

# Ciencia *Política.*

Políticas públicas

volumen 12 · número 23  
Enero-Junio / 2017



UNIVERSIDAD  
**NACIONAL**  
DE COLOMBIA

La revista **Ciencia Política** es un instrumento de comunicación con la sociedad y, en particular, con la comunidad académica y científico-política de habla hispana. Se trata de una publicación semestral que comenzó a editarse en el año 2006 y que se orienta a catalizar el debate politológico en el ámbito colombiano, con una perspectiva global, ajena al enclaustramiento disciplinar y encaminada al desarrollo de la función pública de aportar a la construcción de una ciudadanía más informada, más crítica y más activa. El campo en el que se desenvuelve **Ciencia Política** es la publicación de artículos inéditos de investigación, de reflexión y de revisión en temas de teoría política, análisis político, gobierno y políticas públicas, y relaciones internacionales y globales. Para ello, la revista se estructura alrededor de tres secciones: "Tema central", en la que se desarrolla en extenso un tema previamente seleccionado; "Otras investigaciones", que incluye textos de diferentes temáticas y orientaciones; y "Recensiones", dedicada a la reseña de publicaciones recientes.

## **Universidad Nacional de Colombia**

Sede Bogotá, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales  
Departamento de Ciencias Políticas  
Diagonal 40 A Bis 15 - 38, Piso 2º, Oficina 218  
Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, UNIJUS  
Bogotá, Colombia  
Tel [57+1] 3165000, exts. 29266 - 29264. Fax: 29280  
Correo electrónico: insisjpg\_bog@unal.edu.co

## **Revista Ciencia Política**

Tít. abreviado: Cienc. Politi.  
recipo\_fdbog@unal.edu.co  
recipo@gmail.com  
<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol>

## **Imagen de cubierta:**

Salcedo, D. (2007). Acción de duelo. [Instalación]. Fotografía recuperada de  
<https://www.flickr.com/photos/nobara/albums/72157600635442373>

## **Diagramación**

Melissa Ruano Chacón

## **Distribución y suscripciones**

Siglo del Hombre Editores Bogotá  
Tel: [57+1] 337 7700

ISSN impreso: 1909-230X

ISSN electrónico: 2389-7481



Excepto que se establezca de otra forma, los contenidos de esta publicación se publican con una licencia Creative Commons "reconocimiento, no comercial y sin obras derivadas" Colombia 2.5, que puede ser consultado en <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/co/>.

#### Directora

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

*Andrea Carolina Jiménez Martín*

Doctora en Estudios Latinoamericanos de la Universidad  
Nacional Autónoma de México.

#### Asistentes editoriales

*Julieeth Escobar Mafud*

Estudiante de la Maestría en Filosofía de la Universidad  
Nacional de Colombia.

*Laura Castañeda Sua*

Politóloga de la Universidad Nacional de Colombia.

#### Comité editorial

Universidad de Salamanca, Salamanca, España

*Manuel Alcántara*

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad  
Complutense de Madrid, España.

Universidad Autónoma de Barcelona, Barcelona, España

*Antoni Castel*

Doctor en Ciencias de la Comunicación de la Universidad  
Autónoma de Barcelona, Barcelona, España.

Universidad François-Rabelais de Tours, Tours, Francia

*Alfredo Gómez-Muller*

Doctor en Filosofía de la Universidad Católica de París,  
París, Francia.

Universidad Católica de Lovaina, Lovaina, Bélgica

*Matthieu de Nanteuil*

Doctor en Sociología del Instituto de Estudios Políticos de  
París, Francia.

*Geoffrey Pleyers*

Doctor en sociología, École des Hautes Études en Sciences  
Sociales, París, Francia, y de la Universidad de Lieja,  
Lieja, Bélgica.

*Guy Bajoit*

Doctor en sociología de la Universidad Católica de Lovaina.  
Lovaina, Bélgica.

Instituto Internacional de Derechos Humanos,

La Haya, La Haya, Países Bajos

*Mbuyi Kabunda Badi*

Doctor en Relaciones Internacionales por la Universidad  
Complutense de Madrid, Madrid, España.

Universidad de Massachusetts Boston, Boston, Estados Unidos

*Andrés Fabián Henao*

Doctor en Ciencias Políticas de la Universidad de  
Massachusetts Amherst, Amherst, Estados Unidos.

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas,

Buenos Aires, Argentina

*Mario Daniel Serrafiero*

Doctor en Ciencias Políticas y Sociología, Universidad  
Complutense de Madrid-Instituto Universitario Ortega y  
Gasset, Madrid, España, y doctor en Derecho, Universidad de  
Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina.

Universidad Arturo Pratt del Estado de Chile, Santiago de

Chile, Chile

*Antonia Santos Pérez*

Doctora en Procesos políticos contemporáneos de la  
Universidad de Salamanca, Salamanca, España.

Universidad Nacional de la Plata, Buenos Aires, Argentina

*Marta Maffia*

Doctora en ciencias sociales de la Universidad Nacional de  
la Plata, Buenos Aires, Argentina.

Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina

*Zenaida María Garay Reyna*

Candidata a Doctora en Ciencia Política, Universidad  
Nacional de Córdoba, Argentina.

Universidad para la Paz de la Organización

de Naciones Unidas, San José, Costa Rica

*Francisco Rojas*

Doctor en Ciencias Políticas, Universidad de Utrecht,  
Holanda.

Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

*Erli Margarita Marín Aranguren*

MA en Relaciones Internacionales de University of  
Wollongong, Wollongong, Australia.

Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia

*Arlene Beth Tickner*

Doctora en Filosofía de la Universidad de Miami, Miami,  
Estados Unidos.

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

*Leopoldo Múnera Ruiz*

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Católica  
de Lovaina, Bélgica.

*David Roll Vélez*

Posdoctor en Ciencia Política de la Universidad de  
Salamanca, España.

*André-Noël Roth*

Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, mención  
Ciencias Políticas de la Universidad de Ginebra, Suiza.

Universidad Católica de Lovaina, Lovaina, Bélgica

*Frédéric Debuyst*

Doctor en derecho y doctor en ciencias sociales del trabajo  
de la Universidad Católica de Lovaina, Lovaina, Bélgica.

Flaco Ecuador, Quito, Ecuador

*Adrián Bonilla*

Doctor en Estudios Internacionales de la Universidad de  
Miami, Miami, Estados Unidos.

Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset,

Madrid, España

*Manuel Villoria*

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Complutense  
de Madrid, Madrid, España.

*Catherine Conaghan*

Doctora en Ciencia Política de la Universidad de Yale, New  
Heaven, Estados Unidos.

#### Comité consultor

University of Massachusetts - Lowell, Lowell, Estados Unidos

*Angélica Durán Martínez*

Doctora en Ciencia Política, Universidad de Brown,  
Providence, Estados Unidos.

Universidad del Valle, Cali, Colombia

*Carlos Gómez Cardenas*

Doctor en Ciencia Política de la Universidad Nacional de San  
Martín, Buenos Aires, Argentina.

Universidad de Massachusetts Amherst, Amherst, Estados Unidos

*Martha Balaguera*

Candidata a Doctora en Ciencia Política de la Universidad de  
Massachusetts Amherst, Estados Unidos.

Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia

*Andrés Felipe Mora*

Candidato a Doctor en Desarrollo de la Universidad Católica  
de Lovaina, Bélgica, y a Doctor en Estudios Políticos  
y Relaciones Internacionales Universidad Nacional de  
Colombia, Bogotá, Colombia.

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

*Gina Rodríguez*

Candidata a Doctora en Ciencias Sociales, Universidad de  
Buenos Aires, Argentina.

Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Bogotá,  
Colombia

*José Francisco Puello Socarrás*

Candidato a Doctor en Ciencia Política, Universidad  
Nacional de San Martín, Buenos Aires, Argentina.

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

*Ricardo Sánchez Ángel*

Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia,  
Bogotá, Colombia

**Ciencia Política** es una revista semestral creada y publicada desde el año 2006 por el Departamento de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. La revista tiene por objetivo principal publicar artículos originales e inéditos resultados de investigación en los ámbitos temáticos de teoría política, análisis político, gobierno y políticas públicas y relaciones internacionales y globales. La revista publica artículos en español, inglés, francés y portugués.

**Ciencia Política** pretende ser una plataforma de comunicación para la comunidad politológica nacional e internacional y, a su vez, un instrumento para catalizar el debate científico y político mediante la difusión de trabajos de investigación y de reflexión sobre temas relevantes para los ámbitos latinoamericano y colombiano. **Ciencia Política** espera así contribuir a la construcción de una ciudadanía más informada, más deliberativa, más crítica y activa.

La revista **Ciencia Política** está dirigida a estudiantes de pregrado y posgrado, profesores y profesionales nacionales e internacionales en el ámbito de la Ciencia Política, en particular, y de las Ciencias Sociales y Humanidades en general.

La revista tiene las siguientes secciones: **Presentación**, la cual introduce y contextualiza el tema central del número y destaca los aspectos más relevantes de cada nueva edición; **Tema Central**, en la que se desarrolla en extenso un tema previamente seleccionado; **Otras investigaciones**, que incluye textos de diferentes temáticas y orientaciones; y **Recensiones**, dedicada a la reseña de publicaciones recientes pertinentes para el estudio de la **Ciencia Política**.

**Ciencia Política** cuenta con una política de acceso abierto, razón por la cual todos los contenidos que publica pueden ser consultados gratuitamente en internet y descargados con fines académicos y profesionales. El uso de sus contenidos está condicionado a la correcta citación del artículo, del autor o autora y del texto, y su reproducción está sujeta a la previa consulta al Comité Editorial de la publicación y a su autorización.

**Ciencia Política** se encuentra incluida en los siguientes catálogos y bases bibliográficas:

*Latindex*. Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

*Dialnet*. Difusión de Alertas en la Red (Universidad de La Rioja España)

*CLASE*. Citas latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades

*REDIB*. Red iberoamericana de innovación y conocimiento

*DOAJ*. *Directory of Open Access Journal*

*ProQuest*. *Databases, EBooks and Technology for Research*

*Actualidad Iberoamericana*. Índice internacional de revistas publicadas en castellano.

Google Scholar. Buscador académico

---

**Ciencia Política** é uma revista semestral criada e publicada, desde o ano 2006, pelo Departamento de Ciências Políticas da Universidade Nacional da Colômbia, e sediada em Bogotá. A revista tem como objetivo principal publicar artigos originais e inéditos resultantes das pesquisas realizadas nas áreas da teoria política, das análises políticas, do governo e políticas públicas e das relações internacionais e globais. A revista publica artigos em espanhol, inglês, francês e português.

**Ciencia Política** pretende ser uma plataforma de comunicação para a comunidade nacional e internacional das ciências políticas e, por sua vez, ser um instrumento para catalisar o debate científico e político através da divulgação de trabalhos de pesquisa e de reflexão sobre questões relevantes para os âmbitos da América Latina e da Colômbia. **Ciencia Política** espera contribuir para a construção de uma cidadania mais informada, mais deliberativa, crítica e ativa.

A Revista **Ciencia Política** está voltada a estudantes da faculdade e de mestrado, professores e profissionais nacionais e internacionais que trabalham no âmbito da Ciência Política, em particular os profissionais das Ciências Sociais e Humanas em geral.

A revista tem as seguintes seções: **Introdução**, que apresenta e contextualiza o tema central em cada revista e salienta os aspectos mais relevantes de cada nova edição; **Tema Central**, aí é desenvolvido em profundidade um

tema previamente selecionado; **Outras pesquisas**, que inclui textos de diferentes temas e diretrizes; e **Resenha de livros**, dedicada à revisão de publicações recentes relevantes para o estudo da **Ciencia Política**.

**Ciencia Política** tem uma política de acesso aberto, por essa razão todos os conteúdos publicados podem ser visualizados gratuitamente na internet e baixados com fins acadêmicos e profissionais. O uso do conteúdo está sujeito à citação correta do artigo, do autor e do texto, e a reprodução está sujeita à consulta prévia do Conselho Editorial da publicação e de sua autorização.

**Ciencia Política** está incluída nos seguintes catálogos e bases de dados bibliográficos:

*Latindex*. Sistema Regional de Informação On-line para Revistas Científicas da América Latina, o Caribe, Espanha e Portugal

*Dialnet*. Difusão de Alertas na Rede (Universidade de La Rioja Espanha)

*CLASE*. Citações latino-americanas em Ciências Sociais e Humanidades

*REDIB*. Rede ibero-americana de inovação e conhecimento

*DOAJ*. *Directory of Open Access Journal*

*ProQuest*. *Databases, EBooks and Technology for Research*

*Actualidad Iberoamericana*. Índice internacionais publicados em castelhano

*Google Scholar*

---

**Ciencia Política** is a biannual journal created and published since 2006 by the Department of Political Science of the Universidad Nacional de Colombia, at Bogotá. The main objective of the journal is to publish original articles and unpublished research results in the Topic areas of political theory, political analysis, government and public policies as well as international and global relations. The magazine publishes articles in Spanish, English, French and Portuguese.

**Ciencia Política** aims to be a communication platform for the national and international political community and, in turn, an instrument to catalyze scientific and political debate by disseminating research and reflection on issues relevant to the Latin American and Colombian spheres. **Ciencia Política** thus hopes to contribute to conforming a more informed, more deliberative, more critical and active citizenship.

The **Ciencia Política** journal is intended for undergraduate and graduate students, professors and national and international professionals in the field of Political Science as well as Social Sciences and Humanities in general.

The magazine has the following sections: **Presentation**, which introduces and contextualizes the central theme of the issue and highlights the most relevant aspects of each new edition; **Central Theme**, in which a previously selected topic is widely developed; **Other researches**, including texts of different themes and orientations; And **Recensions**, dedicated to the review of recent publications relevant to the study of Political Science.

**Ciencia Política** has an open access policy, which is why all the content it publishes can be consulted for free on the internet and downloaded for academic and professional purposes. The use of its contents is conditioned to the correct citation of the article, the author or authors and the text, and its reproduction is subject to prior consultation with the Publishing Committee of the publication and its authorization.

**Ciencia Política** is included in the following catalogs and bibliographic bases:

*Latindex*. Regional Online Information System for Scientific Journals from Latin America, the Caribbean, Spain and Portugal

*Dialnet*. Dissemination of Alerts in the Network (University of La Rioja Spain)

*CLASS*. Latin American Quotations in Social Sciences and Humanities

*REDIB*. Ibero-American innovation and knowledge network

*DOAJ*. *Directory of Open Access Journal*

*ProQuest*. *Databases, EBooks and Technology for Research*

*Actualidad Iberoamericana*. International index of journals published in Spanish

*Google Scholar*. Advanced academic searching



El Equipo Editorial de la revista *Ciencia Política* publica este número en memoria del profesor Edgar Novoa Torres q.e.p.d, quien fue Director y miembro del Comité Editorial de esta publicación entre el 2014 y el 2016. Durante su dirección, apoyó labores fundamentales para mejorar la calidad académica de la revista y como miembro del Comité fue un atento participante en la gestión de este proyecto editorial. Extendemos un solidario saludo a su familia, colegas, amigos y demás allegados. Lamentamos profundamente su pronta partida.





## CONTENIDO

### Políticas públicas

#### Presentación

**André-Noël Roth** .. .. . 19-22

Análisis de la gestión de políticas y procesos burocráticos en la atención a las víctimas de la violencia en Colombia

**Jairo Rodríguez y Velmar Alzate** .. .. . 23-55

Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia

**Bairon Otálvaro** .. .. . 57-78

As mudanças nos instrumentos de políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no período de 1999 a 2010: uma visão a partir da trajetória recente dos indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação

**Ricardo Thielmann y Renata Lèbre La Rovere** .. .. . 79-113

El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia

**Carmen Jimena Holguín** .. .. . 115-147

Los territorios indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones ancestrales

**John Giraldo** .. .. . 149-173

El método narrativo para entender la trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales

**Jessica Lanza** . .. . 175-203

Desafíos de la gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Colombia

**Nicolás González** .. .. . 205-229

Otras investigaciones

Intervencionismo militar y cambio de régimen político: la relación entre  
conservadurismo y fuerzas armadas en la Argentina  
María Elina Zacarías .. .. . 233-264

Recensiones

Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford  
University Press, 352 pp.  
Natalia Sáenz .... 267-269

Uribe, M. (2013). *La Nación Vetada. Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá,  
D.C: Universidad Externado de Colombia, 343 pp.  
Juan Carlos Villamizar .. .. . 271-275

Normas para autores y autoras ... .. . 277-294

Ética y buenas prácticas editoriales .. .. . 295-305

January-June 2017. Vol. 12 - N°23  
Publicación semestral del Departamento de Ciencia  
Política de la Universidad Nacional de Colombia

## CONTENT

### Public policies

Presentation

**André-Noël Roth** .. .. . 19-22

Analysis of Policy Management and Bureaucratic Processes Caring for Victims  
of Colombia's Violence

**Jairo Rodríguez and Velmar Alzate** .. .. . 23-55

Qualitative Perspectives when Analyzing Social Policies in Colombia

**Bairon Otálvaro** .. .. . 57-78

Los cambios en los instrumentos de políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en el  
periodo 1999-2010: una visión de la trayectoria reciente de los indicadores de Ciencia,  
Tecnología e Innovación

**Ricardo Thielmann and Renata Lèbre La Rovere** .. .. . 79-113

Pierre Muller's Concept of Referencing Applied to some Forced Displacement Public Policy  
Instruments in Colombia

**Carmen Jimena Holguín** .. .. . 115-147

The Indigenous Territories in Colombia's Political Agenda: Battling between Ancestral  
Claims and State Aspirations

**John Giraldo** .. .. . 149-173

The Narrative Method to Understand the Trajectory and Functioning of Local  
Public Policies

**Jessica Lanza** . .. . 175-203

Challenges in Environmental Governance: An Approach to the Implications of Integrated  
Water Resource Management in Colombia

**Nicolás González** . .. . 205-229

Other Research

Military Interventionism and Changing a Political Regime: The Ties between Conservatism and Argentina's Armed Forces

**María Elina Zacarías** .. .. . 233-264

Recensions

Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press, 352 pp.

**Natalia Sáenz** .... 267-269

Uribe, M. (2013). *La Nación Vetada. Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia, 343 pp.

**Juan Carlos Villamizar** .. .. . 271-275

Rules for authors .. .. . 277-294

Ethics and editorial policy ... .. . 295-305

# Evaluadores y evaluadoras del número

**Marisol Raigosa**

Universidad de la Salle, Bogotá, Colombia

**Edwin Murillo**

Universidad Santiago de Cali, Cali, Colombia

**Jorge Iván Cuervo Restrepo**

Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

**Luis Bernardo Mejía**

Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia

**Maurizio Ali**

Université des Antilles – ESPE de la Martinique

**María Pia Martín**

Universidad de Chile, Santiago de Chile, Chile

**María Ceci Araujo**

Universidade Federal do Rio Grande do Sul UFRGS, Porto Alegre, Brasil

**Maria Cristina Piumbato**

Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), São Carlos, Brasil

**Carlos Wladimir Gómez**

Universidad del Valle, Cali, Colombia

**Edwin Tapia**

Escuela Superior de Administración Pública ESAP, Bogotá, Colombia

**Josefina Maldonado**

Universidad Autónoma del Estado de México, Estado de México, México

**Nalia Rochin Biderbost**

Biderbost, Boscán y Rochin, Salamanca, España

**Jean-Francois Jolly**

Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia

**Olga Lucia Zapata**

Universidad de Antioquia, Medellín, Colombia

**Carlos Enrique Guzmán**

Universidad del Norte, Barranquilla, Colombia

**Nelsón Cardozo**

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina

**Napoleón Saltos**

Univeridad Central del Ecuador, Quito, Ecuador

**Gustavo Wilches**

Colegio Mayor del Cauca, Popayán, Colombia

**Francisco Cortés**

Universidad Internacional de La Rioja, La Rioja, España

**Juan Bustos**

Universidad de Artes y Ciencias Sociales, Santiago, Chile

**Jorge Peláez Arango**

Universidad EAFIT, Medellín, Colombia

**Alberto Lettieri**

Universidad de Buenos Aires/Conicet, Buenos Aires, Argentina

**Jorge Battaglini**

Conicet/Universidad Torcuato Di Tella, Buenos Aires, Argentina

## En cubierta

**Fotografía de la instalación *Acción de duelo de Doris Salcedo*.** El 3 de julio de 2007, la Plaza de Bolívar de la ciudad de Bogotá, Colombia, se cubrió de cerca de 25.000 velas a eso de las 5:00 pm. Esta instalación finita, precisa y comunitaria, buscaba principalmente convocar a un duelo nacional en memoria de los 11 diputados del Valle del Cauca secuestrados y asesinados por las FARC. La instalación consistía en llamar voluntarios para ubicar velas de manera simétrica alrededor de toda la Plaza. El acto terminó yendo más lejos de su objetivo principal. La Plaza no solo se convirtió en un escenario de silencio y respeto por las víctimas que ha dejado el conflicto armado, sino que también se transformó en un espacio de reunión, colaboración y cooperación mutua. Con esta portada se busca resaltar precisamente estos últimos aspectos. Nuestro país atraviesa una situación que necesita del apoyo de la comunidad. Y acciones como estas no solo son un llamado momentáneo a la memoria de un evento específico, sino que es una invitación al trabajo en conjunto y al proyecto común.





***Políticas públicas***



# Presentación

**El tema de “las políticas públicas”** ha tomado en estos últimos tiempos una importancia sin precedentes tanto en el discurso político como en los debates académicos y, en particular, en la disciplina politológica. En mayo del 2016 el Grupo de Investigación en Análisis de Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP) de la Universidad Nacional de Colombia, organizó su 7º Coloquio Internacional sobre Políticas Públicas sobre el tema de los enfoques teóricos para el abordaje de las políticas públicas. En efecto, desde varios años la disciplina politológica ha ido proponiendo perspectivas teóricas y metodológicas alternativas al conocido modelo histórico del ciclo de política adosado a una perspectiva de racionalidad limitada. Existen ahora diversos enfoques que proponen estudiar las políticas públicas a partir de posturas más cognitivas, interpretativas y críticas y que, en lo metodológico, subrayan la importancia de los análisis cualitativos. El Coloquio invitaba a la comunidad interesada a que presentara sus reflexiones y trabajos relacionados con esa temática general en un contexto latinoamericano, que se encuentra aún demasiado anclado en las discusiones sobre las tradicionales etapas del ciclo de la política y la racionalidad de su proceso.

El evento contó con una amplia participación, tanto nacional como internacional, durante el cual se presentaron más de treinta ponencias. Una serie de ponencias con alto contenido teórico y conceptual fue seleccionada, revisada y reunida en un libro titulado *Análisis de políticas públicas: perspectivas pragmáticas, interpretativas, de redes y de innovación pública* (en prensa, 2017), que será publicado bajo los auspicios del Instituto UNIJUS de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Otra serie de ponencias ha sido seleccionada para ser publicada en el presente *dossier*. Para esta selección, se tomó en consideración su aporte en cuanto a presentación de resultados de investigación empírica desde una perspectiva de renovación teórica o conceptual y/o por su pertinencia temática.

Así, la primera ponencia, a cargo de Jairo Rodríguez y Velmar Alzate, muestra, desde una perspectiva de gestión por políticas, cómo las políticas de atención a los desplazados del conflicto colombiano “se ven más marcadas por el burocratismo dominante”. En el siguiente artículo, Bairon Otálvaro, nos señala cómo, desde perspectivas de análisis cuali-

tativos, es posible dar cuenta de “la compleja trama de problemas que abordan las políticas públicas”. Para ello, el autor toma como ejemplo empírico el caso de las políticas sociales en Colombia. Un tercer artículo incursiona en las políticas de ciencia y tecnología. El análisis realizado por Ricardo Thielmann y Renata Lèbre La Rovere, para el caso de Brasil, indica las dificultades que enfrentan este tipo de políticas, que pretenden fomentar el desarrollo y la innovación, cuando no logran integrar el sector empresarial a sus proyectos.

Por su parte, Carmen Jimena Holguín retoma el tema del desplazamiento forzado en Colombia para analizarlo desde dos ángulos complementarios: la perspectiva cognitiva del “referencial”, propuesta por Pierre Muller, y la perspectiva de género. Esta doble entrada permite a la autora mostrar de manera original los cambios y las continuidades en el abordaje de esta problemática en Colombia durante las últimas dos décadas. A continuación, John Giraldo, se interesa en el proceso de conformación de la agenda pública. En particular, busca verificar la validez del “modelo teórico de las corrientes múltiples propuesto entre otros por John Kingdon” en el caso de los territorios indígenas en Colombia. Su trabajo le permite alertar sobre los peligros de un uso demasiado rígido o estrecho de un modelo teórico no pensado para la complejidad de los escenarios latinoamericanos. En este caso, el autor propone complementar este modelo teórico con la perspectiva neoinstitucionalista para incluir en el proceso explicativo las “instituciones irregulares o ilegales”.

Interesada en la trayectoria de las políticas públicas en el municipio de La Paz (Bolivia), corresponde a Jessica Lanza comprobar la pertinencia del uso del análisis narrativo. Este método, a diferencia del método analítico, permite a la autora construir un relato como una “secuencia coherente” al interior de una experiencia. Como última pieza de este *dossier*, está el texto de Nicolás González en el que se aborda la gestión del recurso hídrico a partir del concepto de gobernanza, que está cada vez más en boga. El autor ofrece una útil presentación de este concepto para luego comprobar su pertinencia analítica en el caso de la gestión del recurso del agua en el Departamento de Antioquia (Colombia), lo que muestra, en particular, las deficiencias actuales de su gestión. Finalmente, y para cerrar esta introducción, vale la pena señalar la reseña realizada por Natalia Sáenz del libro de Franck Fischer *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. El reconocido autor germano presenta en este texto una dura crítica a las principales corrientes de análisis de las po-

líticas públicas, proponiendo reorientar esta actividad profesional hacia una perspectiva más democrática.

Esperamos haber podido, con las contribuciones reunidas aquí, dar cuenta de algunas evoluciones en la reflexión académica sobre políticas públicas en América latina. En cierto sentido, este *dossier* muestra la situación de este campo en nuestro continente y constituye una invitación a seguir apostándole a una renovación de los enfoques de análisis para dialogar con el conjunto de la comunidad científica interesada y activa en este importante campo de investigación.



### **André-Noël Roth Deubel**

Profesor asociado de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Coordinador Grupo de Investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP), de la misma institución. Coordinador GT Innovación y Políticas Públicas CLACSO (2016-19).



# Análisis de la gestión de políticas y procesos burocráticos en la atención a las víctimas de la violencia en Colombia

## *Analysis of Policy Management and Bureaucratic Processes Caring for Victims of Colombia's Violence*

**Jairo Rodríguez**

Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia

jairodri89@hotmail.com

**Velmar Alzate**

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

vdalzatep@unal.edu.co

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 16 de febrero de 2017

**DOI:** <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.62529>

### **Cómo citar este artículo:**

APA: Rodríguez, J. y Alzate, V. (2017). Análisis de la gestión de políticas y procesos burocráticos en la atención a las víctimas de la violencia en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 23-55.

MLA: Rodríguez, J. y Alzate, V. "Análisis de la gestión de políticas y procesos burocráticos en la atención a las víctimas de la violencia en Colombia". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 23-55.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

## Resumen

El propósito de este documento es analizar los procesos de atención a las víctimas de la violencia realizados por los gobiernos territoriales en el periodo 2011-2013. Como hipótesis de trabajo se establece que, entre el momento en que se formaliza la atención al desplazamiento como función de Estado (Ley 387 de 1997), y en el que este se integra al marco para la atención a las víctimas del conflicto (Ley 1448 de 2011), se desarrolla de manera independiente (o desarticulada, según el punto de vista) una serie de proyectos e iniciativas de corto plazo, ajustadas a los tiempos de los Planes de Desarrollo y agendas de cooperación, en donde se tiende a privilegiar la fijación de políticas y no la prestación de servicios directamente, sin intentar modificar modelos burocráticos afianzados y con baja adición de recursos financieros. Las entidades territoriales poco o nada modificaron sus esquemas de funcionamiento, lo que terminó en profundizar su crisis por bajas capacidades de respuesta a esta amplia problemática.

*Palabras clave: burocracia; descentralización; gestión; planos funcionales; políticas públicas*

## Abstract

The purpose of this document is to analyze the care processes for victims of violence as carried out by the territorial governments during the 2011 - 2013 period. As a working hypothesis, it is established that, between the time when the care to the displaced is formalized as a State mandate (Law 387 dated 1997), and the time in which it is integrated into the framework of caring for victims of conflict (Law 1448 dated 2011), a series of short-term projects and initiatives, adjusted to the times of the Development Plans and cooperation agendas, are developed in an independent (or disjointed, depending on the point of view) manner. There is a tendency to favor Policy-making and not service provision directly, without any attempt to modify entrenched bureaucratic models and while managing low budgets. The territorial entities modified their operating schemes little or nothing, which resulted in deepening their crisis, due to the low capabilities they have to respond to this widespread problem.

*Keywords: bureaucracy; decentralization; management; Functional plans; public policy*



## Introducción

Aproximadamente, 6,000.000 de colombianas y colombianos están, hoy en día, en situación de desplazamiento forzado por la violencia. Esta cifra convierte a este delito en una de las consecuencias humanitarias del conflicto armado más sensible para la sociedad colombiana en los últimos 30 años.<sup>1</sup>

Este hecho llevó a que se expidiera la Ley 387 de 1997, la cual fija como función de Estado la atención al desplazamiento forzado, lo que inició la configuración de un esquema institucional de respuesta: el denominado Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada por la Violencia —SNAIPDV<sup>2</sup>—.

Entre 1997 y 2011, se adelantó un proceso de configuración de los esquemas de respuesta y arreglos organizacionales y referenciales de política —imágenes del problema (Muller, 2006)—, a partir de los cuales las administraciones públicas, la nación y los territorios, diseñarían, implementarían, evaluarían y reportarían, las políticas que se despliegan para la atención al desplazamiento forzado. Sin embargo, el SNAIPDV no logró consolidar un enfoque sistémico o un esquema de gestión de coordinación *intra* e *inter*institucional, de manera que se permitiera el logro de sinergias entre los entes responsables y, además, se fijaran políticas que trascendieran el cambio de un gobierno a otro.

En efecto, si bien la Ley 387 fijaba una estructura de servicios articulada a fases de atención (prevención y protección, atención humanitaria de emergencia y estabilización y consolidación socioeconómica), en la práctica, no existían políticas permanentes pues cada gobierno (nacional o territorial) entre 1997 y 2011 re-definió los contenidos de las políticas para las personas desplazadas a partir de sus agendas o de la coyuntura fiscal.

Por lo anterior, se privilegió la atención mediante la figura del proyecto y el programa de inversión, los cuales son formas administrativas

---

1 Entre 1986 y 2013 han sido víctimas de desplazamiento forzado un total de 5.921.222 personas en el territorio Nacional (CODHES, 2013, p. 3). En el mundo, para el año 2013, la cifra de desplazamientos por motivos de conflictos armados fue de 51,200.000 millones (Acnur, 2014).

2 No se analizarán en este estudio aspectos relacionados con la atención de las acciones orientadas al establecimiento de la verdad y la recuperación de la memoria del proceso despojado, así como tampoco a las acciones jurídicas relacionadas con la justicia restaurativa. Ambos aspectos requieren estudios en profundidad, que desbordan el marco de este documento. Nos centraremos, entonces, en la atención humanitaria.

flexibles, que permiten a los gobernantes desarrollar rápidamente sus agendas, mostrar resultados de corto plazo (las metas de cobertura anuales), pero que no permiten estructurar servicios permanentes.

Las entidades públicas tendieron a responder con proyectos y programas de corto plazo al reto institucional del desplazamiento forzado, el cual, como problema crónico y estructural (siguiendo la argumentación de la Sentencia T-025, 2004), requería acciones de duración media y de largo plazo. Sin embargo las políticas dispuestas solo estaban vigentes durante el periodo de un gobierno, dado que se financian principalmente con los recursos de inversión de los planes de desarrollo los cuales, principalmente, son ejecutados por el programa del gobernante de turno.

En suma, el SNAIPDV tendió a privilegiar el uso de políticas de gestión<sup>3</sup> afines con el modelo denominado “Gobierno por políticas” (Harmon y Mayer, 1999). Bajo este enfoque, los gobiernos deben concentrarse en llevar el timón (fijar políticas) y no remar (prestar servicios directamente), lo cual lleva a realizar reformas administrativas que establecen unidades especializadas en implementar proyectos (Tapia, 2012). No obstante, las nuevas competencias que se fijan a los gobiernos territoriales no implican adición de recursos específicos para ellos.

En efecto, en desarrollo de los mandatos asignados por la leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008 y mediante lógicas de isomorfismo institucional<sup>4</sup> los gobiernos territoriales adoptan las estructuras administrativas que operan en la organización nacional del SNAIPDV, como los organismos intersectoriales denominados Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia —CNAIPDV— que, en los gobiernos territoriales, pasan a denominarse Comités Municipales, Distritales o Departamentales de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia. También, los gobiernos territoriales se encargan de la fijación de políticas de atención mediante planes sectoriales, los denominados

3 Las políticas de la gestión son reglas que orientan la organización y procesos de las administraciones pública. Por lo general no están articuladas entre sí, dado que responden a un enfoque ecléctico, donde el administrador o reformador escoge aquellas prescripciones afines con su agenda política y la coyuntura fiscal.

4 Dichas lógicas comprenden los procesos de reforma y cambio en el que instituciones públicas adoptan formas organizacionales propias de otro sector o de otra organización, por considerarlos exitosos (Dimaggio y Powell, 1999). En muchas ocasiones se ignoran otros factores que complejizan más allá de la estructura interna.

Planes Integrales Únicos —PIU—, que se adscriben a los recursos de inversión de los planes territoriales de desarrollo.

Aun así, en el plano de las finanzas, los PIU no contaban con más recursos que los que tenían asignados los entes territoriales para prestar los servicios transferidos por los procesos de descentralización en las décadas de los ochenta y noventa, por lo que el grueso de programas y proyectos que se logran ejecutar, son aquellos que se podían financiar con las fuentes de la Ley 715 de 2001 (Defensoría del Pueblo, 2013).

Lo anterior explica por qué la mayor parte del gasto en población desplazada se concentra en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por la Ley 715, mientras que, en campos de política propios de la estabilización socioeconómica como la vivienda y la generación de ingresos, no hay capacidad institucional ni finanzas para implementar políticas en relación con estos derechos. Puesto así, las iniciativas de gasto en estos campos, contenidas en planes de desarrollo territorial, tienen ejecuciones magras (como se verá en el siguiente apartado) y en particular, dependen de “calificar” en las convocatorias nacionales, es decir, no hay recursos regulares para adelantar un plan de restablecimiento sostenido en el tiempo.<sup>5</sup>

Por otra parte, en todos los niveles de gobierno es constante la adopción de referenciales de política pública centrados en denotar la gestión adelantada y no los resultados e impactos de los proyectos y programas en las personas atendidas, en términos del mejoramiento de las condiciones de vida o goce efectivo de derechos. Este goce deviene de la exigencia central de la Corte Constitucional en la Sentencia T-025 (2004), la cual establece la existencia de un Estado de Cosas Inconstitucional —ECI— en relación con las personas y comunidades en situación de desplazamiento forzado.

En resumen, entre el momento en que se institucionaliza<sup>6</sup> la atención al desplazamiento como función de Estado (Ley 387 de 1997) y su inte-

---

5 Esto no significa que se desconozca el peso que tiene, en la orientación de la gestión y los resultados en este campo, la llamada “voluntad política”, de la cual carecen algunas autoridades, ya sea por razones ideológicas o porque una serie de funcionarios de las administraciones territoriales hacen parte de las estructuras de grupos armados ilegales (recuérdese la llamada “Parapolítica”). Lo que se busca denotar es que hay factores de orden institucional que delimitan los resultados de la gestión.

6 En los últimos años, el estudio de la institucionalización como práctica de las administraciones públicas, ha sido objeto de análisis en el mundo académico. Grupos

gración a otro marco para la atención y reparación a la generalidad de las víctimas del conflicto armado (Ley 1448, 2011), los niveles de gobierno nacional, territorial, incluso las agencias internacionales que prestan servicios en materia de atención humanitaria y defensa de derechos, desarrollan de manera independiente (o desarticulada, según el punto de vista) una serie de proyectos e iniciativas de corto plazo, ajustadas a los tiempos de los planes de desarrollo y agendas de cooperación.

La figura del SNAIPDV no operó como un esquema que articulara los esfuerzos adelantados por las administraciones públicas y organizaciones no estatales. No pasó de ser un postulado legal y herramienta retórica para presentar informes al Congreso de la República y a la Corte Constitucional. No llegó a ser una realidad administrativa y financiera (Tapia, 2010).

Este trabajo, es el resultado de un proceso de investigación aprobado por la Facultad de Investigaciones de la ESAP. Se ha organizado en torno a tres grandes componentes: el primero, la Gestión por Políticas, expone uno de los referentes conceptuales y metodológicos centrales; el segundo, los planos funcionales, presenta un hallazgo del proceso investigativo en cuanto a la organización para la asignación de funciones; el tercero, describe las estructuras organizacionales para la atención al desplazamiento y hace énfasis en las formas de gestión entre sectores y niveles, y en la estructura financiera; y, por último, se presentan conclusiones.

## 1. La Gestión por Políticas

Como consecuencia de diferentes circunstancias que marcaron la crisis de los Estados de Bienestar, en los países centrales, y de los Estados “intervencionistas”, en los países periféricos, se abrió la puerta a nuevos modelos de intervención en los asuntos públicos y a nuevas maneras de concebirlos en términos del “modelo organizacional”, se adelantó la pla-

---

de autores vinculados a institutos de pensamiento, como Baixauli (2014), o Parra y Vargas (2012), se han ocupado de pensar estrategias para que la evaluación o la transparencia sea aprehendida en el entorno organizacional. La “institucionalización”, se entiende como la implantación de elementos institucionales, (incorporación de un conjunto de creencias, valores normativos y cognoscitivos sobre las estructuras, procesos y rutinas de funcionamiento, realizada por actores individuales), al interior de las organizaciones (Ramos, 2013, p. 6). A su vez, la institucionalización debe ser vista como un proceso complejo (Barrera, Rodríguez y Bedoya, 2007).

neación por programas y proyectos y se hizo énfasis en la evaluación de gestiones por resultados. Junto con esta apertura, una corriente de pensamiento fue tomando fuerza: el estudio de las denominadas políticas públicas. Esta corriente, comenzó a señalar la debilidad del planteamiento de la separación entre política y administración, para indicar que la acción pública tiene lugar por medio de políticas que tienen diferentes instancias y dinámicas de decisión, ejecución y evaluación.

Es en ese marco que surge la Gestión por Políticas, como un puente entre el análisis organizacional del enfoque tradicional (weberiano) y el análisis de políticas públicas. Así, frente al modelo tradicional de la organización por funciones del modelo burocrático, la Gestión por Políticas señala que la adopción e implementación, así como la evaluación de algunas políticas públicas, tiene un carácter transversal, que implica el rompimiento de ese modelo organizacional para dar lugar a unas formas trans-organizacionales y procedimentales que permitan crear una

[...] red de servicios y regulaciones que establece una política pública; esta red constituye el campo organizacional de intervención, en el seno de este se producen los debates, concepciones (referenciales) y decisiones que redefinen el problema a intervenir, las poblaciones, los dispositivos organizacionales y procedimentales, y en últimas, las valoraciones sobre los resultados de las intervenciones de las administraciones públicas y organizaciones no estatales. (Tapia, 2012, p. 104)

La Gestión por Políticas también implica que las entidades estatales se reajustan para dar cuenta de mandatos o políticas gubernamentales y sectoriales, por ende, la duración de los esquemas de organización, las formas de vinculación del personal y los procedimientos, están anclados al ciclo de los programas y proyectos que integran una política de gobierno, lo que configura las llamadas “organizaciones por políticas” (Tapia, 2012). Siguiendo a Tapia (2012), la gestión de una política pública y la construcción de su campo de intervención, permiten visualizar tres planos de análisis: el plano argumental, el plano organizacional y el plano funcional.

### El plano argumental de la política

Toda política pública, en su proceso de definición e implementación conlleva hacer la delimitación de su campo de intervención, lo cual significa poner en juego una serie de argumentos que faciliten la delimitación del problema y de la población a intervenir, así como de los

mecanismos por medio de los cuales se hará la intervención respectiva (Jaramillo, 2007).

Esa determinación de la forma y los límites de la intervención se hace en el escenario político e implica versiones y enfoques contrapuestos que van desde la propia concepción del Estado hasta la utilización de mecanismos de mercado, cuasi-mercado o de intervención directa estatal, con argumentos que tratan de mostrar desde valores sociales supremos (equidad, solidaridad, etc.) hasta argumentos de racionalidad jurídica (viabilidad legal) y económica (eficiencia y eficacia). Este plano argumental de la política, se resume en los referenciales<sup>7</sup> y las doctrinas administrativas.

El plano argumental, en consecuencia, genera, por medio de referenciales o doctrinas, los argumentos que señalan el problema a intervenir en términos de la política, la causalidad y las consecuencias del mismo, así como la estructuración de los campos organizacionales para la operación de los planes y programas que permiten la intervención y se relacionan con criterios de focalización, tiempo-espacio y poblaciones a intervenir.

### El plano organizacional de la política

El plano argumental tiene conexión directa con el plano organizacional mediante reglas que fijan regulaciones a los comportamientos individuales y organizacionales, tanto como a los servicios que debe producir una política. Se desarrollan, en este plano, diversas formas organizativas como son:

1. Los diseños organizaciones por políticas (diseños organizacionales establecidos para dar cuenta de aspectos de la política, por ejemplo un programa o un proyecto);
2. Los campos funcionales (segmentos de las organizaciones articulados a la gestión de un asunto que integra el problema al que apunta la política) y;
3. Los campos organizacionales (agrupación de campos funcionales, que dada su flexibilidad y su dispersión toman la forma de una red). (Tapia, 2012, pp. 113-114)

---

7 Los referenciales se entienden como: “El conjunto de argumentos con los cuales se construye la imagen o representación de la realidad o situación a intervenir. A partir de estas, las organizaciones y actores involucrados en la formulación/gestión/evaluación de una política van a organizar su percepción del problema y población(es) a intervenir, confrontar soluciones y definir propuestas de acción” (Tapia, 2012, pp. 108-109).

La organización por políticas se contrapone al modelo burocrático de organización por funciones y suponen una gestión por diferentes ámbitos: el de la provisión de las políticas, es decir quien las formula y las financia; el de la producción, es decir quien presta los servicios objeto de la política; y el del control, es decir quien regula y supervisa los servicios que se prestan. Sobresale dentro de esta concepción el hecho de que en la producción de los servicios objeto de la política, se dan diferentes mecanismos como la ejecución por medio de operadores privados, agencias estatales especializadas y la gestión por proyectos.

### El plano procesal de la política

En este plano nos referimos a las Políticas de Gestión. En términos de Barzelay:

Las políticas de gestión pública se definen aquí como la suma de las reglas institucionales que guían, compelen y motivan a la función pública en su conjunto. Las políticas de gestión pública pertenecen a categorías establecidas como planeamiento de gastos y gestión financiera, función pública y relaciones laborales, contratación, organización y métodos, y auditoría y evaluación. (Barzelay, 2003, p. 25)

A continuación, se presentan en detalle cada una de las categorías.

#### Política de planeamiento del gasto y función financiera

Esta política tiene que ver con la forma como se planea y asigna el gasto en las entidades públicas y se realiza la gestión financiera para la operacionalización de políticas públicas. En cuanto a la planeación y asignación del gasto, el modelo tradicional se plantea como esquema *incrementalista* que asigna con base en ejecuciones anteriores y proyecciones de inflación, mientras que, en el nuevo modelo, se hace la asignación con base en resultados (presupuesto por resultados), por lo que este se acerca más al enfoque por políticas.

#### Política de función pública y relaciones laborales

Corresponden a las directrices que regulan las relaciones entre las organizaciones públicas estatales y los recursos humanos a su servicio. Toca con todo el ciclo de gestión de los servidores públicos, desde su vinculación hasta su desvinculación pasando por su formación, estímulo, evaluación, etc. En el paradigma tradicional, estas políticas se orientan a la conformación de los sistemas de carrera administrativa

para cualquiera de los organismos y ramas del Estado, pero en el nuevo contexto apuntan a la flexibilidad laboral tanto en las formas de vinculación (plantas temporales, a medio tiempo o tiempo parcial) como al empleo de formas asociativas o terciarización de servicios (*outsourcing*).

### Política de contratación

Se refiere al conjunto de reglas que regulan los procesos de compra y transferencia de servicios e insumos para el normal funcionamiento de la entidad. En la versión tradicional predominaban los rituales y las formalizaciones antes que la eficacia o la eficiencia en las adquisiciones. En este sentido eran más relevantes los procesos contractuales detallados, que garantizaran o al menos dieran la impresión de neutralidad, transparencia y libre concurrencia, que los resultados finales del proceso. En esta lógica, el menor precio, se consideraba como un criterio básico de contratación. En la versión moderna, la eficacia y la eficiencia adquieren mayor relevancia.

### Política de organización y métodos

Consisten en el conjunto de lineamientos a partir de los cuales se establecen los diseños organizacionales de las burocracias. En este campo se encuentran doctrinas administrativas que apunta a temas como: 1. Tamaño de la organización; 2. Grado de inclusión de las unidades para la prestación de un servicio; 3. Ordenación/articulación de las unidades internas para el desarrollo de la función o política y; 4. Uniformidad de las unidades (Hood y Jackson, 1997, pp. 145-146).

Alrededor de estos campos de reglas se estructura el funcionamiento de las organizaciones en el marco de los procesos de implementación de políticas públicas. En cierta medida, una organización puede ser entendida como campos de reglas, porque mediante estos los individuos orientan su accionar y fijan las expectativas de comportamiento de los otros, lo cual permite la coordinación de la acción interna y la acción hacia las otras organizaciones con las cuales interactúa.

### Política de auditoría y evaluación

Son las reglas que orientan los procesos de auditoría y evaluación de la gestión y el desempeño de los funcionarios y contratistas que prestan servicios en las entidades públicas. En el modelo tradicional, las principales políticas se orientan al control financiero: la ejecución de los recursos financieros y su estricto apego al presupuesto aprobado en términos



de planes y programas. Las nuevas políticas se orientan, por su parte, a la auditoría de resultados y de procesos.

Vista la conceptualización de la gestión por políticas y su imbricación con las políticas de la gestión, ahora se pondrá atención a sus planos funcionales, su interrelación con la estructura organizacional y su aplicación al caso en estudio.

## **2. Planos funcionales de la política: elementos para su lectura**

El objeto de este apartado es presentar la conceptualización de la noción de “campo funcional” y su importancia para la lectura de la estructura organizacional. En este mismo sentido, se presentan los principales campos<sup>8</sup> y subcampos que surgieron con ocasión de la relación de las funciones en el marco de la política de atención de víctimas por los gobiernos territoriales.

El campo funcional de estado, es definido entonces como “el conjunto de funciones que posibilitan y precisan la intervención de estado, mediante diversos dispositivos en un ámbito intervenido específico” (Lozano, 2007b, p. 32). Ahora bien, es pertinente cuestionar ¿cuáles son los componentes de dicho campo?

El campo funcional de estado se estructura a partir de la existencia de un

[...] plano funcional organizacional de estado, en el cual convergen todas las entidades y órganos que desempeñan un rol asignado en el marco del ámbito de intervención (las víctimas para el caso de estudio), este plano es construido con base en las funciones generales de las organizaciones y las específicas de sus unidades. (Lozano, 2007a, p. 33)

Es claro entonces que el ámbito supera el concepto de sector jurídico-administrativo, ya que las funciones programáticas (asignadas en los actos administrativos y jurídicos de creación de las organizaciones de estado) y aquellas que surgen con ocasión de la ley y los documentos prospectivos, van más allá de un mismo sector.

En consecuencia, para la identificación del plano funcional de la atención de víctimas, se inició con la caracterización del plano ma-

---

8 Los planteamientos de función y campo son abordados por Lozano (2007a) en el marco de los planteamientos de los sociólogos alemanes Renate Mayntz y Niklas Luhmann.

cro-organizacional de todas aquellas que tienen competencia (ya sea por asignación legal o administrativa, o porque sus actos de creación así se lo ordenan) en la prestación de servicios, la financiación, el control, las relaciones intergubernamentales e intraorganizacionales (coordinación, concurrencia y subsidiariedad), el apoyo jurídico entre otros; orientados a la política de atención humanitaria por los gobiernos territoriales.

## Planos funcionales de la política

A continuación, se conforman con base en la Constitución Política colombiana, la ley (387, 1997; 1190, 2008; 1448, 2011) y los decretos reglamentarios (250, 2005; 4800, 2011), los campos funcionales (son tres centrales), los subcampos que devienen de los anteriores, los campos transversales (aquellos que se repiten en diferentes campos funcionales); y los campos puente de la política de atención a las víctimas (que permiten dar tránsito entre niveles).

### Campos funcionales

Se encontraron tres grandes campos en el cual convergen todas las entidades y órganos que desempeñan un rol asignado en el marco del ámbito de intervención.

#### **Campo 1: Prevención**

En el marco del análisis de la política pública de atención de víctimas, se comprende la prevención de acuerdo con el numeral 4.1 del artículo 2 del Decreto 250 de 2005, como las acciones

[...] que forman parte del conjunto de esfuerzos para enfrentar la problemática del desplazamiento forzado por la violencia, están dirigidas a impedir el impacto de la violencia en las poblaciones donde existe el riesgo de ocurrencia de eventos de desplazamiento o a mitigar los efectos adversos a aquellas personas que se encuentran afectadas por esta situación. (Decreto 250, 2005, art. 2, num. 4.1)

Otro de los lugares de conceptualización de la prevención, vienen a partir del Decreto 4800 de 2011, que trae a su vez dos nociones que amplían el espectro. De esta forma, en el artículo 193, establece que:

El estado tiene la obligación de adoptar medidas para evitar la ocurrencia de violaciones de Derechos Humanos e Infracciones al Derecho Internacional Humanitario, y a neutralizar o a superar las causas y circunstancias que generan riesgo en el marco del conflicto armado interno, y la generación de imaginarios sociales de solución pacífica de conflictos.

De otra parte, la Prevención Temprana se entiende orientada a identificar las causas que generan las violaciones en los términos del artículo 3º de la Ley 1448 de 2011, y adoptar medidas para evitar su ocurrencia.

La Prevención Urgente tiene lugar en el momento en el que, ante la inminencia de una violación, se adoptan acciones, planes y programas orientados a desactivar las amenazas contra los mencionados derechos para mitigar los efectos de su ocurrencia. (Decreto 4800, 2011, art. 193)

Se puede observar que existen algunas diferencias con respecto a la noción inicial de prevención. Por un lado, el Decreto 250 basa dicho concepto en dos campos: impedir el impacto sobre poblaciones con riesgo latente y mitigar los efectos que este puede traer. Por otra parte, el Decreto 4800 de 2011, acudiendo al Derecho Internacional, establece más específicamente el riesgo y lo sitúa en la violación a los Derechos Humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario, es así como contempla también la neutralización y la superación de circunstancias de amenaza en el marco del conflicto armado.

