones es otra prueba de la consistencia a la hora de vehicular sus mensajes y de conocer a profundidad su electorado.

Una vez más, y a partir de los hechos, se eleva la consistencia del concepto de *e-president* por su capacidad integradora del concepto electrónico o digital de manera transversal. Ha habido mandatarios que queriendo tener una presencia extraordinaria en redes sociales han olvidado o han dado importancia mínima a la estrategia de *e-mailing*, el único espacio donde los usuarios, en su papel de ciudadanos, son apelados directamente por su nombre y reciben un mensaje personalizado, guiados por una llamada a la acción específica. Cuando la movilización está destinada al voto a corto plazo, las redes sociales son el propulsor más veloz, pero no siempre el más eficiente.

Sucede igual cuando el concepto de electrónico o digital es muy literal en su interpretación y excluye estructuras como *The Truth Team*, la plataforma de verificación de noticias y de desmentir rumores que puso en marcha Obama en su campaña de 2012. Era digital, era electrónico y funcionaba a la vez que las redes sociales. A veces tendemos a quedarnos con lo más masivo o lo más conocido de la comunicación digital, pero ya en 2012 los equipos de Obama desplegaron este tipo de recursos. Comparado con la actualidad política, once años de avance son significativos.

Las empresas para contrastar información y desmentir rumores surgieron siempre desde el lado del periodismo y los comunicadores,

no desde las organizaciones y los partidos políticos, con lo cual aquí encontramos otro punto de ruptura y anticipación. Tenía, además, tres áreas de actuación, cada una en formato web *AttackWatch.com*, para contrarrestar las noticias falsas sobre Obama, *KeepingGOPHonest.com*, destinado a comprobar las afirmaciones de los republicanos sobre Obama; y *KeepingHisWord.com*, cuyo fin era promocionar su historia. El antecedente estuvo en *FightTheSmears.com*, iniciativa de su equipo en 2008, cuyo fin era luchar contra los rumores, como su propio nombre indica.

De esta manera, el dispositivo digital como se puede observar es más grande que las redes sociales en el sentido más masivo del término, por lo que la estrategia contempla mecanismos de respuesta a los ataques o noticias falsas en previsión de las reacciones de los adversarios, lo cual nos da una idea de la dimensión de la estructura digital. Es importante dejar claro este carácter de anticipación y, por tanto, de novedad respecto no solo a lo anterior, sino también a lo que vino después, pues pocos mandatarios han desplegado estructuras digitales tan grandes en campañas en unos años donde a las redes sociales se les atribuía toda gran parte del éxito de la comunicación política.

En 2012, cuando Obama revalidó su mandato, introdujo también de manera pionera en sus equipos a los científicos de los datos, puso a disposición de la ciudadanía incluso el software con el que se diseñaba tanto la propia web presidencial como las aplicaciones propias, información para desarrolladores, etc.

4. La filosofía disruptiva de su equipo. El equipo de Obama fue realmente innovador en promover estas actitudes entre los ciudadanos y en crear una cultura de participación política. Esto se consigue entregándoles todas las herramientas que les permiten gestionar con facilidad esa participación.

Es ahí, por tanto, donde está la novedad, la gran idea: construir la campaña de un candidato utilizando las posibilidades de Internet y consiguiendo financiación a través de la red. Pensamos que la gran apuesta fue creer en la efectividad de la e-democracia y saber gestionar de manera correspondiente el e-liderazgo, consiguiendo el equilibrio

entre estas dos ideas, pero de una manera práctica. Pero todo ello sin olvidar, ni dejar de considerar el impacto de la coordinación global de las comunicaciones, como recogía el informe publicado en la *Interagency Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication*, que deja entrever que sí hay un análisis de las administraciones anteriores en términos de comunicación global, y que se da consideración y relevancia a todos los medios de comunicación, nuevos y no tan nuevos.

5. Estructura organizativa de las comunicaciones. En este sentido hay un salto totalmente cualitativo respecto a la gestión hecha por los presidentes anteriores, ya que hay una clara integración interinstitucional de todas las unidades de actuación del gobierno; una alineación clara en la definición de mensajes; un compromiso continuo por su cumplimiento y finalmente la consiguiente medición del impacto de estos.

Finalizada esta revisión, creemos que ha quedado evidenciado el cambio que Obama ha aportado a la comunicación política en relación con el uso de la tecnología, basando la difusión de sus mensajes en la creación de comunidades, lo cual impulsó la recaudación que consiguió en cada campaña. La tecnología como tal en 2008 estaba al alcance de los demás contendientes, tanto en primarias (Hillary Clinton, John Edwards, el propio Joe Biden, Chris Dodd, Mike Gravel, Dennis Kucinich y Tom Vilsack) como en la campaña presidencial contra los republicanos John McCain y Sarah Palin en 2008, y Mitt Romney y Paul Ryan en 2012.

Actualmente, Joe Biden sigue el estilo comunicativo de Obama, tanto en el uso de redes sociales como en el de web, blogs, etc. El tono de comunicación cercano y natural en ambos casos hace más fácil que se puedan entender las afinidades que manifiestan en el uso de la tecnología. De hecho, podemos decir que la sofisticación de la campaña presidencial de Joe Biden a efectos de Big Data, encuentra sus antecedentes en las de Obama. Podemos decir que el concepto de *e-president* es exportable a Biden, puesto que no solo ha seguido la senda de Obama en este sentido, sino que, además, la ha ensanchado, incorporando el uso de los datos no solo a su propia administración sino a sus políticas. Por ejemplo, en su propia administración, los Departamentos de Salud, Energía, Agricultura



y Ciencia son adalides del uso del *Big Data* en beneficio de la ciudadanía, digamos hacia el exterior. Pero, además, ha puesto en marcha un programa llamado U.S. Digital Corps, pionero en la administración Biden-Harris, que incluye la ciencia abierta como un área de impacto para sus becarios de 2023. El *U.S. Digital Corps* es una oportunidad tecnológica para recién graduados, personas que cambian de carrera, veteranos y otras personas con experiencia en ingeniería de software, ciencia y análisis de datos, gestión de productos, diseño y ciberseguridad para trabajar en el gobierno federal. Este caso es un ejemplo del uso de la tecnología y los datos para los empleados públicos. Concluimos diciendo que la figura de *e-president* que ideó Obama ha trascendido su propia administración, y mientras le sucedan demócratas parece lógico que siga por esa línea.