### **Campo 2: Atención Humanitaria**

Es aquella que surge en el momento del desplazamiento y se establece para la garantía de los derechos y la subsistencia mínima de los afectados. Desde la normatividad vigente, existen tres tipologías de atención humanitaria: inmediata, de emergencia y de transición. El artículo 62 de la Ley 1448 de 2011, señala la Atención Inmediata, como la

[...] entregada a aquellas personas que manifiestan haber sido desplazadas y que se encuentran en situación de vulnerabilidad acentuada y requieren de albergue temporal y asistencia alimentaria. Esta ayuda será proporcionada por la entidad territorial de nivel municipal receptora de la población en situación de desplazamiento. (Ley 1448, 2011, art. 62)

En segundo lugar, la Atención Humanitaria de Emergencia, es conceptualizada a partir de lo planteado en el numeral 5.2 del artículo 2 del Decreto 250 de 2005, comprendida como

[...] el conjunto de acciones encaminadas a socorrer, asistir y proteger a la población desplazada en el momento inmediatamente posterior al evento de desplazamiento y a atender sus necesidades de alimentación, aseo personal, manejo de abastecimientos, utensilios de cocina, atención médica y psicológica, transporte de emergencia y alojamiento transitorio en condiciones dignas. (Decreto 250, 2005, art. 2, num. 5.2)

La Ley 1448 de 2011, señala que el derecho a la atención humanitaria de emergencia, se adquiere una vez expedido el acto administrativo que incluye a la víctima en el Registro Único de Víctimas.

Por último, la Atención Humanitaria de Transición, tiene como una de sus principales características la ausencia de elementos para subsistencia mínima, pero sin la gravedad y urgencia que amerita la segunda atención. En esta medida, el artículo 65 de la ley 1448 de 2011 la define como:

Es la ayuda humanitaria que se entrega a la población en situación de Desplazamiento incluida en el Registro Único de Víctimas que aún no cuenta con los elementos necesarios para su subsistencia mínima, pero cuya situación, a la luz de la valoración hecha por la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, no presenta las características de gravedad y urgencia que los haría destinatarios de la Atención Humanitaria de Emergencia. (Ley 1448, 2011, art. 65)

### **Campo 3: asistencia**

En el marco de este campo funcional, se busca lograr el restablecimiento de derechos de las víctimas en el marco de la intervención política, económica, social y fiscal. El campo de asistencia comprende lo que en un marco general se denomina política social<sup>9</sup>, esto es: educación, salud, saneamiento básico y agua potable, alimentación y vivienda. De forma taxativa, el artículo 49 de ley 1448 de 2011 define la asistencia como

[...] el conjunto integrado de medidas, programas y recursos de orden político, económico, social, fiscal, entre otros, a cargo del Estado, orientado a restablecer la vigencia efectiva de los derechos de las víctimas, brindarles condiciones para llevar una vida digna y garantizar su incorporación a la vida social, económica y política. (Ley 1448, 2011, art. 49)

Dentro de las medidas de asistencia que contempla la Ley 1448 de 2011 está la ayuda humanitaria por desplazamiento forzado, la cual brinda las medidas de asistencia en tres fases: 1. inmediata (a cargo de la alcaldía), a partir del momento en que la víctima informa del hecho y es incluida en el Registro Único de Víctimas (RUV); 2. de emergencia (le corres-

---

9 En términos de Uprimny y Sanchez, no es igual una política de reparación a una política social. La primera puede no contener aspectos de justicia distributiva, su centro es la justicia restaurativa; la segunda sí debe hacerlo (Uprimny y Sanchez, 2010).

ponde a la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas —UARIV—), luego de la inclusión en el RUV, en caso de gravedad y urgencia por parte de la víctima; 3. de transición, “aplicable a personas cuya situación de vulnerabilidad no reviste la gravedad y urgencia de la fase de emergencia” (Gobierno Nacional de Colombia, 2014, p. 46).

**Campos transversales**

Posterior a la determinación de los campos que estructuran una serie de funciones, se procede a establecer los grupos de funciones que aluden a un mismo tema y que se ubican en un mismo lugar. De esta forma, se tiene que los campos transversales son todos aquellos que se encuentran en varios campos funcionales a la vez, que aluden a diferentes unidades organizacionales en diversas entidades y organismos.

**Campo transversal 1: atención**

Con base en el artículo 49 de la ley 1448 de 2011, se entiende por atención, “la acción de dar información, orientación y acompañamiento jurídico y psicosocial a la víctima, con miras a facilitar el acceso y cualificar el ejercicio de los derechos a la verdad, justicia y reparación”.

**Campo transversal 2: ejecución y financiación**

Es el conjunto de actividades que recaen sobre una organización del Estado o sobre particulares, en las que se da cuenta de la realización y/o asignación de recursos. Este campo transversal, es configurado con ocasión de la diferenciación de las funciones de atención, y, a manera de ilustración, agrupa las siguientes funciones:

**Tabla 1.** Funciones del campo transversal de ejecución y financiación

Decreto 250, 2005, art. 2	Ley 1190, 2008, art. 2, Parágrafo 1, 6	Ley 1148, 2011, art. 47, Parágrafo 1
Incluir en sus presupuestos los recursos que les permitan dar respuesta a la atención humanitaria de emergencia.	Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que, en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.	Prestar el alojamiento y alimentación transitoria en condiciones dignas y de manera inmediata a la violación de los derechos o en el momento en que las autoridades tengan conocimiento de esta.

*Nota:* Elaboración propia, con base en el Decreto 250 (2005) y las leyes 1190 (2008) y 1148 (2011).

**Campo transversal 3: restablecimiento y garantía de derechos**

Cuando los derechos han sido vulnerados por un hecho punible, la mayoría de las medidas están orientadas a contribuir a que las víctimas sobrelleven su sufrimiento, cesen los efectos producidos por el delito y procuren la vuelta a un estado anterior. El concepto de restablecimiento no ha sido acotado completamente, pero sí se reconocen sus efectos desde las prácticas penales de la Fiscalía General de la Nación. En el artículo 2, numeral 6, del acto legislativo 03 de 2002 que modifica el artículo 250 de la Constitución Política de Colombia, se establece que es deber de aquella entidad: “Solicitar ante el juez de conocimiento las medidas judiciales necesarias para la asistencia a las víctimas, lo mismo que *disponer el restablecimiento del derecho y la reparación integral a los afectados con el delito*” (énfasis añadido).

**Campo transversal 4: diseño y desarrollo de mecanismos**

Comprende las acciones orientadas a la formulación de planes, programas, proyectos y estrategias en general para el seguimiento, monitoreo y/o evaluación de una situación específica. Agrupa, entre otras, las siguientes funciones:

**Tabla 2.** Ejemplo de funciones del campo transversal de ejecución y financiación

Ley 387, 1997, art. 14 Parágrafo	Ley 1190, 2008, art 2 Parágrafo 1, 6	Ley 387 1997, art. 7
Concertar la convocatoria de los Consejos de Seguridad, cuando existan razones fundadas para presumir que se presentará un desplazamiento forzado.	Diseñar e implementar planes y programas con enfoques diferenciales dirigidos a las personas que, en situación de desplazamiento, sean sujetos de especial protección constitucional o que se encuentren en mayor grado de vulnerabilidad.	Prevenir los procesos embrionarios de desplazamiento proponiendo mecanismos alternativos de solución de conflictos.

*Nota:* Elaboración propia con base en el Decreto 250/2005 y las leyes 1190 (2008) y 1448 (2011).

Vistos los campos, las funciones y los transversales de la política, es posible analizar los esquemas organizacionales dispuestos para la implementación de la política.

### **3. Estructuras organizacionales para la atención al desplazamiento**

#### **Estructura organizacional dispuesta para la atención al desplazamiento forzado en los entes municipales (2004-2011)**

En la atención a la población desplazada, convergen una diversidad de entidades públicas, provenientes de diversos sectores administrativos (salud, educación, vivienda, trabajo, agricultura, entre otros), así como organizaciones no estatales (Organizaciones No Gubernamentales, ONG) y agencias de cooperación internacional. Esta diversidad, genera que no exista un único referente desde el cual las personas, familias y comunidades en riesgo y situación de desplazamiento, estructuren sus estrategias de mejoramiento para las condiciones adversas, en términos de protección y restablecimiento de sus derechos.

Cada uno de los actores organizacionales manejan lógicas de acción, marcos normativos, reglas de financiación y criterios de acceso a las ofertas de los programas y proyectos, lo que configura una abigarrada telaraña de modelos de organización (desconcentrados/descentralizados) y referenciales de política pública (asistencia social/atención a emergencias naturales/cuasimercados para acceso a recursos de inversión nacional, entre otros) que operan de manera simultánea.

#### **Estructuras organizacionales dispuestas para la gestión de las políticas de atención al desplazamiento**

En el nivel municipal convergen dos tipos de lógicas de organización: por un lado, está la organización que surge de la Ley 387 de 1997, el SNAIPDV, el cual como estructura<sup>10</sup> multisectorial y multinivel, implica que las administraciones públicas nacionales, departamentales y municipales ejecuten proyectos y programas de inversión en el ámbito municipal y regional, con cargo a los recursos de inversión contenidos en sus planes de desarrollo.

---

10 Se entiende por estructura, el conjunto de relaciones “relativamente” estables del orden financiero, procedimental y organizacional al interior de las organizaciones e integrantes.

Por otro lado, está la estructura descentralizada de los sectores administrativos que ha sido transferida a los municipios por los procesos de descentralización acaecidos entre las décadas de los ochenta y noventa, y que se financian en la actualidad por la Ley 715 de 2001. El gráfico 1, ilustra las diferentes estructuras o campos organizacionales que intervienen en la atención al desplazamiento forzado en lo territorial.

### **Esquema 1: gestión multisectorial y multinivel: SNAIPDV**

A partir de la Ley 387 de 1997, el SNAIPDV adopta una organización de tipo multisectorial, la cual opera mediante proyectos de inversión. En efecto, en lo organizativo se establecen comités multisectoriales en cada nivel de gobierno (nación, departamento, distrito y municipio), cuyo objetivo era la coordinación de la gestión de las entidades concurrentes por mandato de la Ley 387 en la atención al desplazamiento y el diseño de programas y criterios de acceso.

Como se observa en el gráfico 1, en el nivel nacional se encuentra el Consejo Nacional de Atención Integral a la Población desplazada —CNAIPDV—, el cual es

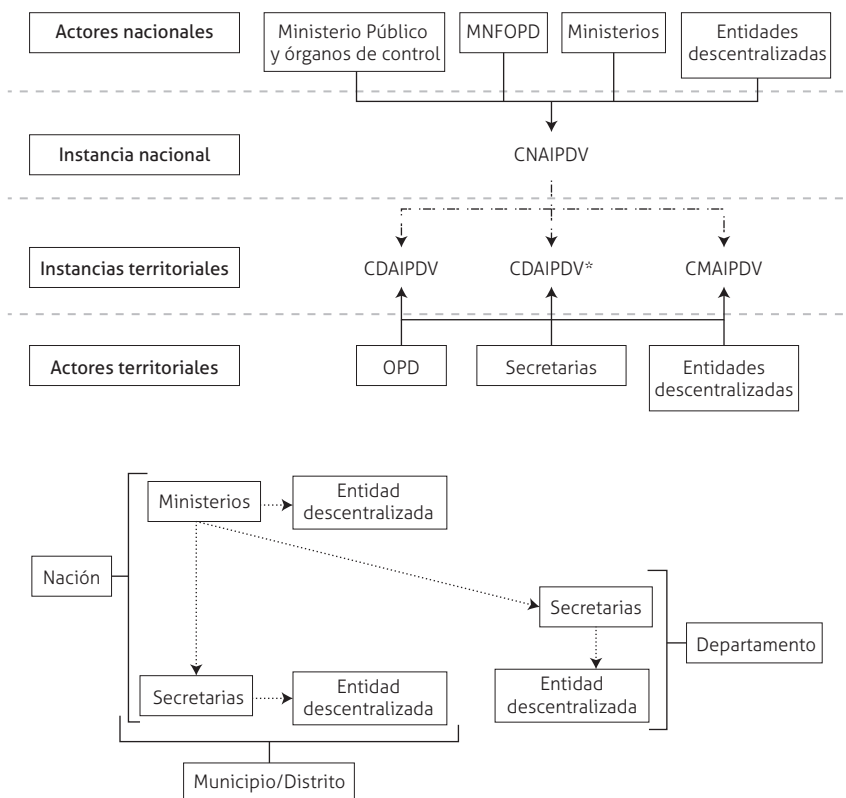
[...] órgano consultivo y asesor, encargado de formular la política y garantizar la asignación presupuestal de los programas que las entidades responsables del funcionamiento del Sistema Nacional de atención integral a la población desplazada por la violencia, tienen a su cargo. (Ley 387, 1997, art. 6)

Estaba integrado por: un delegado del Presidente de la República (quien lo debía presidir), el Consejero Presidencial para los Desplazados, el Ministro del Interior, el Ministro de Hacienda y Crédito Público, el Ministro de Defensa Nacional, el Ministro de Salud, el Ministro de Agricultura y Desarrollo Rural, el Ministro de Desarrollo Económico, el Director del Departamento Nacional de Planeación, el Defensor del Pueblo, el Consejero Presidencial para los Derechos Humanos, el Consejero Presidencial para la Política Social, o quien haga sus veces, el Gerente de la Red de Solidaridad Social<sup>11</sup> o quien haga sus veces, y el Alto Comisionado para la Paz, o quien haga sus veces.

11 Progresivamente, la Red de Solidaridad Social —RSS— asumirá las funciones de atención a la población desplazada, en un primer momento en relación con la Atención Humanitaria de Emergencia y el manejo centralizado del Registro Único de Población desplazada —RUPD—. En 2005, bajo el gobierno Uribe, pasa a denominarse Agencia Presidencial para la Acción Social y la Cooperación Internacional



## Gráfico 1. Campos organizacionales para la atención al desplazamiento forzado (2004-2011)



**Gráfico 1.** Muestra el conjunto de organizaciones, instancias y actores de Estado en el nivel nacional y territorial; sector central, descentralizado y órganos de control con funciones asignadas en el campo de la atención a las víctimas de desplazamiento forzado en Colombia. CNAIPDV: Consejo Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada, CDAIPDV\*: Comité Distrital de Atención Integral a la Población Desplazada, CDAIPDV: Comité Departamental de Atención Integral a la Población Desplazada, CMAIPDV: Comité Municipal de Atención Integral a la Población Desplazada, OPD: Organización de Población Desplazada, MNFOPD: Mesa Nacional de Fortalecimiento de Organizaciones de Población Desplazada, Órganos de Control: Procuraduría General

—Acción Social—, en ese momento, programas de asistencia social como Familias en Acción asume el manejo de la reconstrucción de municipios afectados por la violencia, el fomento a los planes de retorno, entre otras iniciativas. Esta entidad desaparece en 2010 para dar origen a la Unidad para la Atención y reparación Integral a las Víctimas —UARIV— y al Departamento para la Prosperidad Social —DPS—.

de la Nación-Defensoría del Pueblo-Contraloría General de la República. Línea a rayas y puntos: ejecución de programas de atención, según la distribución de competencias que fija la Ley 387 de 1997 y el Decreto 250 de 2005, línea punteada: relación de coordinación bajo concurrencia complementariedad y subsidiariedad de cada nivel de gobierno (descentralización). Tomado de: Tapia (2010).

En el plano territorial, se establecen los comités departamentales, municipales y distritales de Atención Integral a la Población Desplazada y en ellos, en un ejemplo de isomorfismo institucional, se replica la estructura del CNAIPDV. Por ende, en estos comités, convergen las secretarías de despacho y entidades descentralizadas, ordenadas sectorialmente (salud, educación, etc.) para la coordinación, fijación de directivas de política y socialización de la oferta del nivel nacional.

En cuanto a la estructura de servicios que se tramitan en estos espacios, como se mencionó previamente, los entes de gobierno anclaron una parte de la estructura administrativa para las fases de atención, en particular la Atención Humanitaria de Emergencia y la Estabilización Socioeconómica, a proyectos y programas de inversión contenidos en los planes de desarrollo. Esto generó que los énfasis, contenidos y duración de las estructuras de servicios, dispuestos bajo programas y proyectos, dependieran de las partidas y prioridades que cada gobierno incluyera en su plan de desarrollo.

Se utilizaban dos modelos de organización, por un lado, los proyectos se realizaban mediante estructuras flexibles y temporales adscritas a las entidades, los denominados “grupos”; por el otro, se recurría a la subcontratación de ONGs operadoras o la delegación mediante convenios interadministrativos con agencias internacionales. En consecuencia, no se fijó una estructura permanente de gestión, pues el personal responsable era temporal, adscrito al proyecto o programa, por lo que sus honorarios se cargan al presupuesto de inversión y se sujetan a la entrega de los productos o servicios del proyecto.

### **Esquema 2: organización sectorial. Gestión de servicios mediante descentralización**

A partir de la descentralización político-administrativa, de mediados de los ochenta, se entregó a los entes territoriales una serie de funciones y recursos para la provisión de servicios sociales. Bajo esta lógica de prestación territorial de servicios sociales organizados sectorialmente (salud, educación, saneamiento básico y agua potable, cultura, deporte, entre otros), los gobiernos municipales han desarrollado una estructura permanente que se expresa en secretarías de despacho y entidades descentralizadas (establecimiento públicos, empresas industriales y comer-

ciales del Estado, unidades administrativas especiales con o sin personería jurídica, entre otras formas organizativas que establece la Ley 489 de 1998).

Estas unidades prestan servicios financiados con los recursos regulares que cada año y, predeciblemente, el municipio recibe sus propios ingresos por concepto de participación en los ingresos corrientes de la Nación, que regula la Ley 715 de 2001, lo cual les permite fijar una planta de personal más o menos estable en el tiempo sin que se interrumpa o modifique con cada cambio de titular de gobierno.

La gestión descentralizada, por otra parte, está sumamente reglada, dado que para cada sector existen normas constitucionales y leyes específicas, así como pronunciamientos jurisprudenciales y desarrollos reglamentarios que determinan las competencias territoriales de la nación en cada sector. Esto implica, en el caso de la atención a la población desplazada, que la oferta disponible en los campos descentralizados presenta limitaciones para re-ajustarse a las particularidades de estas poblaciones, aunque les garantiza un acceso permanente y no sujeto a los dispositivos de focalización del gasto que operan en la oferta de servicios gestionada por programas y proyectos.

### **Esquema 3: competencias municipales ante eventos de desplazamiento**

A partir de las leyes de víctimas y sus decretos reglamentarios, expedidas a partir de 1997 a 2012, así como los Conpes 3400 y el Decreto 250 de 2005 (adoptados para cumplir con las órdenes de la Corte Constitucional con ocasión de la Sentencia T-025 de 2004 y sus Autos de seguimiento), se perfilan las siguientes competencias para los gobiernos territoriales, en particular, y para las autoridades municipales:

- En Prevención y Protección, les corresponde activar la mesa territorial de prevención y protección (Decreto 250, 2005) y fijar un plan de prevención, esto último en desarrollo del Decreto 4100 y 4912 de 2011.
- Prestar la Atención Humanitaria Inmediata y adelantar el censo ante desplazamientos masivos (Ley 1448, 2011, arts. 15, 48, 173, 174).
- En Estabilización y Consolidación Socioeconómica, les compete impulsar diagnósticos sobre goce efectivo/exclusión de derechos, e incluir en el PIU,<sup>12</sup> los proyectos y servicios que permiten desarro-

12 A partir del 2012, el PIU fue incorporado a los Planes de Acción Territoriales —PAT— por el Decreto 790 de 2012. En este sentido, se mantiene la tendencia de gestión en atención a desplazados, ahora, ampliado el universo de víctimas, las políticas se an-

llar los planes de retorno (Decreto 250, 2005; Autos 116, 2008; 383, 2010 y Ley 1190, 2008), así como el acceso a los servicios de salud y educación y habilitar lotes con servicios para los proyectos de vivienda de interés social y prioritario (Decreto 4800, 2011).

- Diseño y aplicación de los PIU, según la Ley 1190 de 2008, Autos 007 de 2009 y la Ley 383 de 2010. A partir de 2012, bajo la Ley 1448 el PIU se convierte en un componente del PAT, el cual debe estar en concordancia con el Plan Municipal de Desarrollo.

No obstante, el anterior marco de competencias no implicó el giro de recursos adicionales a los establecidos en las leyes de descentralización (Ley 60, 1993 y Ley 715, a partir de 2001), lo cual ha limitado la oferta de servicios y programas para la población desplazada.

Como consecuencia del proceso descentralizador, estas entidades deben prestar servicios básicos a la ciudadanía, lo que implica que el logro de metas de cobertura, calidad y continuidad, por poner algunas, dependen de la gestión realizada por las administraciones departamentales y municipales. De esta forma, a pesar del incremento a lo largo de los años de los recursos del Sistema General de Participaciones (SGP), este volumen de recursos no se compadece con los resultados alcanzados. Así, el análisis demuestra que

[...] entre más pequeño es el municipio en términos de población y área (mayor categoría) sus posibilidades de generar ingresos propios son menores; como consecuencia de bases económicas poco dinámicas, lo cual también incide en su capacidad de apalancar crédito y de formular proyectos. (Conpes 3765, 2013)

Esta baja capacidad se traduce en que

El desempeño territorial, en particular en materia de competencias sectoriales, se encuentra por debajo del potencial, considerando la magnitud de los recursos disponibles, lo que conduce a que, en contravía de los objetivos del proceso de descentralización, una población importante del país no vea aún sus necesidades satisfechas. (Conpes 3765, 2013)

Lo anterior está enmarcado en la situación en la el fortalecimiento de las organizaciones ha atendido a unos núcleos específicos asociados a la gestión administrativa (Alzate, 2014), y la institucionalización de una

---

clan mediante un plan sectorial a la agenda del gobernante de turno, expresada en el Plan de desarrollo.

política, está asociada al nivel del compromiso del gobierno y no del Estado. Esto explica las limitaciones institucionales a las que se enfrentan los gobiernos territoriales para la operación de los esquemas de atención del SNAIPDV y los sectoriales descentralizados.

### **Estructura financiera y su efecto en la oferta municipal para la población en situación de desplazamiento**

Según la Federación de municipios, el 95% de los municipios pertenece a las categorías 3, 4, 5 y 6; por otra parte, la UARIV establece que el 39% de la población desplazada se ubica en los municipios más pobres, es decir, los de categorías 5 y 6. Este dato hace visible las profundas limitaciones a las que se enfrentan las autoridades municipales para ejecutar el marco de responsabilidades asignadas para la población desplazada:

[...] al hacer un cruce entre la clasificación municipal que determina la Ley 617 de 2000 y los datos más recientes de recepción de población víctima del desplazamiento forzado, se observa que el 39% de la población víctima de este delito se encuentra en los municipios de categoría 5 y 6, el 29% se encuentra en municipios de categoría especial y el resto es decir el 32% se encuentra en las restantes categorías municipales. Esto refleja que hay una presión más fuerte sobre los municipios o distritos con mayores recursos y población (68% de incidencia) pero proporcionalmente una presión importante sobre municipios con menores recursos. (UARIV, 2013)

En este orden de ideas, a continuación se aborda la estructura financiera dispuesta para la gestión municipal en la atención a la población desplazada.

#### **Recursos disponibles por los gobiernos territoriales**

Con la Sentencia T-025 de 2004, los gobiernos territoriales se vieron obligados a asignar recursos para la atención al desplazamiento, esto se fijó mediante una serie de cambios normativos originados desde el gobierno nacional que generó la obligación de fijar una asignación en inversión (Conpes 3400, 2005) con las correspondientes partidas presupuestales anuales (Ley 1190 de 2008). Esto parece indicar que se establece que la no gestión territorial de políticas en la materia, es producto de falta de “voluntad” que, desde instancias nacionales como el Gobierno Nacional y el Congreso de la República, se recuerda e impulsa la “obligación” territorial.

Sin embargo, el desarrollo normativo no fija nuevas fuentes de recursos, lo cual explica por qué los gobiernos territoriales tienden a incluir programas y proyectos para la atención a la población desplazada dentro del grueso de la población beneficiaria de la política social que financian con los recursos del SGP, normalizados mediante la Ley 715 de 2001, que es en realidad la única fuente de recursos de inversión social con la que cuentan los entes territoriales.

**Tabla 3.** Estructura financiera que soporta la atención al desplazamiento por los gobiernos territoriales (2011)

Fuente de financiación	Presupuesto definitivo		Compromisos presupuestales	
	\$ miles	%	\$ miles	%
Aportes, transferencias y cofinanciación nacional.	37,053.092	4,5	31,446.661	4,8
Aportes, transferencias y cofinanciación departamental (exclusivo municipios).	13,974.626	1,7	9,462.829	1,4
Crédito interno y externo.	2,083.190	0,3	1,567.134	0,2
Fondo Nacional de Regalías.	2.640.215	0,3	640.215	0,4
FOSYGA y ETESA.	71,536.564	8,6	48,891.934	7,4
Ingresos corrientes con destinación específica (recursos propios).	123,573.802	14,9	110,283.509	16,7
Ingresos corrientes de libre destinación-exclusivo departamentos	495.439	0,1	495.217	0,1
Ingresos corrientes de libre destinación (excepto el 42% de libre destinación para municipios categorías 4,5 y 6) (exclusivo municipios).	67,740.019	8,2	58,778.214	8,9
Otras fuentes diferentes a las registradas en las filas anteriores.	45,253.369	5,4	24,636.895	3,7
Regalías y compensaciones (incluye impuesto de transporte de oleoductos y gaseoductos).	41,482.270	5,0	34,65.782	5,2
El SGP incluye el 42% de libre destinación, municipios de categorías 4,5 y 6	424,600.59	51,1	337,990.055	51,2
Total general	830,433.182,2	100,0	660,358.447,5	100,0

*Nota:* Adaptado de Comisión de Seguimiento y Monitoreo de la Ley de Víctimas (2012, p. 153).

Como se deduce de los datos de la Comisión de Seguimiento, las tres principales fuentes del gasto territorial en población desplazada, tomando como eje los recursos efectivamente comprometidos, son: Sistema General de Participaciones con el 51,2%; se destaca, los Recursos propios de libre destinación: 16,7% y en tercer lugar están las regalías y compensaciones que corresponde al 5,2% del gasto total.

En detalle frente a la estructura financiera se puede inferir:

1. Al agregar los recursos del SGP, regalías y compensaciones, Fondo Nacional de Regalías, FOSYGA y ETESA se obtiene que el 64,2% del gasto se soporta en transferencias nacionales que se ejecutan territorialmente. Por ende, el nivel de discrecionalidad de los gobiernos regionales para fijar los usos de esos recursos es reducido, dado que son fuentes regladas desde el nivel nacional.
2. El esfuerzo presupuestal territorial asciende al 25,7%, que corresponde a la sumatoria de las siguientes fuentes de financiación: ingresos corrientes con destinación específica (recursos propios), ingresos corrientes de libre destinación-exclusivo departamentos e ingresos corrientes de libre destinación (excepto el 42% de libre destinación para municipios categorías 4,5 y 6) exclusivo municipios.

En suma, esta estructura genera una serie de sesgos en la atención, por ejemplo, el predominio de plantas de personal por contratos a término fijo, adscritos a los recursos de los proyectos, así como el predominio de referenciales de política pública que asumen la atención al desplazamiento como una derivación de las políticas sociales, ejecutadas de manera descentralizada y no como una política de derechos humanos (Rodríguez y Alzate, 2015).

### **Oferta municipal de servicios para la población en situación de desplazamiento**

Al prestar la atención a la población desplazada en el nivel de los gobiernos territoriales, principalmente soportada en recursos del SGP, la oferta de servicios tiende a concentrarse en aquellos sectores que se financian por esta vía: educación, salud y saneamiento básico. Sin embargo, supeditar la oferta social para desplazados a los esquemas del SGP tiene sus puntos a favor y en contra, estos son:

#### **A favor: financiamiento sostenible**

Los recursos del SGP son garantía de sostenibilidad financiera más allá de las programaciones de inversión establecidas en los planes nacio-

nales de desarrollo, lo que permite que los municipios certificados puedan desarrollar capacidades administrativas en estos campos.

En efecto, las administraciones municipales presentan los mejores desarrollos de capacidad en salud, educación y en coberturas de agua potable y saneamiento básico, y esto puede originarse en la disposición regular de recursos, así como la “relativa” permanencia de las normas sectoriales que regulan su prestación.<sup>13</sup>

Esta relativa permanencia normativa explica la creación de acumulados de experticia que da cuenta, en gran parte, de la regularidad/estabilidad en la gestión de políticas en estos campos por los gobiernos territoriales. Esto último, no deja de lado la existencia de fuertes controversias a cerca de los resultados y referenciales sobre los que descansan estos campos de políticas.

Por otra parte, por ser transferencia automática, el SGP no está condicionado a las prioridades y coyunturas de los gobernantes de turno, por lo que, incluso, en caso de rotación de los alcaldes o los secretarios de despacho, el servicio no se detiene, es decir, estos campos devienen en “función de Estado”, debido a que están desconectados en gran parte de la estabilidad/inestabilidad gubernamental y en, particular, de los ciclos electorales.

### **En contra: rigidez institucional de la oferta de programas**

Los componentes de atención que se financian con SGP deben responder a los criterios sectoriales que fija el ministerio del ramo respectivo (Salud, Educación, Vivienda, Ciudad y Territorio), desde el nivel nacional. En consecuencia, como se expresó en el gráfico 1, cada servicio tiene su lógica sectorial propia y el ámbito territorial tiene un rol de ejecutor.

En consecuencia, los gobiernos municipales, sus ciudadanos y en particular, los desplazados a partir de Organizaciones de Población Desplazada —OPD— (Decreto 250, 2005), Organizaciones de Víctimas —OV— y Organizaciones Defensoras de los Derechos de las Víctimas

---

13 Las leyes sectoriales que regulan de manera central el acceso a la salud (Ley 100, 1993), educación (Ley 115, 1994) y agua potable (Ley 142, 1994), no han recibido a la fecha cambios significativos, dado que se han emitido normas (leyes, decretos) que las reforman en pequeños aspectos, pero no en sus enfoques fundamentales de organización y gestión.



—ODV— (Ley 1448, 2011), no tienen la facultad de incidir en los contenidos locales de los servicios en los campos financiados con el SGP.<sup>14</sup>

Pese a la insistencia por la vía de la jurisprudencia de Corte Constitucional (Sentencia T-025; Autos 007, 008, 2009; 219, 2011 que reiteran la persistencia del ECI y la Ley 383 de 2010), hasta el momento previo de la emisión de la Ley 1448, no se habían logrado cambios en las lógicas de financiamiento territorial y por ende, no había sido posible la configuración de condiciones para superar el enfoque de gestión por políticas.

## Conclusiones

La gestión de las políticas de atención al desplazamiento por parte de los gobiernos municipales, en desarrollo de los mandatos que se les asignan por las leyes 387 de 1997 y 1190 de 2008, adoptan modelos similares de organización y funcionamiento. Se encuentra, sin embargo, ante el caso de gestión de una política, que trasciende los sectores tradicionales de manejo de políticas públicas. La política de atención de víctimas tiene un doble carácter: de una parte, el transversal, puesto que la atención a las víctimas no puede ser maniobrada ni resuelta por un solo ente o entidad pública, y, de otra parte, el intergubernamental, pues a ella deben confluir instituciones del orden nacional, departamental y municipal, aún sin contar con otros actores nacionales (ONG) o internacionales (agencias de cooperación y otros).

Se ha mostrado cómo esa convergencia de entidades y órganos permite señalar tres campos de intervención: el de la prevención, el de la atención humanitaria y el de la asistencia; los cuales son cruzados por otros campos, los transversales, que son la atención, ejecución y financiación, restablecimiento y garantía de derechos, y diseño y desarrollo de mecanismos. En todos ellos se juegan argumentos que señalan el problema a intervenir en términos de la política, la causalidad y las consecuencias del mismo, así como la estructuración de los planes y programas que permiten la intervención sobre las poblaciones sujeto de la política.

---

14 No obstante, aunque el anterior diagnóstico era conocido desde inicios de la década pasada, los desarrollos legales han estado centrados en re-afirmar la competencia territorial.

Por su parte, las estructuras organizacionales dan cuenta de la forma en la que se asumen esos campos funcionales y las respectivas convergencias para la atención a las víctimas. En particular se han señalado tres esquemas de gestión: el multisectorial y multinivel desde el SNAIPDV; el de la organización sectorial propia de la política social; y, el de las “nuevas” competencias que recaen en las entidades territoriales municipales.

Las estructuras administrativas que operan en la organización nacional del SNAIPDV, tienden a replicarse por los gobiernos territoriales, mostrando su visión isomórfica (Dimaggio y Powell, 1999), con el agravante que en el plano de las finanzas no contaban con recursos adicionales a los que tenían asignados para prestar los servicios transferidos por los procesos de descentralización de las décadas de los ochenta y noventa. Por lo que el grueso de programas y proyectos que se ejecutan son aquellos que se pueden financiar con las fuentes de la Ley 715 de 2001.

En segundo lugar, las debilidades institucionales han puesto de manifiesto que los esquemas de concurrencia, subsidiariedad y complementariedad, entre niveles de gobierno, poco o nada han funcionado y esto es particularmente grave en el caso de los departamentos y los municipios. Los departamentos, como entidades intermedias, no han jugado el papel de catalizadores ni dinamizadores tanto de la implementación de la política como del fortalecimiento de las entidades territoriales que lo conforman. Así, las responsabilidades han caído principalmente sobre los entes municipales, y aunque una parte importante de las víctimas se ha desplazado a ciudades intermedias y grandes, el problema central se encuentra en los municipios expulsores y demás de categorías inferiores (5 y 6) pues son los que, en condiciones de restitución de derechos, van a tener que afrontar las labores de reconstrucción de tejido social. Ya se dijo, que son estas, precisamente, las de menor desarrollo relativo y de mayores falencias en capacidades institucionales.

Lo anterior explica por qué la mayor parte del gasto en población desplazada se concentra en los campos de salud y educación, que son sectores cubiertos por la Ley 715, mientras en campos de política propios de la estabilización socioeconómica (como la vivienda y la generación de ingresos), no hay capacidad institucional ni finanzas para implementar políticas. Este hecho reduce la discrecionalidad de los gobiernos territoriales para fijar políticas diferenciales por lo que el grueso de la oferta local para la población desplazada, son derivaciones o componentes de las políticas nacionales. En consecuencia, las instancias de participación social, como los Comités Municipales de Atención Integral a la pobla-

ción Desplazada, son más espacios de información de la oferta nacional que lugares de toma de decisiones.<sup>15</sup>

La revisión de documentos de gobierno, como el decreto reglamentario de la Ley 387, el Decreto 2569 de 2000, y el Decreto 250 de 2005, así como los informes del Sistema Nacional de Atención a la Población Desplazada —SNARIV— de los años 2003 a 2005, hacen visible la tendencia cargar el financiamiento de la atención al desplazamiento a recursos de inversión (programas y proyectos). La financiación de problemas crónicos con recursos temporales como los de los planes de desarrollo, genera asimetrías de respuesta. Se entroniza la “cultura del proyecto” como el referente dominante en la organización administrativa de todos los niveles; sin embargo, hay dos sectores administrativos donde, al estar cargada la atención a recursos permanentes, como los originados en la Ley 715 de 2001, se han logrado mayores desarrollos y capacidad institucional.

En conclusión, siguen predominando las formas “institucionalizadas” (Barrera et al., 2007) de manejo de asuntos públicos, donde los nuevos mecanismos e instancias se ven enfrentados a las restricciones institucionales propias de lo vigente. La gestión por políticas, que es lo que representa la política de atención a las víctimas del conflicto, se ve menguada por las cortapisas existentes a lo multisectorial (mecanismos de coordinación horizontal) y lo intergubernamental (mecanismos de coordinación vertical), lo que hace que se sigan empleando los mecanismos organizacionales y financieros establecidos para el manejo de los temas recurrentes, frente a un tema que tiene unas características completamente distintas.<sup>16</sup> Por eso, lo que comenzó como una gestión por políticas, se convirtió en una aplicación de políticas de gestión, que intenta, por medio del manejo del gasto, nuevas formas de vinculación de personal, contratación, organización y evaluación para atacar las restricciones del modelo burocrático.

---

15 En síntesis: esta decisión fue tomada con base en una serie de disyuntivas, dónde de acuerdo con Guerrero, “el problema radica en que el proceso de gobierno se sigue concibiendo sobre la base tradicional de cadena de decisiones, cuyo procedimiento es la elección entre alternativas” (1999, p. 463).

16 Siguiendo a Uprimny y Sánchez (2010), hay una diferencia importante entre la política social y los programas de reparación. Tal como se observan las cosas, se ha confundido lo uno con lo otro. Es decir, pareciera que la política de atención a víctimas es la política social.

En este sentido, las políticas de atención al desplazamiento se ven más marcadas por el burocratismo dominante que por una gestión integral de políticas que se oriente más allá de la simple atención Humanitaria de Emergencia y la Estabilización Socioeconómica. Todo esto debe conllevar a un replanteamiento de las políticas de atención en un contexto denominado “posconflicto”.



## Reconocimientos

Este documento es producto de dos fases de investigación, en el marco de igual número de proyectos, financiados por la Facultad de Investigaciones de la Escuela Superior de Administración Pública: en el primero, realizado durante el año 2014, se analizaron los procesos territoriales en la política pública de atención a las víctimas; y, en el segundo, que comprende el año 2015, se estudió la institucionalización de dicha política tomando como punto de estudio el nivel nacional. Los autores manifiestan su agradecimiento con el docente y servidor de la Defensoría del Pueblo, Edwin Manuel Tapia, por sus aportes conceptuales y metodológicos.



## Jairo Enrique Rodríguez Hernández

Administrador Público, Economista y Magíster en Economía. Integrante del Grupo organizaciones, gestión y políticas públicas, REDES.



## Velmar David Alzate Pérez

Administrador Público (ESAP). Estudiante de la maestría en Estudios Sociales de la Ciencia en la Universidad Nacional de Colombia.

## Referencias

- Acnur. (2014). *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2014*. Recuperado de <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072>
- Alzate, V. (2014). *Documento de informe: institucionalización de políticas de gestión*. Recuperado de [https://www.academia.edu/30793499/Documento\\_de\\_informe\\_institucionalizaci%C3%B3n\\_de\\_pol%C3%ADticas\\_de\\_gesti%C3%B3n](https://www.academia.edu/30793499/Documento_de_informe_institucionalizaci%C3%B3n_de_pol%C3%ADticas_de_gesti%C3%B3n)

- Baixauli, M. (27 de enero de 2014). La institucionalización de la evaluación de políticas públicas. *Máster Oficial en Gestión de los Recursos Humanos y del Empleo. Curso Académico 2013-2014*. Bilbao: Universidad del País Vasco; Euskal Herriko Unibertsitatea.
- Barrera, E. L., Rodríguez, J., y Bedoya, J. (2007). *Creando las bases conceptuales para un análisis institucional de los Ministerios en Colombia*. Bogotá: ESAP.
- Barzelay, M. (2003). *La nueva gestión pública. Un acercamiento a la investigación y al debate de las políticas*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- CODHES. (2013). *El desplazamiento forzado y la imperiosa necesidad de la paz*. Recuperado de [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2881\\_COI\\_Colombia\\_Informe\\_CODHES\\_2013.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/2881_COI_Colombia_Informe_CODHES_2013.pdf?view=1)
- Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Ley de Víctimas. (2012). *Primer informe de seguimiento a la Ley 1448 de 2011 de víctimas y restitución de tierras 2012* (Informe de seguimiento). Bogotá: Institucional.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. [Ley 387 de 1997]. DO: 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (23 de diciembre de 1993). Por la cual se crea el sistema de seguridad social integral y se dictan otras disposiciones. [Ley 100 de 1993]. DO: 41.148.
- Congreso de la República de Colombia. (11 de julio de 1994). Por la cual se establece el régimen de los servicios públicos domiciliarios y se dictan otras disposiciones. [Ley 142 de 1994]. DO: 41.433.
- Congreso de la República de Colombia. (8 de febrero de 1994). Por la cual se expide la ley general de educación. [Ley 115 de 1994]. DO: 41.214.
- Congreso de la República de Colombia. (21 de diciembre de 2001). Por la cual se dictan normas orgánicas en materia de recursos y competencias de conformidad con los artículos 151, 288, 356 y 357 (Acto Legislativo 01 de 2001) de la Constitución Política y se dictan otras disposiciones para organizar la prestación de los servicios de educación y salud, entre otros. [Ley 715 de 2001]. Recuperado de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098\\_archivo\\_pdf.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-86098_archivo_pdf.pdf)
- Congreso de la República de Colombia. (19 de diciembre de 2002). Por el cual se reforma la Constitución Nacional. [Acto legislativo 03 de 2002]. DO: 45.040.
- Congreso de la República de Colombia. (30 de abril de 2008). Por medio de la cual el Congreso de la República de Colombia declara el 2008 como el año de la promoción de los derechos de las personas desplazadas por la violencia y se dictan otras disposiciones. [Ley 1190 de 2008]. DO: 46.976.

- Congreso de la República de Colombia. (10 de julio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096.
- Corte Constitucional en Colombia, Sala Tercera de Revisión. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025 de 2004. [MP Manuel Cepeda].
- Defensoría del Pueblo. (2013). Análisis del proceso de formulación y ajuste de los Planes Integrales Únicos del periodo 2008-2011. En *Serie I. Seguimiento al cumplimiento a los Autos de la Sentencia T-025 de 2004*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Dimaggio, P. y Powell, W. (1999). Retorno a la jaula de hierro: el isomorfismo institucional y la racionalidad colectiva en los campos organizacionales. En P. Dimaggio y W. Powell (Comps.), *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional* (pp. 104-125). México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C; Universidad Autónoma del Estado de México; Fondo de Cultura Económica.
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. Conpes 3400 de 2005.
- Departamento Nacional de Planeación, DPN. Conpes 3765 de 2013.
- Guerrero, O. (1999). El análisis de implementación de políticas públicas. En C. Salazar (Ed.), *Las políticas públicas* (pp. 460-474). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Harmon, M., y Mayer, R. (1999). *Teoría de la organización para la administración pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica; Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Hood, C. y Jackson, M. (1997). *La argumentación administrativa*. México D.F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública.
- Jaramillo, J. (2007). La política pública sobre atención a población desplazada en Colombia. Emergencia, constitución y crisis de un campo de prácticas discursivas. *Tábula Rasa*, (6), 309-338. Recuperado de <http://www.revistatabularasa.org/numero-6/jaramillo.pdf>
- Lozano, A. (2007a). *Dispositivos de Publicación y referenciales de política pública. Caso: Parque Tercer Milenio*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Lozano, A. (2007b). El juego de las políticas públicas. Aspectos sobre diseño e implementación. *Fundamentos de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Parra, J. F., y Vargas, G. (2012). La institucionalización de las políticas de transparencia y rendición de cuentas en México: Lecciones y desafíos para el

- nuevo gobierno 2012-2018. *XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles* (pp. 385-391). Madrid: Trama.
- Presidente de la República de Colombia. (7 de febrero de 2005). Por el cual se expide el Plan Nacional para la Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia y se dictan otras disposiciones. [Decreto 250 de 2005]. DO: 45816.
- Presidente de la República de Colombia. (20 de diciembre de 2011). Por el cual se reglamenta la Ley 1448 de 2011 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 4800 de 2011]. DO: 48280.
- Presidente de la República de Colombia. (12 de diciembre de 2000). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2569 de 2000]. DO:44263.
- Ramos, C. (2013). *La institucionalización del gerente municipal como modelo de gestión en la administración pública de Texcoco* [Tesis de Maestría en Gobierno y Asuntos Públicos]. Universidad Autónoma del Estado Mexicano; Centro Universitario UAEM Texcoco, Texcoco, México.
- Rodriguez, J. y Alzate, V. (2015). La atención a las víctimas de la violencia por los gobiernos territoriales: entre la gestión de políticas y el burocratismo rampante. *Administración y Desarrollo*, 2(45), 224-238.
- Tapia, E. (2010). *Dinámicas institucionales en una política pública. El caso de la política de atención a la población desplazada por la violencia en el periodo 2004-2009* [Tesis de Maestría en Análisis de problemas políticos, económicos e internacionales contemporáneos, inédita]. Instituto de altos estudios para el desarrollo, Bogotá, Colombia.
- Tapia, E. (2012). Gestión por políticas. Análisis de los planos de acción en que se desenvuelve la implementación de una política pública. *Pensamiento Jurídico*, (34), 103-134.
- Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, UARIV. (2013). *Apoyo a entidades territoriales a través de la cofinanciación para la asistencia, atención y reparación integral a las víctimas del desplazamiento forzado a nivel nacional* (Informe de gestión). Bogotá: Departamento Nacional de Planeación, DPN. Recuperado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/20132012011000407.pdf>
- Uprimny, R. y Sánchez, N. (2010). Propuestas para una restitución de tierras transformadora. En C. Díaz (Ed.), *Tareas pendientes: propuestas para la formulación de políticas públicas de reparación en Colombia*. (pp. 193-268). Bogotá: Centro Internacional para la Justicia Transicional.





# Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia

## *Qualitative Perspectives when Analyzing Social Policies in Colombia*

**Bairon Otálvaro**

Universidad del Valle, Cali, Colombia

bairon.otalvaro@correounivalle.edu.co

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Fecha de recepción:** 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 5 de febrero de 2017

**DOI:** <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.62544>

### **Cómo citar este artículo:**

APA: Otálvaro, B. (2017). Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 57-78.

MLA: Otálvaro, B. "Miradas cualitativas para el análisis de políticas sociales en Colombia". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 57-78.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumen

El artículo presenta un análisis descriptivo de los procesos de implementación de las políticas sociales en Colombia en el periodo 2005-2015. Conceptualmente, se acude a las teorías de la justicia social y del bienestar para destacar la importancia de repensar los problemas relativos a la injusticia social y al debilitamiento de los regímenes del bienestar en sociedades caracterizadas por el aumento de la pobreza, las desigualdades sociales y la concentración de la riqueza en pocas manos. Se utiliza un enfoque cualitativo de abordaje para identificar los discursos y justificaciones que contribuyen a seleccionar las acciones o programas de implementación de una política social. El principal resultado de este documento, consiste en evidenciar la compleja trama de problemas y soluciones que abordan las políticas públicas, acciones que generan nuevas pautas, criterios y arreglos institucionales que mitigan o aplazan la solución de los problemas sociales.

*Palabras clave: desigualdad; inclusión; políticas públicas; sociedad*

### Abstract

The article presents a descriptive analysis of social policy implementation processes in Colombia during the 2005 - 2015 period. Conceptually, theories of social justice and welfare are used to highlight the importance of rethinking problems related to Social injustice and of weakening welfare regimes in societies characterized by increased poverty, social inequalities and the concentration of wealth in few hands. A qualitative approach is used to identify discourses and justifications that contribute to selecting actions or programs of social policy implementation. The main result of this document is to show the complex network of problems and solutions that address public policies, actions that generate new guidelines, criteria and institutional arrangements that mitigate or delay the solution of social problems.

*Keywords: inequality; inclusion; public policies; society*

## 1. Introducción

La pregunta central que orienta este documento tiene que ver con develar ¿cuáles son los supuestos teóricos que sustentan la implementación de las políticas de asistencia, protección e inclusión en Colombia? Para responder a este cuestionamiento, se presentan los principales conceptos y autores de referencia que trabajan en la producción de conocimiento especializado relativo a las políticas sociales en la región Latinoamericana. Uno de los principales problemas de los procesos de fundamentación y conceptualización de las políticas sociales, es la ausencia de una estructura teórica que oriente las investigaciones sociales en campo, por ello, se plantea la necesidad de renovar o repensar los marcos analíticos que están siendo utilizados para desarrollar conocimiento sistemático sobre aquellos contextos políticos, sociales, culturales, económicos, institucionales y ambientales, en los que están inmersos dichas políticas públicas, y al mismo tiempo, mejorar la capacidad de observar los conflictos, transformaciones y contradicciones del momento histórico en que se producen dichas políticas sociales (De Sena y Cena, 2014).

Bajo esta perspectiva, la política social puede ser caracterizada de múltiples maneras o enfoques: primero, como un campo exclusivo de intervención del Estado resultado de un modelo de desarrollo económico que se centra en medidas compensatorias o de ajuste, es decir, como acciones que se enfocan a generar políticas de tipo correctivas o reactivas a los problemas sociales (Bustelo, 2000; Estrada, 2004); segundo, como una acción pública que se orienta a la construcción de formas organizacionales y empresariales que mercantilizan la protección social de los ciudadanos frente a los riesgos y las vulnerabilidades del entorno (Lampis, 2011; Giraldo, 2013); y tercero, como políticas de inclusión social, estrategias orientadas al desarrollo progresivo de propuestas que incorporan el enfoque de los derechos humanos y las perspectivas de género, diversidad étnica y sexual, de construcción de paz y medio ambiental, y que al mismo tiempo procura la participación del Estado, el mercado y la sociedad (Sen, 2000).

Sin embargo, estos tipos de enfoques de política social han estado supeditados a órdenes globales en los que, *grosso modo*, aparecen nuevos jugadores, instituciones, y recursos, así como nuevas reglas y conflictos para las sociedades (Beck, 2004). Para este estudio en particular, se reconoce que la política social se construye en contextos nacionales, aunque

su diseño e implementación puede darse desde órdenes globales, nacionales y locales (Giraldo, 2013). A manera de síntesis del caso particular de América Latina, los principales cambios de la política social durante los inicios del siglo XXI consisten en lo siguiente:

- El impulso de reformas institucionales de corto plazo (orientadas desde el Consenso Washington) que vinculan al sector privado en la construcción de sistemas de seguridad social en salud, empleo, pensión y vivienda, lo que hace de estos derechos sociales un paquete de consumo de acuerdo con la capacidad adquisitiva de los ciudadanos.
- La consolidación de sistemas de protección orientados a la expansión de la asistencia social, mediante el desarrollo de programas de transferencia condicionada directa de recursos públicos a grupos poblacionales vulnerables. Lo que implica la puesta en marcha de políticas públicas orientadas a intervenir grandes problemas mediante acciones que buscan reducir los índices de pobreza e indigencia<sup>1</sup> con programas que se replican en países como Brasil (Bolsa Familia), Chile (Chile Solidario), México (Progres/ Pronasol/Oportunidades), Ecuador (Bono de Desarrollo), y Colombia (Familias en Acción), solo para citar algunos ejemplos (Barrientos, 2012; Yaschine, 2015).
- La generación de políticas públicas orientadas a enfrentar el aumento de las desigualdades sociales que padecen los ciudadanos en términos de ingreso, patrimonios y educación (Piketty, 2014). Para el caso colombiano en particular, la desigualdad es uno de los mayores problemas de la agenda política y social del país, un fenómeno asociado a la desigual distribución de la riqueza y el ingreso, lo que genera elevados niveles de pobreza, como lo informa el Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE), que reporta que la pobreza para el año 2015 en Colombia fue del 27,8, y la pobreza extrema del 7,9 (DANE, 2016).

---

1 Según el Informe de Panorama social de América Latina 2015, la tasa de pobreza para la región es 28,5% y de indigencia es del 11,8% de la población de la región, lo que evidencia la necesidad de persistir en la construcción de políticas públicas para enfrentar estos problemas sociales (CEPAL, 2016).

- Y la promoción de políticas de desarrollo humano y social, cuya relativa eficacia se debe a la imposibilidad de garantizar un bienestar individual y colectivo de los ciudadanos por parte del Estado, mediante acciones que promuevan en los ciudadanos las potencialidades, capacidades y no las carencias de los sujetos (Sen, 2009; Consuelo y Martínez, 2010).

En este sentido, lo que se observa es una relativa importancia de las políticas sociales como principal herramienta del Estado para solucionar los problemas estructurales relacionados con la pobreza, la exclusión social y la desigualdad social en Latinoamérica. Sin embargo, en la formulación e implementación de estas políticas sociales persiste la construcción de respuestas de corte asistencial, mediante la utilización de mecanismos de transferencia condicionada directa a familias en condición de pobreza, acciones que no logran mejoras significativas en la provisión pública de bienes y servicios para el bienestar de la población (Barrientos, 2012).