## Referencias

- Ahedo, J. (2018). OBAMA, UN LÍDER PRAGMÁTICO, PERO NO POLÍTICO. *Revista Internacional De Pensamiento Político*, 9, 15–30. Recuperado de <https://www.upo.es/revistas/index.php/ripp/article/view/3617>
- Álvarez, J. (2013, noviembre 13). Kennedy supo utilizar como nadie antes los medios de comunicación. ABC. Recuperado de <https://sevilla.abc.es/cultura/libros/20131113/sevi-rufino-kennedy-20131122141.html?ref=https%3A%2F%2Fwww.google.com%2F>
- Campos, E., & Díez, M. (2022). Digital transparency and political communication. *Profesional De La información*, 32(1). <https://doi.org/10.3145/eipi.2023.ene.04>
- Canel, M. (2008). *Comunicación política: una guía para su estudio y práctica*. Tecnos.
- Carcasson, M. (1998). Herbert Hoover and the Presidential Campaign of 1932: The Failure of Apología. *Presidential Studies Quarterly*, 28(2), 349-365. <https://www.jstor.org/stable/27551>
- Convard, Q. (2020). Lyndon B. Johnson. Un presidente en guerra contra la pobreza. Titiviullus.
- Chollet, D. (2016). *The Long Game: How Obama Defied Washington and Redefined America's Role in the World*. Public Affairs.
- Cramer, K. (2016, agosto 30). This Is How Presidential Campaign Ads First Got on TV. TIME. <https://time.com/4471657/political-tv-ads-history/>
- Cristante, S. (2011). Algunos estudios sobre comunicación política en la época de Obama: una lectura sociológica. *Anàlisi: quaderns de comunicació i cultura*, (44), 19-29. Recuperado de <https://raco.cat/index.php/Analisi/article/view/248759>
- Epstein, B. (2013). From the Fireside Chats to the First Political Tweet: The Origin and Diffusion of Political Communication Innovations from the Radio to the Internet. APSA 2013 Annual Meeting Paper, American Political Science Association. Recuperado de <https://ssrn.com/abstract=2301228>
- Greenberg, D. (2011). Theodore Roosevelt and the Image of Presidential Activism. *Social Research: An International Quarterly*, 78(4), 1057-1088. <https://doi.org/10.1353/sor.2011.0046>
- García, B. (2021). Disinformation, social media, bots, and astroturfing: the fourth wave of digital democracy. *Profesional De La información*, 30(6). <https://doi.org/10.3145/eipi.2021.nov.03>
- Gálvez, A. (2013). Barack Obama como primer *e-president* de la historia: la estrategia del e-mailing y de redes sociales, principales instrumentos de gestión electoral y de fidelización en comunicación política. [Tesis doctoral] UCM. EPrints. Recuperado de <https://eprints.ucm.es/id/eprint/23275/>
- Harfoush, R. (2009). Yes, we did. An inside look at how social media built the Obama brand. *New riders*.
- Herrero, J., y Toledo, A. (2012). La profesionalización de la comunicación para el desarrollo: relaciones entre la teoría y la práctica. *CIC. Cuadernos de Información y Comunicación*, 17, 255-266. [https://doi.org/10.5209/rev\\_CIYC.2012.v17.39267](https://doi.org/10.5209/rev_CIYC.2012.v17.39267)
- Interagency Strategy for Public Diplomacy and Strategic Communication of the Federal Government (2009). Recuperado de <https://man.fas.org/eprint/pubdip.pdf>
- Jivkova, D., Padilla, G., & Requeijo, P. (2017). Usos y tendencias de Twitter en la campaña a elecciones generales españolas del 20D de 2015: hashtags que fueron trending topic. *El Profesional de la Información*, 26(5), 824–837. <https://doi.org/10.3145/eipi.2017.sep.05>
- Mas Consulting (2013, 19 noviembre). John Fitzgerald Kennedy o el poder de la imagen. Recuperado de <https://masconsulting.es/blog/2013/11/19/john-fitzgerald-kennedy-o-el-poder-de-la-imagen/>
- Migliucci, D. (2018). Control gubernamental de la opinión pública: prácticas y polémicas en la arena política estadounidense. En Niño, A. y Rospir, J. (Eds.). *Democracia y control de la opinión pública en el periodo de entreguerras, 1919-1939* (pp. 289-334). Polifemo.
- Miller Center. (sf). *Inventing the media presidency: public opinion and publicity in the early twentieth century*. Recuperado de <https://millercenter.org/the-presidency/teacher-resources/recasting-presidential-history/inventing-media-presidency-public-opinion-and-publicity-early-twentieth-century>

- Miller Center (sf). The Presidency in the television era. Recuperado de <https://millercenter.org/the-presidency/teacher-resources/recasting-presidential-history/presidency-television-era>
- Nimmo, D. (1978). The political persuaders. The Techniques of modern election campaign. Prentice Hall.
- Norton, R., & Walch, T. (2004). The Ordeal of Herbert Hoover. National Archives, 36 (2). Recuperado de <https://www.archives.gov/publications/prologue/2004/summer/hoover-1.html>
- Obama, B. (2004). Los sueños de mi padre. Una historia de raza y herencia. Vintage Español.
- Ríos, D. (2008). Democracia electrónica. Lid Editorial.
- Siegel, G., Frankenberg, E., McDermott, K., McCollum, S., Scott, J., & DeBray, E. (2023). Small advances and swift retreat: Race-conscious educational policy in the Obama and Trump administrations. Education Policy Analysis Archives, 31(28). <https://doi.org/10.14507/epaa.31.7536>
- Smith, M. (2020, septiembre 25). Barack and Michelle Obama are the World's Most Admired. Recuperado de <https://today.yougov.com/topics/international/articles-reports/2020/09/25/worlds-most-admired-2020>
- The White House. (sf). White House Office of Global Communications. Recuperado de <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/ogc/aboutogc.html>
- Trent, J., & Friedenbergr R. (1995). Political campaigning communication. Principles and practices. Praeger. Rowman & Littlefield
- Zamora, R. (2009). El candidato marca. Cómo gestionar la imagen del líder político (cap. I, pp.19-26), (cap. V, pp.115-136). Fragua.