Las políticas sociales que se promueven en Latinoamérica, se basan en el impulso de sistemas de protección social que seleccionan a sus beneficiarios —clientes—, lo que genera el desmonte de derechos sociales, dado que no se garantizan condiciones de justicia social y bienestar material y simbólico al conjunto de la población con este tipo de medidas. Estas acciones impiden la consolidación de regímenes de protección social que resuelvan las injusticias y molestias sufridas durante décadas por parte de los ciudadanos latinoamericanos.

Un desafío parecido tiene Colombia en materia de política social, un país en donde los cambios generados por los efectos redistributivos de las políticas sociales en términos de asistencia, protección e inclusión social, no distan mucho de los de la región. En este contexto, las políticas sociales no logran transformaciones para una sociedad caracterizada por problemas de pobreza y desigualdad estructural, no forman una colectividad que genere oportunidades y capacidades que persigan el éxito de la justicia social y el bienestar, y no emprenden acciones que faciliten la actuación del Estado, el mercado y la sociedad frente a la multiplicidad de injusticias que viven los ciudadanos en su cotidianidad.

Por ello, lo que se desea problematizar en este documento son aquellas políticas sociales que han sido construidas para paliar las crisis sociales en Colombia, acciones públicas que muestran síntomas de perma-

nencia de problemas estructurales (pobreza y desigualdad) y de exclusión (étnica, poblacional, sexual y de género) con el uso de los enfoques de política social mencionados anteriormente. Ello constituye una compleja situación que plantea varios desafíos a los investigadores sociales interesados en estos temas dirigidos a:

- Cualificar los procesos de administración, gestión y modernización del Estado para mejorar la eficiencia de las políticas sociales.
- Reflexionar sobre los indicadores de calidad de vida y desarrollo humano más pertinentes para grupos y sectores poblacionales en riesgo y vulnerabilidad.
- Y la posibilidad de anticipar respuestas adecuadas a los problemas que demanda la ciudadanía por parte de la administración pública.

## 2. Enfoque metodológico utilizado

Esta investigación en particular se sitúa desde una perspectiva constructivista, en el entendido de que las realidades humanas son construidas socialmente (Berger y Luckmann, 1968). En tal sentido, el análisis de política pública que se propone aboga por la comprensión de los argumentos y las ideas presentes en la acción pública como una opción que facilita la construcción de nuevas miradas sobre las políticas públicas (Finlayson, 2007). También se propone el uso de las corrientes críticas (Latour, 2008), que puede ser una alternativa que contribuya a describir y analizar de manera comprensiva y argumentativa los problemas, alcances y posibilidades de la puesta en marcha de las políticas sociales. Las perspectivas críticas, ofrecen pistas para comprender los fenómenos sociales, especialmente los de la región latinoamericana con teorías y conceptualizaciones propias (De Sousa Santos, 2008).

Se utiliza el enfoque de análisis cualitativo para el estudio de las políticas sociales, como estrategia que permite la interpretación de las miradas, lecturas y símbolos de la realidad. Según Alonso (1998), este tipo de perspectivas permiten una aproximación a contextos y marcos conceptuales como se plantea en este caso de estudio. En efecto, utilizar este tipo de método facilita la organización, sistematización e interpretación de argumentos, hechos o hipótesis de un campo de conocimiento en permanente transformación como las políticas públicas y en especial las políticas sociales.

Los enfoques cualitativos en el análisis de políticas públicas tienen como característica dos elementos centrales: la generación de evidencias confiables y sistemáticas sobre procesos de formulación e implementación de políticas públicas que están cargados de valores, ideologías, intereses y posiciones políticas (Bracho, 2010); y la posibilidad de captar la realidad social a través de la argumentación, percepción y valoración que los sujetos hacen sobre las dinámicas políticas, sociales y culturales de una sociedad que se encuentra en permanente cambio y conflicto (Osorio, 2001; Majone, 2005).

Se aboga por un análisis cualitativo de política pública, para facilitar el entendimiento de los discursos, ideas y argumentos que sustentan las políticas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia. Por ello, las técnicas de recolección de información utilizadas en este estudio se apoyan en la teoría y práctica hermenéutica,<sup>2</sup> una alternativa teórica seleccionada para que los textos “hablen” durante el proceso de interpretación de la información recabada (Álvarez y Gayou, 2003). Se utiliza la técnica de revisión documental,<sup>3</sup> con el propósito de a) describir los argumentos que poseen los tomadores de decisión para imponer o señalar qué tipo de acción pública se realiza de acuerdo con las necesidades materiales y simbólicas de una población (Giraldo, 2013); b) para mostrar con evidencias y argumentos los cambios sociales, políticos, institucionales y económicos generados en estas políticas públicas sociales en las últimas décadas en Colombia; y c) con el objeto de promover miradas cualitativas que permitan estructurar los cursos de acción o intenciones de actuación de los gobernantes en el campo de la política social.

La matriz construida para el análisis de la información recabada se estructuró de la siguiente manera:

- 
- 2 La teoría y práctica hermenéutica facilita a los investigadores la interpretación de los textos y la comprensión de las conductas humanas, para este caso, se utiliza un enfoque dialógico como alternativa que permite reflexionar sobre los textos, como una introspección reveladora (Álvarez y Gayou, 2003).
  - 3 Puntualmente se revisan dos tipos de documentos: a) documentos institucionales producidos por organismos gubernamentales (documentos de dominio público y que reflejan de alguna manera una posición oficial); y b) bases de datos (libros y revistas especializadas), utilizados con el propósito de realizar un análisis retrospectivo de la política social en Colombia.

**Tabla 1.** Descripción de los enfoques de política social en Colombia.

Enfoque de política social	Supuestos teóricos de las políticas	Cambios sociales, políticos e institucionales generados
Asistencia	Políticas denominadas como paliativas, correctivas, reactivas y redistributivas.	Impulso y expansión de programas de asistencia social en órdenes globales y locales mediante transferencias condicionadas.
Protección	Políticas de protección orientadas a intervenir las contingencias y vulnerabilidades del entorno.	Desarrollo de sistemas de protección basados en la ampliación de bienes y servicios, prestados por el mercado a trabajadores formalizados.
Inclusión	Políticas que promueven la justicia social y el bienestar individual y colectivo.	Fortalecimiento del Estado y la sociedad para garantizar unas condiciones iniciales en donde los ciudadanos desarrollen sus capacidades, potencialidades y libertades (Sen, 2000; Corredor y Martínez, 2010).

*Nota:* Elaboración propia.

Con estas dimensiones esbozadas en la tabla 1, se intenta mostrar cómo la política social en Colombia muestra síntomas de permanencia y transformación en estos enfoques. En particular, el enfoque cualitativo contribuye al entendimiento de los discursos que están detrás de las políticas, es decir, ofrece pistas sobre ¿cuáles son esos discursos que sustentan la acción de los gobernantes?, también permite identificar ¿cuáles son las ideas y los valores que están detrás de esas políticas? y ¿cuáles son las experiencias que se desarrollan, desde el Estado, hacia la sociedad civil y el mercado para responder a las demandas sociales?

Lo planteado hasta el momento, es un camino que facilita el entendimiento de los discursos que sustentan la puesta en marcha de políticas públicas. Este método permite identificar cómo ciertos temas se adoptan como problemas públicos y por qué algunos de ellos ingresan o salen de la agenda gubernamental. Esto se logra mediante la definición de soluciones escogidas, o que contribuyen a convencer o legitimar las decisiones, o a seleccionar los problemas que afectan la implementación y evaluación de políticas (Merino y Cejudo, 2010).



### 3. Una aproximación conceptual de las políticas sociales en Colombia

Analizar las políticas sociales es un asunto de construcción de conocimiento, un arte, un método y una actividad científica<sup>4</sup> en la que participan investigadores sociales, gobernantes, empresarios y ciudadanos. Por ello, el análisis que se propone en este documento, se orienta a describir los cambios específicos de las políticas sociales de asistencia, protección e inclusión social en su proceso de implementación desde un enfoque cualitativo. Estas acciones se caracterizan por ser prescriptivas y normativas del papel del Estado en lo social, y por el considerable aumento de la participación de la familia y el mercado en el desarrollo de formas asistenciales como estrategia para resolver los problemas públicos (Giraldo, 2013).

Las principales bondades del análisis cualitativo propuesto en este documento, se sustentan en la descripción y reflexión de los discursos e ideas que soportan la puesta en marcha de las políticas sociales en este caso particular. Para ello, es necesario reflexionar sobre el significado de lo social en las políticas públicas. Según Donzelot (1984), la invención y declaratoria de hacer de lo social un objeto de intervención del Estado en occidente, surge como respuesta a las contradicciones presentes en una sociedad liberal que promueve el ideal republicano de la revolución francesa (sufragio universal, equidad y soberanía popular), con la presencia de sociedades caracterizadas por la existencia de fenómenos de pobreza, exclusión y desigualdad social de carácter estructural. Para Donzelot (1984), la cuestión social surge como el mayor indicador de la existencia de serios problemas en realidades concretas, situaciones que, a su vez, son una forma de ver el desencanto social y el temor hacia el Estado por parte de los ciudadanos (Giraldo, 2013).

Sin embargo, en los discursos emergentes de lo social, lo que se busca es la comprensión de la denominada “cuestión social” o las “problemáticas sociales complejas” (Carballeda, 2007, p. 2). Dicha complejidad implica un debate sobre los dispositivos de poder que están implícitos duran-

---

4 El análisis de política pública es una actividad científica, que facilita la descripción y reflexión de una política pública en particular, interrogando los problemas públicos, el origen, los contenidos de las políticas públicas, los intereses de los tomadores de decisiones y las consecuencias de dichas decisiones en términos de resultados e impactos (Roth, 2010).

te el diseño e implementación de políticas públicas, acciones públicas que construyen estrategias uniformes, preestablecidas y automáticas, a problemas que reclaman diversidad, reconocimiento y heterogeneidad. Según Carballada (2007), las diversas modalidades de intervención en “lo social” demuestran un proceso de transición en donde convive lo viejo con lo nuevo, lo local con lo global y el aumento de los espacios de incertidumbre institucional y ciudadana. Un ejemplo de lo anterior, se evidencia en la implementación de políticas sociales que promueven las nociones de capacidades, oportunidades y derechos de los sujetos, pero que, al mismo tiempo, impulsan lógicas institucionales que se aferran a viejas prácticas asistenciales y clientelares para dar respuesta a los problemas de los ciudadanos.

Para nutrir las miradas que avanzan en la conceptualización de las políticas sociales, se recurre a las teorías de la justicia, un referente teórico que facilita el entendimiento de los problemas relativos a las injusticias que viven los ciudadanos en numerosas situaciones de carácter individual y colectivo en la sociedad (Boltanski, 2000). Para autores como Boltanski, la noción de justicia hace referencia al principio de la igualdad, un valor que supone tomar en consideración la idea del bien común en las relaciones sociales tanto de carácter individual como colectivo.

Al profundizar sobre los referentes teóricos de la justicia y sobre las instituciones sociales que distribuyen deberes y derechos al interior de la sociedad, se destacan una diversidad de corrientes de pensamiento que han logrado sistematizar conocimientos sobre los principios de la justicia social y su concepto (Parijs, 1993). Para subrayar algunas de las principales corrientes de la teoría de la justicia, se menciona: la perspectiva liberal de la justicia, noción que se fundamenta en el impulso de un aparataje institucional que promueve y regula los comportamientos morales de los ciudadanos (Rawls, 1971); la corriente redistributiva de la justicia, que se caracteriza por el desarrollo de amplias garantías sociales prestadas por el Estado a determinados grupos poblacionales (Luhmann, 1997); la corriente de las realizaciones vitales de los sujetos en términos de oportunidades, capacidades y libertades, una tesis que se fundamenta en el logro de unos principios de justicia social, orientados a las realizaciones vitales de los sujetos en su diario vivir (Sen, 2009); y la corriente de los principios políticos y derechos básicos consagrados en un orden constitucional de carácter abstracto (Nussbaum, 2007). Estas corrientes teóricas, muestran una diversidad de matices y miradas sobre la complejidad de la justicia como principio y concepto,

una tradición filosófica y política que deja un legado en beneficio de la sociedad.

La perspectiva de justicia que se propone en este artículo, supone que los actores “emiten juicios sobre lo que es justo o injusto, conveniente o inconveniente en la sociedad” (Boltanski, 2000, p. 35), lo cual, implica espacios, actores, relaciones e instituciones en donde se dirimen dichas diferencias a través de múltiples sistemas de equivalencia. Planteada de esta manera, la definición de justicia puede ayudar a repensar tres problemas centrales de la justicia social (Nussbaum, 2007): a) desenmascarar los problemas no resueltos de las desigualdades estructurales del país en términos de pobreza y exclusión social; b) reflexionar sobre las injusticias que viven los ciudadanos ante la ausencia de sistemas de bienestar público, y c) mejorar el análisis de problemas urgentes que requieren ser modificados o superados.

También se usan las teorías del bienestar para comprender los problemas relativos al bienestar material y simbólico de los sujetos, un referente conceptual que facilita el entendimiento del declive de los tres pilares básicos (Estado, mercado y sociedad) del bienestar en una sociedad, no solamente en órdenes globales, sino en América Latina, y particularmente en Colombia.<sup>5</sup> En América Latina, los regímenes de bienestar se caracterizan por la asignación de recursos de tipo familiar, mercantil y públicos, que han sido recurrentemente criticados por su ausencia o insuficiencia para manejar las incertidumbres sociales en la región (Martínez, 2007).

El régimen de bienestar construido en Colombia, se caracteriza por el desarrollo de políticas públicas que poseen serias limitaciones en términos de “cobertura, gasto y resultados” (Martínez, 2007, p. 28). Por ello, conceptualizar y analizar las políticas sociales implica serios desafíos en términos políticos, sociales, económicos, administrativos e investigativos. Específicamente, para este estudio, se retoma la discusión conceptual de política social que plantea Maldonado:

la política social es una decisión política construida socialmente y, por tanto, resultado de una dinámica de procesos conflictivos o cooperativos entre demandas de distintos grupos y actores con diferentes intereses y valores acerca del deber ser de la sociedad. (2007, p. 60)

---

5 Un contexto en donde existe mucho por explorar en términos de la familiarización del Bienestar (Martínez, 2007) y en la perspectiva de identificar los avances y limitaciones que existen sobre este aspecto en la sociedad colombiana.

Sin embargo, lo que se observa en Colombia es la construcción de una política social formulada bajo la perspectiva de la escasez, las limitaciones y focalización del gasto social; una estrategia pública que intenta resolver los problemas estructurales como la pobreza y la vulnerabilidad social sin mayores resultados. Este enfoque de política social se caracteriza por el impulso de medidas administrativas orientadas bajo la lógica centro-periferia, por débiles procesos de deliberación pública y legitimidad política, y por serios obstáculos en la fase de implementación de las acciones, en términos de asegurar la garantía de los derechos consagrados en la Constitución Política de 1991 y de promover un modelo de política social de corte asistencial y paliativo bajo la lógica de mando control.

Otra perspectiva analítica construida para entender las políticas sociales contemporáneas, la plantea Giraldo (2013). Este investigador argumenta que los cambios en la intervención del Estado en lo social son ocasionados por el impulso de mecanismos de focalización y asistencia en el gasto social, factores que generan dependencia y fidelidad a una política clientelista (Giraldo, 2013); una política que aumenta los roles del mercado por la privatización de los sistemas de protección social que niegan los derechos sociales de los ciudadanos por considerarlos privilegios o mercancías. Bajo esta perspectiva neoliberal, los ciudadanos son sujetos aislados, que participan como beneficiarios o ejecutores de las acciones públicas.

Lo que se observa con las políticas de protección social en Colombia es que atraviesan por una profunda crisis institucional, económica y social evidenciada en el deterioro de los sistemas de salud y pensión del país. Este fenómeno se le atribuye a la persistencia de la pobreza y la vulnerabilidad de amplios grupos sociales y poblacionales, a los que se les aplicaron políticas de mercantilización y falta de financiación a sectores claves del bienestar, como el sector salud y de seguridad social. Este hecho, aumentó las dificultades de los ciudadanos para pensionarse en los regímenes de ahorro individual administrados en la actualidad por fondos públicos y privados (Le Bonniec, Rodríguez y Giraldo, 2005).

En síntesis, analizar los procesos de transformación de la política social en Colombia, requiere de estudios transdisciplinarios que aporten miradas integrales para la comprensión de los problemas que abordan este tipo de políticas públicas, como la pobreza, la exclusión social y la desigualdad. Estudiar las políticas sociales, implica repensar los problemas relativos a la injusticia social y al debilitamiento de los regímenes

del bienestar, lo que permite aportar algunas claves teóricas y empíricas para contener el deterioro de una sociedad empujada por la búsqueda de las riquezas sin ningún tipo de regulación y control (Piketty, 2014).

#### **4. Cambios sociales, políticos e institucionales de las políticas sociales en Colombia**

En este apartado se describen los cambios sociales, políticos e institucionales más significativos de las políticas sociales de asistencia, protección e inclusión social en Colombia. Un acercamiento preliminar permite destacar en primera instancia cómo a partir de la adopción de los paradigmas de la nueva gerencia pública (reducción del tamaño del Estado) y el asistencialismo público, se arrastró a la sociedad a procesos de mercantilización y clientelismo de los bienes y servicios públicos antes provistos por el Estado.

Durante la década de los noventa se impulsó la idea de que las políticas sociales eran derechos sociales provistos por el Estado o por particulares en Colombia. También se dio inicio a un proceso generalizado de reformas al sistema pensional, de flexibilización laboral, y de transferencia de competencias del nivel central al local, como alternativa para solucionar los problemas de educación y salud de los ciudadanos. Sin embargo, las políticas fueron orientadas a subordinar los problemas sociales a las exigencias del mercado y la competitividad internacional.

Esta década se caracterizó por la adopción de cambios institucionales producto de la reforma constitucional en el año 1991.<sup>6</sup> Con la Constitución de 1991, se estableció el carácter de Estado social de derecho, mediante la elevación a rango constitucional de los derechos sociales, políticos, económicos y culturales. No obstante, tal y como lo plantea Garay (2003), las principales contradicciones inherentes a la promesa de un Estado social de derecho consignadas en la Constitución de 1991, radican en la incapacidad de impulsar la preeminencia de lo público como lugar que incluye, agrupa y convoca a todos los ciudadanos (Arendt, 1995).

Esta concepción de la intervención estatal centrada en el mercado, estructuró las políticas sociales a partir de dos enfoques, el primero, como

---

6 Según Londoño (2004), la Constitución Política de 1991 condujo a que el sistema institucional colombiano asignara crecientes recursos para atender un gasto social sin mayor dinamismo y visión de largo plazo.

una forma asistencial y reparativa a los conflictos sociales, y el segundo, como una orientación a la protección social de riesgos y vulnerabilidades sociales. En este contexto,<sup>7</sup> la intervención del Estado se fundamentó en la búsqueda de procesos que permitieran consolidar algunos esfuerzos en medio de unos condicionamientos externos como el consenso de Washington, condicionamientos que imponen políticas sociales tras la búsqueda de una racionalización económica y la administración de limitados recursos con que cuenta el Estado (Garay, 2003).

Durante la primera década del siglo XXI, se observó un aumento de los procesos de mercantilización de las políticas sociales, fundamentado en la “tendencia de convertir los bienes públicos y servicios sociales en elementos provistos por el mercado” (Varela, 2005, p. 44). Esta mayor participación del mercado en las políticas sociales, tiene su origen en un desmonte de las responsabilidades sociales a cargo del Estado y en una mayor participación de los agentes particulares en la intervención social. Los ciudadanos se ven en la obligación de comprar su educación, la salud o ahorrar para garantizar sus pensiones (Giraldo, 2013), debido al desmonte de las garantías sociales a cargo del Estado y la entrega de amplios campos de la política social que pasan de la intervención estatal, al subsidio y la provisión privada de bienes y servicios en educación, salud, vivienda, empleo, recreación, cultura, deportes y servicios públicos domiciliarios.

El interés de mercantilizar la cuestión social que se evidencia en la primera década del siglo XXI, se basa en la noción de los recursos escasos que nunca serán suficientes para colmar las expectativas de los ciudadanos (Golbert, 2002). Un claro ejemplo de ello está en los procesos de precarización y focalización de las acciones en manos de particulares que antes eran de responsabilidad exclusiva de la institucionalidad pública. Ejemplos como los procesos de ampliación de cobertura en educación básica y media, las crisis de los hospitales y centros públicos de salud, y la entrega de subsidios de vivienda a las cajas de compensación familiar, son solo algunos de los casos específicos de este proceso de transición de una ciudadanía social a una patrimonial (Giraldo, 2013).

Las reformas de ajuste fiscal de la década de los noventa e inicios del siglo XXI, contribuyeron a trasladar transferencias y responsabilidades

---

7 Rentería (2009) plantea que a finales de la década de los noventa Colombia vivió una de las mayores crisis sociales de su historia, los indicadores de pobreza alcanzaron un 58% y de pobreza extrema el 25%.

del gobierno central a los gobiernos locales y regionales para ejecutar el gasto social. Esta descentralización y municipalización de los gastos de salud y educación principalmente, generaron un crecimiento de las intervenciones sobre la pobreza, la desigualdad social y la exclusión social sin mayores resultados, y multiplicaron un gasto focalizado que impidió la coordinación de políticas y actores en la gestión de las políticas sociales (Giraldo, 2013).

#### 4.1. La política social en la actualidad

Existen varias experiencias de política pública que se pueden ilustrar en los procesos de formulación e implementación de las políticas de asistencia, protección e inclusión social en Colombia. A modo de ejemplo, se mencionan tres de ellas: a) la Política Nacional de envejecimiento y vejez (2007-2019), b) la Estrategia RED UNIDOS (2014-2018), y c) la Política para promover la igualdad de oportunidades para la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal (2002-2010). Lo que se intenta mostrar, es cómo cada una de estas políticas públicas ha generado cambios institucionales, políticos y sociales que se reflejan en nuevos marcos normativos, y en la inclusión de estas problemáticas y grupos poblacionales en los planes nacionales de desarrollo, así como en la manera de ver este tipo de problemáticas sociales por parte de la administración pública.

La Política Nacional de envejecimiento y vejez (2007-2019) hace parte de las denominadas políticas públicas de asistencia social. Dicha política se fundamenta en la promoción, respeto y vigencia de los derechos de las personas de la tercera edad, y en la generación de mecanismos normativos para contrarrestar factores adversos a esta población como la exclusión social, económica y familiar. Esta acción pública se respalda en un marco normativo internacional y nacional, tales como los Planes de acción internacional sobre envejecimiento de las Naciones Unidas del año 1982 y 2007, el artículo 13 de la Constitución Política de 1991, en el CONPES 2793 de 1995 y en la ley 1251 de 2008 entre los más destacados.

La política nacional de envejecimiento y vejez emerge con mayor vigor en el Plan Nacional de Desarrollo “Estado comunitario desarrollo para todos” (2006-2010) (Congreso de la República de Colombia, 2007), una acción pública que mitiga los efectos generadores de las condiciones de vulnerabilidad de los adultos mayores. Esto se puede observar en el componente denominado: desarrollo de la política de promoción social (Ministerio de la Protección Social, 2007), el cual tiene por objeto garan-

tizar las condiciones mínimas de calidad de vida a personas en condición de vulnerabilidad, entre estos la población adulta mayor.

Los argumentos contruidos para legitimar la política pública de envejecimiento y vejez encuentran su fundamento en el reconocimiento imprescriptible de los derechos humanos, para lo cual, se construyen programas y proyectos orientados a combatir los imaginarios colectivos de improductividad del adulto mayor, factores que los llevan a la exclusión social y económica en el país. Por otro lado, se construyen mecanismos para garantizar y promover la vigencia de los derechos fundamentales del adulto mayor. Los propósitos centrales de esta política pública, se orientan a mejorar las condiciones de vida del adulto mayor y el pensionado, pero en la puesta en marcha, se impulsan acciones de corrección asistencial de las injusticias que padecen los adultos mayores en el aspecto social, económico y familiar mediante bonos o subsidios entregados por el Estado.

La Estrategia RED UNIDOS (2014-2018) del gobierno nacional, se considera una política pública de protección social. El propósito de dicha política pública, es desarrollar procesos de coordinación de carácter institucional, económico y civil para la superación de la pobreza extrema en el territorio nacional. Es una acción pública, con apoyo de las familias y la empresa privada, dirigida a grupos familiares que viven en condiciones de pobreza extrema, mediante la articulación de los diferentes actores del Estado y la sociedad, para que contribuyan en la superación dicha condiciones de pobreza extrema, ofreciéndole a las familias, servicios sociales básicos que les permitan salir de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentran mediante el aumento de sus capacidades en términos de autogestión, sostenibilidad y agencia, y de esta manera, facilitar su inserción en la vida económica y productiva del país (ANSPE, 2015).

La superación de la pobreza extrema ha sido un propósito internacional suscrito por Colombia, de modo que es el primer propósito de los Objetivos de desarrollo del milenio de las Naciones Unidas para el periodo 2000-2015. El país ha avanzado tímidamente en la realización de dicho propósito de manera más visible desde el año 2006, en el que se formuló el CONPES 102 de 2006 (DPN, 2006) que realizó un balance sobre la pobreza extrema en el país y creó los mecanismos para la superación de este problema estructural.

El análisis de la política pública en mención, evidencia que las agendas sociales de los planes: “Hacia un Estado comunitario” (2002-2006), “Estado comunitario desarrollo para todos” (2006-2010), y “Prosperidad



para todos” (2010-2014), han puesto sus énfasis en la búsqueda de soluciones remediales al problema de la pobreza, con enfoques que promueven la equidad social y la igualdad de oportunidades de los ciudadanos.

La posibilidad de reducir la pobreza extrema y las brechas de la desigualdad consignadas en los planes de desarrollo mencionados, está supeditada a los siguientes factores de la agenda gubernamental: en primer lugar, al crecimiento económico y competitivo constante del capital en el país, y en segundo lugar, al desarrollo de instituciones y políticas públicas de buena calidad, que logren focalizar y ejecutar de forma eficiente los recursos fiscales disponibles para este objetivo, para lo cual se creó el Sistema de Protección Social (DNP, 2006). Para reducir las brechas sociales en Colombia, también se planteó en el Plan Nacional de desarrollo “Prosperidad para todos” (2010-2014) (Congreso de la República de Colombia, 2011), la necesidad de fortalecer los mecanismos de control democrático, mediante el desarrollo de sistemas de control, alerta y vigilancia a los programas sociales focalizados (ANSPE, 2015).

Los análisis elaborados alrededor de estas dos problemáticas planteadas anteriormente, muestran vacíos y limitaciones en el orden conceptual e institucional de dichas políticas públicas, problemas que están relacionados con la maniquea utilización e incorporación de las nociones de pobreza y exclusión en las políticas de protección social. Estas acciones perpetúan modelos de desarrollo económico centrados en la contención de sus factores, más no en la eliminación los mismos. Esta situación impide la identificación objetiva de las causas y consecuencias generadoras de la pobreza y la exclusión social, pues limita las posibilidades de formular políticas públicas sociales basadas en evidencias, argumentos y deliberaciones que garanticen los derechos fundamentales de los ciudadanos (Bracho, 2010).

Los esfuerzos mencionados anteriormente, orientados a combatir la pobreza extrema en el país, tienen una gran influencia internacional por los compromisos adquiridos por los gobernantes. Pero a pesar de la existencia de grandes esfuerzos para corregir los desequilibrios económicos y sociales existentes en la población colombiana, los avances no resuelven el aumento de los ingresos de las familias y de los sujetos, y tampoco mejora las condiciones de bienestar público de los ciudadanos.

Y la política para promover la inclusión social de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal (2002-2010), que se desarrolla bajo la concepción de mejorar las brechas o indicadores precarios en términos de pobreza, exclusión e inclusión social de esta población con respecto

al resto del país. El problema central que aborda esta política, es superar las difíciles condiciones socioeconómicas de la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal dispersa en campos y ciudades del país (DPN, 2010).

El documento Conpes 3660, de mayo 2010, muestra cómo en los últimos planes de desarrollo nacional, se han planteado acciones y mecanismos de carácter afirmativo que permitan un trato preferente a la población negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Se referencia como propósito central de la política, la eliminación de las brechas y barreras invisibles que obstaculizan el desarrollo humano de la población en términos de oportunidades, capacidades y libertades. Sin embargo, la realidad dista de la política, lo que se observa, son apuestas económicas, sociales y culturales construidas con bajos presupuestos públicos, con fuertes limitaciones institucionales para atender las demandas de la ciudadanía, y con limitadas oportunidades políticas para lograr en el mediano plazo resolver los desequilibrios estructurales de esta población en términos de bienestar y justicia social.

## 5. Conclusiones

La utilidad de una mirada cualitativa en el análisis de las políticas sociales permite lo siguiente: a) fortalecer el trabajo interpretativo de los analistas de política pública que hacen uso de documentos oficiales para conocer la posición oficial del gobierno (planes de desarrollo y marcos legales); b) identificar los procesos de formulación y cambio de dichas políticas a través del análisis de los documentos públicos; y c) evidenciar las tramas que existen en los problemas y desafíos de la política social. En esas tramas de sentido, se muestra hasta el momento, una disminución sistemática de la intervención del estado en los asuntos sociales, unos paradigmas o concepciones que promueven la focalización, la vulnerabilidad, y el riesgo, pero también, la posibilidad de construir potencialidades y capacidades en los ciudadanos.

Con la puesta en marcha de estos análisis, también se puede observar la transformación de los discursos en actores institucionales (gubernamentales), sociales (organizaciones sociales), políticos (partidos políticos) y económicos (gremios) a lo largo del diseño e implementación de las políticas (White, 2013). Estos actores generan cambios en las políticas públicas, en términos de nuevas pautas, criterios y arreglos institucionales que mitigan o resuelven problemas sociales en sociedades

caracterizadas por la presencia de injusticias sociales, pero no atienden a los derechos y capacidades sociales básicas que se requieren en la actualidad y no tiene en cuenta unas políticas que puedan enfrentar los problemas estructurales no resueltos en materia de pobreza y desigualdad social estructural.

Las técnicas de análisis de contenido de los documentos públicos, como las utilizadas en este caso, permiten la identificación de estructuras de sentido o de unidades de sentido dentro de un texto; lo que se busca son patrones y relaciones que van más allá de los valores que se ponen en juego por parte de los distintos gobiernos en sus apuestas públicas. Los planes de desarrollo en el campo de la política social, tienen ciertos valores públicos en común, valores que se orientan al fortalecimiento de una sociedad de mercado, que no da mucho peso a formas institucionalizadas de justicia y bienestar colectivo en esta sociedad.



## Reconocimientos

Este artículo es el resultado preliminar de una investigación doctoral denominada: “Las transformaciones de la política social en Colombia”, realizado en el doctorado de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia (2017).



## Bairon Otálvaro Marín

Trabajador Social y Magíster en políticas públicas de la Universidad del Valle, Colombia (2007). Docente e investigador del Departamento de Administración y Organizaciones de la Facultad de Ciencias de la Administración de la misma institución. Responsable de la línea de investigación en políticas sociales del grupo de investigación Gestión y Políticas Públicas de la Universidad del Valle.

## Referencias

- Agencia Nacional para la Superación de la Pobreza Extrema, ANSPE. (1 de diciembre de 2015). *Informe de Gestión 2015*. Recuperado de <http://www.prosperidadsocial.gov.co/ent/gen/trs/Documents/Informe%20de%20Gesti%C3%B3n%20ANSPE%202015.pdf>
- Alonso, L. E. (1998). *La mirada cualitativa en sociología*. Caracas: Fundamentos.

- Álvarez, J. L., y Gayou, J. (2003). *Cómo hacer investigación cualitativa*. México D.F.: Editorial Paidós Mexicana.
- Arendt, H. (1995). *De la historia a la acción*. Barcelona: Paidós.
- Barrientos, A. (2012). Dilemas de las políticas sociales latinoamericanas ¿Hacia una protección social fragmentada? *Nueva Sociedad* (239). Recuperado de [http://nuso.org/media/articles/downloads/3847\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/3847_1.pdf)
- Beck, U. (2004). *Poder y contrapoder en la era global: la nueva política mundial*. Madrid: Paidós.
- Berger, P., y Luckmann, T. (1968). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu Editores.
- Boltanski, L. (2000). *El amor y la justicia como competencias. Tres ensayos de la sociología de la acción*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Bracho, T. (2010). Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación. En M. Merino, y G. Cejudo (comps.), *Problemas decisiones y soluciones*. Enfoques de política pública (pp. 291-320). México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Bustelo, E. (2000). *De otra manera. Ensayos sobre política social y equidad*. Santa Fe: Homo Sapiens.
- Carballeda, A. J. (2007). Problemáticas sociales complejas y políticas públicas. *Revista en ciencias sociales*, (1), 1-13.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). (2016). *Panorama social de América Latina 2015*. Recuperado de <http://www.cepal.org/es/publicaciones/panorama-social-america-latina-2015-documento-informativo>
- Congreso de la República de Colombia. (24 de julio de 2007). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010. [Ley 1151 de 2007]. DO: 46700. Recuperado de [http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-146170\\_archivo\\_.pdf](http://www.mineducacion.gov.co/1621/articles-146170_archivo_.pdf)
- Congreso de la Republica de Colombia. (16 de junio de 2011). Por la cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo, 2010-2014. [Ley 1450 de 2011]. DO: 48102. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/Plan-Nacional-de-Desarrollo/PND-2010-2014/Paginas/Plan-Nacional-De-2010-2014.aspx>
- Corredor, C., y Martínez. (2010). *La política social en clave de derechos*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- De Sena, A., y Cena, R. (2014). ¿Qué son las políticas sociales? Esbozos de respuestas. En A. De Sena (Ed.), *Las políticas hechas cuerpo y lo social devenido en emoción: lecturas sociológicas de las políticas sociales* (pp. 19-50). Buenos Aires: Estudios Sociológicos.

- De Sousa Santos, B. (2008). *Conocer desde el sur*. Buenos Aires: Fondo Editorial de la Facultad de Ciencias Sociales, UNMSM; Programa de Estudios sobre Democracia y Transformación Global.
- Departamento Administrativo Nacional de Estadística, DANE. (30 de noviembre de 2016). *Estadísticas sociales, pobreza y desigualdad*. Recuperado de <http://www.dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/pobreza-y-condiciones-de-vida/pobreza-y-desigualdad/pobreza-monetaria-y-multidimensional-en-colombia-2015>
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (25 de septiembre de 2006). Conpes social 102. Recuperado de [http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/Conpes/2006/Conpes\\_0102\\_2006.pdf](http://www.minambiente.gov.co/images/normativa/Conpes/2006/Conpes_0102_2006.pdf)
- Departamento Nacional de Planeación, DNP. (10 de mayo de 2010). Conpes 3660. Recuperado de <http://www.convergenciagnoa.org/images/Documentospdf/legislacion/CONPES%203660.pdf>
- Donzelot, J. (1984). *L'invention du social. Essai sur le déclin des passions politiques*. Paris: Fayard.
- Estrada Ospina, V. M. (2004). *Salud y planificación social. Políticas en contra de la enfermedad o políticas para la salud?* Santiago de Cali: Universidad del Valle.
- Finlayson, A. (2007). From Beliefs to Arguments: Interpretive Methodology and Rhetorical Political Analysis. *Political Studies Association*, 9(4), 545-563.
- Garay, L. J. (2003). Crisis, exclusión social y democratización en Colombia. *Prospectiva*, (8), 51-77.
- Giraldo, C. (2013). *Política social contemporánea en América Latina. Entre asistencialismo y mercado*. Bogotá: Ediciones desde abajo.
- Golbert, L. (2002). *¿Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires*. Buenos Aires: CLACSO.
- Lampis, A. (2011). Desafíos conceptuales para la política de protección social frente a la pobreza en Colombia. *Estudios sociales*, (41), 107-121.
- Latour, B. (2008). *Reensamblar lo social. Una introducción a la teoría del actor red*. Buenos Aires: Manantial.
- Le Bonniec, Y., Rodríguez, Ó., y Giraldo, C. (2005). *Sistemas de protección social: entre la volatilidad económica*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Londoño, J. L. (agosto de 2001). *Eras en la protección social Latinoamericana*. Ponencia presentada en el Seminario: La teoría del desarrollo en los albores del siglo XXI, Santiago de Chile, Chile. Recuperado de <http://www.cepal.org/prensa/noticias/comunicados/6/7616/londono.pdf>
- Luhmann, N. (1997). *Teoría política en el Estado de Bienestar*. Madrid: Alianza.
- Majone, G. (2005). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas públicas*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.

- Maldonado, L. F. (2007). *Los derechos humanos como política pública: Colombia, una salida democrática a un país*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Martínez, J. (2007). *Regímenes del bienestar en América Latina*. Madrid: Fundación Carolina, CeALCI.
- Merino, M., y Cejudo, G. M. (2010). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México D.F: Fondo de Cultura Económica.
- Ministerio de la Protección Social. (Diciembre de 2007). *Política nacional de envejecimiento y vejez 2007-2019*. Recuperado de [http://participaz.com/images/pdf/Capitulo16/politica\\_de\\_envejecimiento\\_y\\_vejez.pdf](http://participaz.com/images/pdf/Capitulo16/politica_de_envejecimiento_y_vejez.pdf)
- Nussbaum, M. C. (2007). *Las fronteras de la justicia. Consideraciones sobre la exclusión*. Barcelona: Paidós.
- Osorio, J. (2001). *Fundamentos del análisis social. La realidad social y su conocimiento*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Parijs, V. (1993). *¿Qué es una sociedad justa? Introducción a la práctica de la filosofía política*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Piketty, T. (2014). *El capital en el siglo XXI*. México D.F.: Fondo de cultura económica.
- Rawls, J. (1971). *Teoría de la Justicia*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Rentería, C. (2007). Avances y retos de la política social en Colombia. *Revista Economía, Gestión y Desarrollo*, (5), 121-141.
- Roth Deubel, A. N. (2010). *Enfoque para el análisis de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Nacional.
- Sen, A. (2000). Social exclusion: concept application and scrutiny. *Social Development Paper*, 9(1), 1-54.
- Sen, A. (2009). *La idea de la justicia*. Bogotá: Taurus.
- Varela, E. (2005). *La mercantilización de lo público. Ensayos sobre la gestión y políticas públicas*. Cali: Universidad del Valle.
- White, J. D. (2013). *Tomar en serio el lenguaje. Fundamentos narrativos de la investigación en la administración pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Yaschine, I. (2015). *Grandes problemas ¿Oportunidades? Política social y movilidad intergeneracional en México*. México D.F.: El colegio de México; Universidad Nacional Autónoma de México.

# As Mudanças nos Instrumentos de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Período de 1999 a 2010: uma Visão a partir da Trajetória Recente dos Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação

*Los cambios en los instrumentos de políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación en el periodo 1999-2010: una visión de la trayectoria reciente de los indicadores de Ciencia, Tecnología e Innovación*

**Ricardo Thielmann**

Universidade Federal Fluminense, Volta Redonda, Brasil  
rthielmann@id.uff.br

**Renata Lèbre La Rovere**

Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil  
renata@ie.ufrj.br

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Fecha de recepción:** 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 25 de enero de 2017

**DOI:** <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.62553>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Thielmann, R. y La Rovere, R. L. (2017). As Mudanças nos Instrumentos de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Período de 1999 a 2010: uma Visão a partir da Trajetória Recente dos Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação. *Ciencia Política*, 12(23), 79-113.

MLA: Thielmann, R. y La Rovere, R. L. "As Mudanças nos Instrumentos de Políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação no Período de 1999 a 2010: uma Visão a partir da Trajetória Recente dos Indicadores de Ciência, Tecnologia e Inovação". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 79-113.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumo

No final da década passada, houve mudanças nas políticas de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) no Brasil, no sentido de uma política mais ativa, que tinha a inovação como variável-fundamental. Passados 15 anos do início dessas mudanças, cabe realizar uma análise dos resultados. O objetivo deste artigo é apresentar os principais indicadores que podem ser utilizados na análise de políticas de CT&I e a evolução destes no caso brasileiro. Pretende-se demonstrar que, apesar da política ter sido direcionada para a inovação, os resultados são ainda limitados.

*Palavras-chave: Ciência, Tecnologia e Inovação, desenvolvimento econômico*

### Resumen

Al final de la última década, se produjeron cambios en las políticas de Ciencia, Tecnología e Innovación (CTeI) en Brasil para llegar a una política más activa, que tenía a la innovación como una variable fundamental. Quince años después del comienzo de estos cambios, vale la pena llevar a cabo un análisis de los resultados. El propósito de este artículo es presentar los indicadores más importantes que se pueden utilizar para el análisis de políticas de CTeI y la evolución de estos indicadores en el caso brasileño. Se pretende demostrar que, si bien la política se ha dirigido hacia la innovación, los resultados son todavía limitados.

*Palabras clave: Ciencia; desarrollo económico; Innovación; Tecnología*



## Introdução

A importância das atividades de Ciência, Tecnologia e Inovação (CT&I) para o desenvolvimento de uma nação tem sido colocada em destaque nos últimos anos. Assim, diversos países emergentes, entre eles o Brasil, vêm realizando esforços no sentido de aumentar e diversificar o leque de políticas de apoio a essas atividades.

Como observado por Mazzucato (2013), o Estado é fundamental para apoiar a atividade inovadora uma vez que ele pode assumir riscos que o setor privado não deseja arcar. Apesar da tendência recente, observada nos países desenvolvidos, de reduzir o tamanho do Estado, é preciso reconhecer que o setor público tem um papel fundamental no apoio à inovação. Isso porque a inovação tem um caráter coletivo, em que os diversos atores do sistema de inovação interagem para promover o desenvolvimento de uma nação.

Para entender de que forma as políticas de inovação promovem o desenvolvimento, surge a necessidade de compreender e monitorar os processos de produção, difusão e uso do conhecimento científico, tecnológico e inovações. Nesse sentido, o uso de indicadores de CT&I é fundamental para compreender os processos inovativos que ocorrem em um determinado país.

No campo aplicado das políticas públicas, os indicadores de desempenho são medidas usadas para permitir a operacionalização de um conceito abstrato ou demanda de interesse programático na área que se está desenvolvendo a política pública. Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente. Eles se prestam a subsidiar as atividades de planejamento público e a formulação de políticas nas diferentes esferas de governo, possibilitam o monitoramento das condições de vida e bem-estar da população por parte do poder público e da sociedade civil, bem como permitem o aprofundamento da investigação acadêmica sobre a mudança social e sobre os determinantes dos diferentes fenômenos sociais (Jannuzzi, 2012).

O Brasil experimentou mudanças em sua agenda de CT&I no período de 1999 a 2010, destacando-se as mudanças do marco regulatório e da definição de novos instrumentos de incentivo à inovação. Como observado por Bastos (2012), enquanto, na década de 1990, a política industrial se caracterizou pelo emprego de instrumentos horizontais, a partir de 1999, uma postura mais ativa e um recorte setorializado passam a caracterizar

a política industrial. Nas iniciativas a partir desse ano, vários instrumentos de política tecnológica que vinham sendo idealizados desde anos anteriores são articulados tendo a inovação como variável-chave (Pacheco e Corder, 2010; Bastos, 2012).

Passados 15 anos do início dessas mudanças, cabe realizar uma avaliação dos resultados. Este artigo se propõe a fazer essa avaliação a partir de uma análise dos indicadores de CT&I no período compreendido entre 1999 a 2010. Serão analisados os indicadores levando-se em consideração três períodos governamentais: segundo governo de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), primeiro e segundo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2007 e 2008-2010, respectivamente). Nesse relativamente curto tempo, ampliou-se o espaço da política de CT&I. As iniciativas legislativas anteriores tinham sido importantes para a regulação das atividades de CT&I,<sup>1</sup> porém quase não haviam afetado a estrutura de incentivos à inovação, ao fomento e ao financiamento à CT&I, com exceção da criação do CT-Petro, o Fundo Setorial do Petróleo, em 1997. A reforma realizada depois de 1999 abrangeu cerca de 15 leis, dentre elas a Lei de Inovação (10.973 de 2 de dezembro de 2004) e a regulamentação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Ciência e Tecnologia (FNDCT) (11.540 de 12 de novembro de 2007). Houve também a regulamentação dos recursos dos fundos setoriais, oriundos de receitas vinculadas por leis específicas.

A pergunta de pesquisa que norteia este artigo é a seguinte: em que medida os esforços recentes em promover a inovação no Brasil tiveram êxito? Para responder a essa pergunta, realizamos, além de revisão bibliográfica, uma pesquisa documental e uma análise dos dados que compõem os indicadores de CT&I.

Este artigo compõe-se de três seções, além desta introdução. A segunda seção faz uma revisão da bibliografia sobre indicadores de desempenho para a área de CT&I. A terceira seção apresenta a análise dos indicadores selecionados e a quarta seção apresenta as considerações finais do artigo.

---

1 As principais leis criadas foram: Lei de Propriedade Industrial (9.279) de 14 de maio de 1996, Lei de Cultivares (9.456) de 25 de abril de 1997, Lei do Software (9.609) de 19 de fevereiro de 1998 e Lei da Biossegurança (11.105) de 24 de março de 2005.

## Método de Pesquisa Utilizado

### Caracterização do Objeto de Estudo

O objeto de estudo são as políticas de apoio a CT&I no Brasil no período de 1999 a 2010, além dos indicadores de desempenho para avaliar se as políticas estão sendo efetivas ou não.

### Caracterização da Pesquisa

Esta pesquisa é de natureza aplicada. Quanto à abordagem do problema, trata-se de uma pesquisa quantitativa que tem como fim, inicialmente, ser exploratória e, em um segundo momento, ser descritiva.

### Procedimentos Técnicos Adotados

Foi realizada, inicialmente, uma pesquisa bibliográfica em artigos e livros de referência que tratam sobre o tema políticas públicas e indicadores de desempenho. Considera-se que a pesquisa bibliográfica é básica e obrigatória em qualquer tipo de pesquisa.

Posteriormente à construção do referencial teórico que embasou este estudo, partiu-se para a coleta de dados. Essa coleta foi realizada em documentos oficiais que descrevem as políticas de apoio a CT&I no Brasil. Paralelamente, foi realizada uma consulta aos sites do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), da Financiadora de Projetos (Finep) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para coletar dados relativos aos principais resultados obtidos das variáveis utilizadas para medir o desempenho da CT&I no Brasil. Essas variáveis estão descritas na coluna “Nome do Indicador” do Quadro 2. Essa coleta foi realizada entre os meses de agosto e dezembro do ano de 2013. O objetivo dessa coleta foi extrair variáveis necessárias para a construção de indicadores, de 1999 a 2010. Todas as variáveis coletadas foram inseridas em uma planilha eletrônica do software Excel® da Microsoft®. Isso permitiu a criação de um banco de dados com essa informação e, logo, possibilitou a manipulação desses dados para a construção dos gráficos e das tabelas citados neste artigo.

Para a apresentação dos valores monetários utilizados nos gráficos, tabelas e quadros, foi feita a atualização monetária, até dezembro de 2013, utilizando-se o Índice Geral de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), divulgado pelo IBGE (2017a). Os valores monetários apresentados nos gráficos foram convertidos de Real (R\$) para Dólar (US\$). Para isso foi utilizada a relação US\$1.00 (um dólar) igual a R\$3,00 (três reais).

Para a escolha e a construção dos indicadores apresentados no Quadro 2, foi realizada uma seleção por conveniência, pois se necessitava de variáveis disponíveis para sua elaboração. Mas é importante salientar que essa escolha foi realizada de acordo com o Manual desenvolvido por Chen e Gowande (2007) para o World Bank e com as informações coletadas na revisão bibliográfica.

O Quadro 1 apresenta um resumo dos tipos de pesquisa, dos objetivos e das técnicas ou métodos utilizados neste artigo.

**Quadro 1.** Tipo de pesquisa, objetivos e técnicas ou métodos utilizados

Tipo de pesquisa	Objetivo	Técnica ou método
Exploratória	1. Proporcionar ao pesquisador uma maior familiaridade com o problema em estudo e tornar o problema de pesquisa mais explícito.	1. Levantamento bibliográfico em artigos e livros de referência.
	2. Procurou-se evidenciar as políticas públicas desenvolvidas pelo Brasil no apoio a CT&I e em que medida essas políticas contribuem para os resultados relacionados a CT&I no Brasil.	2. Pesquisa no site do MCTI, Finep e IBGE para coletar informações sobre os dados existentes em relação às políticas de apoio CT&I.
	3. Procurou-se evidenciar quais são os principais indicadores utilizados para medir os resultados das políticas públicas de apoio a CT&I no Brasil.	3. Pesquisa documental nas políticas de CT&I.
Descritiva	1. Conhecer e interpretar a realidade sem nela interferir para modificá-la.	1. Análise dos indicadores construídos para avaliar o desempenho e as principais mudanças institucionais que aconteceram no Brasil.

Fonte: elaborado pelos autores, 2016.

**Indicadores de CT&I**

De forma geral, os indicadores de CT&I são as estatísticas que descrevem vários aspectos da inovação. Os indicadores individuais são geralmente parciais, isto é, eles não medem a inovação como um todo. Por isso, é importante utilizar um conjunto de indicadores selecionados para medir a inovação de forma mais ampla. Embora alguns indicadores sejam estatísticas que são geradas especificamente para a finalidade de mensurar um aspecto da inovação, como estatísticas nacionais em pesquisa e desenvolvimento, financiamento e pessoal, outros indicadores mais utilizados são baseados em estatísticas existentes que são desenvolvidos para outros fins que não medir a inovação, tais como as

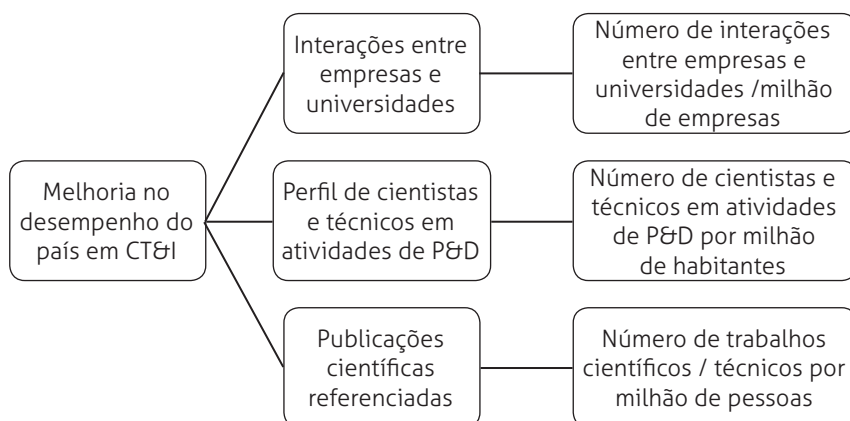
estatísticas de patentes, que são criados como parte do processo de pedido de patente para obter a proteção da propriedade intelectual (Grupp e Schubert, 2009).

Os indicadores que medem a CT&I podem ser vistos como uma boa síntese da situação da produção estatística nacional. No entanto, a forma pela qual são produzidos está longe de constituir um sistema de informações centrado na complexidade dos resultados e na complementaridade dos esforços, seja entre distintas áreas temáticas, seja no interior de cada uma delas (Ferreira e Negreiros, 2005). Além disso, a gênese desses indicadores assenta-se no modelo linear da produção técnico-científica, em que se considera que os investimentos direcionados (insumos) às atividades científicas geram resultados (produtos) que são apropriados ou beneficiam a sociedade (impactos). Porém, ainda que discutível, esse modelo leva em conta o conjunto dos temas relacionados com a produção, os resultados e os impactos das atividades técnico-científicas (Ferreira e Negreiros, 2005; Cassiolato e Stallivieri, 2010).

Os indicadores de segunda geração surgem como uma crítica ao modelo linear de inovação, na qual a firma desempenha um papel de uma simples usuária de tecnologia e esta se comporta como uma mercadoria, podendo ser adquirida no mercado. Os indicadores de segunda geração baseiam no modelo elo de cadeia proposto por Kline e Rosemberg (1986), que enfatiza a concepção de que a inovação é resultado de um processo de interação entre as oportunidades de mercado e a base de conhecimentos e as capacitações da firma (Cassiolato e Stallivieri, 2010).

Ainda segundo Cassiolato e Stallivieri (2010), existe uma terceira geração de indicadores, a qual tem buscado caracterizar uma determinação ainda mais complexa, ampla e diversificada do processo de inovação. Nesse sentido, a abordagem de Sistemas Nacionais de Inovação introduz a perspectiva de que a análise do processo de produção, difusão e uso de CT&I devam considerar a influência simultânea de fatores organizacionais, institucionais e econômicos. E é neste último conjunto de indicadores/metodologias que as dimensões relacionadas aos processos de aprendizagem são tratadas de maneira mais profunda.

Contudo, é importante salientar, conforme Jannuzzi (2012), que, para se definir um sistema de indicadores que possam auxiliar no processo do ciclo das políticas públicas, é importante, antes de tudo, ter a definição clara do conceito ou do objetivo pragmático que se está buscando medir. A Figura 1 representa um exemplo dessa divisão proposta por Jannuzzi (2012).

**Figura 1.** Do conceito ou objetivo pragmático aos indicadores

*Fonte:* elaborado pelo autor a partir de Jannuzzi (2012).

Os indicadores de CT&I têm sido utilizados em grande parte por estudiosos da inovação, que têm um foco comum de pesquisa em inovação tecnológica. Na medida em que eles são guiados por um modelo conceitual e teórico, os indicadores de CT&I são geralmente guiados por um modelo de estágios que veem a inovação como um processo e a sua contribuição para os benefícios econômicos. Tais modelos postulam pelo menos implicitamente: a) que a inovação consiste em uma série de fases de atividade de diferentes tipos, tais como: pesquisa básica, pesquisa aplicada, desenvolvimento e comercialização — que pode levar a benefícios econômicos de diferentes tipos, por exemplo, aumento da produtividade e crescimento econômico e b) que certas estatísticas são medidas válidas de diferentes fases do processo de inovação (Grupp e Schubert, 2009).

Sem a pretensão de sermos exaustivos, podemos observar que muitos autores, dentre eles Ferreira e Negreiros (2005), Maculan (2010), Cassiolato e Stallivieri (2010) e a própria Pesquisa de Inovação (Pintec), elaborada pelo IBGE (2017b), que analisam a atividade inovadora, utilizam indicadores referentes à produção de conhecimento e ao emprego industrial, como, por exemplo: número de publicações científicas, número de cientistas e engenheiros diplomados, número de diplomados no ensino superior, pessoas com emprego na indústria e serviços, intensidade de pesquisa e desenvolvimento, as despesas empresariais em Pesquisa e Desenvolvimento (P&D), número de patentes publicadas nos Estados Unidos da América, valores pagos e recebidos de *royalties* e licenciamentos, a intensidade da inovação, volume de capital de risco, novos produtos lançados, receita com esses novos produtos, tipo de inovação, acesso à internet, dentre outros.

Outro exemplo são os indicadores propostos por Chen e Gowande (2007), que desenvolveram uma matriz de avaliação de conhecimentos chamada Knowledge Assessment Matrix (KAM), que se constitui em uma metodologia para avaliação do grau de conhecimento e inovação que uma nação possui. Essa metodologia possui 148 variáveis estruturais e qualitativas que representam os quatro pilares da economia do conhecimento, além de variáveis que medem o desempenho econômico de uma nação. Segundo Chen e Gowande (2007), esses quatro pilares são: a) regime de incentivo econômico e institucional que prevê incentivos para o uso eficiente do conhecimento existente e novo e o florescimento do empreendedorismo; b) educação e habilidades da força de trabalho; c) adequada infraestrutura de informação e d) sistema de inovação nacional eficaz. O conjunto de dados que são utilizados para essa metodologia possui cinco cortes funcionais, a saber: a) desempenho geral da economia; b) regime de incentivos econômicos e institucional; c) sistema de inovação; d) educação e recursos humanos e e) tecnologia da informação e comunicação.

Outro aspecto importante a considerar é a subdivisão dos indicadores de inovação entre os que medem os esforços e os que medem os produtos ou resultados da inovação (OECD, 2007; Inácio, 2008).

A partir das referências apresentadas, dois aspectos devem ser considerados quando se observa a contribuição da investigação científica para o desenvolvimento da inovação. Primeiramente, as formas de contribuição para o desenvolvimento de inovações nas empresas industriais que desenvolvem P&D. Nesse aspecto, a investigação científica fornece um número crescente de teorias, dados, técnicas e formulas gerais para resolver problemas que são reutilizadas na P&D, e os novos avanços no conhecimento científico contribuem diretamente para a emergência de novas possibilidades tecnológicas e são diretamente utilizados na investigação aplicada para o desenvolvimento de novos produtos ou processos. Por fim, pode se envolver as ciências básicas (biologia, física, química) com a ciência aplicada (principalmente a engenharia).

O segundo aspecto está associado à diversidade de canais pelos quais o conhecimento científico e, geralmente, os diferentes resultados da pesquisa básica podem se espalhar para a indústria e contribuir para a inovação, ou seja, como se dá a difusão e a adoção dessas investigações científicas nas indústrias. Esse processo de difusão e adoção está relacionado a três fatores: a) descobertas diretamente aplicáveis a firmas; b) capacidade de transferência de técnicas de investigação e instrumentação para as firmas e c) ligações indiretas, isto é, o relacionamento de pesquisadores com engenheiros das firmas, que podem ser formais e informais.

É fundamental observar que fatores institucionais contribuem fortemente para a formação dessas redes de relações formais e informais: o estatuto jurídico das diferentes formas de conhecimento, as regras formais e informais que regem as relações entre investigadores e organizações, as condições de mobilidade de pessoas entre diferentes instituições e organizações, e, também, o funcionamento dos mercados de trabalho interno e externo, as condições de financiamento dos diferentes tipos de instituições, dentre outras.

O Quadro 2 procura resumir os indicadores que serão utilizados neste artigo. Esse quadro de indicadores é apresentado a partir de quatro características, a saber: objetivo pragmático, componente operacional, nome do indicador, descrição do indicador. O objetivo pragmático ou conceito quer demonstrar o principal objetivo de um conjunto de indicadores. O termo *componente operacional* indica o que o indicador irá medir. A descrição do indicador assinala o conjunto de variáveis que deverão ser levantadas para gerar o indicador.

**Quadro 2.** Resumo dos indicadores que serão utilizados para avaliar o desempenho das políticas de CT&I

Objetivo pragmático	Componente operacional	Nome do indicador	Tipo de indicador	Descrição do indicador
Desempenho do país em CT&I.	Perfil de cientistas e técnicos em atividades de P&D.	Número de cientistas e técnicos em atividades de P&D por milhão de habitantes.	Resultado	Cientistas e engenheiros em P&D são pessoas treinadas no nível superior para trabalhar em qualquer campo CT&I e que estão envolvidos na atividade profissional de P&D.
Desempenho do país em CT&I.	Interações entre empresas e universidades.	Número de interações entre empresas e universidades por milhão de empresas.	Resultado	Respostas dos entrevistados na Pintec sobre a existência de cooperação com universidades e centros de pesquisas, dividido pela população do país.
Desempenho do país em CT&I.	Publicações científicas referenciadas.	Número de trabalhos científicos / técnicos por milhão de pessoas.	Resultado	Número de artigos científicos publicados nas áreas de física, biologia, química, matemática, medicina clínica, pesquisa biomédica, engenharia e tecnologia, e da terra e as ciências espaciais.
Desempenho do país em CT&I.	Dispêndio nacional para a área de CT&I.	Dispêndio nacional para CT&I como relação do PIB.	Esforço	Total dos dispêndios nacionais para CT&I em relação ao PIB nacional.



<b>Objetivo pragmático</b>	<b>Componente operacional</b>	<b>Nome do indicador</b>	<b>Tipo de indicador</b>	<b>Descrição do indicador</b>
Desempenho do país em CT&I.	Desempenho do país em relação a CT&I.	Pedidos de patentes concedidas pelo USPTO (United States Patent and Trademark Office).	Resultado	Número de documentos de patentes concedidas pelo escritório norte-americano de patentes.
Formação de Recursos Humanos.	Número de alunos diplomados em cursos de pós-graduação.	Número de alunos diplomados por milhão de pessoas.	Resultado	Número de alunos diplomados dividido pelo total da população do país.
Formação de Recursos Humanos.	Número de programas de pós-graduação.	Número de programas de pós-graduação por milhão de pessoas.	Esforço	Número de programas de pós-graduação dividido pelo total da população do país.
Formação de Recursos Humanos.	Alunos diplomados em programas de pós-graduação e de bolsas concedidas em programas de pós-graduação.	Índice de concessão de bolsas.	Resultado	Número de bolsas concedidas dividido pelo total de alunos matriculados em programas de pós-graduação.
Evolução dos recursos específicos para CT&I.	Fundos setoriais.	Evolução dos recursos arrecadados para os fundos setoriais.	Esforço	Total de recursos financeiros arrecadados para os fundos setoriais.
Evolução dos recursos específicos para CT&I.	Fundos setoriais.	Relação entre os recursos pagos e arrecadados.	Resultado	É a relação entre os recursos pagos e os recursos arrecadados pelos fundos setoriais.
Evolução dos recursos específicos para CT&I.	Fundos setoriais.	Relação entre os recursos aprovados e arrecadados.	Resultado	É a relação entre os recursos pagos e os recursos arrecadados pelos fundos setoriais.
Evolução do processo de inovação nas empresas.	Número de empresas que inovam.	Taxa de inovação.	Resultado	Quociente entre o número de empresas que declararam ter introduzido pelo menos uma inovação no período considerado e o número total de empresas.
Evolução do processo de inovação nas empresas.	Perfil das empresas que inovam.	Relação do dispêndio em P&D interno/receita líquida de vendas.	Esforço	É a relação entre o dispêndio em P&D interno e a receita líquida de vendas.

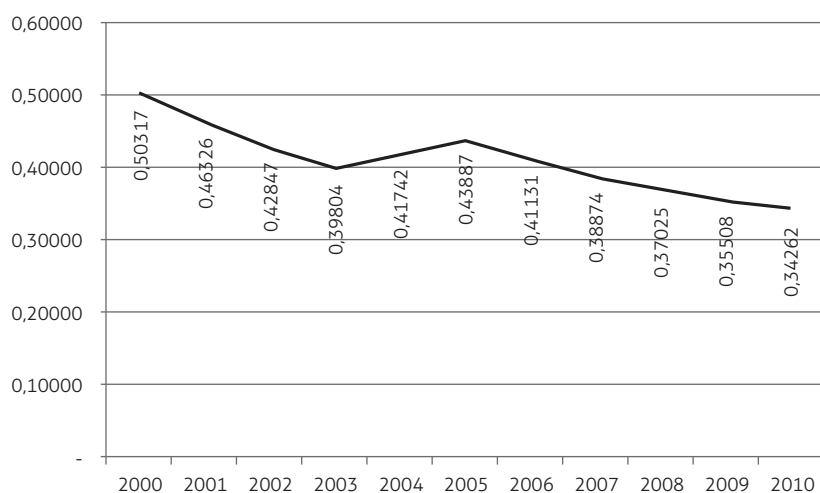
Fonte: elaborado pelos autores, 2014.

## Análise do Desempenho do País em CT&I a partir dos Indicadores Seleccionados

### Desempenho do País em CT&I

Número de cientistas e técnicos em atividades de P&D nas empresas por milhão de habitantes

Analisando o Gráfico 1, observa-se um decréscimo no número de cientistas e técnicos que atuam nas atividades de P&D das empresas nos anos avaliados. Isso pode ser explicado pela existência de uma série de entraves burocráticos que impedem a entrada de cientistas nas empresas, mesmo existindo a Lei de Inovação (10.973 de 2 de dezembro de 2004), que permite que professores e cientistas das universidades ingressem nas empresas para realização de projetos de inovação no ambiente empresarial.



**Gráfico 1.** Número de cientistas e técnicos em atividades de P&D nas empresas por milhão de habitantes — 2000 a 2010. Fonte: elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

Ainda pode ser observado que houve decréscimos constantes no período de 2000 a 2003, segundo governo Fernando Henrique Cardoso e primeiro ano do Presidente Lula. Entre os anos de 2003 a 2005, aconteceu um aumento, porém essa relação teve novos decréscimos entre os anos de 2005 a 2010.

### Número de interações entre empresas e universidades

A cooperação entre universidade/centros de pesquisas e empresas é um dos fatores essenciais para que o processo de inovação nas empresas possa acontecer. Essa cooperação deve se dar em arranjos institucionais nos quais exista a participação das universidades e centros de pesquisa com as empresas tendo como principais objetivos a busca de um ambiente que permita a troca de conhecimentos e, posteriormente, o desenvolvimento das inovações nas empresas (Coriat e Weinstein, 2002; Arbix et al., 2010, Hodgson, 2001). Essa necessidade de interação de universidades e instituições de pesquisa e empresas tem sido desde a década de 1970 um tema recorrente de todos os documentos que formularam a política de CT&I do Brasil. No período analisado, pode ser observado que, tanto no Plano Plurianual (PPA) 2000-2003, na Política Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação 2003 a 2006 quanto no Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007 a 2010, o tema relacionamento universidade-empresa aparece em todos esses documentos. Isso é uma evidência de que os avanços alcançados nessa direção ao longo do período analisado ficaram bastante aquém do esperado. Por exemplo, no Plano de Ação em Ciência, Tecnologia e Inovação 2007 a 2010, esse tema assume importância quando reconhece que as atividades de cooperação entre universidades e empresas podem contribuir significativamente para a elevação da capacidade tecnológica das empresas, dando especial ênfase para as micro e pequenas empresas. Essa temática aparece na linha de ação 4, que trata do apoio à inovação tecnológica nas empresas. Em seu texto, aparece a seguinte declaração relacionada à interação universidade-empresa:

Contribuir para a construção de um ambiente favorável à dinamização das atividades relacionadas ao processo de inovação no segmento empresarial, mediante a ampliação da inserção de pesquisadores no setor produtivo, do estímulo à cooperação entre empresas e ICTs, da difusão da cultura de absorção do conhecimento técnico e científico e da formação de recursos humanos para a inovação e do apoio à implementação de Centros de P,D&I Empresariais, visando à expansão do emprego, da renda e do valor agregado nas diversas etapas da produção. (MCT, 2014, p. 19)

Ainda nesse Plano de Ação, o tema aparece na linha de ação 8, que trata das tecnologias da informação e comunicação. Em seu texto, aparece a seguinte declaração relacionada à interação universidade-empresa:

Promover e apoiar atividades de formação e capacitação de recursos humanos em tecnologias da informação e comunicação (TICS), incentivar as atividades de P,D&I e de produção, por meio da cooperação entre ICTS e empresas, da instalação e da ampliação de empresas de manufatura e de serviços no País. (MCT, 2014, p. 21)

Porém, quando se analisam os dados da Pintec do triênio 2009-2011, observa-se que 70% das empresas que possuem alguma relação de cooperação com outras instituições consideram que a cooperação com universidades e centros de pesquisa é baixa e não relevante. Percebe-se também que esse percentual tem se mantido quando se observam os resultados da Pintec de outros triênios, conforme apresentado no Quadro 3.

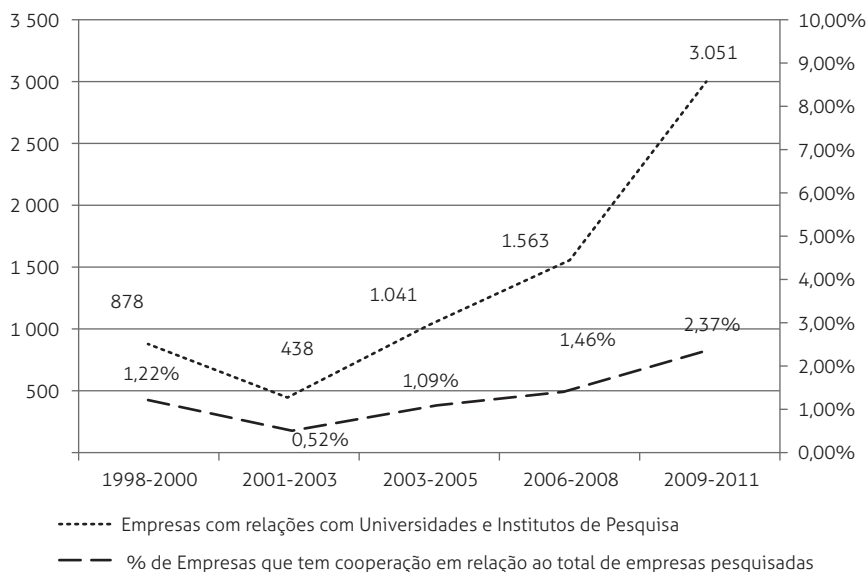
**Quadro 3.** Empresas que implementaram inovações e com relações de cooperação com outras organizações, por grau de importância da parceria

Pintec	Empresas com relação de cooperação com outras instituições	Universidade e centros de pesquisa — Número de empresas			Universidade e centros de pesquisa — % de empresas em relação ao total que tem relação de cooperação		
		Alta	Média	Baixa e não relevante	Alta	Média	Baixa e não relevante
1998-2000	2.505	335	306	1.864	13,36	12,23	74,41
2001-2003	1.053	188	124	740	17,85	11,80	70,35
2003-2005	2.776	546	298	1.932	19,67	10,74	69,59
2006-2008	4.245	890	487	2.868	20,96	11,48	67,56
2009-2011	7.694	1.431	826	5.437	18,59	10,74	70,66

Fonte: elaborado pelos autores a partir da Pintec, IBGE, 2017b.

Essa ausência de resposta pode ser explicada pelas características e pela dinâmica do processo de crescimento industrial no Brasil, o qual tem orientado as empresas na direção de outras fontes de tecnologia, bem como traços da cultura e da formação de parcela significativa da comunidade científica e tecnológica, os quais distanciam essa comunidade das questões mais relevantes da agenda potencial dessa interação. Por outro lado, essa dificuldade de interação decorre também do marco institucional em que operam as instituições públicas, notadamente as universidades, que, além de não incentivarem os pesquisadores dessas instituições para a interação com empresas, criam entraves de natureza burocrática e legal para que essa interação aconteça.

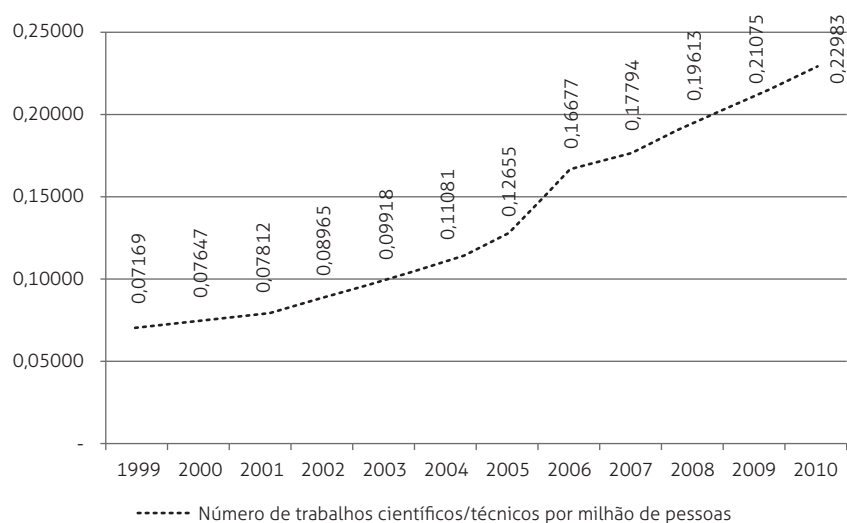
Analisando o Gráfico 2, observa-se um crescimento no número de empresas que possuem interação com universidades e institutos de pesquisas, porém essa interação ainda é pequena quando comparamos com o total de empresas que participaram da Pintec, IBGE, 2017b.



**Gráfico 2.** Número de interações entre empresas e universidades e institutos de pesquisa e o percentual sobre o total de empresas que inovam, 1998 a 2011.  
 Fonte: elaborado pelos autores a partir da Pintec, IBGE, 2017b.

### Número de trabalhos científicos/ técnicos por milhão de pessoas

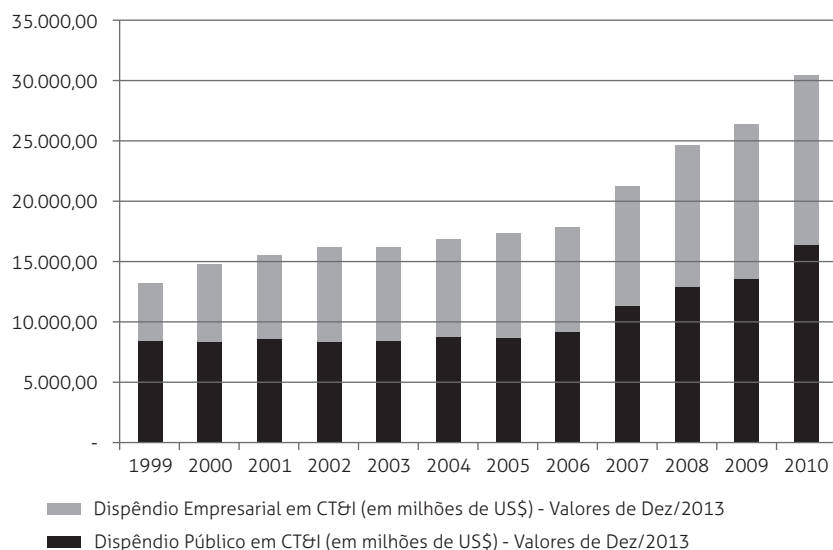
A limitada interação universidade-empresa no Brasil não impede a produção de conhecimento pelas universidades. Quando se observa o Gráfico 3, percebe-se um crescimento consistente e constante no número de trabalhos científicos/técnicos por milhão de pessoas durante todo o período analisado, ou seja, no segundo governo Fernando Henrique e nos dois governos do Presidente Lula. É importante considerar que a taxa de crescimento desse indicador no segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso foi menor que nos dois governos do Presidente Lula, notadamente no segundo governo do Presidente Lula. Isso demonstra uma intensificação das ações voltadas para essa área nesse período.



**Gráfico 3.** Número de trabalhos científicos por milhões de pessoas e número de patentes concedidas pelo USPO por milhão de habitantes, 1999 a 2010. Fonte: elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

### Dispêndio brasileiro para a área de CT&I

Para verificar a importância do Estado brasileiro no apoio a CT&I apresenta-se o Gráfico 4, que mostra a evolução dos investimentos públicos na área de CT&I no Brasil. Esse gráfico apresenta o dispêndio brasileiro total, público (federal e estadual) e privado, para o apoio e desenvolvimento da CT&I. Percebe-se que, no decorrer do período de 1999 a 2010, o dispêndio total saiu de um patamar aproximado dos treze bilhões de dólares em 1999 para cerca de trinta bilhões de dólares em 2010, um incremento, em relação a 1999, de dezessete bilhões de dólares.



**Gráfico 4.** Dispersão Brasileira para a área de CT&I — em milhões de US\$ —. Valores de dezembro de 2013. Fonte: elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

É importante destacar que, no período analisado, o valor médio do dispêndio público na área foi de 58,6%. Além disso, observa-se que a participação do dispêndio público no dispêndio total tem diminuído, não pela diminuição dos recursos do setor público, mas sim pelo aumento da participação do setor privado.

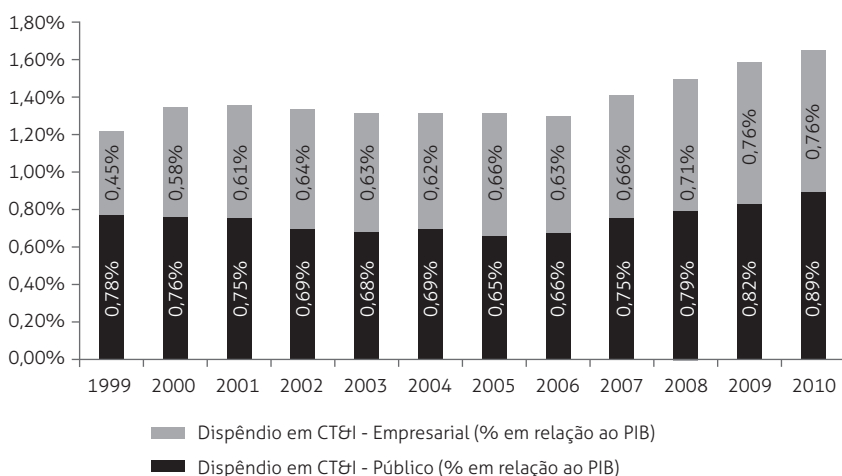
De acordo com a Lei 10.683 de 28 de maio de 2003, o Ministério de Ciência, Tecnologia (MCT) é o órgão competente para planejar, coordenar, supervisionar e controlar as atividades da ciência e tecnologia, bem como estabelecer a política nacional de pesquisa científica e tecnológica, e as políticas nas áreas de biossegurança, espacial e nuclear, entre outras atribuições correlatas.

As principais instituições de Estado que apoiavam o desenvolvimento das políticas de CT&I são o MCT, hoje MCTI, o Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNP) e a Financiadora de Projetos (Finep), órgãos ligados diretamente ao MCTI.

Em menor grau, temos a participação das Secretarias Estaduais de Ciência e Tecnologia e as Fundações de Amparo à Pesquisa, com especial atenção para as Fundações de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo que, desde a sua criação, têm incentivado de forma decisiva a pesquisa básica e aplicada no Estado de São Paulo.

O dispêndio em CT&I total em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) demonstra também um crescimento. Porém a meta que foi estabelecida pelo governo de se chegar a 2% do PIB em 2010 não foi alcançada, apesar de todos os esforços já implementados. Isso pode ser observado no Gráfico 5.

Quando se analisam esses valores separando o que é dispêndio público e o que é dispêndio empresarial, observa-se um aumento da participação dos gastos privados, porém pouco significativos.



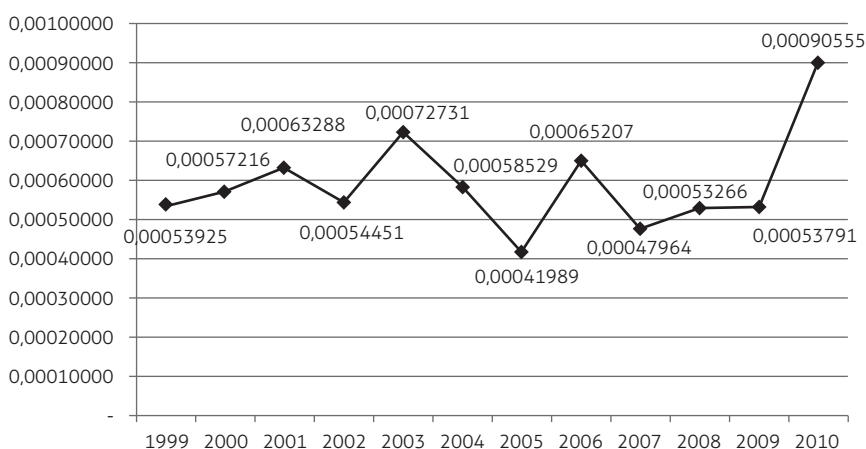
**Gráfico 5.** Dispersão brasileira para a área de CT&I com relação ao PIB (%). Fonte: elaborado pelos autores a partir dos dados fornecidos pelo MCTI no site ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

O Gráfico 6 apresenta os dados de pedidos de patentes concedido pelo USPTO por milhão de habitantes. Esse indicador procura mostrar qual é a participação de um país no número de publicações de patentes internacionais, apesar de suas limitações e problemas. Além disso, as patentes também são indicadores quantitativos da geração de resultados dos esforços tecnológicos e do desenvolvimento de conhecimentos. Quando se analisa o gráfico 6, observa-se uma grande variação desse indicador, com a média de 0,000594094 patentes por milhão de habitantes e desvio



padrão igual a 0,000126498. O coeficiente de variação é igual a 21,29%, o que demonstra que os dados são muito heterogêneos.

Quando a análise é feita por período, observa-se que, no segundo governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), esse indicador apresentou um crescimento entre os anos de 1999 a 2001, porém caiu em 2002, quando comparado com o ano anterior, 2001. No primeiro governo Lula (2003-2006), esse indicador apresentou um crescimento no ano de 2003 em relação ao de 2002, porém, nos anos seguintes (2004 e 2005), aconteceram quedas, com crescimento novamente em 2006. No período do segundo governo Lula (2007-2010), esse indicador apresentou crescimento constante e alcançou, em 2010, o maior valor dessa série de dados.



**Gráfico 6.** Pedidos de patentes concedidas pelo USPTO a organizações brasileiras por milhão de habitantes, 1999 a 2010. Fonte: elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

Quando se compara esse dado com os dados dos países dos BRICS, por exemplo, observa-se que o Brasil vem perdendo participação em relação ao número de patentes pedidas e concedidas, saindo de um patamar de 15,58% das patentes concedidas aos Países que compõem os BRICS pela USPTO, em 1999, para 2,8% em participação. Em comparação com a China, que, em 1999, tinha uma participação menor que o Brasil (15,41%), em 2010, passou a representar 66,27% das patentes concedidas pelo USPTO. Do total de patentes concedidas pelo USPTO no período de 1999 a 2010, as patentes brasileiras representam 6,89%, enquanto as patentes chinesas representam 46,56% do total dos países dos BRICS.

A posição brasileira piora ainda mais quando se compara os dados das 11 maiores economias mundiais. O Brasil ocupa a sétima posição do ranking das maiores economias mundiais, segundo dados do IBGE (2017a). Então, quando comparamos as 11 maiores economias mundiais, o Brasil aparece como último, com 0,08% do total de patentes concedidas pelo USPTO no período de 1999 a 2010.

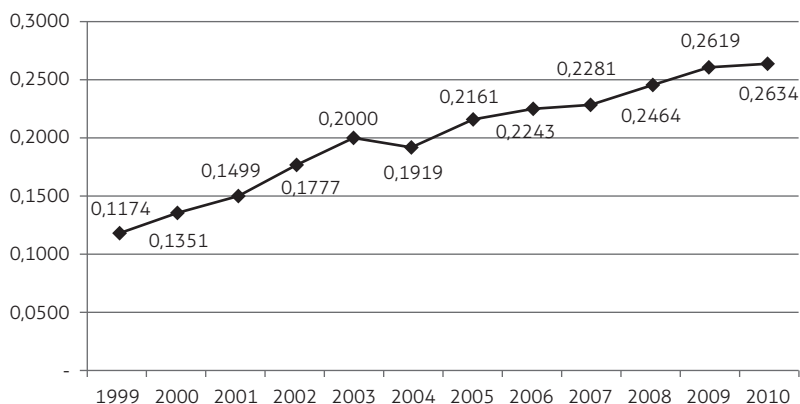
### Formação e Capacitação de Recursos Humanos

Com uma economia cada vez mais intensiva em P&D, a demanda por pessoal adequadamente treinado será sempre crescente. Atender a essa demanda e desenvolver um sistema nacional de CT&I pressupõe a expansão e a modernização do ensino superior, cuja oferta no país, embora crescente, é ainda muito inferior à de outros países com padrão de desenvolvimento similar. Além disso, a qualidade do ensino superior é desigual e não responde, de maneira adequada, aos desafios do atual processo de desenvolvimento, dos requisitos associados à variedade dos espaços brasileiros e da competitividade econômica. A universidade deve desempenhar papel central nesse processo, o que requer uma diversificação do sistema de ensino superior, tanto em termos dos papéis a serem desempenhados no ensino e na pesquisa como na adoção de modalidades de formação de recursos humanos com as mais variadas características, inclusive de curta duração. Só assim será possível atender às necessidades de aprendizado permanente que caracterizam a sociedade do conhecimento (MCT, 2002).

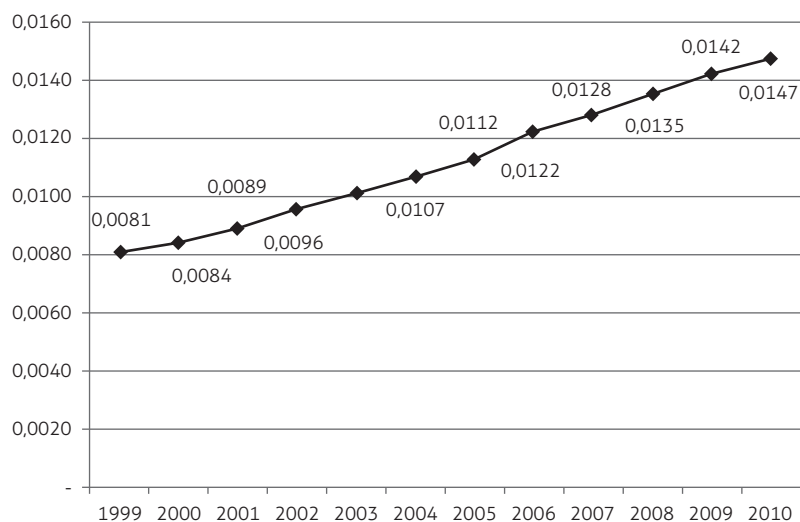
Conforme esperado, o número de alunos diplomados em programas de pós-graduação tem aumentado, saindo de um patamar de aproximadamente vinte mil pessoas em 1999 para aproximadamente cinquenta mil pessoas em 2010, o que representa um aumento de cerca de trinta mil novos alunos diplomados, ou seja, um aumento de 256,94% em relação a 1999. O Gráfico 7 demonstra a evolução do número de alunos diplomados por milhão de habitantes. Observa-se que esse indicador tem aumentado gradativamente no período analisado.

Da mesma forma, o número de programas de pós-graduação tem aumentado. Isso pode ser percebido no gráfico 8, o qual mostra o número de programas de pós-graduação por milhão de habitantes. O número de programas de pós-graduação saiu de um patamar de aproximadamente 1.363 cursos em 1999 para o total de 2.840 cursos em 2010, um aumento de 208,36% em relação ao ano de 1999.

Essas duas informações corroboram com as diretrizes nacionais relacionadas à formação de recursos humanos qualificados.

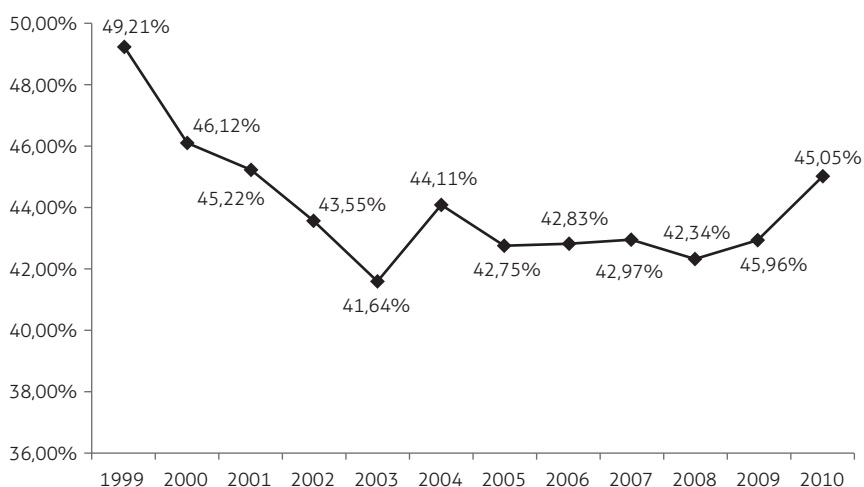


**Gráfico 7.** Número de alunos diplomados em programas de pós-graduação —mestrado e doutorado por milhões de habitantes— 1999 a 2010. Fonte: elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).



**Gráfico 8.** Número de programas de pós-graduação por milhão de habitantes — 1999 a 2010. Fonte: elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

Contudo, ao analisar-se o gráfico 9, que avalia a concessão de bolsas no sistema de pós-graduação no Brasil, constata-se que o número delas não acompanhou o número de programas de pós-graduação. Houve, no período analisado, um aumento considerável do número de programas de pós-graduação, porém não foram registrados aumentos significativos no número de bolsas de pós-graduação, o que influenciou na diminuição do índice de concessão de bolsas, que saiu de um patamar de 49,21% em 1999 para 45,05% em 2010. Isso pode ser explicado em parte pelo tempo que existe entre a criação dos programas de pós-graduação e a disponibilização de bolsas e o fato de que normalmente os programas de pós-graduação têm um número limitado de bolsas nos seus primeiros anos de existência.



**Gráfico 9.** Índice de Concessão de Bolsas. Fonte: elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

Quando se analisam os períodos de governo, observa-se que a taxa de crescimento para o número de alunos diplomados em programas de pós-graduação por milhão de habitantes no período do governo Lula (2003 a 2006 e 2007 a 2010), 19,35% e 23,18% respectivamente, foi maior do que no governo Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), 11,57%. Isso pode ser comprovado pelo cálculo das taxas de crescimento nesses períodos que são apresentados na tabela 1. Com relação à taxa de crescimento no número de programas de pós-graduação por milhão de habitantes, ocorreu uma estabilidade na taxa de crescimento no período de 1999 a

2006 e uma queda no período de 2007 a 2010. Essa informação também pode ser observada na tabela 1.

Em relação ao Índice de Concessão de Bolsas, observa-se que a queda no período de 1999 a 2002, segundo governo Fernando Henrique Cardoso, foi superior à queda no primeiro período do governo Lula (2003 a 2006).

**Tabela 1.** Taxas de crescimento<sup>2</sup> dos indicadores de formação de recursos humanos — 1999 a 2010

<b>Taxas de crescimento — formação de recursos humanos</b>	<b>Segundo governo FHC %</b>	<b>Primeiro governo Lula %</b>	<b>Segundo governo Lula %</b>
Número de alunos diplomados em programas de pós-graduação por milhão de habitantes	11,57	19,35	23,18
Número de programas de pós-graduação por milhão de habitantes	5,43	5,04	-3,77
Índice de Concessão de Bolsas	-48,71	-46,4	44,42

*Fonte:* elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

### Evolução dos Recursos Específicos para a Área de CT&I

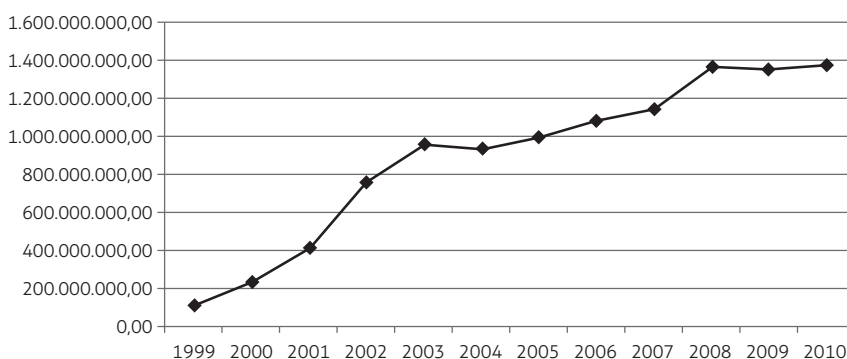
Os fundos setoriais de CT&I surgiram como “instrumentos de financiamento de projetos de pesquisa, desenvolvimento e inovação do País” (Finep, 2014). Ao todo, são 16 fundos, sendo 14 relativos a setores específicos e dois a setores transversais. A busca de um novo arranjo institucional para enfrentar a restrição fiscal e os problemas que dela se originavam para o financiamento das atividades de CT&I no Brasil resultaram no surgimento dos fundos setoriais. Essa afirmação é corroborada por Melo (2009). A partir do diagnóstico de que a instabilidade de recursos era um dos grandes problemas do financiamento a CT&I no Brasil, buscou-se uma fonte de financiamento para o FNDCT, tipificada em alguma forma de tributo passível de vinculação com gastos em CT&I e não sujeita às restrições legais a esse tipo de vinculação. Foi essa lógica que conduziu à criação dos fundos setoriais, cujos recursos seriam alocados no FNDCT e geridos pela Finep.

2 A taxa de crescimento foi calculada utilizando a técnica de análise da regressão linear. Um critério de mínimos quadrados é usado, e a tendência tenta encontrar o melhor ajuste sob esse critério.

No campo das ideias, as noções teóricas de alguns autores com Nelson, Winter e todas as publicações sobre a visão neoschumpeteriana, foram importantes para o desenvolvimento dos fundos setoriais e para o desenvolvimento das políticas públicas para a área de CT&I no Brasil.

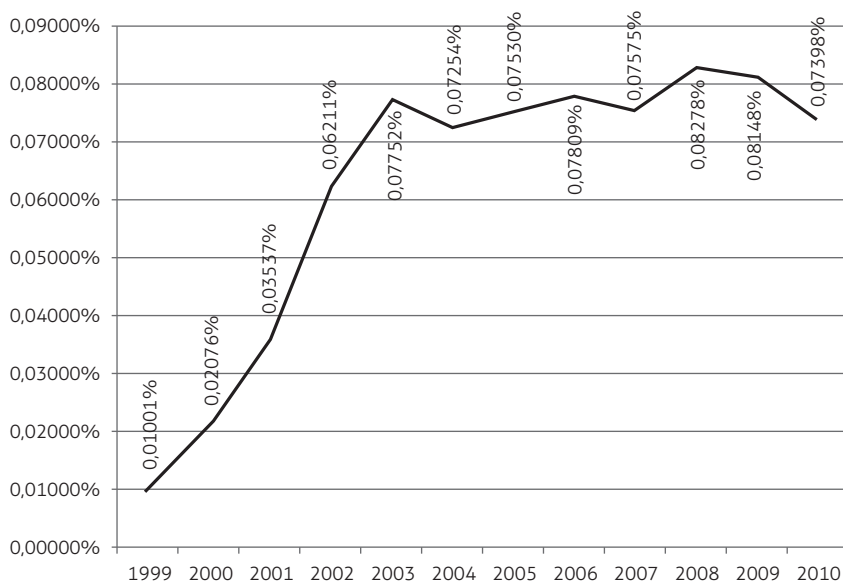
Com exceção do Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações (Funttel), gerido pelo Ministério das Comunicações, os recursos dos demais fundos são alocados no FNDCT e administrados pela Finep, como sua secretaria executiva. Os fundos setoriais foram criados na perspectiva de serem fontes complementares de recursos para financiar o desenvolvimento de setores estratégicos para o país (Finep, 2014).

O gráfico 10 registra os valores arrecadados pelos fundos setoriais no período de 1999 a 2010. Observa-se um aumento constante no período entre 1999 a 2008 e, durante o período de 2008 a 2010, os valores de arrecadação estavam se mantendo em um patamar próximo a um bilhão e quatrocentos milhões de dólares a valores de dezembro de 2013. Essa estabilidade dos valores arrecadados nos últimos três anos da análise pode demonstrar um esgotamento da arrecadação dos recursos dos fundos setoriais e uma limitação destes para o apoio a CT&I.



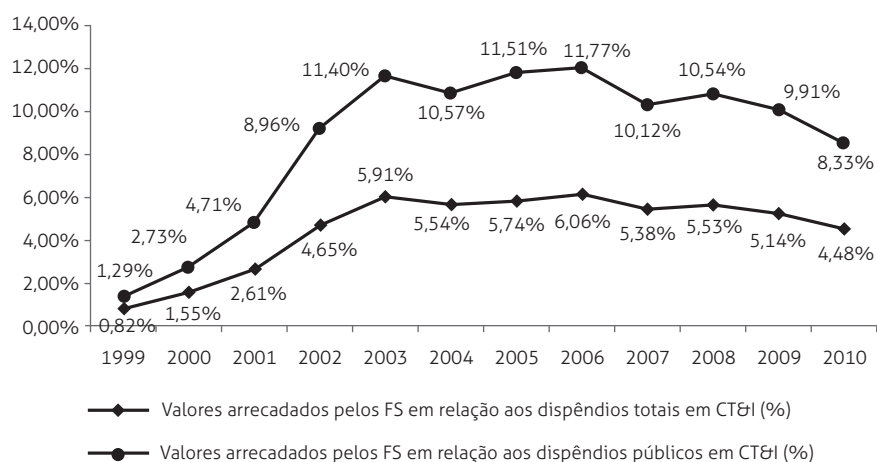
**Gráfico 10.** Arrecadação dos fundos setoriais, 1999 a 2010. Valores expressos em US\$ de dezembro de 2013. Fonte: elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

Quando comparamos o valor arrecadado dos fundos setoriais com os valores do PIB, observamos um crescimento da relação entre essas duas variáveis, porém também podemos observar que esse valor é muito pequeno, correspondendo, no ano de 2010, a 0,07398% do PIB brasileiro, conforme demonstrado no gráfico 11.



**Gráfico 11.** Relação % entre os valores arrecadados pelos fundos setoriais e o PIB, 1999 a 2010. Fonte: elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

Além disso, quando se analisa o Gráfico 12, percebe-se um aumento da participação dos recursos arrecadados pelos fundos setoriais (FS no gráfico) de 1999 até 2003, com uma diminuição dessa participação a partir do ano de 2004.



**Gráfico 12.** Valores de arrecadação dos fundos setoriais como percentual do dispêndio total em CT&I e do dispêndio público em CT&I 1999 a 2010, valores expressos em (%). Fonte: elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

A relação entre os valores executados e arrecadados, mostrado na Tabela 2, demonstra que essa relação permaneceu constante no período analisado com uma média próxima a 52,28% e desvio padrão de 0,202. O ano de 2010 foi um ponto fora da curva, pois o valor executado superou o valor arrecadado pelos fundos setoriais.

Na relação entre os valores pagos e os valores executados, mostrado na Tabela 2, pode-se observar que há pouca variação, com média de 38,90% e desvio padrão igual a 0,133, apresentando dois pontos fora da curva que são os anos de 2001 (61,45%) e 2010 (68,36%).

**Tabela 2.** Relação entre valores executados e valores arrecadados e entre valor pago e valor executado dos fundos setoriais — 1999 a 2010 — %

Anos	Relação entre valor executado e valor arrecadado %	Relação entre valor pago e valor executado — %
1999	34,92	34,92
2000	54,89	45,82
2001	68,61	61,46
2002	34,36	29,91
2003	42,82	34,14
2004	42,17	34,57
2005	46,23	35,32
2006	52,81	29,19
2007	54,25	37,91
2008	44,29	30,56
2009	42,97	24,64
2010	109,08	68,36

*Fonte:* elaborado pelos autores com base nas informações disponíveis no site do MCTI ([www.mcti.gov.br](http://www.mcti.gov.br)).

### Evolução do Processo de Inovação nas Empresas

A taxa de inovação corresponde ao cociente entre o número de empresas que declararam ter introduzido pelo menos uma inovação no período considerado e o número total de empresas nos setores pesquisados pela Pintec. Dessa forma, a taxa de inovação é uma medida de resultado dos esforços inovativos das empresas.

De acordo com a Pintec e com o demonstrado na Tabela 3, houve um aumento considerável da taxa de inovação nas quatro primeiras pesquisas (1998 a 2008), porém, no ano de 2011, aconteceu uma diminuição des-



se valor para 35,70%, apesar de todos os investimentos realizados terem aumento durante esse período (1998 a 2011).

**Tabela 3.** Taxa de inovação nas indústrias extrativa e de transformação — 1998 a 2011 (em %)

Pintec	Taxa de inovação	Taxa de inovação de produto	Taxa de inovação de produto novo para a empresa	Taxa de inovação de produto novo para o mercado nacional	Taxa de inovação de processo	Taxa de inovação de processo novo para a empresa	Taxa de inovação de processo novo para o mercado nacional
1998-2000	31,52	17,58	14,38	4,13	25,22	23,27	2,78
2001-2003	33,27	20,35	18,08	2,73	26,89	26,04	1,21
2003-2005	34,41	20,64	17,55	3,56	27,57	26,04	1,83
2006-2008	38,30	23,55	20,39	4,39	31,76	30,42	2,45
2009-2011	35,70	18,09	14,86	4,12	31,70	29,79	2,44

Fonte: elaborado pelos autores a partir da Pintec, IBGE (2017b).

A tabela 4 apresenta os dados da taxa de inovação de acordo com a sua intensidade tecnológica (alta, média alta, média baixa e baixa intensidade tecnológica).

**Tabela 4.** Taxa de inovação das indústrias de transformação versus intensidade tecnológica — 1998 a 2011 (em %)

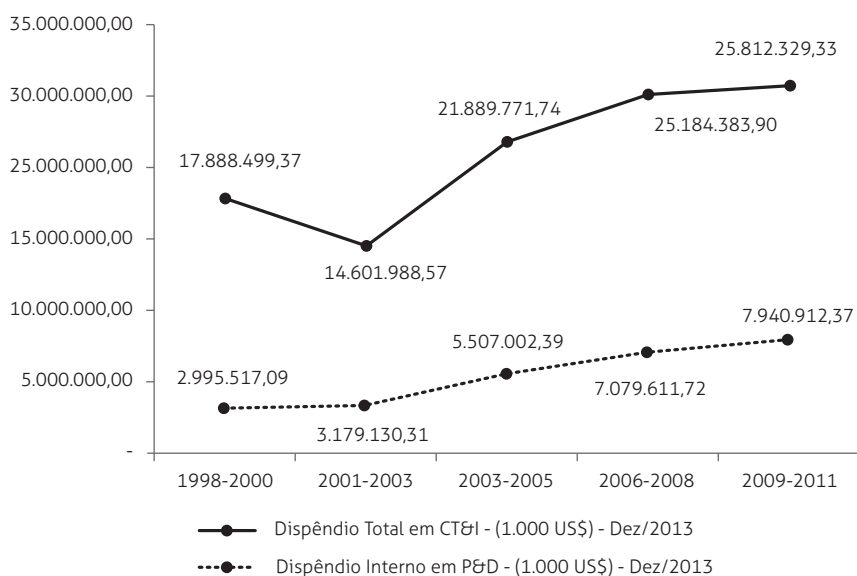
Intensidade tecnológica	1998-2000	2001-2003	2003-2005	2006-2008	2009-2011
Alta	45,63%	42,25%	42,72%	44,79%	47,88%
Média alta	38,31%	36,82%	39,72%	43,79%	44,46%
Média baixa	29,85%	29,65%	30,56%	36,65%	34,46%
Baixa	28,00%	32,75%	31,30%	36,04%	34,60%
Indústrias de transformação	31,91%	33,61%	33,63%	38,31%	35,91%

Fonte: elaborado pelos autores a partir da Pintec, IBGE (2017b).

Observa-se o que já se esperava em relação à taxa de inovação e à intensidade tecnológica, ou seja, as empresas com maior intensidade tec-

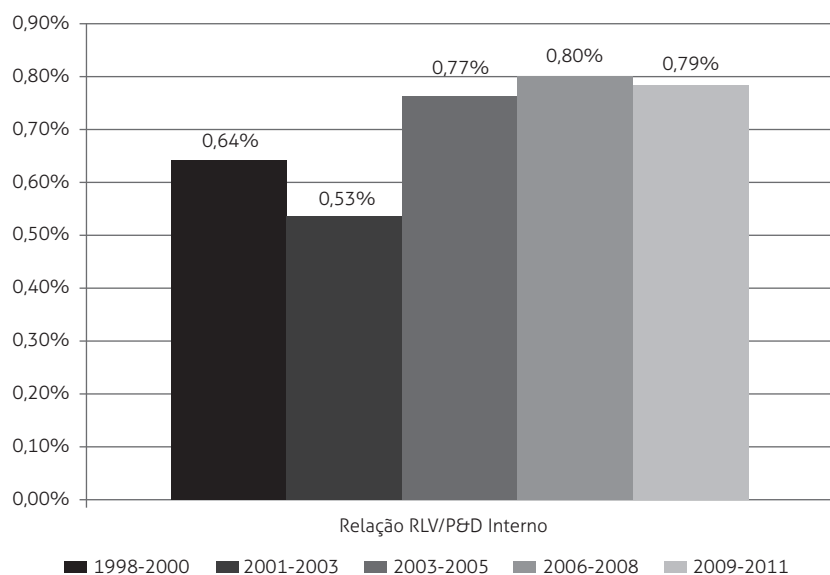
nológica apresentam uma maior taxa de inovação; no triênio 2009-2011, o valor da taxa de inovação das indústrias que são classificadas como de alta intensidade tecnológica foi de 47,88%.