Sin título

# Sodoma. Poder y escándalo en el Vaticano

**Javier Duque Daza** 

Universidad del Valle, Colombia.  
[jduqued86@hotmail.com](mailto:jduqued86@hotmail.com)

**Libro:** Martel, F. (2019). *Sodoma. Poder y escándalo en el Vaticano*. Bogotá: Roca editorial.

Durante las dos últimas décadas, Frédéric Martel (1967, sociólogo y periodista francés) ha investigado la cuestión homosexual tanto en Francia (*The Pink and the Black, Homosexuals in France since 1968, 1996*) como a nivel internacional (*Global gay. Cómo la revolución gay está cambiando el mundo, 2013*). Su nuevo libro, *Sodoma. Poder y escándalo en el Vaticano*, es el resultado de una extensa y profunda investigación sobre la iglesia católica, centrada en la homosexualidad, muy extendida y casi generalizada, al punto de ser calificada por él como la más grande comunidad gay del planeta. Martel ha analizado la homosexualidad en el Vaticano y en las comunidades religiosas de la mayoría de países en donde el catolicismo es mayoritario o una de las religiones más importantes. Estudia sus dimensiones, sus prácticas, sus lenguajes, las jerarquías, las relaciones de poder, las disputas, las confrontaciones ideológicas, las facciones y la influencia en otras esferas de la sociedad.

Es una investigación transnacional de gran alcance cuyo resultado fue un relato extenso y muy complejo, fundamentado en numerosas fuentes bibliográficas, hemerográficas y visuales, entrevistas a expertos vaticanólogos, a periodistas, a cronistas y a más de 1500 curas, obispos, cardenales y nuncios realizadas en Roma, Francia, Suiza, Alemania, Polonia, casi toda América Latina, la península Indochina, Palestina y Jordania. Pese a su extensión (635 páginas), el libro sólo contiene seis citas a pie de página. Habitados a los trabajos académicos con un pesado corpus teórico y numerosas citas, cuando se lee este trabajo sorprende esta ausencia. La sorpresa persiste y se aclara al final del libro. Martel explica que optó por escribir un libro muy fluido que une relatos en sus diversos capítulos con sorprendentes hallazgos, profundos análisis, testimonios, hipótesis y evidencias, y para quienes deseen adentrarse en los aparatos conceptuales y en las fuentes, el autor dispuso de una página en internet<sup>1</sup> en la que hay un documento de 300 páginas que contiene más de mil referencias bibliográficas y todas las fuentes consultadas.

El autor presenta sus argumentos de una forma muy original: avanza, describe, despliega evidencias, analiza y explica mediante una serie de 14 enunciados que denomina “reglas de Sodoma”. Estas reglas se articulan con un enunciado general que aparece en varias partes del libro y que es el aporte central, un hallazgo ampliamente argumentado y que hay que resaltar:

La presencia de curas, obispos, arzobispos, nuncios, cardenales y algunos papas homosexuales en la iglesia católica (que según las cuentas de esta investigación es mayoritaria, superior al 80 por ciento) no obedece a la perversidad, a patologías mentales, o desviaciones de algunos casos aislados, tampoco a la historia de unos cuantos hombres religiosos. Se trata, por el contrario, de todo un sistema, de una matriz de comportamientos recurrentes y predominantes. La iglesia se vuelve atractiva para los homosexuales que se refugian en ella pues encuentran allí un medio en donde no se cuestiona su soltería, se relacionan con iguales, no hay mujeres (excepto en pocos casos de servidoras monjas), ejercen autoridad sobre los feligreses (hay un abundante coto de caza por la confianza con que cuentan en muchas comunidades) y sacan ventaja de ello (cuanto más arriba más ventajas y capacidad de chantaje, de presión y de distribución de incentivos). Además, impera el secretismo y la impunidad en los casos de pedofilia y violaciones (hay inmunidad diplomática en el territorio del Vaticano y en todas sus sedes, por ello no pueden ser judicializados).