Quando se analisam os dispêndios empresariais totais segundo a Pintec, verifica-se que aconteceram aumentos entre os triênios de 2001-2003 a 2009-2011, saindo de um patamar de quatorze bilhões de dólares em 2001-2003 para vinte e cinco bilhões de dólares no triênio 2009-2011. A mesma configuração de curva pode ser observada para o dispêndio em P&D interno, conforme o gráfico 13.



**Gráfico 13.** Dispersões totais em CT&I e dispêndio interno em atividades de P&D das empresas — valores expressos em milhões de US\$ de dezembro de 2013. Fonte: elaborado pelos autores a partir da Pintec, IBGE (2017).

Quando se examina a relação entre o dispêndio interno em atividades de P&D com a receita líquida de vendas, percebe-se certa estabilidade dessa relação. Para o triênio 1998-2000, esse valor foi de 0,64% e passou para 0,79% no triênio 2009-2011, conforme demonstrado no gráfico 14.



**Gráfico 14.** Relação P&D interno/Receita líquida de vendas — valores % — 1998 a 2011. Fonte: elaborado pelos autores a partir da Pintec, IBGE, 2017b.

## Considerações Finais

Este artigo se propôs a analisar em que medida as políticas recentes de apoio à inovação têm sido exitosas. Para isso, analisamos os indicadores de CT&I no período de 1999 a 2010 no Brasil, que foram construídos a partir dos dados disponibilizados pela Pintec e pelo MCTI.

Constatou-se que está ocorrendo um decréscimo no número de cientistas e técnicos em atividades de P&D nas empresas apesar de todo o esforço e da construção de um marco legal que incentiva a inserção de profissionais em atividades de P&D. Isso demonstra que apenas a construção de um marco legal não foi suficiente para incentivar a inserção de cientistas e técnicos nas atividades de P&D. São necessárias outras formas de incentivo como, por exemplo, proporcionar maiores desafios para que os cientistas e técnicos possam solucionar problemas reais que existam nas empresas e que a solução destes possa trazer ganhos de produtividade no trabalho e, mais ainda, possa contribuir para o desenvolvimento de inovações, tanto em produtos quanto em processos, ou ainda, contribuir para que novos conhecimentos sejam divulgados.

Existe uma pequena cooperação entre as universidades e centros de pesquisa com as empresas. Essa ausência de cooperação é explicada pe-

las características e pela dinâmica do processo de crescimento industrial no Brasil, que tem orientado as empresas na direção de outras fontes de tecnologia, os traços da cultura e a formação de parcela significativa da comunidade científica e tecnológica, os quais distanciam essa comunidade das questões mais relevantes da agenda potencial dessa interação. Por outro lado, essa dificuldade de interação decorre também do marco institucional em que operam as instituições públicas, notadamente as universidades, que, além de não incentivarem seus pesquisadores para a interação com empresas, criam entraves de natureza burocrática e legal para que essa interação aconteça.

Enquanto os resultados do ponto de vista da interação universidade-empresa são bastante limitados, os resultados no que se refere à produção de conhecimento são positivos. Em relação ao número de publicações científicas, o Brasil tem apresentado um crescimento constante e consistente no período de 1999 a 2010. Porém, apesar do aumento do número de programas e de alunos diplomados em programas de pós-graduação, observa-se que a concessão de bolsas no sistema de pós-graduação tem diminuído no período analisado. Esse dado isolado não causaria preocupação caso o setor privado oferecesse bolsas para os estudantes de pós-graduação, mas isso não ocorre devido à baixa interação universidade-empresa.

Apesar da limitada interação universidade-empresa, observa-se que as empresas brasileiras estão engajadas na produção de conhecimento, uma vez que o setor privado não apenas vem apresentando aumento dos dispêndios em P&D, como também vem aumentando sua participação nos dispêndios totais em CT&I no Brasil. O aumento das patentes concedidas a organizações brasileiras nos Estados Unidos corrobora essa tendência. Os esforços já implementados criaram um novo cenário para o fomento da área de CT&I, porém esses recursos são pequenos em comparação aos países desenvolvidos, que em média destinam cerca de 3% do PIB aos dispêndios em CT&I.

Pode-se afirmar também que os recursos dos fundos setoriais contribuíram para o sucesso das políticas de CT&I quanto aos objetivos de oferecer recursos humanos qualificados para a pesquisa e conhecimentos científicos, e de reconstruir a infraestrutura de pesquisa científica e tecnológica no Brasil. Os recursos disponibilizados pelo FNDCT, principalmente pelo Fundo Setorial de Infraestrutura (CT-Infra), permitiram a melhoria da já existente base científica e da infraestrutura de pesquisa e pós-graduação. No entanto, esses recursos não conseguiram ainda atin-

gir o objetivo proposto de fomentar a atividade inovadora nas empresas, uma vez que a proporção dos gastos em P&D como percentual da receita líquida de vendas vem se mantendo constante.

As limitações do alcance das políticas ocorrem porque muitos de seus formuladores e executores esperavam que a inovação tenderia a ocorrer de forma natural visto que se encontravam disponibilizados os recursos para essa atividade. Em outras palavras, a formulação da política de CT&I no Brasil ainda é dominada pelos pressupostos do modelo linear de geração de conhecimento, o qual foi descrito por Stokes (2005). Apesar de as políticas terem como objetivo o apoio à inovação nas empresas, percebe-se, na prática, com o caso brasileiro, que somente o fomento à ciência e à tecnologia não é suficiente para que a inovação surja como um elemento essencial para o desenvolvimento do país.

Analisando-se o caso brasileiro, confirma-se que, quando se utiliza o modelo linear para a formulação de políticas públicas, os resultados em termos de inovação são muito pequenos ou quase inexistentes. O que se faz necessário é a busca constante de uma visão baseada na perspectiva sistêmica apontada por Stokes (2005) e o reconhecimento de que uma verdadeira política de apoio à inovação somente será alcançada quando acontecer uma real integração das empresas nesse processo. Além desse reconhecimento, a política brasileira deve refletir sobre a consciência dessa realidade. Porém, é preciso ir muito além da adaptação da política de CT&I a essa necessidade de integrar a empresa. É preciso fazer da inovação o motor de fato da nova política de desenvolvimento.



## Reconocimientos

Esse artigo é parte da tese de doutoramento de Ricardo Thielmann, intitulada "A construção institucional das políticas públicas de apoio à Ciência, à Tecnologia e à Inovação no período de 1999 a 2010 e o papel da FINEP na política pública de fundos setoriais", defendida em 09 de Junho de 2014, realizada no Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Agradeço a todos os professores que apoiaram na realização desse trabalho e em especial a minha orientadora, professora Renata Lèbre La Rovere, co-autora desse artigo.



## Ricardo Thielmann

É doutor em Políticas Públicas, Estratégia e Desenvolvimento pela Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ. É professor adjunto do Instituto de Ciências Humanas e Sociais da Universidade Federal Fluminense e pesquisador do Grupo de Gestão da Inovação deste Instituto. Suas pesquisas analisam as políticas públicas de ciência, tecnologia e inovação no Brasil e como essas políticas são implementadas. Trabalha, também em pesquisas na área de gerenciamento de projetos.



## Renata Lébre La Rovere

É doutora em Ciências Econômicas pela Universidade Paris 7 – França. É professora associada do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro e pesquisadora do Grupo de Economia da Inovação deste Instituto. Suas pesquisas analisam a dinâmica da produção de conhecimento nas empresas e as condições de sua difusão, o papel do empreendedorismo para o desenvolvimento das empresas e a importância da inovação para o desenvolvimento local.

## Referências

- Arbix, G. et al. (2010). Inovação e Desenvolvimento. Inovação: Estratégias de sete países. *Série Cadernos da Indústria ABDI*, 15, 66-91. Recuperado de <http://www.abdi.com.br/Estudo/MOBITnovofinal.pdf>
- Bastos, V. D. (2012). 2000-2010: uma década de apoio federal à inovação no Brasil. *Revista do BNDES*, 37, 127-176. Recuperado de [http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes\\_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3705.pdf](http://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/export/sites/default/bndes_pt/Galerias/Arquivos/conhecimento/revista/rev3705.pdf)
- Cassiolato, J. E., e Stallivieri, F. (2010). Indicadores de inovação: dimensões relacionadas à aprendizagem. Em Centro de Gestão e Estudos Estratégicos. En CGEE (Ed.), *Bases conceituais em pesquisa, desenvolvimento e inovação: implicações para políticas no Brasil* (pp. 119-164). Brasília: CGEE. Recuperado de [https://www.cgee.org.br/estudoscgee/-/asset\\_publisher/LqcvUkzrz5FI/document/id/849715?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.cgee.org.br%2Festudoscgee%3Fp\\_p\\_id%3D101\\_INSTANCE\\_LqcvUkzrz5FI%26p\\_p\\_lifecycle%3D0%26p\\_p\\_state%3Dnormal%26p\\_p\\_mode%3Dview%26p\\_p\\_col\\_id%3Dcolumn-1%26p\\_p\\_col\\_pos%3D2%26p\\_p\\_col\\_count%3D4%26\\_101\\_INSTANCE\\_LqcvUkzrz5FI\\_advancedSearch%3Dfalse%26\\_101\\_INSTANCE\\_](https://www.cgee.org.br/estudoscgee/-/asset_publisher/LqcvUkzrz5FI/document/id/849715?inheritRedirect=false&redirect=https%3A%2F%2Fwww.cgee.org.br%2Festudoscgee%3Fp_p_id%3D101_INSTANCE_LqcvUkzrz5FI%26p_p_lifecycle%3D0%26p_p_state%3Dnormal%26p_p_mode%3Dview%26p_p_col_id%3Dcolumn-1%26p_p_col_pos%3D2%26p_p_col_count%3D4%26_101_INSTANCE_LqcvUkzrz5FI_advancedSearch%3Dfalse%26_101_INSTANCE_)

- LqcvUkzzr5FI\_keywords%3D%26\_101\_INSTANCE\_LqcvUkzzr5FI\_delta%3D20%26p\_r\_p\_564233524\_resetCur%3Dfalse%26\_101\_INSTANCE\_LqcvUkzzr5FI\_cur%3D2%26\_101\_INSTANCE\_LqcvUkzzr5FI\_andOperator%3Dtrue
- Chen, D. H. C., e Gawande, K. (2007). Underlying Dimensions of Knowledge Assessment: Factor Analysis of the Knowledge Assessment Methodology Data. *Policy Research Working Paper*, 4216. Recuperado de <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/7067>
- Coriat, B., e Weinstein, O. (2002). Organizations, firms and institutions in the generation of innovation. *Research Policy*, 31(2), 273-290.
- Ferreira, S. P., e Negreiros, R. M. C. (2005). Indicadores, avaliação e instrumentos de gestão: a necessidade de coordenação. *Parcerias Estratégicas*, 20, 1141-1155. Recuperado de [http://www.cgee.org.br/arquivos/p\\_20\\_3.pdf](http://www.cgee.org.br/arquivos/p_20_3.pdf)
- Financiadora de Estudos e Projetos (Finep). (2014). *O que são os Fundos*. Recuperado de <http://www.finep.gov.br/a-finep-externo/fontes-de-recurso/fundos-setoriais/o-que-sao-fundos-setoriais>
- Grupp, H., e Schubert, T. (2010). Review and evidence on composite innovation indicators for evaluating national performance. *Research Policy*, 39(1), 67-68.
- Hodgson, G. M. (2001). *How economics forgot history: the problem of historical specificity in social science*. Londres: Routledge.
- Inácio Jr., E. (2008). *Padrões de inovação em pequenas e médias empresas e suas implicações para o desempenho inovativo e organizacional* (Tese de doutorado). Campinas, SP: Universidade de Campinas. Recuperado de <http://www.ige.unicamp.br/pos-graduacao/wp-content/uploads/sites/2/2014/03/publicacao-PPG-PCT-versao-final-26nov12.pdf>
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2017a). *Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA)*. Recuperado de [http://www.IBGE.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc\\_ipca/defaultinpc.shtm](http://www.IBGE.gov.br/home/estatistica/indicadores/precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm)
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). (2017b). *Pesquisa de Inovação — Pintec*. Recuperado de <http://www.pintec.IBGE.gov.br/>
- Jannuzzi, P. M. (2012). *Indicadores socioeconômicos na gestão pública*. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração-UFSC.
- Kline, S., e Rosenberg, N. (1986). An overview of innovation. Em Landau, R., e Osenberg, N. (orgs.), *The Positive Sum Strategy* (pp. 275-305). Washington, DC: National Academy of Press.
- Maculan, A-M. (2010). A importância das interações para a inovação e a busca por indicadores. Em Centro de Gestão e Estudos Estratégicos [CGEE], *Bases conceituais em pesquisa, desenvolvimento e inovação: implicações para políticas*

- no Brasil (pp. 165-184). Recuperado de <http://www.cgee.org.br/atividades/redirect.php?idProduto=6403>
- Mazzucato, M. (2013). *The Entrepreneurial State: Debunking Public vs. Private Sector Myths*. Londres: Anthem Press.
- Melo, L. M. (2009). Financiamento à Inovação no Brasil: análise da aplicação dos recursos do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT) e da Financiadora de Estudos e Projetos (Finep) de 1967 a 2006. *Revista Brasileira de Inovação*, 8(1), 87-120. Recuperado de <http://ocs.ige.unicamp.br/ojs/rbi/article/view/361/266>
- Ministério da Ciência e Tecnologia (2002). *Livro Branco Ciência, Tecnologia e Inovação*. Brasília, DF: MCT.
- Ministério da Ciência e Tecnologia. (2014). *Ciência, Tecnologia e Inovação para o Desenvolvimento Nacional. Plano de Ação 2007-2010*. Recuperado de [http://www3.pucrs.br/pucrs/files/adm/prppg/plano\\_2007-2010.pdf](http://www3.pucrs.br/pucrs/files/adm/prppg/plano_2007-2010.pdf)
- Organisation for Economic Co-operation and Development [OECD]. (2014). *Directorate for Science, Technology and Industry*. Recuperado de <http://www.oecd.org/dataoecd/43/41/48350231.pdf>
- Organização para Cooperação Econômica e Desenvolvimento. (2007). *Manual de Frascati: Proposta de Práticas Exemplares para Inquéritos sobre Investigação e Desenvolvimento Experimental*. Coimbra: Gráfica de Coimbra.
- Pacheco, C. A., e Corder, S. (2010). *Mapeamento institucional e de medidas de política com impacto sobre a inovação produtiva e a diversificação das exportações*. Santiago do Chile: Cepal.
- Presidência da República. (2 de dezembro de 2004). *Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências*. [Lei 10.973].
- Presidência da República. (24 de março de 2005). *Regulamenta os incisos II, IV do § 10 do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados —OGM— e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança —CNBS—, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança —CTNBio—, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança —PNB—, revoga a Lei 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 50, 60, 70, 80, 90, 10 e 16 da Lei 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências*. [Lei 11.105].
- Presidência da República. (12 de novembro de 2007). *Dispõe sobre o Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT)*. [Lei 11.540].
- Presidência da República. (14 de maio de 1996). *Regula direitos e obrigações relativos à propriedade industrial*. [Lei 9.279].



Presidência da República. (25 de abril de 1997). *Institui a Lei de Proteção de Cultivares e dá outras providências*. [Lei 9.456].

Presidência da República. (19 de fevereiro de 1998). *Dispõe sobre a proteção da propriedade intelectual de programa de computador, sua comercialização no País, e dá outras providências*. [Lei 9.609].

Stokes, D. (2005). *O quadrante de Pasteur: a ciência básica e a inovação tecnológica* (Trad. José Emílio Maiorino). Campinas, SP: Editora da Unicamp, 2005.



# El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia

## *Pierre Muller's Concept of Referencing Applied to some Forced Displacement Public Policy Instruments in Colombia*

**Carmen Jimena Holguín**

Universidad Autónoma de Occidente de Cali, Cali, Colombia.

cjholguin@uao.edu.co

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Fecha de recepción:** 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 7 de febrero de 2017

**DOI:** <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.62554>

### **Cómo citar este artículo:**

APA: Holguín, C. (2017). El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 115-147.

MLA: Holguín, C. "El concepto de referencial de Pierre Muller en algunos instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 115-147.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

## Resumen

Este texto presenta la aplicación del concepto de referencial de política pública de Pierre Muller, a algunos de los instrumentos de política pública analizados en el periodo 1994-2014 para la atención de la población desplazada. Dicho periodo permitió observar la emergencia de una serie de imágenes sobre la atención al desplazamiento que, vistas en conjunto, hacen visible la complejidad de este fenómeno en términos de política pública, en la medida en la que muestran que los discursos y acciones para la atención de la población desplazada no guardan continuidad aún dentro de un mismo periodo de gobierno, lo que complejiza el proceso de atención y de restitución de derechos. Los cambios en el referencial (imagen) para la atención de la población desplazada que emergieron del proceso de análisis fueron: de una imagen de afectación (Conpes 2804, 1995), se pasa a una de atención diferencial (Conpes 2924, 1997); de este referencial se pasa al de atención especial (Ley 387, 1997), para finalmente arribar al de atención diferencial (Ley 1448, 2011).

*Palabras claves:* desplazamiento; imágenes; Pierre Muller; políticas públicas

## Abstract

This text presents how Pierre Muller's concept of public policy referencing is applied to some public policy instruments as analyzed during the 1994 - 2014 period when caring for displaced population. This period allowed the observation of an emergence of a series of images when caring for the displaced that, seen as a whole, make visible the complexity of this phenomenon in terms of public policy. This insofar as how it shows that discourses and actions when caring for the displaced population lack continuity even during the term of the incumbent government, which complicates the caring and restitution of rights processes. The changes in the reference frame (i.e. the collective imagination) when caring for displaced population that resulted from the analysis: from a perspective of harm (CONPES 2804 dated 1995), to one of differential care (CONPES 2924 dated 1997); Then to one of specialized care (Law 387 dated 1997), to finally arrive at one of differential care (Law 1448 dated 2011).

*Keywords:* displacement; collective images; Pierre Muller; public policies

## Introducción

El conflicto armado en Colombia es un fenómeno que desde el siglo pasado ha permeado las dinámicas de las vidas de cientos de personas y familias a lo largo del territorio nacional. Territorios en los cuales han confluído actores de diversa composición e ideología —guerrillas, paramilitares, fuerza pública del Estado— que en una lucha de confrontación y relaciones de poder, se disputan territorios estratégicamente ubicados en las diversas regiones del país. A lo anterior se suman los actores del narcotráfico y el conjunto de determinantes estructurales —entre ellos el modelo de desarrollo imperante en las últimas décadas— que han acentuado la pobreza, el acceso desigual a la educación, la salud, el empleo y la justicia, reduciendo las posibilidades para que diversos sectores de la población gocen de derechos fundamentales constitucionalmente consagrados en el marco de un Estado Social de Derecho.

En el proceso de evolución y profundización del conflicto armado en Colombia, la década de los ochenta es particularmente significativa en términos de dinámica social, en la medida en que a finales de este periodo se empieza a visibilizar uno de los efectos más complejos del conflicto armado en Colombia: el desplazamiento forzado. Diversos territorios a lo largo y ancho del país se han convertido en lugares de destierro o de recepción de personas y familias que ante la vulneración de sus derechos fundamentales se han visto abocados a renunciar a su historia de vida personal, familiar y social. De este modo, es válido afirmar la existencia de “una pérdida, al menos parcial, del capital humano y social, como producto del resquebrajamiento de las relaciones sociales, económicas, políticas y hasta culturales, que tradicionalmente los grupos humanos establecen como elementos inherentes al proceso colectivo de construcción identitaria” (Holguín, 2009, pp. 178-179).

Pese al aumento de la confrontación armada a lo largo de la década de los ochenta, resulta paradójico que el Estado Colombiano, aún ante la compleja situación que empezaron a develar los medios de comunicación y las diversas organizaciones nacionales e internacionales incluida la Conferencia Episcopal Colombiana, solo haya reconocido a mediados de la década de los noventa la existencia del fenómeno del desplazamiento, pues hasta ese entonces, el desplazado era un individuo que migraba por razones económicas de un territorio a otro en busca de mejores oportunidades de vida. Solo con la expedición del documento Conpes 2804 de 1995, el gobierno de turno de aquella época (de Ernesto Samper Pizano) expide el primer documento de política pública para atender el fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. Este primer referente, junto

con otros avances, han permitido que a lo largo de más de dos décadas se hayan expedido un conjunto de normas, decretos, leyes y acuerdos, materializados a través de políticas, programas y proyectos encaminados a la atención de la población desplazada.

Si bien es cierto que al menos en materia de política pública han habido avances notorios, es menester también reconocer que el desplazamiento forzado como “fenómeno masivo, sistemático de larga duración y vinculado en gran medida al control de territorios estratégicos” (GMH, 2013, p. 71), sigue teniendo hondas repercusiones en hombres, mujeres, niños y niñas, lo cual implica reconocer el impacto diferenciado, no solo por las condiciones socio-históricas de cada grupo etario, sino por los roles y posiciones que se le atribuyen a hombres y mujeres en el marco del conjunto de hechos de violencia que cada uno asume. La afectación diferencial por género<sup>1</sup> y edad del desplazamiento forzado en Colombia, sigue siendo un asunto todavía por resolver pese a los ingentes esfuerzos realizados en los últimos años tanto por organismos públicos y privados, del orden nacional e internacional. En este escenario de afectación diferenciada, surge el interrogante de cómo el Estado Colombiano ha logrado en las últimas dos décadas visibilizar tal condición para establecer medidas que favorezcan a las personas desplazadas, en especial a aquellos grupos de mayor vulnerabilidad, como es el caso de las mujeres.

En el contexto anteriormente descrito y en el marco de este escrito, se presenta la aplicación del concepto de referencial de política pública de Pierre Muller (2006) sobre algunos de los instrumentos de política pública existentes, analizados en el periodo 1994-2014 para la atención

- 
- 1 Afectación que abre la discusión sobre el denominado enfoque diferencial, y que emerge del enfoque de derechos, se entiende como “la forma de análisis y de actuación social y política que, por una parte, identifica y reconoce las diferencias de género, identidad sexual, etnia, edad y situación de salud, entre otras categorías; y por otra, sus implicaciones en términos de poder, de condiciones de vida y de formas de ver el mundo. A partir del reconocimiento de las diferencias y sus implicaciones, el enfoque diferencial busca la transformación o supresión de las inequidades y de sus expresiones de subordinación, discriminación y exclusión social, política y económica. Busca la reivindicación y legitimación de las diferencias, desde la perspectiva de los derechos humanos” (Montealegre y Urrego, 2011, p. 12).

de la población desplazada.<sup>2</sup> El periodo citado permitió observar la emergencia de una serie de imágenes sobre la atención al fenómeno del desplazamiento que son concurrentes y que en conjunto hacen visible la complejidad del desplazamiento como problema de política pública, en la medida en que muestran cómo los discursos y acciones para la atención de la población desplazada no guardan continuidad aún dentro de un mismo periodo de gobierno, lo que complejiza el proceso de atención y de restitución de derechos. Los cambios en el referencial (imagen) para la atención de la población desplazada que emergieron del proceso de análisis fueron: una imagen de afectación (Conpes 2804, 1995) que pasa a una de atención diferencial (Conpes 2924, 1997); este referencial trasiega al de atención especial (Ley 387, 1997), para finalmente establecerse en el de atención diferencial (Ley 1448, 2011).

Para dar cuenta de lo anterior, el texto se estructura de la siguiente manera: en un primer momento (1), se expone la metodología empleada que permitió la consecución del propósito central de este escrito; seguidamente (2) se presenta una mirada al desplazamiento forzado y su afectación diferencial; posterior a ello (2.1), se da cuenta de los elementos que permiten comprender el marco de análisis por el referencial de Pierre Muller, también se presenta (2.2) la aplicación de dicho concepto a algunos de los instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia, para finalmente (3) dar cuenta de las conclusiones.

---

2 A lo largo del proceso investigativo se acopiaron un conjunto significativo de instrumentos de política pública expedidos a lo largo de los gobiernos de turno desde el año 1994 al 2014, relacionados con el fenómeno del desplazamiento forzado, considerando como eje transversal de análisis la referenciación de elementos propios de un enfoque de género. Enfoque que en este escrito se entiende como como la posibilidad de valorar las implicaciones que la intervención del Estado, vía el agenciamiento de políticas públicas, tiene tanto en hombres como en mujeres desplazadas. Es importante aclarar que la ponderación de reconocer elementos propios de la perspectiva de género obedeció a un asunto de carácter metodológico en aras de dar cumplimiento a uno de los objetivos que soporta la investigación de está detrás de la escritura de este texto; sin embargo, ello no excluye que dicha perspectiva *per se* pueda considerarse como uno de los elementos propios de la construcción del referencial de la política pública de desplazamiento forzado en Colombia.

## 1. Metodología

La tradición metodológica en la cual se inscribió el ejercicio investigativo que subyace al presente texto, se sustenta en un estudio de carácter cualitativo que no recurre a técnicas estadísticas sino a la interpretación y al análisis de los instrumentos de política pública identificados en el contexto del fenómeno del desplazamiento forzado en Colombia. En este proceso, la tradición hermenéutica ofrece una interpretación de los textos de política pública en aras de avanzar en un análisis de su contenido, desde los referentes del campo de la política pública y del marco interpretativo de la perspectiva de género.

El método de trabajo fue de tipo descriptivo analítico en tanto buscó acopiar el conjunto de instrumentos de política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia, a fin de identificar cambios en el referencial para la atención de la población desplazada a lo largo de dos décadas: 1994-2014. La acotación del periodo escogido se soportó en el hecho de que 1994 es considerado el año en que el Estado Colombiano reconoció por primera vez, de manera formal e institucional, el fenómeno del desplazamiento forzado debido a estudios realizados en aquella época por la Conferencia Episcopal Colombiana; y el año 2014, dado que dentro de este último periodo de gobierno escogido se expidió la Ley de víctimas en Colombia y restitución de tierras a través de la Ley 1448 de junio de 2011. De igual modo, obedeció al interés de reconocer elementos que sustentan la perspectiva de género vinculados a los ciclos políticos de los gobiernos sucesivos, así: (1) 1994-1998, Ernesto Samper Pizano; (2) 1998-2002, Andrés Pastrana Arango; (3) 2002-2006 y 2006-2010, Álvaro Uribe Vélez; (4) 2010-2014, Juan Manuel Santos Calderón.

Se hizo uso de fuentes de información de tipo documental en un proceso que implicó un ejercicio de acopio y recolección de documentos, considerados como el referencial de la política pública sobre desplazamiento forzado (en adelante DF) en Colombia, a saber, normas, leyes, Conpes, decretos y lineamientos de política pública existente. También se acudió a fuentes secundarias en aras de revisar literatura especializada sobre el campo de las políticas públicas y el enfoque de género, como un modo de nutrir el proceso de análisis.



## 2. Una mirada al desplazamiento forzado y su afectación diferencial

Para abordar el fenómeno del DF en Colombia es menester comprender que este es consecuencia de otro fenómeno de larga data como lo es el conflicto armado,<sup>3</sup> al cual se le reconocen connotaciones políticas, militares, económicas y jurídicas, tanto en el plano doméstico como en el internacional, cuando dadas las dinámicas propias de los actores en disputa la confrontación traspasa las fronteras de la geografía colombiana. El DF es por tanto un fenómeno que en el contexto del conflicto armado interno, produce efectos políticos, sociales, psicológicos, culturales y económicos diferenciados en comunidades rurales asentadas en vastos, estratégicos y ricos territorios a lo largo y ancho del territorio nacional, y en comunidades citadinas que también se han visto afectadas por una modalidad o tipología conocida como desplazamiento intraurbano<sup>4</sup>. En este sentido, Correa de Andreís explica los nocivos efectos que el desplazamiento forzado tiene en los sujetos y comunidades afectadas:

El desplazado ha sido desterrado de sus ejes de referencia en donde ha desarrollado su identidad personal y colectiva, incluso aquellos elementos que prefiguran su memoria. Enfrenta un cambio total en sus condiciones de vida que generan un impacto inicial, las relaciones sociales en que está inscrito desde su nacimiento y las que ha establecido a través de su vida, son destruidas o radicalmente modificadas por el desplazamiento. Obviamente es un desarraigado de su espacio vital. La pérdida de su “nicho” no es solo la pérdida de sus bienes y propiedades, es el debilitamiento de los atributos que conforman su personalidad jurídica, es una pérdida más amplia que da cuenta de la trama social en la cual el ha nacido y en la cual también se ha organizado... los desplazados [...] viven la experiencia de una triple pérdida: pérdida de su inserción social, pérdida

3 Se reconoce el periodo 1964-1967 como el del nacimiento de las guerrillas de primera generación como el Ejército de Liberación Nacional (ELN), el Ejército Popular de Liberación (ELP) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc).

4 Organismos como la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento CODHES, conciben esta última modalidad como “la migración forzada de los habitantes de un barrio de una ciudad hacia otro a causa de la presión de grupos armados ilegales que buscan ejercer control territorial y social” (2013, p. 22).

del significado de su experiencia histórica y pérdida del derecho a tener derechos. (Correa de Andreís, 2005, pp. 72-73)

Los sujetos y las comunidades se ven obligadas a abandonar sus territorios y/o lugares de residencia temporal o definitivamente por la crudeza de los enfrentamientos de los actores armados; por el agenciamiento de prácticas ambientales poco sostenibles que promueven actores del mercado (multinacionales); por el conjunto de hechos victimizantes a los que son sometidos en medio de las disputas de poder militar y territorial (reclutamiento de menores, intimidación, amenazas, violación de mujeres y niñas); e incluso por la acción misma del Estado Colombiano, que promueve políticas poco amigables con las condiciones y realidades de ciertos grupos sociales que acaban convirtiéndose, por un lado, en un obstáculo para sus propósitos expansionistas y extractivos, y por otro, en una carga para los mandatarios de las diversas regiones afectadas por este fenómeno. Correa de Andreís reconoce la situación que vienen soportando históricamente las víctimas:

La intensificación de la violencia en Colombia en los últimos años ha producido un excesivo desplazamiento humano del sector rural a las ciudades. La población, mayormente campesina, se ha visto forzada a dejar su peculio, toda pertenencia abandonada desprotegida como si no tuviera dueño alguno, como si fuera propiedad de nadie. Y a la postre, en eso se convierte el desplazado en nadie, porque al huir a causa del atropello generalizado, este sujeto víctima va perdiendo su personalidad jurídica (Art. 14 C.N), circunstancia que seguidamente conduce a un detrimento de su dignidad humana. (Correa de Andreís, 2005, pp. 27-28)

Por otro lado, Castrillón y Palacio señalan al respecto que:

En un país como el nuestro, caracterizado por profundos, complejos y acelerados cambios y transformaciones en las formas de habitar la vida social, el conflicto armado y el desplazamiento forzado logran situarse como dos factores estructurantes en la reconfiguración de los territorios y las dinámicas urbanas. (Castrillón y Palacio, 2005, p. 36)

Por ese camino, el desplazamiento forzado se presenta no solo como un grave problema humanitario, sino también como un fenómeno masivo, anclado a territorios estratégicos de la geografía nacional que tiene hondas repercusiones en hombres, mujeres, niños y niñas, lo cual implica reconocer el impacto diferenciado no solo por las condiciones

socio históricas de cada grupo etario, sino por los efectos que desde el lugar de ser hombre o mujer, deben vivenciar cada uno de ellos en el marco del conjunto de hechos de violencia que rodean al fenómeno del DF. Un acercamiento a la situación de las víctimas de este fenómeno sugiere que entre todas ellas, las mujeres desplazadas son las que han tenido que sufrir por razones de género, etnia, grupo etario y condición social, las más graves consecuencias del enfrentamiento armado en la sociedad colombiana.

Cifras de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2012), en su boletín No. 79, indican que entre enero de 1985 y el 31 de diciembre de 2012, se produjeron en Colombia alrededor de 5'445.406 desplazamientos de personas. En su informe sobre los desplazamientos en el país en el año 2013, CODHES afirma que:

[E]l desplazamiento forzado interno continuó produciéndose en forma masiva en el territorio colombiano. El número de víctimas de este delito se incrementó en por lo menos 219.405 personas durante el año 2013 [...] En efecto, al ascender el número de desplazados desde 1985 hasta 2013 a 5.921.229 personas víctimas de este flagelo, Colombia continúa siendo el país con más desplazados en el mundo solo comparable con la situación de Siria, donde se calcula entre 4,25 y 6 millones de personas y muy por encima del Congo (83 millones), Sudan (2 millones 445 mil) o Iraq (entre 2 y 2,84 millones). (2013, p. 3)

Por su parte la Agencia Presidencial para la Acción Social, reconoce que del total de personas víctimas, cerca del 83% son mujeres, niñas y niños. Lo anterior, se sustenta en lo expresado en el Séptimo Informe de Verificación sobre el Cumplimiento de los Derechos de la Población en Situación de Desplazamiento, de la Comisión de Seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado (2008), donde se plantea que el 52,4% del total de los desplazados en Colombia son mujeres, lo que puede indicar la carga que debe enfrentar este grupo poblacional no solo en el aspecto económico, sino sobre todo emocional.

La inserción en las políticas públicas de un enfoque diferencial que dé respuesta a las necesidades de grupos poblacionales como los desplazados, ha sido un proceso que si bien corresponde con los ciclos de política pública gubernamental (cuyo énfasis ha recaído en el reconocimiento de la magnitud de las personas afectadas), también ha sido catalizado por la discusión en escenarios públicos o arenas de política como las sesiones técnicas y Autos de seguimiento de la Sentencia T-025, a partir de

las cuales la Corte Constitucional ha evidenciado (formalizado) elementos concretos para la atención de los impactos diferenciales y desproporcionados que tiene el conflicto armado en ciertas poblaciones que hacen parte del universo de personas en situación de desplazamiento forzado (Véase Corte Constitucional en Colombia, Sala Segunda de Revisión, Auto 092, 2008;<sup>5</sup> Auto 237 2008;<sup>6</sup> Auto 009, 2009;<sup>7</sup> Auto 098, 2013<sup>8</sup>).

## 2.1 El marco de análisis por el referencial

Propuesto por Pierre Muller (2006) y Bruno Jobert (2004), el marco de análisis por el referencial hace parte de los denominados enfoques de análisis cognitivos de la política pública, los cuales asumen el estudio de la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales los actores desarrollan sus estrategias para definir el contenido de las políticas (en función de sus intereses), además de construir su relación con el mundo y las representaciones para entender y actuar sobre lo real (Jolly, 2010). En este orden de ideas, el objetivo que enmarca una determinada política pública se define en un momento temporal dado, a partir de la representación que se haga del problema, de los efectos que este tenga y de las posibilidades de solución que definan los actores claves (mediadores) para lograr resolverlo. Por tanto, la definición de una política pública, siguiendo a Muller (2006), se soporta en la representación o imagen de la realidad que se desea intervenir y que desde los planteamientos del autor constituyen el referencial de dicha política.

- 
- 5 Establece medidas de protección a los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. El pronunciamiento de la Corte Constitucional en este instrumento es más que significativo, al poner “de relieve el impacto desproporcionado, en términos cuantitativos y cualitativos, del conflicto armado interno y del desplazamiento forzado sobre las mujeres colombianas”.
  - 6 Establece medidas de protección a los derechos fundamentales de las mujeres víctimas del desplazamiento forzado. A través de este Auto, se constata el incumplimiento de las órdenes emitidas en el Auto 092 de 2008, “declarando inadmisibles la respuesta estatal a la problemática identificada”.
  - 7 Establece medidas de protección a algunos líderes y representantes de la población desplazada. La Corte Constitucional profirió este Auto soportado en el asesinato de un familiar de una mujer líder de la Liga de Mujeres Desplazadas.
  - 8 Indica medidas de protección y atención a mujeres desplazadas líderes y a las mujeres que trabajan por las víctimas el conflicto armado.

Siguiendo a Muller (2006), el análisis cognitivo de las políticas públicas se fundamenta en:

el estudio de la acción pública como un proceso de marcos de interpretación del mundo a partir de los cuales tanto los actores públicos (gobierno, administraciones...) como los actores privados (grupos de interés...) van a desarrollar sus estrategias para definir el contenido de las políticas públicas. (Muller, 2006, p. 16)

Para este autor,

elaborar una política pública consiste en construir una representación, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir. Es en referencia a esta imagen cognitiva, que los actores van a organizar su percepción del problema, confrontar sus soluciones y definir sus propuestas de acción: llamaremos a este conjunto de imágenes el referencial de la política pública. (Jolly, 2010, p. 236)

Este enfoque de análisis cognitivo presta particular atención tanto al papel que cumplen las redes de actores como a las ideas que sustentan el proceso de agenciamiento de una política pública, lo que equivale a enfatizar tanto en los espacios donde confluyen los actores que significan y dan sentido a la misma, como a las ideas que precisamente le otorgan dicho sentido y que demandan acciones concretas. En este contexto, Muller (2010) entiende a las políticas públicas como configuraciones de actores, lo que implica subrayar tres puntos centrales:

- a. El problema de la racionalidad de los actores, donde se destaca lo relativo a la incertidumbre y la complejidad que rodea los procesos decisionales.
- b. El papel de la administración pública, denominado “el medio decisional central”, desde donde se configuran cuatro círculos de decisión, “conformados por un núcleo duro de actores relativamente permanentes y por actores que intervienen de modo más puntual” (Muller, 2010, p. 90); el primero se caracteriza por concentrar todas las decisiones (para el caso colombiano haría referencia a la rama ejecutiva del poder público); el segundo lo configuran las denominadas administraciones sectoriales “que intervienen cuando su campo está implicado” (Muller, 2010, p. 90), dentro de ellos se destaca para el contexto colombiano los ministerios; el tercero conformado por “socios externos al Estado [...]: sindicalistas, gremios, asociaciones, empresas públicas y privadas” (Muller, 2010, p. 91); el

cuarto y último representado por los órganos del sistema político (Muller, 2010, p. 91): que en Colombia incluyen por ejemplo al Congreso y la Corte Constitucional.<sup>9</sup>

- c. Las redes, foros y comunidades de política pública. Muller caracteriza las redes de políticas desde la idea de “horizontalidad de los intercambios entre los actores implicados, menos jerarquizados y a menudo informales” (Muller, 2010, p. 91). Una de sus funciones más importantes siguiendo a Muller, es ser el lugar donde se construyen los diagnósticos y las soluciones que van a conllevar a decisiones políticas: “las redes son unos lugares de producción de la significación de las políticas públicas” (Muller, 2010, p. 102). Por su parte los foros de comunidades de política permiten la “conducción de los debates y controversias en las diversas redes de políticas públicas”. Es el lugar donde se fabrican las recetas” (Muller, 2010, pp. 102-103), es decir los modelos desde los cuales se van a orientar de modo concreto los programas de acción pública.

¿Qué elementos articulan el referencial de una política pública? Siguiendo a Muller (2010), el referencial está compuesto por un conjunto de prescripciones (preceptos, disposiciones), que le dan sentido a un programa político, al definir criterios de elección y modos de designación de los objetivos; este articula cuatro niveles de percepción del mundo (Ver Esquema 1), a saber: “unos valores, unas normas, unos algoritmos y unas imágenes” (Muller, 2010, p. 102). Como se ve a continuación:

1. Los valores: “son las representaciones más fundamentales sobre lo que es bien y lo que es mal, lo deseable o lo que está por descartar” (Muller, 2010, p. 117). Definen un marco global de acción pública.

---

9 El análisis de los diversos referenciales de políticas sugiere introducir en el debate la discusión sobre la centralidad estatal versus la descentralización vía redes de política pública. Aunque no es el propósito central de este escrito vale la pena retomar al respecto un planteamiento de Naranjo, Lopera y Granada: “Los diseños centralizados en la hechura de la política pública no consideran, ni adecuada ni suficientemente, las condiciones y características de entidades territoriales de un nivel distinto al nacional, por ejemplo, departamentos, distritos o municipios. Y por tanto, inciden negativamente en las fases posteriores de implementación y evaluación de la política pública sobre desplazamiento forzado en Colombia. Además, cabría agregar que estos diseños podrían ser descentralizados y corresponsables, entre la nación y las entidades territoriales, los que le darían eficacia decisional y legitimidad democrática a esta política pública” (2009, p. 84).

2. Las normas: “definen las diferencias entre lo real percibido y lo real deseado. Definen unos principios de acción más que unos valores...” (Muller, 2010, p. 117).
3. Los algoritmos: definidos como “unas relaciones causales que expresan una teoría de la acción. Pueden expresarse bajo la forma de “si..., entonces” ...” (Muller, 2010, p. 117).
4. Las imágenes: “... son unos vectores implícitos de valores, de normas y aún de algoritmos. Son unos “atajos cognitivos” que le dan significación inmediata a lo que se hace” (Muller, 2010, p. 118). Dan significación inmediata a algo sin hacer uso de largo discursos.

**Esquema 1. Referencial de una Política Pública**

**Articula 4 niveles de percepción**

<p><b>DIMENSIÓN INSTRUMENTAL (VALORES)</b></p> <p>Son representaciones de lo que está bien y lo que está mal, lo deseable o lo que debe ser descartado.</p> <p>Define un marco global de acción pública.</p> <p>Los referenciales determinan los principios de acción que han de orientar la acción del saber (cognitivo) y de los valores (normativo).</p>	<p><b>DIMENSIÓN NORMATIVA (NORMAS)</b></p> <p>Define preferencias entre lo real percibido y lo real deseado.</p> <p>Son principios de acción.</p> <p>Se expresan en lo que debe hacerse o lo que hay que hacer.</p> <p>Los referenciales definen los valores relacionados con el problema a solucionar.</p>
<p><b>DIMENSIÓN COGNITIVA (ALGORITMOS)</b></p> <p>Son relaciones causales que expresan una teoría de la acción.</p> <p>Los referenciales dan los elementos de interpretación causales de los problemas a solucionar.</p>	<p><b>DIMENSIÓN IMÁGENES (VECTORES)</b></p> <p>Son vectores, imágenes que conducen a algo.</p> <p>Es algo que da significado de manera inmediata sin necesidad de un largo discurso.</p>

**Esquema 1.** Elaboración de Holguín (2016), con base en Muller (2006).

## 2.2 El concepto de referencial de Pierre Muller<sup>10</sup> en algunos instrumentos de la Política Pública de Desplazamiento en Colombia

La política pública de desplazamiento forzado en Colombia es un referente del Estado en acción que, a partir de la década de los noventa, reconoce formalmente la existencia de personas víctimas ante el recrudecimiento desmedido del conflicto armado entre fuerzas armadas irregulares y las fuerzas armadas del Estado Colombiano. Antes de la promulgación del primer documento de política pública (Conpes 2804 de 1995), el Estado colombiano no reconocía ni la existencia de una situación de conflicto armado ni mucho menos víctimas de este flagelo. Para este actor las personas que salían huyendo de sus territorios como consecuencia del fuego cruzado de los actores armados, eran simples migrantes que iban de un territorio a otro en busca de unas mejores condiciones de vida. Como puede notarse, la negación del fenómeno y de las víctimas puede considerarse como el primer referencial<sup>11</sup> que da cuenta de la inacción del Estado por muchos años, lo que permitió un desbordamiento de la problemática, y por ende, la violación sistemática de los derechos fundamentales de cientos de colombianos y colombianas.

A través del primer instrumento de política pública enunciado (Conpes 2804 de 1995) se desarrollan los lineamientos de la Política “El Salto Social” (Plan Nacional de Desarrollo 1995-1998), en relación a la atención integral a la población desplazada. Esto supuso un cambio en la imagen que pasó de la negación del fenómeno y sus víctimas por par-

10 Teniendo en cuenta los elementos esbozados, a continuación se aplicará el concepto de referencial de Pierre Muller en algunos de los instrumentos de la política pública de desplazamiento en Colombia. La atención se centró en aquellos instrumentos que permitieron denotar elementos de la perspectiva de género. Para avanzar en este ejercicio se retoman los siguientes instrumentos de política: Conpes 2804 de 1995, 2924 de 1997, 3057 de 1999, 3115 de 2001, 3400 de 2005. Así mismo, se retoma la Ley 387 de 1997 y la Ley 1448 de 2011.

11 Siguiendo a Muller (2010), los objetivos de una política son definidos en un momento dado, a partir de una representación del problema, de sus consecuencias y de las soluciones posibles para resolverlo. Por lo anterior, la definición de una política pública descansa en una representación, esto es, una imagen de la realidad sobre la cual se quiere intervenir, y que constituye el referencial de dicha política. En este sentido, el (los) referencial (es) de la política hace alusión a las diversas representaciones que en el caso del desplazamiento forzado se reconocen en los diversos instrumentos analizados.



te de la institucionalidad, a otro escenario donde no solo se reconocen, sino que además se diseña la primera ruta de atención e intervención.

Ahora bien, dicho cambio, más que un asunto de voluntad política del gobernante de turno, obedeció a la presión que actores, tanto del ámbito doméstico como internacional, hicieron frente al tema. Unos de los primeros actores en pronunciarse al respecto fueron la Conferencia Episcopal Colombiana junto a la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (2006),<sup>12</sup> entidades que a partir de un estudio sobre el fenómeno,<sup>13</sup> develó los primeros datos sistemáticos sobre el fenómeno. Dicho estudio sentó las bases para una definición precisa del fenómeno del desplazamiento y sus víctimas en la medida en que permitió confrontar el referencial que hasta ese entonces no reconocía formalmente la existencia del fenómeno o negaba el mismo. Esta perspectiva cambió la tendencia impuesta desde mediados del siglo XX, cuando el desplazamiento por violencia se asimiló a la “normalidad migratoria del país”, en un intento por desconocer esta tragedia humanitaria. Desde este momento, “el desplazamiento forzado ya no podía ser ignorado por la sociedad” (Conferencia Episcopal Colombiana y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2006, p. 14).

El anterior contexto de posicionamiento del fenómeno del DF y sus víctimas, puede considerarse como el mecanismo de presión que forzó al Estado colombiano a avanzar en la expedición de los primeros documentos de política pública que abordaron el tema, tal es el caso, por ejemplo, del Conpes 2804 de 1995 que estableció el Programa Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, así como la primera ley, la 387 de 1997, que reconoció de modo formal e institucional el desplazamiento, no simplemente como un fenómeno migratorio, sino como

---

12 Esta entidad puede considerarse desde los planteamientos de Muller como un mediador; categoría que es definida por el autor como aquellos agentes que realizan la construcción del referencial de una política, es decir, aquellos que: “articulan el proceso de producción de la imágenes cognitivas que van a estructurar el referencial de la política pública y el proceso de acceso a la dirección del sector en beneficio del grupo dominante” (2002, p. 102).

13 El estudio denominado “Derechos Humanos: Desplazados por Violencia en Colombia” estableció cifras alarmantes con respecto a la población desplazada en la medida en que reconoció que para ese entonces, en el periodo 1985-1995, “más de medio millón de personas fueron obligadas a salir de sus sitios de origen para reasentarse en las grandes ciudades” (Conferencia Episcopal de Colombia y Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, 2006, p. 13).

una de las modalidades atentatorias de los derechos fundamentales de los ciudadanos que quedaban expuestos en medio del fuego cruzado de actores armados (Fuerzas Armadas de Colombia y grupos al margen de la ley).

En el anterior contexto de reconocimiento, se aprecia que en el caso del Conpes 2804 de 1995 el desplazamiento forzado se asume como una violación al derecho internacional humanitario, a través del cual se materializan la vulneración simultánea tanto de derechos civiles y políticos como económicos, sociales y culturales. En dicho documento se destaca que dentro de la población desplazada se reconocen a las mujeres y los jóvenes como los más afectados; ellas alcanzaban para ese entonces el 58.2% del total de la población, con una representación de la mujer cabeza de familia en un 36%.<sup>14</sup> Dentro de esta dimensión, al retomar los elementos de percepción del referencial de Muller, se subraya el referencial de reconocimiento del fenómeno del desplazamiento y de sus víctimas, y dentro de estas a las mujeres, lo que permite destacar la importancia que empezaba a tener en el manejo y definición de la problemática la idea de articulación entre el Estado y la sociedad civil.<sup>15</sup>

En este proceso las organizaciones de mujeres han jugado un papel político clave para que dentro de la definición del desplazamiento, más allá de su reconocimiento genérico, se incluyeran las necesidades diferenciadas y de atención que las mujeres como grupo mayormente afectado deberían tener en el marco de la ruta de atención. Nótese como esta forma de representación del fenómeno y sus víctimas se plasman en ac-

14 En la introducción de dicho documento se rescatan elementos que caracterizan una posible perspectiva de género, de hecho, se hace alusión a la dimensión de equidad de género, igualdad y no discriminación; asimismo, se incluyen al menos de modo prescriptivo acciones de atención en salud y educación para mujeres lactantes y gestantes.

15 Para autores como Aguilar (2007) esta nueva relación Estado-sociedad tiene su génesis en las crisis económicas y sociales que han atravesado los países de la región y que conllevaron a “despojar al gobierno de sus capacidades directivas directas, limitar los alcances de su intervención y privarlo de los instrumentos que hacían posible su estilo de mando imperativo sobre el grueso de los actores económicos y sociales, forzándolos a alinearse a las decisiones gubernamentales” (2007, p. 7). Los Estados de la región, por tanto, han tenido que aprender a relacionarse de un modo distinto con los ciudadanos. Este nuevo escenario de relación entre el Estado y la sociedad civil fue lo que le permitió a diversas organizaciones de mujeres, asumir un rol de mediadoras políticas en el agenciamiento de las políticas públicas de atención a la población víctima del desplazamiento forzado, poniendo de relieve la afectación desmedida y diferenciada que debían cargar las mujeres afectadas por dicho fenómeno.

ciones como la participación de actores públicos y privados: gobiernos locales y regionales, iglesia, organizaciones comunitarias, Organizaciones no Gubernamentales y entidades del Estado como la Red de Solidaridad Social en su atención (mediadores<sup>16</sup> en la perspectiva de Muller).

El Conpes 2804 de 1995 fue actualizado dos años más tarde por el Conpes 2924 de 1997, en términos de lo relacionado con la estructura y competencias institucionales, los sistemas de información y las fuentes de financiación de la política. Este último destaca en términos de perspectiva de género que las mujeres desplazadas junto con la población infantil y las personas de la tercera edad serían preferiblemente atendidas. Dentro de esta dimensión, al retomar los elementos de percepción del referencial de Pierre Muller, el referencial de reconocimiento del fenómeno, de sus víctimas y dentro de estas a las mujeres, permite destacar que además de lo que introdujo el Conpes 2804 de 1995 en materia de articulación entre el Estado y la sociedad civil, se sumó una nueva imagen: lo *territorial* (Conpes 2924, 1997), como un referente sustantivo a la hora de materializar las medidas de atención para la población desplazada. Es así como dentro de los valores que emergieron (marcos generales de actuación), el reconocimiento a la diversidad étnica, cultural y social, así como lo relativo a la igualdad, la no discriminación y la atención diferencial para niños, personas de la tercera edad y las mujeres cabeza de familia, vinieron a ponderarse como elementos sustantivos en el modo como el Estado debía asumir el cuidado de estos grupos poblacionales. Así, es posible afirmar un nuevo referencial (en este caso, lo territorial) como un nuevo marco de comprensión de la política pública que precisa intervenciones focalizadas, es decir, orientadas a las necesidades de grupos específicos.

Recordemos que el documento Conpes 2924 de 1997 estableció las recomendaciones que permitieron estructurar los lineamientos de la política para la atención, protección, consolidación y estabilización socio-económica de los desplazados por la violencia en Colombia. Estos lineamientos políticos fueron plasmados en la Ley 387 de 1997 que estableció la responsabilidad del Estado en la formulación de políticas y en la adopción de las medidas necesarias para la prevención del DF y para la atención integral de las víctimas. Esta ley fue reglamentada tres años después de su expedición, a través del decreto 2569 de 2000.

---

16 Por “mediadores”, en la perspectiva de Muller (2006), se entiende el conjunto de actores claves que inciden en una política pública y que pueden influir en la definición de la imagen del referencial presente en la misma.

En la Ley 387 se establece una imagen cognitiva concreta del desplazado, al enunciar que este es:

toda persona que se ha visto forzada a migrar dentro del territorio nacional abandonando su localidad de residencia o actividades económicas habituales, porque su vida, su integridad física, su seguridad o libertad personales han sido vulneradas o se encuentran directamente amenazadas con ocasión de cualquiera de las siguientes situaciones: conflicto armado interno; disturbios y tensiones interiores, violencia generalizada, violaciones masivas de los Derechos Humanos, infracciones al Derecho Internacional humanitario u otras circunstancias emanadas de las situaciones anteriores que puedan alterar drásticamente el orden público. (Ley 387, 1997)

Esta definición y delimitación del desplazado, si bien es importante en materia de política, puede considerarse como un enunciado genérico en el sentido en que no integra dentro de la imagen cognitiva la representación de afectación diferencial, que ya organismos estudiosos del fenómeno habían enunciado. Además, no reconoce la afectación que como grupo sufren las familias desplazadas ni el impacto que sobre las comunidades genera el fenómeno, lo que permite afirmar una imagen cognitiva alejada de la realidad de miles de colombianos(as) que antes que desplazarse de modo individual lo han hecho de forma colectiva.

En referencia a elementos que pudiesen expresar una posible perspectiva de género, se destaca lo relacionado con la idea del plan Nacional de Atención Integral a la Población Desplazada por la Violencia, de brindar atención especial a las mujeres y niños, con preferencia a aquellas que gozaran de la condición de ser cabeza de familia y/o viudas. Asimismo, se instó a la entonces denominada Dirección Nacional para la Equidad de la Mujer dar prelación en sus programas a estos grupos vulnerables. Llama la atención, si se contrasta esta idea con las ya enunciadas en los anteriores documentos de política analizados, una especie de repertorio de respuestas, que si bien expresaban la intencionalidad de una atención diferencial, no necesariamente fueron traducidas a lo largo del tiempo en acciones concretas que vayan más allá del plano meramente prescriptivo. En otros términos, dos años después del primer documento de política pública para la atención del fenómeno, y pese a los esfuerzos del gobierno nacional, además de la presión de organizaciones de desplazados y de mujeres, la situación de resarcimiento de los derechos vulnerados no seguían siendo más que meras intencionalidades.

En la Ley 387 de 1997, el referencial que se identifica va a hacer énfasis no solo en lo que atañe al reconocimiento del fenómeno y de sus

víctimas (en concordancia con lo enunciado en el Conpes 2804 de 1995), sino además en la responsabilidad que el Estado Colombiano debía asumir en términos de acciones para resarcir los derechos vulnerados a la población civil. Paralelamente a este referencial se aprecia uno distinto que dio lugar a que nuevos actores del contexto internacional entraran a jugar un papel determinante en el conjunto de acciones requeridas para la atención de las víctimas. Lo que por un lado podría haber sido un indicador de la magnitud que el fenómeno había tomado para ese entonces, y el lugar que nuevos actores públicos y privados empezaron a tener dada la grave crisis humanitaria que ya el fenómeno había alcanzado, por el otro, podría reflejar la baja capacidad de respuesta del Estado Colombiano que, ante su débil institucionalidad y ante la escasez de recursos económicos, debió sacar del contexto doméstico el fenómeno para buscar alianzas por fuera de los actores que en el contexto nacional podrían jugar un papel clave.

Otro aspecto a destacar de lo enunciado por la Ley 387 de 1997 y que el referencial enfatizó dentro de las imágenes cognitivas, se relaciona con el hecho de volver a señalar la necesidad no solo de atención a las víctimas, sino lo relativo a la atención diferencial de dos grupos sociales considerados de mayor vulnerabilidad: los niños(as) y las mujeres viudas y cabeza de familia (esta idea como imagen cognitiva es consecuente con lo que el Conpes 2804 de 1995 ya había indicado), demostrando una continuidad, al menos en el plano discursivo, en el referencial que el gobierno de Ernesto Samper empezó a advertir no solo para prevenir el fenómeno, sino también para asistir y atender de un modo integral a las víctimas.

Otro de los documentos de política pública analizados fue Conpes 3057 de 1999 que propuso un plan de acción para mejorar los mecanismos e instrumentos para la prevención, protección, atención humanitaria, retorno, reubicación y la estabilización socioeconómica de la población desplazada por la violencia, lo anterior a partir de la reorganización y simplificación del marco institucional de atención, así como lo relativo a los sistemas de información. En este Conpes las medidas institucionales para el reconocimiento del fenómeno y de sus víctimas van a hacer énfasis en el fortalecimiento de la institucionalidad encargada de la atención de la población desplazada, dado que si algo se había denotado en los años previos a la expedición de dicho referente de política era la gran dispersión institucional que imperaba en la atención de este grupo poblacional en los diversos ámbitos territoriales. De ahí que al referencial de lo territorial que se identificó en el Conpes 2924 de 1997, se sumó lo relativo a un nuevo referencial que enfatizó el fortalecimiento de lo

institucional, como un modo de mejorar los mecanismos de prevención, protección, atención humanitaria, retorno, reubicación y estabilización socio económica para la población desplazada.

Ahora bien, lo anterior se expresó mediante una serie de normas (objetivos concretos) relacionadas al énfasis en el mejoramiento de las alertas tempranas y la presentación de los servicios brindados a la población vía el establecimiento de alianzas entre actores públicos y privados (ONG, Agencias Internacionales). Se destaca que dentro de las imágenes cognitivas que este referencial subrayó, el énfasis en la atención diferencial de los grupos poblacionales afectados (lo cual es consecuente con lo que otros documentos de política pública ya habían destacado, caso Conpes 2804 de 1995). Al respecto se acentúa la necesidad de prestar particular atención a la situación de las mujeres y los niños, por considerarlos los grupos de mayor vulnerabilidad<sup>17</sup> frente a otros.

Al confrontar el referencial sobre lo territorial presente en el Conpes 2924 de 1997, con el referencial identificado en el Conpes 3057 de 1999 (fortalecimiento a la institucionalidad), es posible, siguiendo a Jobert (2004), reconocer que el tránsito de un referencial a otro no implica necesariamente la sustitución de uno por otro, sino que por el contrario ambos pueden co-existir, llegando a configurar lo que el autor denomina el núcleo duro del antiguo referencial, junto a los elementos nuevos que caracterizan al nuevo referencial. Es así como se identifican al menos tres referenciales que enfatizan marcos de acción e imágenes cognitivas actuando de modo paralelo en el periodo 1995-1999: (1) el referencial de reconocimiento del fenómeno; (2) el referencial sobre lo territorial que reconoce dentro del fenómeno la diversidad étnica, cultural, social y de afectación diferencial; (3) el referencial que enfatiza la necesidad de fortalecer la estructura institucional de atención a la población desplazada.

El Conpes 3115 de 2001, puede considerarse el sustento presupuestal del Conpes 3057 de 1999 en la medida en que determinó la distribución presupuestal sectorial para la atención a la población desplazada a través de la estrategia de programas y proyectos de las entidades del orden nacional. Este instrumento de política no hace alusión alguna a mecanis-

---

17 La palabra vulnerabilidad en sí es un referencial de política que hace parte del universo discursivo de los programas de Gestión del riesgo contra la pobreza y pobreza extrema elaborados por el Banco Mundial. Este referencial abre la puerta (sobre todo a partir de la Ley 1448 de 2011) a que la atención al desplazamiento forzado se asuma como una especie de subpolítica de la política de asistencia social para la lucha contra la pobreza.

mos de atención diferenciada para grupos vulnerables como las mujeres; su lugar, podría afirmarse, fue el de sustentar y fortalecer la dimensión de la institucionalidad ya señalada en el Conpes 3057 de 1999.

Por su parte el Conpes 3400 de 2005<sup>18</sup> fue mucho más explícito en términos de la acciones diseñadas para la protección de los derechos de la población desplazada, así como lo relativo al diagnóstico de la afectación diferencial del fenómeno. Este pareciese ser el instrumento de política pública que posibilitó la concreción del referencial sobre lo territorial y el de fortalecimiento de lo institucional, en la medida en que el referencial identificado va a enfatizar en un conjunto de acciones para mejorar la capacidad institucional requerida para la atención oportuna de los desplazados, lo cual pasa necesariamente por contar con acciones coordinadas en los diversos ámbitos territoriales y una mayor asignación presupuestal. A lo anterior se agrega el énfasis que se da en este instrumento, en términos cuantitativos, para demostrar que las mujeres seguían siendo el grupo poblacional de mayor afectación al representar para ese entonces un 50,3% del total de la población desplazada (afectación que ya se había visibilizado en el Conpes 2804 de 1995, donde se afirmaba que el 53% de la población desplazada entre diciembre de 1995 y diciembre de 1996, eran mujeres). Nuevamente, lo anterior permite reconocer que la aparición de un referencial (es decir, una imagen sobre un determinado fenómeno) distinto no implica la desaparición de los anteriores, en la medida en que los existentes pueden co-existir en función de aportar al mejoramiento del asunto público objeto de abordaje.

Otro de los documentos analizados que aportó elementos de análisis para la aplicación del referencial de Muller fue la Ley 1448 de 2011.<sup>19</sup> Esta, denominada “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, dicta medidas de atención, asistencia, y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, además de establecer un conjunto de medidas en el

---

18 En el año 2011 se expide el Conpes 3712, Plan de Financiación para la sostenibilidad de la Ley 1448 de 2011. Posteriormente en el año 2012 aparece el Conpes 3726 que estableció los lineamientos, plan de ejecución de metas, presupuesto y mecanismo de seguimiento para el Plan Nacional de Atención y Reparación Integral a Víctimas (PNARIV). Estos documentos no se incluyeron dentro de las fuentes de análisis al no haber encontrado en ellos referencias que permitiesen analizarlos en perspectiva de género.

19 Ley que permitió un viraje en el modo como el Estado colombiano había asumido hasta ese momento el proceso de prevención, la atención, estabilización socioeconómica y el retorno de las víctimas de la violencia en Colombia a sus lugares de origen.

marco de lo que se denomina Justicia Transicional,<sup>20</sup> a fin de avanzar en el goce efectivo de los derechos, el conocimiento de la verdad, la justicia y la reparación bajo la idea de no repetición y materialización de los derechos constitucionales que a lo largo de varias décadas se vulneraron a las personas desplazadas.

La Ley 1448 de 2011, permite denotar cambios en los elementos del referencial instaurado en el gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010), que privilegió un discurso de no reconocimiento de la situación del conflicto armado interno, bajo el marco de una imagen cognitiva instaurada desde el gobierno de Estados Unidos de terrorismo, dado los eventos del 11 de septiembre de 2001 donde organizaciones terroristas internacionales atacaron lugares emblemáticos de la principal potencia económica y militar de ese entonces.<sup>21</sup> Con la llegada al gobierno de Juan Manuel Santos, es evidente el reconocimiento de víctimas (ya no solo las desplazadas) en el contexto de la situación del conflicto armado interno y el establecimiento de una serie de acciones encaminadas al goce efectivo de los derechos. Nótese adicionalmente cómo el nuevo referencial marca también un nuevo discurso, donde se reconoce que la principal causa del conflicto armado que generó el alzamiento en armas de actores al margen de la ley como las Farc, es de origen agrario, dada la concentración de la tierra en élites económicas y políticas, y la consecuente expropiación que sufrieron miles de colombianos a lo largo de varias décadas.

Es fundamental señalar que en el marco de este instrumento de política pública (Ley 1448, 2011), el nuevo referencial va a estar acompañado de un discurso que además de prescribir como intencionalidad del Estado el resarcimiento del goce efectivo de los derechos de las víctimas, busca emprender acciones que garanticen la no repetición de los causantes de la

20 La justicia transicional no es un tipo especial de justicia sino una forma de abordarla en épocas de transición desde una situación de conflicto o de represión por parte del Estado. Al tratar de conseguir la rendición de cuentas y la reparación de las víctimas, la justicia transicional proporciona a las víctimas el reconocimiento de sus derechos, fomentando la confianza ciudadana y fortaleciendo el Estado de derecho (ICTJ, s.f.).

21 “Los ataques del 11 de Septiembre del 2001 y el consecuente comienzo de la guerra estadounidense en contra el terrorismo han creado un contexto político nuevo, pleno de oportunidades para el gobierno colombiano y su ya larga lucha contra los movimientos insurgentes. Dichos eventos y, más claramente, la reacción estadounidense frente a ellos, han facilitado el diseño e implementación de una estrategia calculada y explícita de internacionalización del conflicto interno por parte del gobierno colombiano” (Borda, 2007, pp. 67-68).

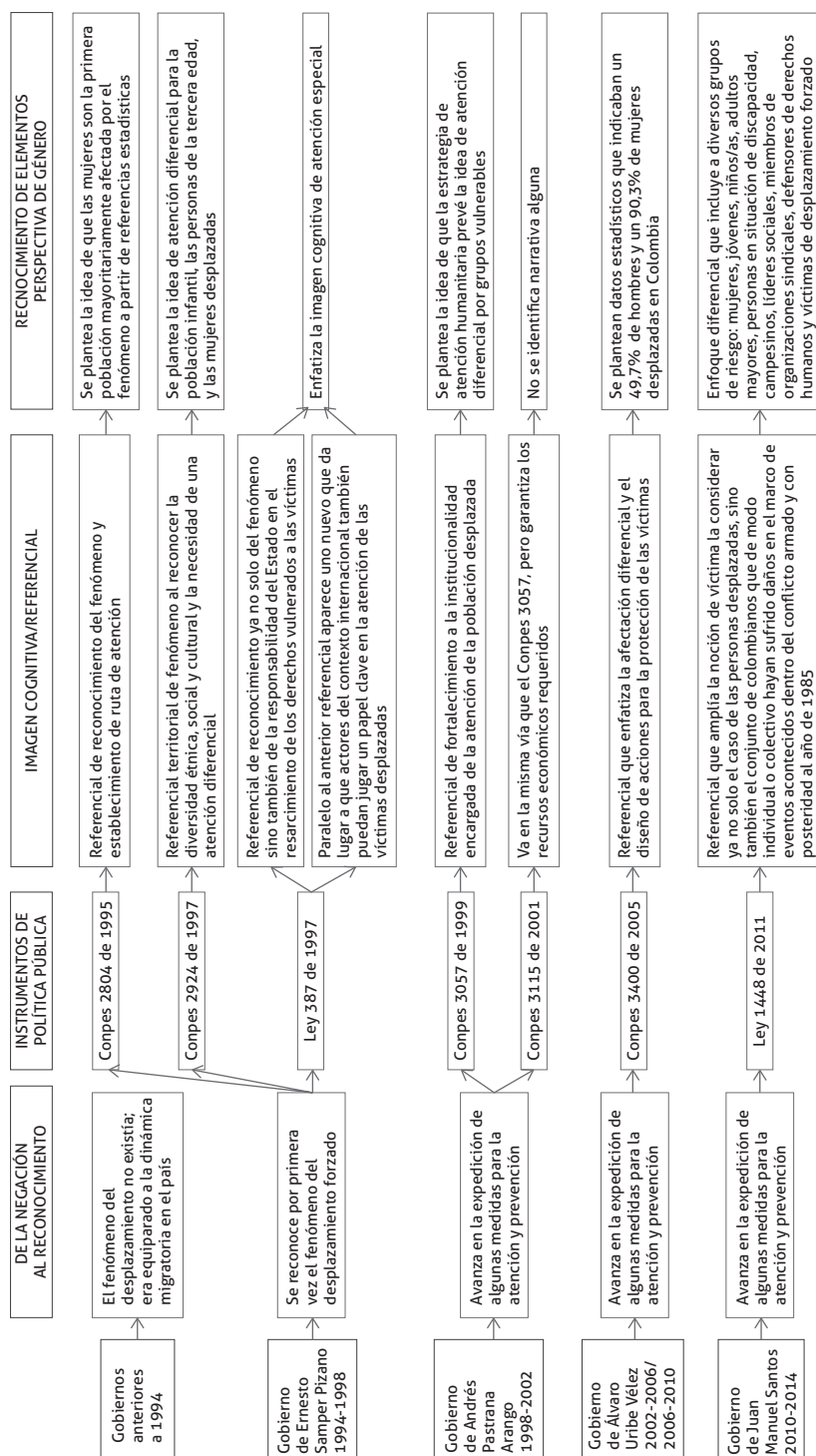


violación sistemática de los derechos fundamentales de la población civil afectada por la situación de conflicto armado. A lo anterior se suma un referencial que va a armonizarse con el llamado no solo de la población civil en Colombia, sino de actores sociales e institucionales tanto del contexto doméstico como internacional en relación a la terminación definitiva del conflicto armado para avanzar tanto en un escenario de reconciliación nacional como de una situación de paz duradera y sostenible. La anterior representación se asocia con la noción de referencial global de Muller en la medida en que indica una representación general alrededor de la cual se van a organizar en adelante todas las acciones relacionadas con la política pública de desplazamiento en Colombia. Recordemos que para el autor el referencial global es una representación general alrededor de la cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales.

Ahora bien, al reconocer los elementos que sustenten expresiones de un enfoque de género, la Ley 1448 de 2011 traza como uno de sus principios de acción (dimensión normativa en el referencial de Muller) lo relativo a un enfoque diferencial. A través de su inserción se reconoce, quizás con mayor fuerza al compararse con lo expresado en otros instrumentos de política pública, que en el marco del conflicto armado existen poblaciones con características particulares en razón de su edad, género, orientación sexual, situación de discapacidad, etc., que deben tenerse en cuenta a la hora de adelantar las medidas trazadas por el Estado, encaminadas además a brindar ayuda humanitaria, atención, asistencia y reparación integral. Cabe resaltar cómo en esta ley ya no solo se ponderan como variables diferenciales lo relativo al género y la edad, sino también la orientación sexual y la situación de discapacidad, lo que permite que las garantías y medidas de protección se amplíen a grupos sociales (entre ellos las mujeres) que en anteriores instrumentos de política no se consideraban en situación de alto riesgo. De este modo, los diversos grupos de riesgo, a saber: mujeres, jóvenes, niños y niñas, adultos mayores, personas en situación de discapacidad, campesinos, líderes sociales, miembros de organizaciones sindicales, defensores de derechos humanos y víctimas de desplazamiento forzado, son ahora objeto de especial atención y protección en la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras. De este modo, las acciones trazadas deben ser estructuradas con criterios diferenciales acordes con las particularidades y el grado de vulnerabilidad de cada grupo.

A continuación, como un modo de sintetizar los diversos referenciales identificados se presenta el Esquema 2 con los principales elementos de percepción identificados del referencial de Muller, y de la perspectiva de género contrastados con los respectivos periodos de gobierno.

## Esquema 2. Elementos de Percepción Identificados en los documentos Conpes desde el referencial de Muller



Esquema 2. Elaboración propia.

Siguiendo lo esbozado en el esquema 2, es posible afirmar que los diversos gobiernos de turno han tenido concepciones y marcos de representación del fenómeno del desplazamiento y de la atención a las víctimas diferenciados. Es así como los gobiernos que antecedieron el periodo presidencial 1994-1998, fueron ciegos no solo al negar la existencia de una realidad que ya era palpable para algunos sectores de la sociedad colombiana y del contexto internacional, sino también, en lo relacionado con la afectación diferencial que organismos como la Conferencia Episcopal en Colombia ya anunciaban en sus estudios sobre el fenómeno del desplazamiento forzado desde la década de los ochenta.

Este marco interpretativo de negación cambió con la llegada al gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998) quién prescribió un nuevo sistema de representación que determinó la emergencia de los primeros documentos de política pública para atender a las víctimas del fenómeno. Es así como en este gobierno se marcan dos hitos fundamentales en términos del referencial: (I) reconocer el desplazamiento como un problema de carácter público, con unos actores claramente definidos (víctimas), un marco general de acción y un sistema de coerción (obligatoriedad del Estado de atender el fenómeno); y (II) reconocer la dimensión de lo territorial del fenómeno al incluir las dimensiones étnica, social y cultural, así como el imperativo de una atención diferencial. Se suma a lo anterior en términos de imagen cognitiva,<sup>22</sup> el haber reconocido que dentro de la población víctima del fenómeno se debería brindar una atención especial a la población de mayor vulnerabilidad: mujeres, niños, niñas y población de la tercera edad.

En el siguiente periodo de gobierno (correspondiente a Andrés Pastrana Arango, 1998-2002) los dos hitos destacados en el marco de la política pública que se prescribió para la atención de las víctimas del desplazamiento forzado, se concretan en: (I) reconocer la dispersión institucional con la que se operó durante algunos años, para dar paso a la imperiosa necesidad de fortalecer el sistema institucional encargado de la atención a la población desplazada; y (II) garantizar los recursos económicos que para la época se proyectaron para dar cumplimiento al Plan de Acción para la Prevención y Atención del Desplazamiento, según lo estipulado en el Conpes 3057 de 1999. Además, en términos de imagen cognitiva se resalta el haber defendido la idea de atención diferencial por grupo vulnerable.

---

22 En relación a la perspectiva de género.

En los periodos de gobierno de Álvaro Uribe Vélez, el referencial de la política pública va a señalar una imagen cognitiva fundamental para la atención de grupos vulnerables como las mujeres, al enfatizar la necesidad de una atención diferencial en el diseño de las acciones encaminadas a la protección de las víctimas. Ahora bien, hay que reconocer que el avance que se identifica en este gobierno, no es otra cosa que la continuidad del referencial del gobierno anterior, dado la promulgación del Estado de Cosas Inconstitucional (ECI) por parte de la Corte Constitucional Colombiana, a través de la Sentencia T-025 de 2004.

Esta referencia es clave para comprender que a pesar de la existencia de referenciales particulares a lo largo de los periodos de gobierno señalados, estos no implicaron necesariamente acciones de mejoramiento tanto en lo que atañe a la institucionalidad, como a la asignación de recursos y la puesta en marcha de las acciones encaminadas a la atención de la población desplazada. En todo, se aprecia una política pública prescriptiva, llena de buenas intenciones, pero anclada en una institucionalidad difusa y con baja capacidad de respuesta ante la complejidad que la problemática del desplazamiento tenía para ese momento. La misma Corte Constitucional señaló en su momento que pese al desarrollo de diversos instrumentos para la atención de esta población por parte del Estado,

[...] las acciones que efectivamente llevan a cabo las autoridades para garantizar los derechos de la población desplazada [...] y los recursos efectivamente destinados a satisfacer estos derechos [...] no resultan acordes con los mandatos de la Ley 387 de 1997 que desarrollaron los derechos constitucionales respecto de los desplazados, ni con los decretos que el propio Ejecutivo ha dictado sobre la materia, ni con las previsiones que el CONPES había efectuado al estimar los recursos necesarios para atender tales derechos [...]. (Corte Constitucional en Colombia, Sala Tercera de Revisión, Sentencia T O-25, 2004, literal 2.2)

El pronunciamiento de la Corte Constitucional declarando el ECI, introduce un referente central para el análisis y los procesos de la política de atención a la población desplazada (en este caso lo relativo al Goce Efectivo de Derechos —GED—),<sup>23</sup> en la medida en que puso énfasis en

23 Según la Unidad de Víctimas de la Presidencia de la República (s.f.), “El goce efectivo de derechos es el criterio principal de superación del ECI, en la medida en que el objetivo del mismo, es que la población víctima del conflicto armado, pueda ejercer todos sus derechos, y cambiar favorablemente su situación”.

la baja capacidad de respuesta del Estado colombiano a la hora de garantizar el resarcimiento de los derechos fundamentales de la población desplazada, incluida la intencionalidad de contar con un enfoque diferencial para la atención de los grupos más vulnerables. Sin lugar a dudas la Corte Constitucional, dentro de la gama de actores (mediadores), incorporó un nuevo esquema cognitivo que permitió dimensionar el real drama humanitario por el que atravesaban miles de colombianos afectados por el desplazamiento forzado, a partir de una “nueva” radiografía de la situación social de los desplazados, que no podría calificarse menos que dramática.

En esta perspectiva de análisis, siguiendo a Jobert (2004), se reconoce que todo ejercicio de construcción de política pública implica procesos de discusión, argumentación y negociación entre actores, los cuales se desarrollan en los escenarios de los foros y las arenas. Recordemos que según la perspectiva teórica del referencial, este opera desde un doble mecanismo: (I) decodificación de lo real, el cual describe el proceso cognitivo cuya función es entender lo real, limitando su complejidad, aspecto que sin lugar a dudas hizo parte de las acciones desarrolladas por el magistrado ponente de la Sentencia T 0-25, Manuel José Cepeda Espinosa, para lograr comprender y dimensionar la situación real de los desplazados por la violencia en Colombia hasta ese entonces; y (II) recodificar lo real, que implicó la prescripción de una serie de medidas de obligatorio cumplimiento para el Estado colombiano, de cara a redefinir las distintas acciones previstas en los programas de acción política diseñados hasta ese momento.

La perspectiva señalada por parte de la Corte Constitucional a través de la Sentencia T 0-25 y los sucesivos Autos de seguimiento, puso de manifiesto un referencial global, en este caso, el Goce Efectivo de Derechos. Este, siguiendo a Muller (2002), puede entenderse como,

una representación general alrededor del cual van a ordenarse y jerarquizarse las diferentes representaciones sectoriales. Está conformado por un conjunto de valores fundamentales que constituyen las creencias básicas de una sociedad, así como por una serie de normas que permiten escoger entre varias conductas. Por ello, define la representación que una sociedad se hace de su relación con el mundo en un momento dado [...] El conjunto de los valores y de las normas del referencial global conforman un sistema jerarquizado, lo que significa que en una época dada algunas normas van a prevalecer sobre otras. (Muller, 2002, p. 79)

En este sentido, la promulgación del GED como referente central para el análisis y los procesos de la política de atención a la población desplazada hicieron visible criterios empíricos a partir de los cuales se deben agenciar los ejercicios de evaluación sobre las políticas de atención a la población desplazada.

Finalmente, el esquema permite apreciar que en el primer periodo de gobierno de Juan Manuel Santos el referencial de la política pública señala una ampliación de la noción de víctima, al introducir en la Ley 1448 de 2011 que esta categoría engloba ya no solo las personas desplazadas, sino también el conjunto de colombianos que como consecuencia del conflicto armado han sufrido daños con posteridad al año 1995.

### 3. Conclusiones

En los instrumentos de política pública expedidos en Colombia durante el periodo de 1994-2014 para la atención de la población desplazada, y que se analizaron en el marco de este documento, se evidenció que no en todos ellos se encuentra el enfoque de género. No obstante, sí es posible identificar avances sustantivos en los últimos años como consecuencia de que el tema de género entró en la agenda pública gubernamental por el cambio en los referentes de la institucionalidad, y por el lugar otorgado desde organismos sociales y académicos tanto del contexto local como internacional. De este modo, si bien el enfoque no es una categoría transversal que soporta los diversos instrumentos de política pública analizados, sí constituye una dimensión que ha ido ganando terreno sobre todo por el cambio en el referencial de los últimos gobiernos, y por el papel que, como mediadores sociales, han jugado distintas organizaciones sociales y políticas. Se considera entonces que en el conjunto de políticas públicas analizadas, es posible dar cuenta de que la categoría que sustenta elementos de un enfoque de género, se relaciona con el denominado enfoque diferencial. En este se reconoce la existencia de una representación de la realidad, que en este caso es la afectación disímil en términos de género, edad, ciclo vital y condición de discapacidad de las víctimas, entre ellas las mujeres.

Bajo esta realidad, el Estado colombiano ha definido un conjunto de propuestas de acción que podrían aportar a transformar la realidad de las víctimas del conflicto armado en Colombia y de modo particular el de las mujeres que, como lo indican diversos documentos tanto del mundo académico como institucional, representan más del 50% del total de

las víctimas. Dicho conjunto de propuestas permitió reconocer algunos de los elementos del referencial de Muller que dan cuenta de una serie de imágenes que orientaron las decisiones públicas para la atención de la población desplazada por la violencia en Colombia.

Ahora bien, para el caso particular que nos ocupa, cinco referenciales durante el periodo 1994-2014 gravitaron de modo simultáneo enfatizando marcos de acción e imágenes cognitivas concretas; estos, siguiendo la perspectiva teórica de Muller, pueden asumirse como parte de los referenciales globales, a saber:

1. Un referencial de reconocimiento del fenómeno del desplazamiento forzado y sus víctimas en el marco del periodo de gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998).
2. Un referencial que al introducir la dimensión de lo territorial para la comprensión del fenómeno examina dentro de este la diversidad étnica, cultural, social y de afectación diferencial (género, edad), en el marco del periodo de gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998)
3. Un referencial que acentúa la necesidad de fortalecer la estructura institucional para la atención de la población desplazada, en el marco del gobierno de Andrés Pastrana Arango (1998-2002).
4. Un referencial que enfatizó la idea de afectación diferencial y que delineó un conjunto de acciones para la atención de las víctimas en concordancia con dicha orientación. Lo anterior en el marco del periodo de gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2006) y de la declaratoria realizada por la Corte Constitucional en Colombia a través de la Sentencia T-025 de 2004, en relación al Estado de Cosas Inconstitucional.
5. Un referencial que amplía la noción de víctima y que asume como eje transversal de las autoridades públicas el denominado enfoque diferencial.

Dentro de los elementos identificados, en el marco de la investigación que soporta este escrito, se destaca también el cambio de referencial que a través de los diversos instrumentos de política analizados permitieron ir denotando cambios discursivos en relación a la atención de las mujeres desplazadas. Es así como el Conpes 2804 de 1995 reconoce dentro de su marco cognitivo que las mujeres se encontraban mayoritariamente afectadas por el fenómeno del desplazamiento, al introducir estadísticas que visibilizaban tal situación. Lo anterior se va a matizar con un cambio discursivo en el Conpes 2924 de 1997, donde se introduce la idea

de atención diferencial para las mujeres desplazadas. Posteriormente, la Ley 387 de 1997 genera una ruptura discursiva al introducir ya no una idea de atención diferencial, sino de atención especial para las mujeres desplazadas, específicamente para aquellas viudas y cabeza de familia. El Conpes 3057 de 1999 por su parte retomó la idea de atención diferencial (ya introducida en el Conpes 2804 de 1995). Posteriormente, la Ley 1448 de 2011, va a realizar planteamientos discursivos mucho más amplios y estructurantes al ponderar dentro de su marco de actuación el de enfoque diferencial para las víctimas en razón de categorías como el género, la edad, orientación sexual y condición de discapacidad.

Finalmente, cabe anotar que el uso de enfoques cognitivos para el abordaje de fenómenos como el desplazamiento forzado, resultan sugerentes para el análisis de políticas públicas en la medida en que permiten reconocer cómo, efectivamente detrás de todo proceso de elaboración de estas, se esconde una imagen particular de la realidad que se desea intervenir. Dependiendo del conjunto de imágenes (referencial en la perspectiva de Muller), cada actor/mediador establece su percepción del problema y el tipo de alternativas de solución que está dispuesto a agenciar en pro de abordar el asunto público en cuestión. En este sentido, el reconocimiento de distintos referenciales, a lo largo de cinco periodos de gobierno en Colombia para atender el fenómeno del desplazamiento (que fueron desde la negación hasta el reconocimiento de personas víctimas), sirve para dar cuenta de la superposición de discursos y marcos de representación del problema que han posibilitado intervenciones que van desde acciones aisladas hasta aquellas que intentan ejercicios más estructurales, en este caso, ideas como atención especial o diferencial.



## Reconocimientos

Este texto presenta algunos hallazgos de la investigación denominada “Políticas Públicas de Atención a Población Desplazada en Colombia: una revisión desde el enfoque de género y el referencial de Pierre Müller”, que se orientó hacia el proceso de reconocimiento y análisis del marco de políticas públicas que durante los años 1994-2014, se han expedido en Colombia para atender a la población desplazada, y de cara a ello, dar cuenta de si en las mismas la mirada de género era una dimensión presente o ausente a la hora de diferenciar las medidas establecidas para la atención de este grupo poblacional (lo anterior en el marco de la Maestría Sociedad, Género y Política FLACSO Argentina).





## Carmen Jimena Holguín

Trabajadora Social y Magister en Políticas Públicas de la Universidad del Valle. Estudiante en tesis de la Maestría Sociedad, Género y Política FLACSO Argentina. Docente de tiempo completo de la Universidad Autónoma de Occidente, Cali, e integrante del Grupo de Investigación Conflictos y Organizaciones de la misma Universidad.

## Referencias

- Aguilar, L. (2007). Gobierno y Desarrollo. *Iberóforum. Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana*, 2(3), 1-20.
- Borda, S. (2007). La internacionalización del conflicto armado después del 11 de septiembre: ¿la ejecución de una estrategia diplomática hábil o la simple ocurrencia de lo inevitable? *Colombia Internacional*, (65), 66-89.
- Castrillón, P. y Palacio, M. (2005). *El Desplazamiento en Colombia. Regiones, ciudades y políticas públicas*. Medellín: REDIF; ACNUR; Corporación Región. Recuperado de <http://www.catedras-bogota.unal.edu.co/web/ancizar/2007I/documentos/DesplazamientoColombia.pdf>
- Comisión de seguimiento a la política pública sobre el desplazamiento forzado. (2008). *Séptimo informe de verificación sobre el cumplimiento de los derechos de la población en situación de desplazamiento*. Recuperado de [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_2492.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2492.pdf?view=1)
- CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2006). *Desafíos para Construir Nación. El país ante el desplazamiento, el conflicto armado y la crisis humanitaria 1995-2005*. Bogotá: CODHES. Recuperado de [http://www.codhes.org/~codhes/images/biblioteca/DesafiosParaConstruirNacion\\_CODHES\\_CEC.pdf](http://www.codhes.org/~codhes/images/biblioteca/DesafiosParaConstruirNacion_CODHES_CEC.pdf)
- CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2012). *Desplazamiento creciente y crisis humanitaria invisibilizada* [Boletín no. 79]. Recuperado de [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES\\_Informa\\_79\\_Desplazamiento\\_creciente\\_y\\_crisis\\_humanitaria\\_invisibilizada\\_Marzo\\_2012.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/CODHES_Informa_79_Desplazamiento_creciente_y_crisis_humanitaria_invisibilizada_Marzo_2012.pdf?view=1)
- CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento. (2013). *Desplazamiento forzado intraurbano y soluciones duraderas. Una aproximación desde los casos de Buenaventura, Tumaco y Soacha*. Bogotá: Ediciones Antropos Ltda.
- Congreso de la República de Colombia. (18 de julio de 1997). Por la cual se adoptan medidas para la prevención del desplazamiento forzado; la atención, protección, consolidación y esta estabilización socioeconómica de los

- desplazados internos por la violencia en la República de Colombia. [Ley 387 de 1997]. DO: 43.091.
- Congreso de la República de Colombia. (10 de junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48.096.
- Correa de Andreís, A. (2005). *Pistas para un nuevo mundo. Patrimonios y personalidad jurídica de los desplazados del distrito de Barranquilla*. Barranquilla: Observatorio de Derechos Humanos y Derecho Humanitario.
- Corte Constitucional en Colombia, Sala Tercera de Revisión. (22 de enero de 2004). Sentencia T-025 de 2004. [MP Manuel Cepeda].
- Corte Constitucional en Colombia, Sala Segunda de Revisión. (14 de abril de 2008). Auto 092 de 2008. [MP Manuel Cepeda].
- Corte Constitucional en Colombia, Sala Segunda de Revisión. (19 de septiembre de 2008). Auto 237 de 2008. [MP Manuel Cepeda].
- Corte Constitucional en Colombia, Sala Segunda de Revisión. (26 de enero de 2009). Auto 009 de 2009. [MP Manuel Cepeda].
- Departamento Nacional de Planeación, DPN. Conpes 2804 de 1995.
- Departamento Nacional de Planeación, DPN. Conpes 2924 de 1997.
- Departamento Nacional de Planeación, DPN. Conpes 3057 de 1999.
- Departamento Nacional de Planeación, DPN. Conpes 3115 de 2001.
- Departamento Nacional de Planeación, DPN. Conpes 3400 de 2005.
- GMH, Grupo de Memoria Histórica. (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de Guerra y Dignidad*. Bogotá: Imprenta Nacional.
- Holguín, C. (2009). El tercer sector en el proceso de implementación de la política pública de desplazamiento forzado y su relación con la construcción de capital social. *Revista Prospectiva*, (14), 169-210.
- Holguín, C. (2016). Políticas Públicas de Atención a la población desplazada en Colombia: una revisión desde el enfoque de género y el referencial de Pierre Muller (Tesis de Maestría en Sociedad Género y Política). Flacso, Argentina.
- Jobert, B. (2004). *Estado, sociedad, políticas públicas*. Santiago de Chile: LOM Ediciones.
- ICTJ, International Center for Transitional Justice. (s.f.). *¿Qué es la Justicia Transicional?* Recuperado de: <https://www.ictj.org/es/que-es-la-justicia-transicional>
- Jolly, J.-F. (2010). ¿Existe un enfoque francés de política pública? En: A.-N. Roth. (Ed.), *Enfoques para el Análisis de Políticas Públicas* (pp. 231-252). Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales; IEPRI; APPGP.

- Montealegre, D. y Urrego, J. (2011). *Acción sin Daño y Construcción de Paz. Enfoques diferenciales de género y etnia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia; Programa de Iniciativas Universitarias para la Paz y la Convivencia (PIUPC).
- Muller, P. (2002). *Las Políticas Públicas* [Primera edición, J.-F. Jolly, C. Salazar, Trads.]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2006). *Las Políticas Públicas* [Segunda edición, J.-F. Jolly, C. Salazar, Trads.]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Muller, P. (2010). *Las Políticas Públicas* [Tercera edición, J.-F. Jolly, C. Salazar, Trads.]. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Naranjo, G., Lopera, J. y Granada, J. (2009). Las políticas públicas territoriales como redes de política pública y gobernanza local: la experiencia de diseño y formulación de las políticas públicas sobre desplazamiento forzado en el departamento de Antioquia y la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, (35), 81-105.
- Presidencia de la República de Colombia. (12 de diciembre de 2000). Por el cual se reglamenta parcialmente la Ley 387 de 1997 y se dictan otras disposiciones. [Decreto 2569]. DO: 44263.
- Unidad de Víctimas de la Presidencia de la República. (s.f.). *Lineamientos básicos del ECI*. Recuperado de <http://www.unidadvictimas.gov.co/es/lineamientos-b%C3%A1sicos-del-eci/11231>



# Los territorios indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones ancestrales

*The Indigenous Territories in Colombia's Political Agenda: Battling between Ancestral Claims and State Aspirations*

**John Giraldo**

FLACSO, Quito, Ecuador

jegiraldod@gmail.com

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Fecha de recepción:** 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 2 de febrero de 2017

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v12n23.62555>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Giraldo, J. (2017). Los territorios indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones ancestrales. *Ciencia Política*, 12(23), 149-173.

MLA: Giraldo, J. "Los territorios indígenas en la agenda política de Colombia: entre apuestas estatales y reivindicaciones ancestrales". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 149-173.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

## Resumen

Este artículo centra su atención en las interacciones estatales y no estatales que permiten la instalación de la territorialidad indígena en la agenda política, durante procesos constituyentes. De allí el interés en saber ¿por qué se instala los territorios indígenas en la agenda política durante la Constituyente de 1991 en Colombia? La hipótesis de trabajo sostiene que un mecanismo de acoplamiento institucional permite la agencia de ciertos actores que aprovechan un momento político acoplando los problemas a las soluciones, e impulsando el tema en la agenda. A partir de las discusiones teóricas en torno a la conformación de la agenda política y a las configuraciones institucionales en que los actores se mueven, se construye dicho mecanismo hipotético de acoplamiento institucional. Como metodología se ha propuesto el seguimiento de procesos para identificar el funcionamiento del mecanismo y el análisis de los instrumentos de política para ordenar la evidencia empírica. Finalmente, se descartan y comprueban las partes necesarias y suficientes para el funcionamiento del mecanismo, así como las agencias desatadas en su interior. El método narrativo para entender la trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales.

*Palabras clave: agenda política; constituyente en Colombia; indígena; territorios*

## Abstract

This article focuses on state and non-state interactions that enable instilling indigenous territoriality in the political agenda, during constituency processes. Hence the interest in knowing, why did indigenous territories get instilled in the political agenda during Colombia's 1991 Constituent Assembly? The working hypothesis argues that, via institutional coupling, some players take advantage of the political moment to link problems with solutions and so push the issue on the agenda. This institutional coupling mechanism hypothesis is constituted as of theoretical discussions about drafting a political agenda and as of the institutional set up where the players perform. The proposal is to have a methodology that does follow-up on processes, to identify the operating mechanism and the analysis of policy instruments to organize empirical evidence. Finally, the necessary and sufficient parts are screened and ratified for the mechanism to work. The same is true of the agencies unleashed within it. The discourse method to understand the trajectory and functioning of local public policies.

*Keywords: constituent assembly; indigenous; political agenda; territories*

## Introducción

La reivindicación y constitución de territorios indígenas en América Latina pueden verse como las entradas a la modernidad por parte de los grupos indígenas y la capacidad de los Estados para garantizarla (Gros, 1997, p. 28). Desde esta perspectiva se ha reclamado la transferencia de capacidades para que los propios pueblos indígenas puedan auto-administrar y autogobernar sus asuntos (Zúñiga, 1998). Si bien la territorialidad indígena se instala en la agenda política gracias a ciertas agencias y al cambio en la relación entre las instituciones estatales y ancestrales, es importante reconocer que dichas relaciones y agencias han estado mediadas por los levantamientos indígenas desde la década de 1960.

En Colombia, dichos levantamientos respondieron, por un lado, a una reacción ante reformas agrarias modernizantes, y, por otro lado, a la persistencia de una relación de propiedad terrateniente. Estos levantamientos que llevaban consigo la recuperación de tierra, permitieron la consolidación de organizaciones indígenas como el Consejo Regional Indígena del Cauca, que en sus primeros tres años de vida (1971-1974) logró recuperar 10.000 hectáreas (Castillo, 2007, p. 116). Lo que resulta relevante, es que estas recuperaciones venían acompañadas de la idea de utilizar la etnicidad estratégicamente para recuperar tierras y para lograr el reconocimiento de la diversidad cultural por parte del Estado (Castillo, 2007, p. 95). Estas reivindicaciones étnicas impulsarían discusiones en los territorios sobre las formas comunitarias, entendidas no como nuevas formas de propiedad sobre la tierra, sino como aspectos consustanciales de un pensamiento propio (Stavenhagen, 1990, p. 39).

De acuerdo a esto, este artículo se concentra en las interacciones entre aquellas instituciones indígenas y estatales que permiten la instalación de la territorialidad indígena en la agenda política. Estas interacciones están influidas por el pensamiento y la acción ancestral sobre los territorios y por la respuesta represiva o conciliadora del Estado. Dichas interacciones son más claramente percibidas durante aquellos procesos constituyentes que hacen posible la participación indígena en la toma de decisiones públicas. De allí el interés en saber ¿por qué se instala la territorialidad indígena en la agenda política durante la Constituyente de 1991 en Colombia? La hipótesis de trabajo sostiene que los procesos de acoplamiento entre el problema del territorio indígena y sus posibles soluciones durante un momento político determinado, son agenciados y aprovechados por ciertos actores que instalan e impulsan el asunto de la territorialidad indígena durante los procesos constituyentes.

Para atender tanto al interrogante como a la hipótesis, se ha empleado el modelo de las corrientes múltiples, desarrollado entre otros por John Kingdon (2003<sup>1</sup>). Este modelo explica la instalación de un asunto en la agenda política, como el resultado del aprovechamiento de una ventana de oportunidades y del acoplamiento entre una corriente política, una corriente de problemas y otra corriente de alternativas. Cuando estas tres corrientes logran coincidir y la apertura de la ventana de oportunidades es aprovechada, el asunto se instala en la agenda. Estos procesos de acoplamiento y aprovechamiento pueden ser entendidos a la luz de factores institucionales que influyen en la conformación de las corrientes, en la apertura de la ventana, y en la activación de distintas agencias durante dichos procesos.

Los procesos constituyentes ofrecen una gran oportunidad para que actores tradicionalmente relegados de los espacios de política formal puedan involucrarse durante la conformación de la agenda; aunque este involucramiento sea transitorio y más o menos incidente. En estos procesos interactúan diversos actores con intereses e ideas a veces contradictorios, al tiempo que chocan instituciones tradicionales y ancestrales, con aquellas instituciones formales propias de los Estados modernos. Si bien estos choques y conflictos no se van a dirimir por completo con la instalación de la territorialidad indígena en las agendas, importa señalar que al insertarse esta alternativa en un marco institucional determinante como la Constitución, tanto actores estatales como indígenas alcanzan importantes objetivos.

En este trabajo no se consideran las acciones y estrategias de los movimientos indígenas para lograr instalar sus preocupaciones territoriales en la agenda política, separadas de las capacidades, los recursos y las voluntades del Estado. Se concibe en cambio, que tanto actores estatales como indígenas pueden refutar y controvertir las causas ancestrales o legales de los problemas de la territorialidad indígena, aunque también pueden llegar a acuerdos sobre su delimitación, las decisiones y el control compartido en dichos territorios, como una alternativa.

Las divergencias y coincidencias frente a los problemas y a las soluciones, son tramitadas gracias a un mecanismo de acoplamiento institucional con el cual se logra reconocer, fortalecer y conciliar las instituciones ancestrales y estatales, durante la ventana de oportunidad

---

1 La primera edición de este libro es de 1984. Se cita en el cuerpo del texto la edición del 2003.



abierta con el proceso constituyente. Este mecanismo puede recoger el interés del Estado por integrar o alejar a los grupos étnicos de las decisiones frente al territorio; pero también puede recoger el interés de los pueblos indígenas por regular el ingreso de ciertas instituciones estatales en sus territorios.

Así, este texto está estructurado en tres apartados: 1. Se recogen algunos de los principales aspectos del marco de análisis y de la metodología empleados; 2. Se desarrollan los aspectos centrales del caso de estudio, así como los hallazgos y comprobaciones de la investigación; y 3. Se recogen no solo los principales hallazgos de la investigación, sino también las limitaciones y posibilidades del marco analítico y metodológico elegidos, a la hora de explicar los procesos de conformación de agenda en contextos particulares como los latinoamericanos.

## **1. Aproximaciones teóricas**

### **1.1. El proceso de conformación de la agenda**

La agenda política puede ser entendida como el listado de temas o problemas atendidos en un momento determinado por los funcionarios del Estado y por aquellas personas fuera del gobierno, pero estrechamente asociadas a este (Kingdon, 2003, p. 3). La agenda también expresa la comprensión de las causas, los símbolos y las creencias sobre la magnitud de dichos problemas y sobre cómo pueden ser tratados por el gobierno, el sector privado y las organizaciones sociales, a través de la acción conjunta de todas o algunas de estas instituciones (Birkland, 2007, pp. 63-64). Cuando un problema se incluye en la agenda no hay garantía de que sea resuelto, solo que ha pasado de ser un problema social a ser un asunto público, susceptible de la atención del gobierno (Howlett, Ramesh y Perl, 2009, p. 93).

Considerar los problemas como el resultado de la interacción entre factores objetivos y subjetivos, no explica la razón por la cual estos factores influyen de cierta manera en la agenda política, o por qué un asunto en la agenda puede ser influenciado por ciertas ideas y no por otras (Howlett, Ramesh y Perl, 2009, p. 99). Si bien la definición de los problemas se da por la interacción de estos factores, la instalación de éstos en la agenda, así como la conformación de la misma, responde a un proceso tanto técnico como de intermediación política, no lineal, que involucra complejas redes de actores estatales y sociales (Casar y Maldonado, 2008,

p. 2; Wu *et al* 2010, p. 13). Una vez logra despegar la iniciativa, los asuntos se instalan en la agenda gracias a un proceso en el que el conjunto de temas considerados ampliamente se reduce solo a aquellos que en realidad merecen el foco de atención (Kingdon, 2003, p. 3).

## 1.2. Los marcos o configuraciones institucionales

Una institución puede ser comprendida como aquellas prácticas codificadas a través de procesos operativos y estandarizados (Lowndes como se citó en Fontaine, 2015, p. 82). A esto podría agregarse, la existencia de cierta estabilidad de las conductas en el tiempo, de allí que se defina el carácter institucional y no solo organizacional de las relaciones sociales (March y Olsen como se citó en Fontaine, 2015, p. 82).

Si bien las instituciones constriñen a través de las reglas formales o informales, las prácticas o reglas en uso, las narrativas conformadas por ideas, las creencias y los valores (Lowndes y Roberts, 2013, p. 41), los actores no solo se resisten, sino que guiados por el aprendizaje social pueden llegar a transformar dichas instituciones e incidir en los acontecimientos futuros. Las relaciones de poder instaladas al interior de las instituciones, que influyen en sus conexiones con otras instituciones y en la distribución asimétrica del poder, pueden incluso modificar el diseño institucional del propio Estado, el cual tiende a satisfacer las demandas de ciertos grupos de poder y a dejar de lado las de otros grupos con menor capacidad de incidencia.

En los primeros estudios del nuevo institucionalismo, en especial los desarrollados por March y Olsen, el interés se centraba en aquellos mecanismos que permitían formar los consensos y crear metas colectivas, a partir de las concepciones del mundo compartidas en determinadas organizaciones. Desde esta perspectiva, el marco institucional es el conjunto de reglas, normas y tradiciones existentes en las distintas organizaciones, bajo el cual se alcanzan acuerdos (Vergara, 1997, pp. 9-10). De allí que el análisis de una institución puede partir de su ubicación en un marco o una configuración más amplia (Ostrom como se citó en Lowndes y Roberts, 2013, p. 44), lo que permite estudiar no solo sus conexiones internas, sino también los vínculos con otras instituciones. Dichas conexiones son determinantes cuando permiten la inserción en un marco institucional más amplio, o contingentes cuando definen su evolución interna gracias a la agencia.

Se concede cierta capacidad de las instituciones para determinar, o al menos en cierta forma, los resultados en la vida política. Es decir, si las

normas, las prácticas y las narrativas no producen impactos significativos en la conducta política, entonces no puede ser convincente definir las instituciones tal como se ha hecho, ni otorgarle su papel relevante en el análisis (Lowndes y Roberts, 2013, p. 44). En sus formas desagregadas, las instituciones también evolucionan de manera imprevisible, produciendo efectos contingentes cuando los actores tratan de dar sentido a situaciones nuevas o ambiguas, ignorando las normas existentes o adaptándolas para favorecer sus propias creencias e intereses percibidos.

La discusión sobre el carácter determinante y contingente de las instituciones se ha resuelto a partir de dos puntos de convergencia en los estudios institucionales. En primer lugar, la comprensión de cómo una institución política opera requiere de su ubicación en un marco o configuración más amplia; a partir de allí se estudian sus vínculos con otras instituciones —políticas y no políticas—, en las mismas o en diferentes escalas espaciales y temporales. En segundo lugar, la comprensión de la dinámica institucional requiere abordar la relación de carácter mutuamente constitutiva entre los agentes y las instituciones. En cualquier institución política, las interacciones con otras instituciones y con actores de su entorno generan efectos contingentes (Lowndes y Roberts, 2013, p. 44).