1. [www.sodoma.fr](http://www.sodoma.fr)

*Primera regla:* “Durante mucho tiempo el sacerdocio ha sido la escapatoria ideal para los jóvenes homosexuales. La homosexualidad es una de las claves de su vocación” (Martel, 2019, p. 27). Gran parte de quienes se vinculan a la iglesia católica encuentran en ella un modo de ocultar su homosexualidad. Hacerse cura es una vía de escape mediante un oficio respetado y con cierto estatus social revestido de autoridad. Algunos aceptan la castidad y ocultan y controlan su homosexualidad, pero la mayoría no, y muchos actúan de forma abusiva y criminal.

*Segunda regla:* “La homosexualidad se extiende a medida que se acerca al sancta sanctorum; conforme se asciende en la jerarquía católica la proporción de homosexuales aumenta. En el colegio cardenalicio y en el Vaticano culmina el proceso de selección: la homosexualidad es la regla y la heterosexualidad la excepción” (p. 29). La mayoría de los cardenales en todos los países son homosexuales.

*Tercera regla:* “Cuanto más vehemente es un prelado contra los gays, cuanto más fuerte es su obsesión homófoba, más posibilidades existe de que su vehemencia nos oculte algo” (p. 56). Esta comunidad se basa en el secretismo, por ello intenta mantener la clandestinidad y piensan que expresando públicamente su homofobia se protegen y ocultan su secreto.

*Cuarta regla:* “Cuanto más pro gay es un prelado, es menos susceptible de ser gay; cuanto más homófobo es, hay más probabilidad de que sea homosexual” (p. 64). Son frecuentes los casos de sacerdotes, obispos y cardenales que son, a la vez, homófobos y homosexuales. En algunos se trata de una lucha interna en su conciencia, en otros es un doble juego político.

*Quinta regla:* “en la santa sede los rumores, las difamaciones, los arreglos de cuentas, la venganza y el acoso sexual son frecuentes. La cuestión gay es uno de los principales motores de esas intrigas” (p. 85). Todo el entorno de los papas Juan XXIII (1958-1963), Pablo VI (1963-1978), Juan Pablo II (1978-2005), Benedicto XVI (2005-2013) y Francisco (actual) ha sido y es mayoritariamente “de la parroquia”, por ello todo lo que en el Vaticano se discute, se publica, se propone, se hace, está atravesado por rivalidades entre facciones, disputas y odios personales.

*Sexta regla:* en la mayoría de abusos sexuales aparecen sacerdotes u obispos que protegen a los agresores debido a su propia homosexualidad y por miedo a que esta saliera a relucir si estallaba el escándalo. La cultura del secreto, que era necesaria para guardar silencio sobre la fuerte prevalencia de la homosexualidad en la iglesia, ha propiciado el ocultamiento de los abusos sexuales y la actuación de los depredadores. (p. 117).

Esta es una de las cuestiones centrales del libro que da luces sobre las actitudes de las autoridades de la iglesia sobre los abusos sexuales. Prefieren los acuerdos e indemnizaciones a los escándalos.

*Séptima regla:* “Los cardenales, los obispos y los curas más gay-friendly, y los que hablan poco de la cuestión homosexual, generalmente son heterosexuales” (p. 151). Hay una estrategia de ocultamiento de la condición homosexual.

*Octava regla:* “En la prostitución romana entre los curas y los scorts árabes se acoplan dos miserias: la frustración sexual de los curas católicos hace eco con la restricción del islam que pone traba a los actos heterosexuales de los jóvenes árabes fuera del matrimonio” (p. 157). Hay una extendida prostitución en Roma cuyos clientes son los curas que recurren a inmigrantes que se prostituyen.

*Novena regla:* “Por lo general los homófilos del Vaticano evolucionan desde la castidad hacia la homosexualidad; los homosexuales nunca hacen el camino inverso”. (p. 202). Son muy pocos los sacerdotes asexuados o los homosexuales no activos.