Los puntos de convergencia y consolidación en el último periodo de los estudios de las instituciones coinciden en el reconocimiento de las interacciones mediadas por relaciones de poder entre estructura y agencia. Con la preocupación centrada en las interacciones se han atendido problemas investigativos frente al surgimiento, el cambio y la permanencia de las instituciones, o a los procesos bajo los cuales se toman las decisiones políticas.

A estas preocupaciones, este texto agrega el interés por el carácter conflictivo y contradictorio de dichas interacciones, y cómo los marcos institucionales determinantes (concibiéndolos como los procesos constituyentes y las Constituciones resultantes de estos) pueden ayudar a dirimirlos, facilitando los acoplamientos y acuerdos durante el proceso de conformación de la agenda política.

### 1.3. El análisis de la conformación de la agenda: el modelo de las corrientes múltiples

El trabajo *Agendas, Alternatives and Public Policies* de John Kingdon publicado inicialmente en 1984 (2003), se ha vuelto un referente para analizar la conformación de las agendas y la especificación de las alter-

nativas. Los interrogantes que dirigieron el trabajo de Kingdon estuvieron concentrados en ¿por qué los tomadores de decisión prestan atención a un asunto y no a otro?, y ¿por qué dichos asuntos adquieren un protagonismo que genera cambios en las agendas políticas a lo largo del tiempo? La hipótesis de Kingdon plantean que un asunto tiene más probabilidades de lograr un lugar en la agenda cuando las corrientes de los problemas, las alternativas y las oportunidades políticas se intersectan en momentos particulares (Kingdon, 2003, p. 173).

En la corriente de los problemas, estos son definidos a través de indicadores que reflejan la magnitud de los eventos dramáticos que los agudizan o de las consideraciones que algunas personas hacen de ellos (Kingdon, 2003, p. 90). Esta determinada situación se convierte en un problema cuando se considera que debe hacerse algo para cambiarla; así las posibilidades de que una propuesta o alternativa específica ascienda en la agenda, mejoran notablemente si está conectada a un problema significativo (Kingdon, 2003, p. 198).

Las alternativas a su vez, son definidas ya sea porque la propia corriente política hace más viables unas que otras, o por la agencia de determinados especialistas o comunidades científicas (Kingdon, 2003, p. 200). En el proceso de elaboración de políticas públicas, la recombinación —el acoplamiento de elementos ya conocidos—, es más importante que la mutación, es decir la aparición de formas totalmente nuevas. De allí que en el modelo de las corrientes múltiples los emprendedores de políticas sean más importantes que los innovadores (Kingdon, 2003, p. 201). Por su parte, la corriente política se caracteriza entre otras cosas por el sentimiento nacional, la dinámica de las distintas fuerzas políticas y del propio gobierno y los distintos acuerdos y consensos construidos (Kingdon, 2003, p. 146).

Los grandes cambios en las políticas se generan cuando estas tres corrientes se unen. El reconocimiento de los problemas, la selección de las alternativas válidas y la respectiva coyuntura política, pueden encontrarse cuando una ventana de oportunidad se abre gracias al aumento, el cambio en la concepción de un problema o choques repentinos en los sistemas políticos (Birkland y DeYoung, 2013, p. 175).

La apertura y el cierre de dichas ventanas están estrechamente ligados con la dinámica y el nivel de institucionalización presente en determinada sociedad. Así, donde exista una mayor institucionalización, la apertura de la ventana será más frecuente que en aquellos casos en que el grado de institucionalización sea menor (Howlett y Giest, 2013, p.

18). Dicha institucionalización puede ser un fenómeno que se extiende incluso a aquellas instituciones no formales, como las que emergen de los procesos indígenas, por ejemplo. Es decir, los marcos institucionales, formales y no formales, inciden de manera significativa en la apertura y cierre de las ventanas de oportunidades. No solo basta con la apertura de una ventana, y con la unión de las tres corrientes para a que un problema se impulse a través de la agenda institucional, también se requiere de una determinada agencia. Dentro de la propuesta de Kingdon, son los emprendedores de política<sup>2</sup> quienes se encargan de acoplar los problemas a las soluciones, cuando la ventana de oportunidades se abre (Kingdon, 2003, p. 181). De igual forma ocurre con algunos funcionarios que consideran unas alternativas más viables que otras (Kingdon, 2003, p. 4).

## 2. Herramientas metodológicas

### 2.1. El seguimiento causal del proceso

El seguimiento causal del proceso (CPT por sus siglas en inglés) es una metodología que permite usar pruebas para hacer inferencias sobre aquellos pasos intermedios que generan procesos y resultados (Bennett y Checkel, 2015, pp. 4-5). De acuerdo a las preocupaciones investigativas, el CPT presenta tres variaciones: el seguimiento al proceso para construir teoría, el seguimiento al proceso para probar teorías y el seguimiento al proceso para explicar resultados (Beach y Pedersen, 2013, pp. 30).

Este texto se centra en probar el modelo teórico de las corrientes múltiples propuesto entre otros por John Kingdon, para explicar la conformación de la agenda política. De allí que el CPT empleado sea el que per-

---

2 El concepto original es *policy entrepreneurs* y su traducción al castellano más aceptada en el ámbito de las políticas públicas ha sido la de “empresarios de política”. En este texto se ha preferido usar el concepto de “emprendedores de política”, dada la connotación muchas veces negativa que puede traer la palabra “empresario” en aquellos contextos indígenas, al estar vinculada al negocio y la ganancia, en este caso política. Sin embargo, ninguno de estos dos términos da cuenta de las particularidades socioculturales y simbólicas bajo las cuales algunos líderes indígenas deciden impulsar determinada alternativa en la agenda. Esto bien podría ser una discusión semántica que amerite más desarrollo y profundidad, pues muchos conceptos heredados de los modelos de análisis anglosajones, pueden resultar insuficientes para dar cuenta de la diversidad latinoamericana, por ejemplo.

mita examinar las implicaciones observables de un mecanismo causal, para probar si determinada teoría puede explicar o no un caso (Bennett y Checkel 2015, pp. 7-8). La principal preocupación por atender esta variación, tiene que ver con la construcción de mecanismos causales hipotéticos, desde la teoría existente.

Se han planteado tres pasos básicos para probar teoría (Beach y Pedersen, 2013, pp. 23). El primer paso tiene que ver con la conceptualización del mecanismo causal hipotético, a partir de la teoría existente, y con hacer explícito el contexto dentro del cual funciona. El segundo, tiene que ver con la operacionalización de dicho mecanismo. Allí se traducen las expectativas teóricas en predicciones, sobre cómo deberían actuar las manifestaciones observables en cada una de las partes del mecanismo, si este se encontrara realmente presente en el caso. Finalmente, luego de la conceptualización y la operacionalización, el tercer paso recoge la evidencia empírica que puede ser utilizada para inferir si el mecanismo hipotético estaba presente en el caso y si funcionó como se predijo, o si solo intervinieron algunas de sus partes, es decir, si las implicaciones observadas del mecanismo causal teorizado están presentes o no en un caso (Beach y Pedersen, 2013, pp. 24).

Cada parte del mecanismo puede entenderse entonces, como un conjunto de entidades involucradas en aquellas actividades productoras de cambio o transmisoras de fuerza de cambio (Beach y Pedersen, 2013, pp. 44-45). Así, las partes explicativas en un mecanismo causal pueden ser necesarias y suficientes o una combinación de las dos. Las causas necesarias son aquellas que tienen que estar presentes para que se produzca un resultado, y donde la ausencia de X resulta en una ausencia de los resultados. Las causas suficientes, por su parte, describen una situación en la que una condición (o conjunto de condiciones) pueden llegar a producir un resultado (Beach y Pedersen, 2013, p. 45).

## 2.2. El análisis de los instrumentos de política

Para atender los asuntos públicos los gobiernos disponen de una serie de instrumentos de política que dependen de la disponibilidad o no de ciertos recursos del Estado, y de los objetivos estratégicos que se quieran alcanzar. Estos instrumentos pueden ser vistos como las herramientas del gobierno y los mecanismos y las técnicas que se utilizan para implementar o poner en práctica las políticas públicas (Salamon como se citó en Howlett, Kim y Weaver, 2006, p. 130). De acuerdo a los recursos dispo-

nibles y a la capacidad del gobierno, Christopher Hood propuso clasificar dichos instrumentos de política en una tipología de cuatro grupos: información o nodalidad, autoridad, tesoro y organización (NATO, por sus siglas en inglés).

Los instrumentos de *información* indican la capacidad del gobierno para operar como una centralidad. Los instrumentos de *autoridad* representan el poder legal, oficial y de otras fuentes que permiten la legitimidad del gobierno. Los instrumentos de *tesoro* tienen que ver con los activos del gobierno y aquellos bienes que pueden ser intercambiados. Finalmente, la *organización* define un conjunto de personas que promueven la cristalización de una acción directa (Hood, 1986).

La clasificación de Hood, centró su interés en aquellos instrumentos que incidían sustantivamente en la producción y entrega de bienes y servicios a la sociedad (Howlett, Kim y Weaver, 2006, p. 134). Siguiendo el camino propuesto por Hood, otros investigadores han incorporado al análisis de los instrumentos de política una dimensión procedimental, la cual está relacionada con asegurar un cierto nivel de acuerdo entre los encargados de la formulación, la decisión y la implementación de una política (Howlett, 2011, p. 4).

La incorporación de esta segunda dimensión procedimental, abre nuevos interrogantes sobre las causas que hacen posible la incorporación de los actores no estatales en el diseño de las políticas. Con esto, se puede identificar cómo y por qué estos actores llegan a incidir en la selección de instrumentos, a veces definitorios de política, como los de la dimensión sustantiva. Esto sugiere que el diseño de las políticas es más que una simple actividad técnica, y se convierte en la canalización de la energía de los actores involucrados (estatales o no estatales) hacia acuerdos que trabajan por objetivos similares (Howlett, 2011, p. 4).

En la etapa de la conformación de la agenda, juegan un papel decisivo aquellos instrumentos que permiten la valoración de un problema y el diálogo e interacción entre los distintos actores estatales y no estatales. Para la valoración del problema, se pueden incluir las comisiones de investigación, los testimonios de expertos, los grupos de interés, y las consultas públicas sobre el problema de política que se ha identificado.

El diálogo, por su parte, busca facilitar la comunicación entre actores políticos con diferentes perspectivas sobre un determinado asunto y sus posibles soluciones. Muchas veces los instrumentos que responden a la necesidad del diálogo se expresan en reuniones abiertas donde los asis-

tentes pueden discutir y debatir ciertas alternativas; o en espacios más estructurados con presencia de expertos y representantes de la sociedad para hablar a favor o en contra de una posible solución (Howlett, 2011, p. 31). Tanto la valoración como el diálogo involucran la diversidad de ideas existentes sobre un determinado problema, y la agencia de los denominados asesores de política.

### 2.3. El mecanismo causal hipotético

A continuación se conceptualizará un tipo de mecanismo para explicar por qué se instala un asunto en la agenda política, siguiendo el modelo de las corrientes múltiples propuesto por John Kingdon. Luego se propondrá su posible funcionamiento a partir de las expectativas teóricas que se esperan encontrar en el caso.

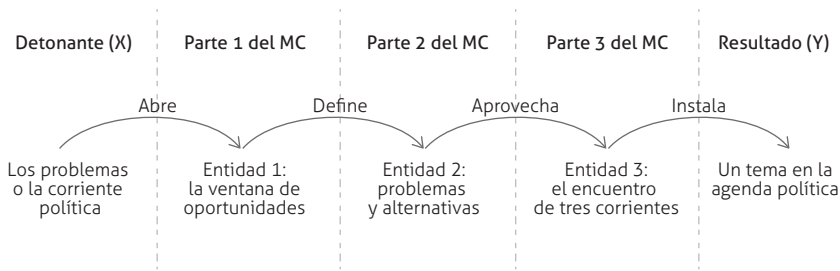
La propuesta inicial de Kingdon considera dos procesos en su interior. El primero es la conformación de la agenda [*agenda-setting*] en la que se reduce el número asuntos por tratar, y solo se ubican aquellos de mayor interés; y el proceso de definición de alternativas [*alternative specification*] en el que se reduce el número de alternativas posibles (Kingdon, 2003, p. 196). Sin embargo, ninguno de estos procesos garantiza por sí solo que un asunto se instale en determinada agenda, pues esto ocurre, como ya se ha señalado, cuando confluyen los problemas y las alternativas con la corriente política. Se ha conceptualizado el modelo de Kingdon como mecanismo causal en tres partes necesarias y suficientes: la ventana de oportunidades y la confluencia de las tres corrientes como partes necesarias, y la definición de problemas y alternativas como partes suficientes. Todo esto accionado a través de un proceso de acoplamiento.

Como más adelante lo indica la figura 1, el marco analítico de las corrientes múltiples genera un proceso donde la corriente política o la corriente de los problemas se encargan de accionar el mecanismo abriendo una ventana de oportunidades. La apertura de esta ventana permite un primer acoplamiento de las alternativas con los problemas (Kingdon, 2003, pp. 172-173). Tanto los problemas como las alternativas se encuentran en un momento preciso con la corriente política que es aprovechado para instalar un asunto en la agenda gubernamental. Este es el segundo acoplamiento general dentro del proceso (Kingdon, 2003, p. 178).

De acuerdo a esto, las tres entidades que intermedian entre las causas y el resultado son representadas como la ventana de oportunidades, la definición de problemas y alternativas, y el encuentro entre las tres corrientes.



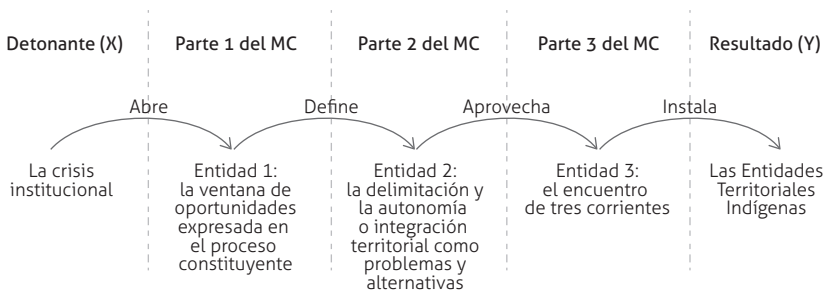
### Figura 1: Conceptualización del mecanismo causal.



*Figura 1.* Elaboración propia con base en Kingdon (2003) y Beach y Pedersen (2013). La figura describe una serie de actividades —abre, define, aprovecha e instala— que se encargan de transmitir una fuerza causal y dar sentido al mecanismo de acoplamiento.

Dentro del modelo de las corrientes múltiples, los emprendedores de política son los encargados de llevar a cabo dichos acoplamientos entre los problemas y las soluciones, y luego entre estos y la corriente política (Kingdon, 2003, p. 182). Como se ha planteado en el punto anterior, estos acoplamientos son posibles gracias a ciertos marcos institucionales determinantes, por lo que el modelo de las corrientes múltiples se ve complementado con la teoría institucional. Así es como el mecanismo hipotético trabaja a partir del acoplamiento institucional. Se ha señalado que todo mecanismo causal requiere ser operacionalizado a la luz de un caso de estudio. En este texto, el caso ha sido el de la territorialidad indígena durante la constituyente de 1991 en Colombia.

### Figura 2: Operacionalización del mecanismo de acoplamiento institucional.



*Figura 2.* Elaboración propia con base en Kingdon 2003 y Beach y Pedersen 2013. La figura 2 presenta a la crisis institucional como detonante, lo que sugiere que la ventana

de oportunidades en los procesos constituyentes se abre por el influjo de la corriente política y no tanto por la corriente de los problemas. En la Entidad 2, se describe cómo el primer acoplamiento entre problemas y soluciones, es definido por la delimitación y la autonomía de los territorios indígenas. La Entidad 3, considera que una vez definido el problema entre Estado y pueblos indígenas en torno a la tierra, y su posible alternativa a partir de la delimitación y la autonomía o la integración territorial, este paquete es acoplado a la dinámica que trae consigo el proceso constituyente. Es decir, se acoplan a la corriente política, instalándose con ello las Entidades Territoriales Indígenas como resultado de todo el proceso.

### **3. La territorialidad indígena en la agenda constituyente de 1991 en Colombia**

Colombia fue uno de los primeros países de Latinoamérica en incluir en su agenda política, el asunto de los territorios indígenas durante un proceso constituyente. Este proceso expresó no solo un giro hacia un paradigma constitucional garantista de derechos, sino también la primera oportunidad en la que los pueblos indígenas tuvieron participación directa, aunque limitada, en las decisiones públicas.

A diferencia de otros países como Bolivia y Ecuador donde el tema de la territorialidad indígena también se incluyó en sus procesos constitucionales, en Colombia la figura del resguardo indígena como institución heredada incluso desde la colonia, persistió hasta ser reivindicada y reconocida por los gobiernos y por los sectores indígenas. El resguardo indígena fue entonces, una de las primeras alternativas consensuadas en las que el territorio se delimitaba y se declaraba propiedad colectiva de las comunidades indígenas. A continuación, se describirá el contexto que permitió la conformación de las tres corrientes —problemas, alternativas y momento político—, así como el proceso por el cual se unieron estas corrientes, y las agencias que aprovecharon dicha unión.

#### **3.1 Las corrientes que confluyen**

Hasta este momento, se han comprendido las corrientes propias del modelo de Kingdon, como el resultado de una mezcla de instrumentos de política. Estos instrumentos expresan no solo las decisiones del gobierno sino también el ambiente político bajo el cual se hacen las negociaciones para la conformación de la agenda.

### 3.1.1. La corriente política: la crisis institucional

La corriente política contempla el sentimiento nacional, la dinámica de las distintas fuerzas políticas y del propio gobierno, y los distintos acuerdos y consensos contruidos (Kingdon, 2003, p. 146). A continuación se mostrará cómo el sentimiento generalizado de crisis institucional, compartido tanto por los actores estatales como por los actores no estatales, condujo a pactos y negociaciones políticas expresadas en la necesidad de una reforma constitucional en Colombia.

Entre algunos de los factores que dieron lugar a la denominada crisis institucional pueden mencionarse la instauración del Frente Nacional (coalición política que se concretó en 1958, entre el Partido Liberal y el Partido Conservador); el ejercicio de gobierno bajo la vigencia ininterrumpida del estado de sitio desde inicios de 1980; y la hipercentralización del ejecutivo, ayudada por un Congreso que perdía autonomía y trasladaba su facultad de legislación al Presidente y por una rama judicial desprestigiada e inoperante (Álvaro Echeverri como se citó en Zuluaga, 2008, pp. 50-51).

A esto se sumó la incapacidad del Estado para concentrar el monopolio legítimo de la coacción física (Weber, 1979, p. 83; Jiménez, 2006, p. 133), que derivó en una triple guerra insurgente, contrainsurgente y narcoterrorista (González, 2012, p. 65). Para Castillo (2007, p. 237), esta crisis se expresaba en tres aspectos centrales: la legitimidad del Congreso, la infiltración de fuerzas como las del narcotráfico en las instituciones formales del Estado y la reducida participación democrática promovida por el bipartidismo.

De tal modo, la corriente política se caracteriza a partir del estado de sitio bajo el cual se gobernó durante 6 años (1984-1990); la extradición de los jefes de los carteles de la droga; los diálogos de paz fallidos y exitosos entre gobierno y guerrillas; y las limitaciones del sistema de participación democrática expresadas en el agotamiento del monopolio bipartidista del Frente Nacional y en el asesinato de cuatro candidatos presidenciales. En adición a esto están los intentos fallidos del ejecutivo por reformar la Constitución —en especial el gobierno de Virgilio Barco en el periodo 1986-1990— que aportaron insumos para considerar que la salida a esta crisis institucional se encontraba en la refundación de un nuevo marco institucional determinante, capaz de configurar nuevas pautas y normas para regir la sociedad.

### 3.1.2. La corriente del problema: la relación entre instituciones ancestrales y estatales

¿Cómo los problemas logran llamar la atención de los tomadores de decisiones y de las personas cercanas a estos? Podrían identificarse tres aspectos que convierten un problema en un asunto de interés público: los indicadores, los eventos dramáticos y las consideraciones que algunas personas hagan de este (Kingdon, 2003, p. 90). Plantear el problema de la interacción entre instituciones estatales y ancestrales requiere identificar cómo se estructuraron cada una de estas instituciones para concebir dicho problema.

Las estrategias desplegadas en las instituciones ancestrales para caracterizar el problema territorial han apuntado a dos objetivos: el auto-reconocimiento y el reconocimiento por parte del Estado. Se trataba entonces de una reivindicación india “porque indio es el nombre por el cual nos sometieron, indio será el nombre con el cual nos levantaremos” (Le Bot 1986 en Laurent, 2015, p. 152). De esta manera, la construcción de la problemática del territorio indígena se haría a partir de la consolidación institucional alrededor del vínculo cultural y étnico con la tierra y de las figuras de autoridad indígena. También ayudaron a darle mayor relevancia a la problemática, las vías de hecho como la toma —o recuperación— de tierras, frecuentes entre las décadas de 1970 y 1980.

Por su parte, el gobierno consideró el problema de los territorios indígenas desde tres perspectivas fundamentales: primero lo trató como un asunto de reforma agraria, luego como un asunto de orden público a través del Estatuto de Seguridad y finalmente, reconoció la existencia de las instituciones ancestrales articuladas al problema del territorio. Este reconocimiento implicó también el desarrollo de mecanismos para que las instituciones estatales sean también reconocidas en estos territorios. Este es, en realidad, el problema de fondo presentado en este apartado: la integración/interacción entre instituciones estatales y ancestrales. Es sobre este asunto que se pensarían algunas alternativas, tal y como se verá a continuación.

### 3.1.3. La corriente de las alternativas: el periodo preconstituyente y la Subcomisión de igualdad y carácter multiétnico

En medio de un ambiente preconstituyente que demandaba ampliar la participación política de distintos sectores sociales, el gobierno de César Gaviria optó en 1990 por dos instrumentos para blindar el pro-

ceso de Reforma Constitucional: las Mesas de Trabajo y las Comisiones Preparatorias. Unas y otras tenían como principal propósito ofrecer insumos sobre el temario a discutirse durante la Asamblea Constituyente (es decir, insumos para la conformación de la agenda política).

Una de las diferencias, por lo menos formales, entre Comisiones y Mesas de Trabajo, tenía que ver con que estas últimas estaban mediadas por alcaldes, universidades, cabildos y por instituciones estatales, antes de llegar a contactarse con el Coordinador Ejecutivo para la preparación de la Asamblea Constitucional; mientras que las Comisiones y Subcomisiones presentaban informes directamente al Ejecutivo a través de su Secretaría Técnica. Los asuntos indígenas fueron tratados en la Subcomisión de Igualdad y Carácter Multiétnico, perteneciente a su vez a la Comisión de Derechos Humanos.

La Subcomisión fue el espacio donde confluyeron los intereses de tres actores fundamentales: el primero fueron los delegados indígenas que tuvieron presencia en varias sesiones y en el consenso sobre el informe final; posteriormente, estos se encargarían de llevar las propuestas de derechos territoriales indígenas a la Asamblea. El segundo, fueron los voceros indígenas y el tercero fueron los especialistas en asuntos indígenas, en su mayoría provenientes de la academia. A diferencia de las discusiones en las mesas de trabajo que tenían que ser sistematizadas por una institución estatal, la Subcomisión contaba con cierta independencia de los intereses del Gobierno, a pesar de que la Secretaria Ejecutiva fuera la directora de un Instituto estatal: el Instituto Colombiano de Antropología e Historia ICANH.

Esta independencia se vería reflejada en el informe final de la Subcomisión en el que se incluyeron temas espinosos para el gobierno como la propiedad indígena sobre los recursos del subsuelo; el reconocimiento de nacionalidad de los indígenas de zonas de frontera pertenecientes a un mismo pueblo; y la caracterización de los territorios indígenas como entidades territoriales, y no solo como regímenes especiales. Finalmente, la Subcomisión contaba con la aprobación del propio Ejecutivo, quien le había encargado la tarea de generar insumos para hablar de los derechos fundamentales de los grupos étnicos y para reconocer el carácter multiétnico de la Nación. Sobre el tema de los derechos políticos, esta investigación resalta lo expresado en el Informe Final de la Subcomisión donde se reconocen los territorios étnicos como entidades de régimen especial: “Artículo 10. Los territorios de los grupos étnicos constituirán entidades territoriales de régimen especial [modifica

artículos 4, 5, 7, 21, 76, 98, 183 y 184 de la constitución de 1886 vigente en ese momento]" (Archivo General de la Nación, 1991, Legajo 851).

#### **4. Explicación del mecanismo causal: el funcionamiento de sus partes**

Contrastar el mecanismo hipotético con la evidencia empírica encontrada en el caso permitió comprobar la existencia de sus partes, así como la definición de los tipos de acoplamientos institucionales presentes (ver figura 3).

En la primera parte del mecanismo, la evidencia empírica ha demostrado que la apertura de la ventana de oportunidades fue posible gracias a la incidencia de la agencia informal dentro de las instituciones formales. Esta agencia se expresó en las elecciones del 11 de marzo de 1990 cuando a las papeletas para elegir Senadores, Representantes a la Cámara, Diputados, Concejales, Alcaldes y Ediles de juntas administradoras locales, se sumó una séptima papeleta a favor de una reforma a la Constitución para resolver la crisis. Esta interacción institucional —formal e informal— frente a la crisis es la que da apertura a la ventana de oportunidades: reconociendo la crisis institucional en el país y la institución electoral como primera posibilidad para atenderla.

La Séptima Papeleta, que no formaba parte de las reglas electorales preestablecidas, terminó generando un hecho político sobre el cual el Ejecutivo se apalancó para proponer una reforma constitucional. En síntesis, en esta primera parte del mecanismo se comprueba el papel necesario de la corriente política y el acoplamiento de la agencia informal en la institución estatal.

La evidencia empírica permite identificar que en la segunda parte del mecanismo se pasó de las interacciones entre las tres fuerzas políticas victoriosas tras las contiendas electorales y el Gobierno, a la participación amplia y diversa por medio de Mesas y Comisiones. Estas interacciones también estuvieron reguladas a partir de Cartas, Acuerdos, Decretos y Sentencias.

Figura 3: Mecanismo causal con los instrumentos de política.

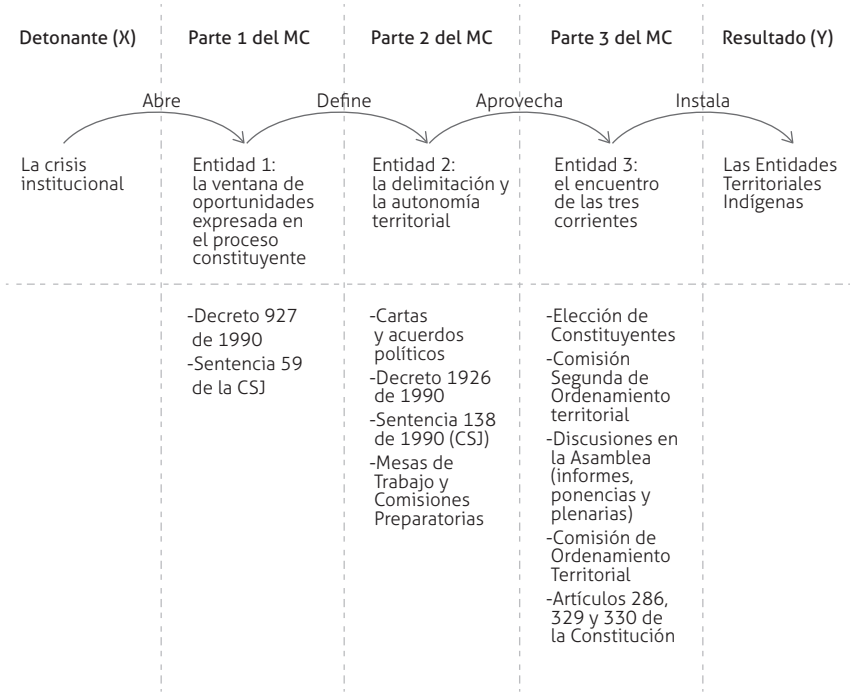


Figura 3. Elaboración propia. La figura muestra el mecanismo causal y los respectivos instrumentos de política (cuadros rojos inferiores), activados y mezclados en cada parte.

En esta parte del mecanismo se expresa cómo la Sentencia 138/1990 de la Corte Suprema de Justicia acopla los intereses políticos a las decisiones jurídicas, esto habilitó la vía para una reforma a la Constitución, al tiempo que definió el carácter constituyente y no constitucional del proceso. En la misma Sentencia la Corte declaró inconstitucionales todos aquellos intentos por limitar y preestablecer el temario de discusión en la Asamblea. Aunque el temario de discusión debiera ser amplio, este terminó definiéndose en las Comisiones, Subcomisiones Preparatorias y en las Mesas de Trabajo. Si bien estos instrumentos involucraron a un gran número de actores no estatales, su activación dependía directamente del Ejecutivo.

En la segunda parte del mecanismo hipotético, se comprueba también un acoplamiento parcial entre alternativas y problemas. Asimismo, los instrumentos de política más usados para este tipo de acoplamiento

to resultan ser aquellos de organización, como las ya mencionadas Comisiones y Mesas.

La tercera parte del mecanismo hipotético señala la confluencia de las tres corrientes —problemas, alternativas y la corriente política— para instalar un tema en la agenda. En el caso de estudio, se considera que esta confluencia se dio en las elecciones de los Constituyentes del 9 de diciembre de 1991. A esta confluencia de corrientes se suma la activación de la agencia de ciertos emprendedores de política que buscaban aprovechar el momento para impulsar sus alternativas.

La composición de la Asamblea Constituyente sería el resultado de distintas estrategias desplegadas para aprovechar el momento. Primero los indígenas con la estrategia de hacerse visibles por primera vez en el escenario político formal y alcanzar objetivos históricos como la tierra y el gobierno propio; luego los partidos políticos tradicionales que desplegaron “la operación avispa” como estrategia para copar espacios en la Constituyente gracias a sus maquinarias electorales;<sup>3</sup> y finalmente la Alianza Democrática M-19 con su interés de posicionarse como nueva fuerza política en la Asamblea e incidir directamente.

Más que el encuentro de fuerzas y estrategias, las elecciones del 9 de diciembre definirían un acoplamiento entre las instituciones indígenas históricamente excluidas de la política formal con las instituciones formales y estatales; además de la articulación de una fuerza política conformada en su mayoría por guerrilleros desmovilizados del M-19 provenientes de una institución irregular.

En esta tercera parte del mecanismo se presentan dos acoplamientos determinantes. En el primero se acopla la problemática de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, a la alternativa de las Entidades Territoriales Indígenas. Con estas Entidades las autonomías territoriales indígenas se acoplan al esquema de ordenamiento territorial definido por el Estado.

---

3 La denominada *operación avispa* fue una estrategia electoral desplegada por el liberalismo para copar espacios en la Asamblea. “La llamada operación avispa hacia caso omiso del sistema de cociente [*sic.*] electoral y apelaba al subsistema de residuos decrecientes, mediante la presentación simultánea [*sic.*] de una infinidad de listas que buscaban pasar apenas el rasero del residuo eficaz [...] Este método, si bien ampliaba la eficacia del resultado en número de bancas en los cuerpos colegiados, porque cada una de ellas se obtenía con un menor número de votos, venía produciendo un grave deterioro en la institucionalidad de los partidos” (De la Calle, 2004, p. 98).



Un instrumento de política que permitiría dicho acoplamiento sería la Comisión de Ordenamiento Territorial durante la Asamblea Constituyente, encargada de trabajar junto a especialistas y delegados de los grupos étnicos para delimitar las Entidades Territoriales étnicas y sus respectivas articulaciones. En este sentido, el segundo acoplamiento se llevó a cabo por medio de un instrumento de política que permitiera mantener las interacciones entre los actores involucrados. Estos dos acoplamientos serían posibles gracias a un marco institucional determinante como la Constitución.

Al contrastar la tercera parte del mecanismo causal hipotético con la evidencia empírica se comprueba su existencia. Se comprueba también que el papel de los asesores de los emprendedores de política (tanto estatales como indígenas) fue decisivo cuando las interacciones entre estos últimos fueron más fuertes y conflictivas. Cuando el articulado sobre las ETIS fue modificado en las últimas sesiones de la Asamblea Constituyente, el asesor indígena advierte lo sucedido. Luego el Ministro de Gobierno y sus asesores, en un espacio de negociación informal con los Constituyentes indígenas, logran redactar el articulado que finalmente sería aprobado.

De acuerdo a esto, el mecanismo de acoplamiento institucional se encuentra presente en el caso de estudio seleccionado. Sus partes, que fueron planteadas de manera muy general, pueden ser complementadas con la definición de los tipos de acoplamiento institucional presentes a lo largo del proceso de instalación del territorio indígena en la agenda política. De igual forma, los emprendedores de política, de acuerdo a la teoría trabajada, también fueron fundamentales en los acoplamientos del mecanismo.

### **A manera de conclusiones**

A lo largo de esta investigación se ha expresado un interés analítico por las interacciones conflictivas, normadas o contingentes entre los actores estatales y no estatales en el momento germinal de toda política pública, es decir, durante la conformación de la agenda. Se ha explorado por qué durante los procesos constituyentes estas interacciones logran que ciertas alternativas de política se instalen en marcos institucionales determinantes. Para atender a esta preocupación se empleó el modelo de análisis de las corrientes múltiples, propuesto por John Kingdon en

2003. De aquí se desprende el primer elemento de estas conclusiones; aplicar el modelo de las corrientes múltiples en casos distintos a los de Norteamérica y Europa sugiere llevarlo a otras realidades como las de Latinoamérica bajo condiciones de inestabilidad institucional que influyen de distinta manera en la apertura de la ventana, y en la confluencia y conformación de las tres corrientes. Con un uso demasiado rígido de este modelo, se podrían escapar muchos detalles sobre la incidencia del narcotráfico, las fuerzas irregulares en la definición de problemas y alternativas o la participación de emprendedores de política que, desde cosmovisiones ancestrales, impulsan los derechos de la naturaleza durante la conformación de agenda, por citar un par de ejemplos.

El marco de las corrientes múltiples es tan flexible como se quiera. Es lo suficientemente amplio para abarcar las interacciones entre diversidad de actores estatales y no estatales —incluyendo a los actores del narcotráfico—, y lo suficientemente reducido para considerar dichas interacciones solo en torno a la conformación de la agenda. Si bien deja la posibilidad abierta al tipo de interacciones y a sus procedencias, el modelo de Kingdon puede ser complementado con un enfoque analítico de rango medio como lo es el neoinstitucionalismo, en el que dichas interacciones son caracterizadas como institucionales. Aquí el segundo elemento de la conclusión.

Las instituciones definen los lugares de enunciación de las ideas y de las relaciones de poder entre actores. Las ideas pueden expresar los niveles de conformidad o disgusto de los actores frente a las estructuras institucionales, incitando a su transformación o continuidad. Las relaciones de poder, por su parte, pueden nivelarse en algún punto gracias a arreglos institucionales o a agencias promovidas en momentos precisos. El gobierno del presidente Virgilio Barco había manifestado su idea de reformar la Constitución retomando algo de lo expresado por los grupos guerrilleros años atrás. Pese a la insistencia del Gobierno por adelantar la reforma, esta solo fue posible gracias a la movilización de varios sectores de la sociedad que, aunque con matices, también habían asumido dicha idea. Este afán por resolver la crisis institucional por medio de una nueva Constitución da lugar al tercer punto de análisis de estas conclusiones.

Se ha planteado que el proceso de la política y en particular el momento de conformación de la agenda es el resultado de distintas interacciones. Las Constituciones pueden ser el resultado de estas interacciones entre instituciones formales y no formales durante un proceso

constituyente, en el cual se consideran algunas normas y reglas existentes, pero también se generan unas nuevas. Esto es reivindicar el papel de los procesos constituyentes como ventana de oportunidades y como posibilidad para el análisis, dado el número y la relevancia de estos procesos en Latinoamérica, y los efectos que producen en el diseño de las políticas públicas.

De acuerdo a esto, los acoplamientos y agencias necesarias en el proceso de conformación de la agenda —entre los problemas y las soluciones o entre las tres corrientes— son posibles gracias a los marcos institucionales determinantes bajo los cuales se articulan las instituciones estatales, con aquellas ancestrales y excluidas. Sin embargo, las Constituciones no siempre son aquellos marcos determinantes. De estas se pueden derivar instrumentos de política como la Comisión de Ordenamiento Territorial, antes señalada, que también cumplen la tarea de conducir a determinados arreglos institucionales.

Finalmente, la literatura neoinstitucional se ha preocupado por aquellas instituciones no formales, e incluso por las instituciones tradicionales. Sin embargo, aún son muy incipientes los estudios sobre aquellas instituciones irregulares o ilegales. Las normas, reglas y agencias del narcotráfico, el paramilitarismo o la insurgencia aún no se analizan decididamente en clave institucional.

En países como Colombia, que se viene reestructurando para resolver de manera negociada su conflicto armado, el análisis de las instituciones irregulares como las guerrillas sería fundamental para comprender los futuros escenarios de pos-acuerdo. En las discusiones sobre la participación de los excombatientes en la política formal y su incorporación a la vida civil; las reformas agrarias oscilantes entre la agroindustria y la economía campesina; y hasta en el diseño de “políticas para el posconflicto”, la mirada neoinstitucional podría aportar importantes insumos.



## Reconocimientos

Este artículo forma parte del proceso investigativo que el autor adelantó para obtener su título de maestría en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO-Ecuador. El autor da reconocimiento a los doctores Iván Narváez, Guillaume Fontaine y Marco Córdova, docentes de esta institución que con su experiencia y conocimiento apoyaron el proceso. También se reconoce el apoyo de la Dra. Myriam

Jimeno por compartir parte de su experiencia en la constituyente de 1991, y por mantener en el autor la necesaria preocupación antropológica.



## John Giraldo Díaz

Antropólogo de la Universidad Nacional de Colombia y Magíster en Política Pública de FLACSO-Ecuador. Hace parte del Laboratorio de Investigación sobre Gobernanza en el Departamento de Asuntos Públicos de FLACSO-Ecuador. Actualmente investiga la implementación de los Acuerdos de Paz en Colombia desde el análisis de los instrumentos de política.

## Referencias

- Archivo General de la Nación. (7 de mayo de 1991). Territorios étnicos, debate articulado. *Fondo Asamblea Constituyente*. [Recurso magnético]. Caja 71. Legajo 851. Folios 87-133.
- Beach, D. y Pedersen, R. (2013). *Process tracing methods: Foundations and guidelines*. Ann Harbor: University of Michigan Press.
- Bennett, A. and Checkel, J. (2015). *Process tracing: From metaphor to analytic tool*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Birkland, T. (2007). Agenda Setting in Public Policy. En F. Fisher, G. Miller, y M. Sidney (Eds), *Handbook of Public Policy Analysis Theory, Politics, and Methods* (pp. 63-78). Boca Ratón: CRC Press.
- Birkland, T. y DeYoung, S. (2013). Focusing events and policy Windows. En E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, y M. Ramesh (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 175-188). London; New York: Routledge.
- Casar, M. y Maldonado, C. (2008). Formación de agendas y procesos de decisión: una aproximación desde la ciencia política. *CIDE* (207), 1-20.
- Castillo, L. (2007). *Etnicidad y nación. El desafío de la diversidad en Colombia*. Cali: Universidad del Valle.
- De la Calle, H. (2004). *Contra todas las apuestas. Historia íntima de la Constituyente de 1991*. Bogotá: Editorial Planeta.
- Fontaine, G. (2015). Los aportes del neo-institucionalismo al análisis de políticas públicas. *Revista Andina de Estudios Políticos*, 5(2), 80-98.
- González, C. (2012). El proceso preconstituyente. En Gonzalez, C. (Ed), *Memorias para la democracia y la paz: veinte años de la Constitución Política de Colombia*. Bogotá: Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.

- Gros, C. (1997). Indigenismo y etnicidad: el desafío neoliberal. En M. Uribe y E. Restrepo (Eds.), *Antropología en la modernidad* (pp. 15-60). Bogotá: Instituto Colombiano de Antropología.
- Howlett, M. (2011). *Designing public policies: Principles and instruments*. New York: Routledge.
- Howlett, M. y Giest, S. (2013). The policy-making process. En E. Araral, S. Fritzen, M. Howlett, y M. Ramesh (Eds.), *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 17-28). London; New York: Routledge.
- Howlett, M, Ramesh, M. y Perl, A. (2009). *Studying public policy: policy cycles & policy subsystems*. New York: Oxford University Press.
- Howlett, M., Kim, J. y Weaver, P. (2006). Assessing Instrument Mixes through Program and Agency-Level Data: Methodological Issues in Contemporary Implementation Research. *Review of Policy Research*, 23(1), 129-151.
- Jiménez, C. (2006). Momentos, escenarios y sujetos de la producción constituyente. Aproximaciones críticas al proceso constitucional de los noventa". *Análisis Político*, (58), 132-156.
- Kingdon, J. (2003). *Agendas, alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
- Laurent, V. (2015). Élite(s) e indianidad en Colombia: retos de democracia en contexto de multiculturalismo. *Revista Colombia Internacional*, (87), 145-169.
- Lowndes, V. y Roberts, M. (2013). *Why institutions matter: the new institutionalism in political science*. London: Palgrave MacMillan.
- Stavenhagen, R. (1990). Derecho consuetudinario indígena en América Latina. En R. Stavenhagen y D. Iturralde (Eds.), *Entre la ley y la costumbre. Conflictos étnicos y Estado Nacional* (pp. 27-46). México: Instituto Indigenista Interamericano- Instituto Interamericano de Derechos Humanos.
- Wu, X., Ramesh, M., Howlett, M. y Fritzen, S. (2010). *The Public Policy Primer. Managing the policy process*. London; New York: Routledge.
- Vergara, R. (1997). El redescubrimiento de las instituciones: de la teoría organizacional a la ciencia política. Estudio introductorio. En J. March y J. Olsen, *El redescubrimiento de las instituciones, la base organizativa de la política* (pp. 9-40). México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública; Universidad Autónoma de Sinaloa; Fondo de Cultura Económica.
- Weber, M. (1979). La política como vocación. En *El político y el científico* (pp. 81-179). Buenos Aires: Alianza Editores.
- Zuluaga, R. (2008). *De la Expectativa al desconcierto*. Cali: Pontificia Universidad Javeriana.
- Zúñiga, G. (1998). Los procesos de constitución de Territorios indígenas en América Latina. *Revista Nueva Sociedad*, (153), 141-155.



# El método narrativo para entender la trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales

## *The Narrative Method to Understand the Trajectory and Functioning of Local Public Policies*

**Jessica Lanza**

Universidad Privada Boliviana, La Paz, Bolivia

lanza.jessica@gmail.com

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 28 de enero de 2017

**DOI:** <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.62557>

### **Cómo citar este artículo:**

APA: Lanza, J. (2017). El método narrativo para entender la trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales. *Ciencia Política*, 12(23), 175-203.

MLA: Lanza, J. "El método narrativo para entender la trayectoria y el funcionamiento de las políticas públicas locales". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 175-203.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumen

Hoy en día la administración pública exige que el análisis de las políticas públicas aplique enfoques y herramientas que vayan más allá de la revisión de las características del diseño y los resultados. Cobra relevancia, entonces, el estudio de experiencias de la gestión pública mediante la aplicación del método narrativo que se enfoca en el desarrollo/trayectoria y la operación/funcionamiento de las prácticas gerenciales. El estudio y análisis que se presenta en este trabajo sobre la construcción de una gestión orientada a la participación ciudadana y al valor público del municipio boliviano de La Paz, mediante la aplicación del método narrativo —a partir de la formulación de eventos, establecimiento de relaciones significativas entre eventos y generación de preguntas de investigación relevantes— identifica los avances de esta experiencia en el alineamiento del triángulo estratégico del valor público y evidencia la flexibilidad de este método para el análisis de las prácticas gerenciales.

*Palabras clave:* gestión pública; La Paz; método narrativo; participación; políticas públicas; valor público

### Abstract

Today, public administration requires that when analyzing public policies there be approaches and tools that go beyond reviewing design characteristics and results. It is important to study the experiences of public management through the application of the narrative method that focuses on development / trajectory and the operation / running of managerial practices. The study and analysis of constituting a management style oriented towards citizen participation and public value of the Bolivian municipality of La Paz, through the application of the narrative method - from the formulation of events, establishment of significant relationships between events and generation of relevant research questions - it identifies the progress of this experience in aligning the strategic triangle of public value and it evidences the flexibility of this method when analyzing managerial practices.

*Keywords:* policy managment; La Paz; narrative method; participation; public policy; public value



## Introducción

Como gobernar ya no se circunscribe a los actos del gobierno, sino que comprende procesos de integración entre diferentes actores sociales, públicos y privados, se pone punto final a la historia de una administración pública sin público, sin ciudadanos que deliberen sobre su vida asociada, sin ciudadanos que contribuyan a la solución de los problemas de su vida en sociedad. La nueva gobernanza transforma a los espacios públicos en el terreno donde la ciudadanía y el Estado se encuentran para deliberar sobre problemas públicos, descubrir oportunidades y definir propuestas de políticas públicas.

En este panorama caracterizado por la nueva gobernanza y la democratización de la administración pública, se reconoce que el análisis de las políticas públicas exige el uso de enfoques y herramientas que superen la revisión de las características del diseño y los resultados de las experiencias, y se enfoque en los rasgos fundamentales de la trayectoria de las mismas y su aporte a la gestión pública.

Para aportar al arte de gobernar de forma efectiva por y para la democracia, se propone que el estudio de experiencias de la gestión pública latinoamericana se enfoque en el desarrollo/trayectoria y la operación/funcionamiento de las prácticas gerenciales; lo que supone la aplicación del método narrativo propuesto por Barzelay y Cortázar en el documento “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”. Con la aplicación de este método, se presenta la experiencia del municipio boliviano de La Paz durante el periodo 2000-2012, con el propósito de identificar lecciones relacionadas con el funcionamiento de las prácticas gerenciales para la construcción de una gestión orientada a la participación ciudadana y al valor público.

Para el desarrollo de la estructura narrativa del caso, se desarrollaron tres tareas previas: la primera, la formulación de los distintos tipos de eventos que componen la experiencia bajo estudio (la experiencia se descompuso en eventos relacionados y delimitados temporalmente, dando lugar a tres episodios); la segunda, el establecimiento de relaciones significativas entre eventos a partir de la trama general del relato; y la tercera, la generación de preguntas de investigación relevantes (las preguntas de investigación se definieron entorno a dos eventos generales: la institucionalización de la participación ciudadana y la implementación de una gestión local para la creación de valor público). Para la primera tarea, se descompuso la experiencia en eventos que fueron ordenados en una línea de tiempo para luego agruparlos en episodios. En cada episodio se clasificó los eventos en: *centrales*, por la influencia que tienen en el

episodio; *anteriores*, que ocurrieron antes del episodio y ejercieron influencia sobre este; *contemporáneos*, que ejercieron influencia sobre el episodio, pero que ocurrieron de manera simultánea al episodio; *relacionados*, que fueron influidos por el episodio y que ocurrieron al mismo tiempo; y *posteriores*, que fueron influidos por el episodio, pero tuvieron lugar después del mismo.

Para realizar generalizaciones históricas limitadas sobre las prácticas gerenciales del caso de estudio, se adaptó la propuesta de Barzelay y Cortázar que se centra en las prácticas gerenciales relacionadas con el desarrollo de la estrategia, implementación de la estrategia y evaluación. Los eventos fueron formulados en función de las prácticas que responden al proceso gerencial de creación de valor público, es decir, que se centra en los componentes del triángulo estratégico para la creación de valor público propuesto por Moore: la estrategia sustantivamente valiosa, factibilidad operativa y administrativa de la estrategia, y legitimidad y sostenibilidad política de la estrategia

## 1. Políticas públicas y el método narrativo

Históricamente, en la región de América Latina se asumió un modelo centralizado de poder donde el Estado se constituía en el único actor capaz de identificar metas, plantear mecanismos de acción y lograr resultados de gestión eficiente. La concentración de poder resultante generó prácticas caracterizadas por el paternalismo, clientelismo y limitación de derechos, dando origen a la crisis fiscal y la instauración de regímenes no democráticos. Para superar esta situación, emergieron dos procesos: primero, la reforma administrativa de la década de 1980 que ajustó el presupuesto del sector público y aseguró la eficiencia económica mediante la evaluación, control y descentralización de las decisiones hacia los gobiernos locales; y segundo, la aparición de innovadoras formas de organización de la sociedad civil que lucharon por el retorno de la democracia e introdujeron cambios en la relación Estado-sociedad.

Resultado de estos cambios, se reconoció la insuficiencia de la gobernanza tradicional porque gobernar requiere de algo más que la simple capacidad de hacer las cosas con eficiencia bajo una lógica técnica-administrativa, precisa, más bien, entender que gobernar involucra una dimensión política. La nueva gobernanza es el proceso mediante el cual los actores de una sociedad deciden sus objetivos de convivencia —fundamentales y coyunturales— y las formas de coordinarse para realizarlos, de modo que se transforme la dirección de la sociedad en una actividad del conjunto

social y se redefinan los instrumentos, prácticas y alcances de la actividad directiva del gobierno (Peters, 2006; Aguilar, 2009; Uvalle, 2009).

Para que la nueva gobernanza alcance sus objetivos se ha propuesto una reforma gerencial que subordina la eficiencia, o cualquier otro criterio racional administrativo, al criterio democrático definido en los espacios públicos. Esta propuesta consiste en transparentar la administración pública, ampliar el espacio de control social y transformar lo público.

La democratización de la administración pública emerge de la necesidad de una gestión pública que supere las lógicas burocráticas o de mercado y que reconozca que la resolución de los problemas de interés público requiere de la generación de acuerdos. La democratización, no solo permite reconocer que las aspiraciones colectivas determinan dónde radica el valor público,<sup>1</sup> sino que también fortalece, directa e indirectamente, a la ciudadanía. En suma, la democratización de la administración pública exige la construcción de una ciudadanía como actor político con medios de influencia sobre la administración y una gestión orientada a crear valor público (Cunnill, 2007, pp. 431-435).

De los procesos de transformaciones del Estado y del gobierno, las políticas públicas en la región latinoamericana emergen como una disciplina que, debido a su enfoque, método u conceptos, haría posible que las decisiones del gobierno se distingan por su naturaleza pública y eficacia social. La disciplina de las políticas públicas pone su atención en el interés público o naturaleza pública mediante la subordinación a la ley, incorporación de la opinión pública, participación ciudadana y en la eficacia y eficiencia. Desde su nacimiento latinoamericano, la política pública se enfoca en “exigir la naturaleza pública de la política, las políticas y el poder público, así como exigir eficacia directiva al gobierno, que solo se podía lograr si sus decisiones se sustentaban en información, análisis e incorporación de modelos causales” (Aguilar, 2014, p. 51).

La política pública<sup>2</sup> es un conjunto de acciones estructuradas, estables y sistemáticas, que representan un patrón de actuación del gobierno

---

1 El valor público se define en un espacio democrático deliberativo que busca responder qué es lo más valioso para el público y qué adiciona valor a la esfera pública, enfocándose en las necesidades de los usuarios actuales y futuros. El valor público se sustenta en la creación de un público con conciencia y capacidad para participar en el diálogo (Benington, 2009, pp. 232-249).