*Décima regla:* “Los sacerdotes y teólogos homosexuales son mucho más propensos a imponer el celibato que sus correligionarios heterosexuales. Se obstinan en hacer cumplir esta consigna de castidad, pese a que es intrínsecamente antinatural” (p. 210). Hay, en muchos casos, una fuerte tensión interna entre sacerdotes homosexuales que luchan contra esa condición y piensan que la institución del celibato les ayuda en esta lucha.

*Undécima regla:* “La mayoría de los nuncios son homosexuales, pero su diplomacia es esencialmente homófoba. Denuncian lo que son. En cuanto a cardenales, obispos y sacerdotes cuanto más viajeros más sospechosos resultan

siendo” (p. 358). Los seminaristas, los frailes jóvenes y los diáconos, constituyen su zona de cacería.

*Duodécima regla:* “Quienes propagan rumores sobre la homosexualidad de un cardenal suelen ser homosexuales disimulados que atacan a sus adversarios liberales” (p. 451). Hay en el Vaticano fuertes rencillas, odios, polémicas y enfrentamientos entre los sectores conservadores y los más liberales.

*Decimotercera regla:* “No busquéis quiénes son los compañeros de los cardenales y de los obispos; preguntad a sus secretarios, a sus asistentes o a sus protegidos y por su reacción conoceréis la verdad” (p. 613). Con frecuencia los prelados establecen relaciones duraderas y lo hacen con los hombres más cercanos.

El autor describe la comunidad gay del catolicismo y sus jerarquías, y profundiza en algunos casos especialmente críticos que derivaron en escándalos internacionales como el de Marcial Maciel y sus Legionarios de Cristo, verdadera red criminal instaurada en México y después trasladada a Roma; las extendidas prácticas de pedofilia imperantes en América Latina y en Estados Unidos; el respaldo de la curia católica homosexual a las dictaduras en Argentina y Chile; los curas homosexuales en Cuba; el caso del cardenal colombiano Alfonso López Trujillo, un depredador sexual que aspiró al papado; el acoso permanente de los cardenales y obispos a los guardias suizos; los círculos de lujuria en torno a los papas; el lujo de la alta curia y sus pagos a prostitutas inmigrantes. También se analiza la teología de la liberación, su contexto y las posiciones en su contra de los sectores de la iglesia más ultraconservadores que la veían como un peligro de izquierda para la iglesia.

El cardenal Marc Ouellet le respondió al autor en una de sus entrevistas lo que podría ser una síntesis de esta institución en la actualidad: “todas las parroquias del mundo, todas las conferencias episcopales, todas las diócesis están mancilladas” (p. 116). Mancillada y derruida por dentro, la iglesia católica estaría a punto de hundirse sin que el Vaticano se esfuere en evitarlo. Si bien Martel reconoce que el actual papa Francisco ha enfrentado el poder de las diferentes facciones homosexuales y ha denunciado y condenado la pedofilia, es una cruzada en marcha que cuenta con poderosos opositores que influyó en la sorprendente decisión de Joseph Alois Ratzinger (Benedicto XIV) de renunciar al papado

(también habría incidido su propia condición de homosexual no activo y las tensiones internas que ello le había generado).

El autor no emite juicios morales, no descalifica a los seres humanos que estudia por su condición de homosexuales (él mismo se reconoce integrante de este colectivo), describe sus conductas y la forma en que estas hacen parte de un sistema y avanza en hipótesis explicativas. La jerarquía católica es descrita de forma cruda y ambiciosa, que goza de privilegios excepcionales y vive en medio de lujos, que fomenta el secreto, la opacidad y el encubrimiento, que recurre a prostitutas inmigrantes pobres que son tratados como mercancía que vende placer y que, en muchos casos, comete delitos de pedofilia y violación de menores y adultos.

Es un libro importante, una investigación que involucró a más de 80 personas, con un equipo riguroso de revisores y de *Fact-checking* que movilizó grandes recursos y puso a disposición del público una descarnada radiografía del Vaticano y de la iglesia católica. Una obra poco habitual en las ciencias sociales actuales, más inmediatista, con escasos recursos, sometida a la premura del tiempo y el predominio de los artículos sobre los libros.

Traducido a muchos idiomas, *Sodoma. Poder y escándalo en el Vaticano* ha generado muchos debates. Se lee como un conjunto de relatos, y a la vez como un libro de investigación. Tal vez se excede en lo minucioso de algunas descripciones, y algunos asuntos ocupan más páginas de las que parecerían necesarias, pero mantiene siempre la atención del lector. Es una obra de gran alcance que se perfila como un referente o un clásico inmediato sobre una poderosa institución cuya vida interna se devela cada vez más con resultados que, incluso, ponen en duda su pervivencia en las próximas décadas.

## Referencias

- Martel, F. (2019). *Sodoma. Poder y escándalo en el Vaticano*. Bogotá: Roca editorial.
- Martel, F. (2013). *Global gay. Cómo la revolución gay está cambiando el mundo*. Madrid: Madrid.
- Martel, F. (1996). *The Pink and the Black, Homosexuals in France since 1968*. París: Le Seuil.





**Perfil Original**

## **SOBRE LA OBRA**

La pintura es la esencia de mi trabajo como artista. Las formas, el color y la figura humana crean un complemento entre el pensar, sentir y hacer como unísono en la evolución del ser. La transformación del trabajo sobre estos elementos es constante, paulatina e infinita; acompañado de un proceso de investigación profunda entre la estructura que se deja entrever en medio de las transparencias y las veladuras guiadas en el dibujo como esencia primitiva de cualquiera de mis obras.

## **DANNY DELGADO RANGEL**

Hablar de sacrificios sería recordar a los grandes artistas de la historia. Pero en la actualidad vemos que existe la capacidad para tomar una decisión radical y cambiar de oficio para tomar otro; esto lo hacen los seres que tienen el espíritu rebosante de creatividad y en su destino les es dado el don de tener un universo propio. Está demostrado en el trabajo de Danny su destreza al ejecutar el dibujo, la fuerza de la línea, los efectos del claroscuro para lograr transportar al espectador a compartir la vivencia que ha tomado de la realidad cotidiana, del oficio y el carisma del asfalto, su sentir y deambular que ahora quedan plasmados en dibujo y pintura.

**Ivan Gonzalez**  
*Artista plástico.*



**IEP-UNAB**

INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS  
UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA  
COLOMBIA



**unab**

REGISTRADA MINEDUCACIÓN

**INSTITUTO DE  
ESTUDIOS  
POLÍTICOS**

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**

Nadia Pérez Guevara

#### **ARTÍCULOS**

##### **Las consultas interpartidistas en las elecciones de 2022: Aproximación al uso de elementos de campaña negativa**

Nidia Katherin Pineda Rodríguez, Nathalia Cardozo Castañeda, Juan David Cárdenas Ruiz (Colombia)

##### **Mujeres en el Congreso colombiano 1991 – 2022: tres décadas de un lento avance**

Angélica Fabiola Bernal Olarte, Kora Daniela Calderón Rey & Diego Alejandro Bajonero López (Colombia)

##### **Estado de la investigación sobre el crecimiento verde desde la perspectiva de política pública 2011 – 2021**

Diana Marcela Diaz-Ariza, Estíbaliz Aguilar Galeano & Claudia Paola García Castiblanco (Colombia)

##### **Inclusión de los programas de desarrollo con enfoque territorial (PDET) pacífico y frontera nariñense como política pública departamental y municipal**

Sandra Patricia Bernal Bustos & Eduardo David Chalapud Narváz (Colombia)

##### **New standards of action in foreign policy: can Brazil still be considered a regional power?**

Bruno Pasquarelli (Brazil).

##### **La disrupción en la comunicación política que inauguró Obama bajo la figura de e-president. Precedentes e impacto desde Roosevelt hasta Biden**

Asunción Gálvez Caja (España)

#### **RESEÑA**

##### **Sodoma. Poder y escándalo en el Vaticano**

Javier Duque Daza (Colombia)

#### **OBRA GRÁFICA**

##### **Eduard Mauricio Camacho Pineda**

Artista Plástico