2 Las políticas públicas suelen identificarse con un programa o paquete de normas y procedimientos que se expresa en normas jurídicas y/o programas. Sin embargo, no todos los programas ni todas las leyes que orientan la acción gubernamental son

respecto a sus funciones públicas y a la atención que presta hacia los problemas públicos. Una política pública es un plan de acción específico que hace énfasis en un gobierno orientado a resolver problemas sociales específicos. También es un proceso integrado por acciones intelectuales y políticas interdependientes. Es una acción pública y no solo gubernamental, porque su proceso es acompañado de acciones de diálogo, discusión, argumentación y entendimiento entre el poder público y el público ciudadano (Aguilar, 2014, pp. 51-57).

La complejidad de la democratización de la administración pública y de la nueva gobernanza, exige que el estudio y análisis de las políticas públicas se sobreponga de su énfasis en el conocimiento de las características de su diseño y resultados. Si se pretende que el análisis de políticas públicas se constituya en una contribución útil al arte de gobernar de forma efectiva por y para la democracia (Roth, 2015, pp. 17-19), será preciso que el analista supere el enfoque analítico centrado en variables independientes y dependientes y su asociación en función a una relación causa-efecto, para aplicar métodos centrados en eventos o acciones singulares que se encadenan en una secuencia coherente. En definitiva, es fundamental que el análisis de las políticas públicas se enfoque en rescatar los rasgos fundamentales de sus trayectorias y sus aportes a la gestión pública.

Una alternativa acorde con la anterior exigencia, es el método narrativo. Este permite entender al estudio de caso como un medio o instrumento para generar conocimiento sistemático sobre el desarrollo/trayectoria y la operación/funcionamiento de las prácticas gerenciales, con el fin de extraer lecciones relativas a la mejor forma de lograr que dichas prácticas se constituyan en respuestas efectivas a los problemas prácticos. Dentro de esta visión, las prácticas gerenciales son métodos (procesos) específicos para interactuar con situaciones problemáticas referidas al campo del desarrollo social y/o al desempeño de las organizaciones y programas sociales, de las cuales se esperan resultados valiosos (Barzelay y Cortázar, 2004).

---

políticas públicas. Para que una acción gubernamental sea una política pública debe tener como componentes: a) la selección e identificación de un problema con claridad; b) una fórmula precisa para resolverlo; c) el compromiso con los resultados en un plazo específico; y d) la incorporación a lo largo del proceso de definición, diseño, e implementación de distintos individuos y grupos sociales involucrados en la solución de los problemas seleccionados (Merino, 2016, pp. 39-40).

A diferencia del método analítico —centrado en variables independientes y dependientes y su asociación en función a una relación causa efecto—, el método narrativo tiene como producto un relato que se centra en eventos o acciones singulares que se encadenan en una secuencia coherente (trama del relato) en función de su significado al interior de una experiencia. Un relato, según Barzelay y Cortázar, es un proceso que opera vinculando diversos eventos a lo largo de una dimensión temporal e identificando el efecto que tienen unos sobre los otros. El proceso de elaboración de la trama —similar a la de la hipótesis— es una construcción conceptual que “propone una conjetura que es contrastada con los eventos [...] se produce así una interacción entre las conjeturas del investigador y la evidencia relativa a los eventos” (Barzelay y Cortázar, 2004, p. 24).

Las características del método narrativo exigen que las fuentes de información utilizadas, no se limiten a los documentos oficiales, sino que se incluya la información, experiencia y percepción de los actores que formaron parte de los eventos. Para realizar generalizaciones históricas limitadas sobre las prácticas gerenciales del caso de estudio, la narrativa del caso estará orientada a explicar la trayectoria y operativa de la práctica gerencial, por lo tanto, los eventos son formulados en función de las prácticas que responden al proceso gerencial.

## **2. Narrativa de la trayectoria de las políticas públicas en el municipio de La Paz**

Desde el periodo de la colonia, los gobiernos municipales se caracterizaron por momentos de aparición y desaparición dentro de la configuración del Estado boliviano. Pese al antecedente de debilidad institucional de los gobiernos locales —que permitieron la configuración de un Estado boliviano centralizado y omnipotente—, durante la década de los noventa, el régimen municipal logró consolidarse a través de la aprobación de normativa que fortalecía su gestión y ampliaba sus competencias.

La Ley de Participación Popular (Ley 1551, 1994) es una norma paradigmática para el régimen local porque definió una profunda transformación en los gobiernos municipales, a partir de: extender a la sección de provincia a territorio de los gobiernos municipales autónomos; otorgar personería jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), validándolas como únicas interlocutoras con los municipios; otorgar a los municipios recursos de la coparticipación tributaria; y transferir a los gobiernos municipales competencias sobre la gestión local de servi-

cios básicos. Adicionalmente, esta ley introdujo, en el sistema de planificación del aparato estatal, el concepto de planificación participativa con el propósito de ligar la programación de los recursos de la coparticipación tributaria a las necesidades y demandas de la población. Así, el Sistema Nacional de Planificación, creado en 1996, establece la planificación estratégica a nivel nacional, la planificación participativa a nivel municipal, y la departamental como una mezcla de ambos tipos de planificación.

Esta visión se consolidó en la Ley de Municipalidades (Ley 2028, 1999), al establecer que los municipios debían elaborar Planes de Desarrollo Municipal (PDM) bajo una metodología que se enfoque en la demanda social, y que los municipios como unidades territoriales, políticas y administrativamente organizadas, tienen un gobierno autónomo de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

En el marco de la Nueva Constitución (Constitución Política del Estado, 2009), Bolivia adopta una forma de gobierno democrática participativa, directa y representativa. En este marco, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 031, 2010) define que los gobiernos autónomos municipales son espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación ciudadana y descentralización de servicios. El proceso de consolidación de los gobiernos municipales reconfiguró los retos y alcances de la gestión local. En este marco, durante el periodo 2000-2012 el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP) impulsó de forma sostenida y comprometida una gestión orientada al valor público sustentada en la participación ciudadana.

## 2.1 La transformación institucional del municipio de La Paz (2000-2004)

A partir de la guerra civil de 1949 y la revolución de 1952, la designación de los alcaldes era realizada personalmente por el Presidente de la República. A partir de 1985, después de 33 años de la supresión de la autonomía municipal, se designaron a las autoridades municipales a partir del voto emitido en elecciones generales. Lamentablemente, el municipio de La Paz desde 1987 inició un periodo caracterizado por gestiones efímeras, sin planes, estructuras o visión de futuro, y un Concejo Municipal que designaba al alcalde sin respeto a la voluntad ciudadana y distribuía cargos bajo criterios políticos.

La promulgación de la Ley de Participación Popular (Ley 1551, 1994) inició la consolidación de la descentralización y fortalecimiento de la

gestión municipal con el voto constructivo de censura y la ampliación del mandato municipal de 2 a 5 años; pero no puso fin a las prácticas políticas al interior del Concejo Municipal de La Paz, lo que condujo a una crisis política e institucional (GMLP, 2010, p. 29). Resultado de las elecciones municipales de 1999, Juan del Granado del Movimiento Sin Miedo (MSM) fue electo alcalde. Para lograr la estabilidad política necesaria para su gestión, realizó pactos con los partidos políticos que conformaban en el Concejo Municipal (GMLP, 2009a).

Para que las relaciones alcalde-ciudadanía rompieran con su carácter paternalista y populista, se ampliaron los espacios de participación ciudadana de acuerdo a estructuras de vinculación y participación ciudadana.<sup>3</sup> La recuperación de la confianza de la ciudadanía se sustentó en el cambio de significado del servicio público y la construcción de una cultura organizacional caracterizada por el compromiso con la comunidad.

A partir de esta visión, se diseñó un modelo de gestión con dos pilares: modelo de planificación participativa en red, y modelo de gobernabilidad orientado a la participación ciudadana. Además, se definieron como premisas: el saneamiento institucional (eliminación del cuoteo y reducción de la planilla); el saneamiento financiero (eliminación de gastos superfluos, reducción salarial, renegociación de la deuda, reapertura de canales de acceso a créditos); y el saneamiento moral y enfrentamiento frontal a la corrupción. La transformación institucional priorizó la gestión operativa, mediante la creación de capacidades operativas, al considerarla como el soporte de los procesos de gestión estratégica y políticas públicas necesarias para alcanzar la institucionalidad.

### Modelo de planificación en red

En el 2000, se diagnosticó que era necesario cambiar la discreción en la toma de decisiones, desarrollar herramientas que soporten las decisiones y fortalecer la capacidad de formular y gestionar políticas públicas (GMLP, 2009b, p. 12-13). En consecuencia, se implementó el modelo de planificación en red que asume que la generación de políticas públicas tiene como eje a la gestión de resultados y utiliza las herramientas

---

3 Durante el periodo 2000-2004, se impulsaron cuatro tipos de estructuras de vinculación y participación ciudadana: vínculo alcalde-ciudadano y alcalde-sociedad organizada; vínculo oficialías Mayores-Consejos-comités-redes distritales; vínculo subalcaldías-coordinación distrital-OTB's; y vínculo Asesoría General-instituciones de representación paceñas.

de una red de sistemas de soporte a las decisiones.<sup>4</sup> Los resultados más importantes de este modelo son la formulación del Plan de Desarrollo Municipal 2001-2005 y la implementación de la planificación de contingencia que ajustó dicho PDM.

De acuerdo con la Resolución Municipal 132 del 2002, el PDM es un proceso participativo, de concertación y negociación, que considera a la demanda social como la expresión de aspiraciones, intereses y estrategias sociales de la población, compartidas, reflexionadas y jerarquizadas. Durante la etapa de preparación y organización del PDM, se recorrió los distritos municipales con el propósito de convocar a las OTB's, e identificar a mujeres líderes. Durante la etapa de diagnóstico se realizaron 543 talleres vecinales donde participaron un total de 8.129 ciudadanos y 5.858 ciudadanas; además de 7 Jornadas de Género con la participación de 1.060 mujeres; también se desarrollaron 23 Talleres Distritales, con la participación de Comités de Vigilancia, Asociaciones Comunitarias, 813 dirigentes de Juntas Vecinales y 83 representantes de las Jornadas de Género, donde se validó, complementó y analizó la demanda vecinal que posibilitó la definición de proyectos estratégicos por distrito. Adicionalmente, se realizó la definición preliminar de la visión estratégica del Municipio y de las vocaciones económicas productivas distritales. Con la participación de Comités de Vigilancia, representantes de Organizaciones no Gubernamentales, expertos y personalidades, y el Equipo Técnico Municipal, se desarrollaron Mesas Ciudadanas de Concertación Temático Sectorial.

La formulación del PDM 2001-2005 se constituye en el primer ejercicio de planificación participativa de largo plazo que evidencia la apertura de la gestión local a la participación de los actores locales. Es importante resaltar que entre los 7 ejes estratégicos del PDM 2001-2005, se incluyó el eje denominado *Municipio Solidario, Equitativo y Afectivo* que incluía el área de acción *Participación Ciudadana* que permitió instituir la planificación participativa anual mediante los Planes Operativos

---

4 La red de sistemas de soporte a las decisiones se compone de: una base de datos de soporte a la toma de decisiones (Sistema de Inversión Municipal-SIM), un sistema que oriente las inversiones a partir de los lineamientos de las estrategias y planes nacionales, departamentales y municipales de desarrollo (Sistema de Planificación Municipal-SISPLAN), y un sistema que mejore la asignación de los recursos de inversión (Sistema de Inversión Pública-SNIP).



Anuales (POA); la participación directa en el área rural de los comités de vigilancia y sindicatos agrarios; y la posesión de 17 consejos ciudadanos (GMLP, 2007c).

Es importante mencionar que el 19 de febrero de 2002, la ciudad de La Paz fue azotada por una granizada de noventa minutos que provocó deslizamientos e inundaciones severas. Esta tragedia evidenció la precariedad y abandono de la infraestructura municipal, obligando a ajustar el PDM 2001-2005, priorizando la recuperación de la viabilidad del municipio.<sup>5</sup>

### Modelo de gobernabilidad

En este periodo se priorizaron: la participación ciudadana como una política permanente de estímulo y correcta orientación hacia el contacto y el diálogo y la recuperación de la confianza ciudadana en espacios de participación caracterizados por su amplia convocatoria y comunicación clara. En consecuencia, resaltan las siguientes experiencias participativas:

- Audiencias barriales y distritales. El contacto del alcalde con los vecinos en los barrios dio lugar a audiencias distritales.
- Formulación del primer PDM. El 2001 se formuló el primer PDM a través de un proceso de construcción colectiva, plural y participativa.
- Planificación participativa del POA vecinal. Anualmente se realizan asambleas distritales y macrodistritales para identificar demandas que deben ser gestionadas por las Subalcaldías a corto plazo.

En relación a la transparencia y lucha contra la corrupción, se iniciaron procesos judiciales contra cuatro ex autoridades, se implementó el Programa Cero Tolerancia a la Corrupción<sup>6</sup> y el Código de Ética (2001). Respecto a la descentralización y control social, se fortaleció a las Subalcaldías a través de la transferencia gradual de tareas y atribuciones.

---

5 El nuevo enfoque priorizó cuatro áreas de recuperación: viabilidad físico-estructural, viabilidad económica financiera, viabilidad urbana y viabilidad institucional (GMLP, 2010, pp. 80-81).

6 Para el Programa Cero Tolerancia a la Corrupción, la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento institucional son un proceso continuo y sostenido, en el cual se deben desarrollar mecanismos estructurales de información y perfeccionamiento de los servicios para transparentar los procesos institucionales y ampliar la participación ciudadana.

Creación de capacidad operativa

Para iniciar la transformación de la gestión operativa se impulsaron múltiples acciones que sentaron las bases para transformar la gestión municipal a través de la recuperación de la viabilidad físico-estructural, económica financiera, urbana, e institucional que había perdido el GMLP. Las áreas operativas que mostraron acciones importantes fueron las de recaudación financiera, reforma institucional, gestión del riesgo, desarrollo humano, desarrollo económico, comunicación institucional y desarrollo de las artes y culturas.

Tabla 1. Áreas y acciones para la creación de capacidad operativa (2000-2004)

Área operativa	Acciones centrales
Readecuación Financiera (GMLP, 2009c)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Incrementar la recaudación tributaria.</li><li>• Racionalizar el gasto a través de reestructuración del presupuesto.</li><li>• Refinanciar la deuda a través de su reprogramación.</li><li>• Modernizar la gestión administrativa financiera.</li></ul>
Reforma Institucional (GMLP, 2009d)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Descentralizar y desconcentrar para fortalecer las Subalcaldías.</li><li>• Hacer gestión tecnológica.</li><li>• Regularizar los sistemas de administración y control bajo la normativa nacional (modelo de gestión de recursos humanos)</li></ul>
Gestión del riesgo (GMLP, 2009e)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Priorizar la prevención de riesgos y atención de emergencias (gestión integral del riesgo ante desastres naturales).</li></ul>
Desarrollo Humano (GMLP, 2009f)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Impulsar el Desayuno Escolar (política de salud).</li><li>• Priorizar el acceso y permanencia escolar, educación descentralizada, calidad educativa y el cero déficit de mobiliario escolar (política de educación).</li><li>• Impulsar la creación de policía comunitaria (política de seguridad ciudadana).</li><li>• Crear redes en favor de poblaciones vulnerables (política de derechos ciudadanos).</li><li>• Impulsar Escuelas Deportivas Municipales (política de deporte).</li></ul>
Desarrollo Económico (GMLP, 2009g)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promover la participación del sector privado en la prestación de servicios, ejecución de obras públicas y en explotaciones municipales.</li></ul>
Comunicación Institucional (GMLP, 2009h)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Priorizar la difusión de mensajes claros y retroalimentación con la opinión de los ciudadanos.</li></ul>
Desarrollo de las artes y culturas (GMLP, 2009i)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Reconocer la relación entre el desarrollo cultural con el desarrollo social sostenible y el desarrollo humano integral.</li></ul>

Nota: Elaboración propia.

## 2.2 La transformación del municipio a través de la participación ciudadana (2005-2010)

En el ámbito nacional, durante este periodo, sucedieron eventos que reconfiguraron el Estado boliviano. Como resultado final, en el 2009 se aprobó una nueva Constitución que define a Bolivia como un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.

Con la reelección de Juan del Granado (del MSM) como alcalde, en el 2004 se inicia la evaluación de las iniciativas impulsadas en la gestión anterior. Respecto a la reconfiguración de la relación alcalde-ciudadanía, se decide ampliar la lógica participativa y reconocer como actores de la participación a los representantes territoriales, sectoriales y funcionales. La visión de este periodo incorpora al valor público como criterio de referencia para evaluar las políticas y la institución; en suma, se priorizó la consolidación del modelo de gestión y el fortalecimiento institucional (GMLP, 2007a). La planificación en red se consolidó como el modelo que fortalece la institucionalidad en la toma de decisiones y que orienta la gestión al interés público. Además, se impulsó la cultura ciudadana como una propuesta para mejorar la convivencia de los paceños.

### Modelo de planificación en red

Debido a que desde el 2005, se contaba con información estadística relacionada con la inversión municipal y la situación de los distritos, se implementó una nueva política de fondos (2007)<sup>7</sup> y una nueva fórmula distribuidora que incorpora datos relacionados con la extensión territorial, índice de pobreza, vulnerabilidad física y responsabilidad tributaria de los vecinos, lo que amplía el alcance de los planes estratégicos sectoriales que posibilitan responder a las demandas presentadas por la dirigencia vecinal.

Además, con el propósito de dar continuidad a la planificación participativa, el 2007 se formula el PDM 2007-2011, a través de cuatro etapas (Torrez, 2006, pp. 17-70):

- 
- 7 La nueva política de fondos amplía el alcance de los planes estratégicos sectoriales que no responden directamente a la demanda vecinal canalizada por la dirigencia vecinal, de manera que destina mayores recursos a las zonas con mayores necesidades. Además, se realiza una asignación prioritaria a obras estructurantes de envergadura, impacto y beneficio significativo para un mayor número de vecinos, en lugar de la inversión dispersa en obras pequeñas.

- a. *Diagnóstico estratégico* (compuesto por el pre-diagnóstico y diagnóstico). El *pre-diagnóstico* enfatizó en la evaluación de las políticas vigentes y principales problemáticas, a través de entrevistas y mesas de trabajo con todas las Oficialías Mayores, Subalcaldías y el Concejo Ciudadano de Planificación; en esencia fue un proceso de información y debate interno. En el *diagnóstico* la metodología fue la elaboración de talleres<sup>8</sup> con actores territoriales, sectoriales y funcionales; en total se realizaron 32 talleres territoriales (9 macrodistritales y 23 distritales), 5 talleres funcionales (sobre niñez y adolescencia, género, bachilleres, tercera edad y discapacitados), y 14 talleres sectoriales (en las áreas de desarrollo humano, gestión territorial, infraestructura, desarrollo económico y productivo, gestión financiera y delegados municipales).
- b. *Definición de la visión*. Se realizaron diversos talleres, cuyo resultado fue la definición de las redes de visiones de los ámbitos económico, territorial-ambiental, funcional y desarrollo humano.
- c. *Plan de acción*. Se realizó la validación constructiva y social del PDM a lo largo de tres etapas: la primera, constituida por talleres de consulta directa con actores sectoriales, funcionales y distritales; la segunda, con la realización de talleres macrodistritales y un taller Cumbre para la validación de la visión; y la tercera, la validación de la estrategia municipal y el plan quinquenal en talleres macrodistritales y un taller Cumbre.<sup>9</sup> Se desarrollaron 52 talleres de consulta ciudadana: 32 territoriales, 14 sectoriales, 5 funcionales y 1 Cumbre.

---

8 La metodología de los talleres presentaba como actividades la exposición de los objetivos del PDM de acuerdo a la normativa; la presentación de insumos técnicos; los principales problemas y preocupaciones del sector; la determinación sobre qué actores debían ser complementarios al proceso de participación; y la presentación del futuro con las visiones del municipio y vocaciones del sector. En los talleres sectoriales y funcionales se realizaron mesas de debate donde los participantes demandaban soluciones a una problemática específica, mientras que en los talleres territoriales se realizaban rondas de preguntas donde los participantes reflejaban sus problemas de manera general en intervenciones limitadas.

9 La estrategia de desarrollo fue validada en el taller Cumbre, donde se expusieron las visiones y vocaciones de todos los talleres realizados en la etapa del diagnóstico y se expusieron los ejes del PDM 2007-2011. La metodología se basó en dos etapas, primero se realizó una presentación y luego los invitados lideraron un debate con aclaraciones y conclusiones. El taller Cumbre cerró la etapa de participación ciudadana ha-

Como resultado de este proceso, se definió el PDM 2007-2011<sup>10</sup> denominado “Jayma” (vocablo aymara que significa, trabajo conjunto en tierra comunitaria) el cual fue aprobado mediante la Ordenanza Municipal 330 de 31 de mayo de 2007. Entre los 7 ejes estratégicos del PDM el Eje 7 “La Paz Participativa”, incluye los sub-ejes: participación, orientado a promover y fortalecer los mecanismos y sistemas participativos para lograr corresponsabilidad y control social, que permita mejorar la eficiencia e impacto de la inversión municipal y la gobernabilidad local; e institucionalidad y valor público, enfocado a descentralizar y desconcentrar la gestión municipal para lograr prestaciones orientadas a la satisfacción de las necesidades de la ciudad y la comunidad de manera eficiente y eficaz.

### Modelo de gobernabilidad

Teniendo como base las experiencias de promoción de participación ciudadana impulsadas en el periodo previo y la identificación de los rasgos y dinámicas de la participación municipal, en el 2006 el GMLP aprueba la norma de Participación Ciudadana que reconoce los límites de la visión territorial de la Ley de Participación Popular y amplía los actores, instancias y mecanismos de participación. También, la norma institucionaliza como instancias de participación a la Asamblea del Municipio, Consejos Macrodistributales y Consejos Ciudadanos Sectoriales y establece como mecanismos de participación la designación de Subalcaldes a través del voto directo, Audiencias Públicas y Acción Ciudadana. Finalmente, reconoce como sistemas de consulta de decisión a las encuestas ciudadanas, referéndum municipal e iniciativa legislativa ciudadana. Es importante resaltar, también, que esta norma reconoce a la información y comunicación como insumos esenciales para la transparencia y una creciente participación, además, teniendo en cuenta el carácter intercultural del municipio, se establece como obligatorio el bilingüismo para todos los servidores municipales y mensajes de comunicación de cualquier unidad organizacional.

---

ciendo partícipes a los principales actores involucrados en las etapas participativas de elaboración y difusión del PDM.

- 10 Cuando se aprobó este PDM, el Concejo Municipal instruyó desarrollar un sistema de monitoreo y ajuste (SISMA). También, se desarrolló un Sistema de Indicadores Diarios de Gestión (SIDIG) y el Cuadro de Mando Integral Institucional para articular el modelo de planificación en red con la gestión por resultados (GMLP, 2009b, pp. 60-61 y 120).

Dando cumplimiento a dicha norma, en el 2008 el GMLP organizó la Primera Asamblea del Municipio para abordar los temas sobre: estrategias de transformación del Municipio (PDM 2007-2011), grandes proyectos estratégicos, metropolización, el Bicentenario de la Revolución del 16 de julio de 1809, las autonomías departamentales y la estrategia de cultura ciudadana. Antes de la Asamblea se impulsó un proceso preparatorio que incluía talleres territoriales en los macrodistritos urbanos y rurales y 7 talleres funcionales, cuyos resultados fueron sistematizados y presentados en la asamblea como insumo y guía de discusión. En esta Asamblea participaron 139 representantes acreditados de organizaciones, entidades e instituciones, que, al terminar las deliberaciones, emitieron una Declaración que ratificaba el apoyo a las acciones y planes presentados por el GMLP, y resaltaba la necesidad de institucionalizar este espacio de diálogo y consenso respecto a los temas estratégicos concernientes al desarrollo de La Paz.

En el 2009, la Segunda Asamblea del Municipio estuvo orientada a la elaboración del anteproyecto de la Carta Orgánica del Municipio. El proceso preparatorio contó con 60 eventos que movilizaron a 4.471 personas; se convocaron a Consejos Ciudadanos Macrodistritales y Consejos Sectoriales y además se contó con un programa televisivo semanal de 1 hora donde se socializaban ideas, visiones y problemáticas relacionadas con la asamblea. Después de la primera plenaria se organizaron 12 comisiones de trabajo y mesas de trabajo, que realizaron por lo menos 4 sesiones de análisis para la elaboración de propuestas. Finalmente, el 3 y 4 septiembre, en pleno, se recibieron, discutieron y aprobaron las propuestas en conclusión de cada una de las comisiones; una de ellas fue la encargada en integrar y concordar el Anteproyecto de Carta Orgánica. Pese a la gran convocatoria, esfuerzo y tiempo invertido en la redacción del Anteproyecto, a la fecha, aún no ha sido aprobado en el Honorable Concejo Municipal.

Adicionalmente, la norma de Participación Ciudadana establece a los Consejos Ciudadanos Sectoriales como instancias de asesoramiento, coordinación y análisis de la problemática y las políticas municipales concernientes a un ámbito sectorial o intersectorial determinado. De acuerdo con el Observatorio Local de Democracia Participativa (OLDP), la naturaleza y estructura de cada Consejo Ciudadano Sectorial varía de acuerdo a la temática y función por la que fueron creados; adicionalmente, algunos fueron creados mediante Ordenanza o Resolución Municipal

expresa y han dejado de funcionar, o simplemente nunca funcionaron, o en algunos casos fueron fusionados con otros consejos emergentes (OLDP, 2007, p. 3-23).

El OLDP identificó que los Consejos Ciudadanos Sectoriales, que para el 2007 desarrollaban actividades,<sup>11</sup> enfrentaban los siguientes problemas comunes:

- Poco interés de los miembros del sector en participar debido a la poca difusión y socialización de las actividades emprendidas.
- Poca coordinación y apoyo de la unidad organizacional coordinadora. Debido a esto la viabilidad de los proyectos y actividades fijadas, se obstaculizaba.
- No se cuenta con ambientes propios para realizar las actividades programadas.
- Los Consejos en lugar de avocarse al asesoramiento, se dedican a solucionar problemas entre los actores del sector.
- Asistencia irregular de los miembros de los Consejos originada por la falta de coordinación de horarios o porque algunas instituciones tienen miembros eventuales.
- Falta de comunicación y relacionamiento con los demás Consejos.
- Falta de unificación de metodologías y organización.

Adicionalmente, con el propósito de coordinar, monitorear y hacer seguimiento a los Consejos Ciudadanos, en el 2009 se creó la Red de Consejos Ciudadanos Sectoriales (RCCS).

### Creación de capacidad operativa

Considerando que en el periodo previo los múltiples esfuerzos para superar la falta de viabilidad municipal tuvieron resultados positivos para la transformación de las acciones del gobierno local, se decidió impulsar la consolidación del modelo de gestión y el fortalecimiento institucional. Vale la pena resaltar las acciones y los resultados de las áreas operativas: saneamiento fiscal y financiero, reforma institucional, gestión del riesgo, desarrollo humano, inserción laboral, servicios municipales, comunicación institucional y desarrollo de las artes y culturas.

---

11 Incluye a los Consejos Ciudadanos de la Juventud, Planificación y Control, Culturas y Artes, Calidad Ambiental, Comités Municipales de la Juventud, Ética y Transparencia y Seguridad Ciudadana, Consejo Municipal de Promoción Económica y el Consejo de Asesoramiento de Tráfico y Transporte.

**Tabla 2.** Áreas y acciones para la creación de capacidad operativa (2005-2010)

Área operativa	Acciones centrales
Saneamiento Fiscal y Financiero (GMLP, 2009c)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Incrementar la recaudación impositiva.</li><li>• Emitir Bonos Municipales (política de endeudamiento).</li><li>• Aplicar piloto del SIGMA (gestión administrativa financiera)</li></ul>
Reforma Institucional (GMLP, 2009d)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Aprobar el Manual de Procesos Gerencial y la Estrategia de Profundización del Proceso de Desconcentración que define como pilares de la desconcentración al fortalecimiento previo y empoderamiento de las capacidades gerenciales.</li></ul>
Gestión del riesgo (GMLP, 2009e)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Promover y elaborar políticas públicas sobre gestión integral de riesgos y gestión integral de manejo de cuencas</li></ul>
Desarrollo humano (GMLP, 2009f)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Evaluar el impacto del Desayuno Escolar en la nutrición de los escolares (política de salud).</li><li>• Implementar el Plan de Operación Cole-Mi segundo Hogar motivando el respeto hacia el colegio (política de educación)</li><li>• Impulsar la Propuesta de Protección Integral de la ciudad y la comunidad (política de seguridad ciudadana)</li><li>• Dar apertura del Servicio Legal Integral Municipal, 7 defensorías, casas comunales del adulto mayor, y Plataformas de Atención Integral a la Familia (política de derechos ciudadanos)</li></ul>
Inserción laboral (GMLP, 2009f)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Implementar el programa Mi Primer Empleo para jóvenes entre los 23-30 años.</li></ul>
Servicios municipales (GMLP, 2009d)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Mejorar los servicios de terminal de buses, cementerio general, Zoológico Municipal y servicios higiénicos.</li></ul>
Comunicación Institucional (GMLP, 2009h)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Crear el programa radial semanal “Directo con el alcalde”<sup>12</sup> para que la gente exprese sus sugerencias, críticas y denuncias.</li></ul>
Gestión para el desarrollo de las artes y culturas (GMLP, 2009i)	<ul style="list-style-type: none"><li>• Conformar el Consejo Ciudadano de las Culturas y Artes de La Paz.</li><li>• Implementar la Estrategia de Cultura Ciudadana (2007).</li></ul>

*Nota:* Elaboración propia.

12 Una vez que se recibe la participación vecinal, se sistematizan las demandas y se las reparte a las instancias municipales relacionadas. Durante el periodo 2005-2012 —sin tomar en cuenta la gestión 2011— en el programa se recibieron un total de 6.042 llamadas. En el periodo 2006-2010 (excluyendo la gestión 2007) las llamadas se relacionaron con: 22.02% vías; 11.23% obras; 7.48% denuncias; 6% gremiales; 5.44% planimetría; 5.26% social; 5.23% limpieza; 4.08% luminarias; 3.22% áreas verdes; 3.22% seguridad ciudadana; el restante 26.83% se relacionó con varias temáticas. Adicionalmente, en la gestión 2010, se tuvieron 152 participaciones mediante Facebook. Finalmente, en la gestión 2012 el programa cambió de nombre a “Hecho y dicho, en línea con el alcalde”.



### 2.3 Fortaleciendo la transformación (2011-2012)

Antes de iniciar ese periodo, dos eventos configuraron la acción del GMLP. El primero, es la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (Ley 031, 2010), que amplía y profundiza la acción de los gobiernos municipales. Esta define que la autonomía municipal tiene el objeto de impulsar el desarrollo económico local, humano y urbano; se ejerce a través de la libre elección de autoridades, la potestad de crear, recaudar y/o administrar tributos, la facultad legislativa, y la gestión pública intercultural. Adicionalmente, establece que los gobiernos autónomos deben garantizar la participación social en la elaboración de políticas públicas.

El segundo evento, es la elección de Luis Revilla (del MSM) en el 2010, como alcalde del municipio de La Paz. Es importante notar que, desde el 2005, el MSM oficializó una alianza con el Movimiento Al Socialismo (MAS), denominada “Alianza por la refundación del país” que innegablemente ayudó a dar continuidad a las políticas públicas locales (Kafka, 2011). Sin embargo, en el 2010, se rompe la alianza entre el MAS y el MSM y se inicia una guerra de declaraciones, que generó un divorcio entre el gobierno municipal y el gobierno central. Esta ruptura de la alianza fue causada porque desde el año 2006, el accionar del Presidente dio lugar a políticas rígidas que solo favorecen a sus grupos afines, o porque parece que él se ha dedicado a destruir a sus enemigos y a la institucionalidad democrática (Ovando, 2008), o por la molestia que generaron los resultados de las elecciones municipales. Resultado de este divorcio, el MAS empezó a generar observaciones a las políticas públicas ejecutadas por el gobierno municipal. Para septiembre de 2012, se iniciaron 21 procesos judiciales contra el alcalde que aparentemente fueron iniciados por particulares, aunque no se deshecha la posibilidad que los denunciantes fueran promovidos e instigados para que presentaran dichos procesos.

En este escenario de confrontación política, la gestión del GMLP definió que su propuesta electoral “Las 10 tareas para La Paz” orientaría a la política institucional de la gestión 2010-2015. El modelo de gestión dio continuidad a las iniciativas que se impulsaron desde el año 2000. Los modelos de planificación, gobernabilidad, cultura ciudadana y reforma institucional buscan la implementación de propuestas innovadoras que permitan: reconfigurar el territorio, responder de forma adecuada a la atención a los ciudadanos, continuar transformando

las laderas<sup>13</sup> y comunidades, profundizar la participación a través de la cultura ciudadana y comprometer a los funcionarios con el servicio a la comunidad.

### Modelo de planificación de red

Teniendo en cuenta que “Las 10 tareas para La Paz” mostraba el compromiso con dar continuidad a los modelos de gestión, el modelo de planificación impulsó proyectos que ya venían trabajando, como la redistribución, las Unidades de Planificación Zonal, y la metropolización. Además se continuó impulsando la conformación de una región metropolitana —que permitirá: la concertación de objetivos, mejor distribución territorial de recursos, optimizar la planificación e inversión pública, y promover procesos de integración— entre los municipios de La Paz, El Alto, Viacha, Achocalla, Palca, Laja y Pucarani. (Dirección de Ordenamiento Territorial, 2012).

Durante este periodo, se impulsó —por primera vez en la historia del municipio— la construcción de un plan de mediano y largo plazo, denominado Plan La Paz 2040, a través de un proceso de planificación participativa que incluía a actores sociales públicos y privados, urbanos y rurales. Es importante notar que durante su formulación, la metodología fue ajustada restando certeza a los participantes respecto al grado, en que el documento final, reflejaría lo debatido y consensuado; además, se desconocía si antes de tener una versión final del Plan se realizaría una etapa de revisión o aprobación. Fue solo hasta el 4 de abril de 2014 que el Plan 2040 fue aprobado mediante la Ley Autonómica Municipal 068.

- 
- 13 Teniendo en cuenta que la mayor cantidad de la población del municipio vive en condiciones de pobreza y habita las áreas periurbanas o laderas, en el 2000 se inicia el programa de “Mejoramiento de Barrios” con el objeto de contribuir al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad y saneamiento básico. Durante el periodo 2002-2004, el programa se enfocó en la transformación física de los barrios. El 2005 se crea el programa “Barrios de Verdad” para enfrentar la marginalidad urbana mediante intervenciones integrales de desarrollo barrial relacionadas con la infraestructura y el desarrollo comunal. Reconociendo sus resultados, en el PDM 2007-2011 se incluye el eje estratégico Barrios de Verdad (GMLP, 2007b). El divorcio político entre el gobierno central y el GMLP generó el bloqueo de los recursos de los financiadores internacionales destinados a este programa.

### Modelo de gobernabilidad

Dando continuidad al cumplimiento de la norma de Participación Ciudadana se llevaron a cabo la Tercera (2010) y Cuarta (2012) Asambleas del Municipio. Con el objetivo de debatir el Anteproyecto de Ley Municipal sobre Participación y Control Social, la Tercera Asamblea del Municipio conformó un Comité Impulsor Ciudadano con la participación de 15 instituciones y organizaciones representativas del municipio; que socializó el Anteproyecto en talleres macrodistritales y sectoriales. Finalmente, el pleno de la Asamblea, con la participación de 832 representantes de 527 instituciones aprobó dicho Anteproyecto, que posteriormente fue promulgado por el Honorable Concejo Municipal el 8 de octubre de 2012, como la Ley Municipal 025 de Participación y Control Social.

En respuesta al avasallamiento del Parque Nacional Mollasa encabezado por los comunarios del Sindicato Agrario de Mollasa, el 4 de diciembre de 2012 el GMLP realizó la Cuarta Asamblea Municipal denominada “En defensa de nuestro territorio”. Durante la Asamblea, se presentó la situación actual de límites, el avasallamiento de Mollasa, la propuesta de metropolización y distritación. Con la participación de 392 delegados de 114 instituciones cívicas, académicas y ediles, se aprobó una Declaración que: ratifica el apoyo de la sociedad civil al GMLP para la defensa de la unidad del territorio, demanda que se convoque a un referéndum en el mes de abril de 2013, y que el año 2013 sea destinado a la consolidación territorial.

### Creación de capacidad operativa

Como la transformación y consolidación del modelo de gestión y el fortalecimiento institucional fue un proceso con resultados significativos en la construcción de una gestión orientada al valor público, el GMLP dio continuidad a las acciones previamente impulsadas. Los primeros dos años de la gestión del alcalde Revilla no presentaron cambios institucionales o innovaciones relevantes que reconfiguraran el modelo, las políticas y las acciones definidas desde el 2000. Solamente en las áreas de desarrollo de artes y culturas y reforma institucional se puede evidenciar algunas iniciativas por dar continuidad a la transformación de la gestión.

**Tabla 3.** Áreas y acciones para la creación de capacidad operativa (2011-2012)

Área operativa	Acciones centrales
Desarrollo de las artes y culturas	Impulsar la réplica del proyecto “Cebbras” en Tarija, Oruro, Viacha y El Alto
Reforma institucional	Priorizar la mejora de la atención al público y la agilización y simplificación de trámites a través de los Centros Municipales Multipropósito como espacios donde la ciudadanía tiene la oportunidad de realizar diferentes tipos de trámites (Coordinación de Mejora Continua para la Atención Ciudadana, 2011).

Nota: Elaboración propia.

**3. Conclusiones**

Respecto a las lecciones relacionadas con el funcionamiento de las *prácticas gerenciales para la construcción de una gestión orientada a la participación ciudadana y al valor público*, se reconoce que cuando el MSM se hizo cargo del GMLP definió como lineamientos centrales del modelo de gestión: el relacionamiento ciudadanía-gobierno municipal y los instrumentos de gestión para priorizar, enfocar y efectivizar los recursos y esfuerzos institucionales hacia el logro de políticas públicas con valor público. Resultado de este modelo de gestión emergieron tres hitos: primero, se priorizó la participación ciudadana devolviéndole al ciudadano centralidad en la planificación y gestión municipal; segundo, se relacionó la planificación y gestión operativa; y tercero, se reconfiguró la forma en la que se realizaban alianzas con los partidos políticos —al interior del Concejo Municipal— y con las organizaciones de la sociedad con capacidades, recursos y experiencias para cooperar en la gestión.

Para recuperar la viabilidad institucional se priorizó el ajuste del proceso de creación de capacidad operativa. De forma paralela, se asumió como eje central de la planificación en red a la gestión por resultados, sustentada en la planificación participativa, en la gestión de valor público y en una red de sistemas de soporte a las decisiones. En relación con la creación de capacidad operativa, es importante reconocer las acciones relacionadas con: la modernización y sistematización de los procesos de atención al ciudadano, implementación de sistemas de comunicación interna y externa por medio de tecnologías de información, sistematización y generación propia de información estadística territorial y de gestión, formalización e institucionalización de los sistemas de administración y operaciones e implementación de estudios de diagnóstico previo a la elaboración de propuestas de gestión.

Además, por su aporte a la construcción de la cultura organizacional, se rescata el rol del proceso de desconcentración de las Subalcaldías, el programa Barrios de Verdad, y el Programa Educadores Urbanos Cebras.

**Tabla 4.** Avances y tareas pendientes en la construcción de la gestión de valor público del GMLP (2000-2012)

Gestión de valor público	Avances (2000-2012)	Tareas Pendientes
Definición de valor público	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Institucionalización de espacios de validación y socialización.</li> <li>• Alineación y demanda ciudadana-criterio técnico.</li> <li>• Participación ciudadana incide en la planificación de corto y largo plazo.</li> <li>• Planificación con lógica territorial, sectorial y funcional</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión del diseño de los espacios de validación y socialización.</li> <li>• Alineación prioridades-expectativas-valores-prácticas.</li> <li>• Grado de independencia de los espacios, delimitación de funciones y alcance.</li> <li>• Mecanismos de seguimiento y propuesta.</li> <li>• Transición de una visión de servicios hacia la consolidación de derechos.</li> </ul>
Creación de capacidad operativa	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gestión por Resultados.</li> <li>• Desconcentración.</li> <li>• Sistematización de procesos, información y trámites.</li> <li>• Mejor atención al ciudadano.</li> <li>• Cultura organizacional.</li> <li>• GMLP pionero en innovación de gestión y en asumir competencias.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Revisión de la estructura para que facilite el cumplimiento de funciones, coordine y reduzca la burocracia.</li> <li>• Mejorar el clima y satisfacción laboral.</li> <li>• Seguimiento a la calidad de obras terciarizadas.</li> </ul>
Autorización y apoyo operativo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Redes con la dirigencia vecinal-territorial.</li> <li>• Inclusión de las organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>• Activación de los consejos ciudadanos.</li> <li>• Acercamiento del GMLP con el Concejo Municipal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Consolidación de las redes con las organizaciones de la sociedad civil.</li> <li>• Tolerancia al disenso</li> <li>• Acercamiento continuo del Consejo a la sociedad.</li> </ul>

*Nota:* Elaboración propia, en base a Lanza (2013).

Aún se privilegia la ejecución presupuestaria y física, a pesar de que el modelo de gestión del GMLP presenta un enfoque comprometido con la creación de valor público para superar la visión orientada a la eficiencia de corto plazo. Para que el GMLP transite hacia una gestión de creación de valor público será necesario revisar la concepción de la participación ciudadana, la priorización del resultado sobre el proceso y el impacto, que en definitiva se coloque al ciudadano, y no al cliente, en el centro de la gestión municipal y de la construcción democrática local.

Para que el GMLP democratice la administración pública local deberá, inevitablemente, superar las ideas de que su labor es realizar trámites y brindar servicios. En consecuencia, el GMLP deberá asumir que su función central es consolidar y promover el ejercicio de los derechos ciudadanos, es decir, generar valor público. Esto exige la reflexión y revisión de dos temas centrales: primero, el alineamiento de los procesos de definición de valor público con los procesos de autorización y apoyo operativo; y segundo, la concepción y lineamientos estratégicos relacionados con la participación ciudadana, gestión de conflictos y ciudadanía.

Mediante la norma de Participación Ciudadana, el GMLP superó los criterios de diseño monocultural de las instituciones participativas definidas por la Ley de Participación Popular que imponía una lógica territorial de prácticas participativas propias del ambiente rural. Mientras que la norma impone una lógica participativa que amplía la convocatoria (más allá de la participación de los representantes territoriales, se motiva la participación de las organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos en general) y prioriza la gestión de los espacios de participación.

En el marco de la nueva norma de Participación Ciudadana y del modelo de planificación en red, el GMLP encabezó ejercicios de planificación participativa de largo plazo que incluyó a actores territoriales, sectoriales y funcionales. Los talleres de formulación y aprobación del PDM 2007-2011 solamente tuvieron como fines: socializar, analizar y validar la oferta estratégica municipal. Lamentablemente el proceso no estuvo exento de deficiencias en la comunicación, socialización y acercamiento en la explicación del PDM, limitando la participación. Si bien este ejercicio aportó a la ampliación de la participación ciudadana, es necesario reconocer que la convocatoria fue limitada privilegiando a la representación territorial, y que el proceso se orientó a la ratificación de propuestas y no a la construcción de abajo-arriba de políticas públicas.

Respecto a los Consejos Ciudadanos, es necesario reconocer que si bien lograron la inclusión de algunas de sus propuestas y proyectos en la gestión; en general, se reconoce una limitada incidencia debido a que la valoración del asesoramiento y la inclusión de propuestas dependen directamente de la voluntad y visión de las autoridades del GMLP. Pese a los logros de los Consejos, lamentablemente su existencia parece solo ser una buena intención sometida a la voluntad y visión de la autoridad de turno. En el fortalecimiento de esta instancia de participación, es ineludible la revisión de su diseño de forma tal que genere redes de coope-

ración que permitan al GMLP aprovechar los recursos, conocimientos y experiencias de los actores sectoriales y funcionales.

Finalmente, la experiencia del GMLP ratifica la necesidad de la ampliación y profundización de la democracia a través del ejercicio del derecho a la participación ciudadana en la administración pública. Además, se reconoce que el ejercicio del derecho a participar en la gestión tiene como requisito el fomento y compromiso gubernamental con la construcción de la ciudadanía y la cultura ciudadana.

**Tabla 5.** Avances y conclusión de la promoción de la participación ciudadana del GMLP (2000-2012)

<b>Participación Ciudadana</b>	<b>Avances 2000-2012</b>	<b>Conclusiones</b>
Rasgos de la relación gobierno local-ciudadanía	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Recupera la confianza ciudadana.</li> <li>• Privilegia el acercamiento con la dirigencia vecinal.</li> <li>• Amplía espacios de participación operativa (corto plazo) y estratégica (largo plazo).</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Goza de mayor cercanía y confianza con la ciudadanía.</li> <li>• La confianza es una construcción continua inacaba.</li> </ul>
Características y mecanismos participativos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Representación territorial con mayor participación en la planificación de corto y largo plazo.</li> <li>• Creación de mecanismos que incluye a actores sectoriales y funcionales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere hacer seguimiento a propuestas.</li> <li>• Requiere consolidar mecanismos y redes.</li> <li>• Revisar dependencia con la voluntad y visión política, y alcance y funciones.</li> </ul>
Impacto en las políticas públicas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Planificación participativa es insumo de las políticas públicas.</li> <li>• Participación como proceso de información para la validación de propuestas de la gestión local.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Impacto positivo en las políticas públicas.</li> <li>• Requiere un ajuste en el diseño e impacto de los mecanismos participativos.</li> <li>• Alinear propuestas-prioridades de gestión.</li> </ul>
Impacto en la gestión	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Democratiza la gestión</li> <li>• Recupera la centralidad del ciudadano en la gestión.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Requiere transitar a una gestión pública con visión de valor público</li> <li>• Requiere orientación a los impactos y procesos.</li> </ul>

*Nota:* Elaboración propia, en base a Lanza (2013).

Respecto a la *aplicación del método de la narrativa para el análisis de las políticas y la gestión públicas locales*, se reconoce que presenta varios beneficios y retos. El enfoque en los eventos —y no en las variables— permite entender que el estudio de un caso no se limita a lo acontecido al interior de la organización o de la experiencia, sino que las relaciones

entre los eventos no están limitadas por las fronteras institucionales, están ampliadas de acuerdo a la dependencia entre eventos. De esta forma, se entiende que al estudiar un caso local, las relaciones entre los eventos exigen reconocer la relación entre lo local y lo nacional, y en algunas ocasiones, hasta lo internacional.

Adicionalmente, la relación entre eventos también exige que el estudio de un caso no se circunscriba únicamente a lo acontecido en un periodo de tiempo específico. La influencia de los eventos previos, contemporáneos, posteriores y relacionados sobre el evento central, permite conocer su trayectoria y evolución; lo que da significado a los eventos centrales a través de su relación con los eventos ocurridos a través del tiempo.

Al romper los límites temporales e institucionales, el enfoque en los eventos y las relaciones entre estos permite conocer la trayectoria de los episodios y del caso de forma integral. Un estudio centrado en las variables y sus relaciones, no ignora la relación entre instituciones, actores y periodos de tiempo, pero no se enfoca en entender la trayectoria, sino, por el contrario, se preocupa por demostrar supuestos respecto a las variables y sus relaciones. Así, en el centro del método narrativo se encuentra la descomposición de la complejidad de la experiencia en un flujo dinámico de acontecimientos; o como señala Abbott, el método narrativo parte de la complejidad de la experiencia para descomponerla mediante un proceso de simplificación, mientras que el método centrado en variables procede de manera contraria (Abbott, 2001).

Bajo la propuesta metodológica de Barzelay y Cortázar, el interés es desarrollar estudios de caso instrumentales, en los que el estudio de una experiencia singular permita responder a inquietudes que excedan la experiencia en cuestión. En este sentido, se plantean preguntas relativas a las inquietudes teóricas (temáticas), y preguntas relativas (explicativas y descriptivas) a la experiencia. Para realizar generalizaciones históricas limitadas sobre las *prácticas gerenciales* se utiliza una clasificación que permita distinguir tipos de prácticas gerenciales a los que las preguntas teóricas sobre su trayectoria y operación puedan aplicar. En este sentido, Barzelay y Cortázar proponen como prácticas gerenciales: el desarrollo de estrategias (elaboración de visión, planificación de políticas y planificación organizativa de los recursos), implementación de estrategias (gestión de operaciones y control de gestión), y evaluación (generación y análisis de información y retroalimentación estratégica). En esta ocasión, con el propósito de aportar a la metodología para el análisis y eva-



luación de la gestión de creación de valor público, se asumió como prácticas gerenciales a los componentes del triángulo estratégico propuesto por Moore: la estrategia sustantivamente valiosa, factibilidad operativa y administrativa de la estrategia, y legitimidad y sostenibilidad política de la estrategia. El análisis de los componentes del triángulo estratégico no se limitó a explicar cómo éstos se desarrollaron y operaron durante la experiencia, también sirvió para analizar el alineamiento existente entre ellos.

En conclusión, se puede afirmar que el método narrativo permite un acercamiento innovador para el estudio de experiencias únicas. Adicionalmente, presenta la flexibilidad suficiente como para que las prácticas gerenciales, que guiarán el análisis, sean ajustadas de acuerdo al enfoque de gestión pública que el investigador utilice como marco de reflexión y referencia.



## Reconocimientos

Este artículo presenta parcialmente los resultados de la tesis doctoral de la autora titulada “Generando valor público desde la participación ciudadana en los municipios bolivianos. La transformación de la gestión del municipio de La Paz”. Se agradece la disposición para compartir sus voces y experiencias a: los funcionarios del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz, Comités de Vigilancia, Asociaciones Comunitarias, Juntas de Vecinos, representantes de las Organizaciones de la Sociedad Civil y vecinos paceños.



## Jessica Lanza Butrón

Administradora de empresas, realizó estudios de Maestría en Prospectiva Estratégica y en el Doctorado de Políticas Públicas en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. Es profesora invitada en la Maestría en Gestión y Políticas Públicas de la Universidad Católica Boliviana “San Pablo”; colabora a nivel post gradual en la Universidad Mayor de San Andrés y es docente en la Facultad de Ciencias Empresariales y Derecho, de la Universidad Privada Boliviana. Como investigadora y consultora tiene interés en políticas públicas, gestión pública, valor público, gobernanza, prospectiva estratégica, cultura ciudadana, e innovación.

## Referencias

- Abbott, A. (2001). *Times Matters. On Theory and Method*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Aguilar, L. (2009). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, L. (2014). El concepto de política pública. En J. I. Cuervo (Ed.), *Ensayos sobre Políticas Públicas* [Vol. II] (pp. 35-85). Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Barzelay, M., y Cortázar, J. (2004). *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*. Washington D.C.: Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Benington, J. (2009). Creating the public in order to create public value? *International Journal of Public Administration*, 3-4(32), 232-249.
- Coordinación de Mejora Continua para la Atención Ciudadana. (2011). *Proyecto Mejora de los Canales de Atención al Ciudadano*. Proyecto, La Paz.
- Cunnill, N. (2007). La democratización de la administración pública. Los mitos a vencer. En C. Acuña (Comp.), *Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 425-462). Buenos Aires: Proyecto de Modernización del Estado Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.
- Dirección de Ordenamiento Territorial. (2012). *Metropolización*. Presentación para la Cuarta Asamblea del Municipio, La Paz.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (abril de 1994). *Ley 1551*. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial de Bolivia. (1999). *Ley 2028*. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (2009). *Constitución Política del Estado*. La Paz, Bolivia.
- Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. (2010). *Ley 031*. La Paz, Bolivia.
- GMLP. (2007a). Eje 7: La Paz Participativa. *Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011*. La Paz, Bolivia.
- GMLP. (2007b). Estrategias Eje 1 y 2: Barrios de Verdad y Revitalización del Centro Urbano. *Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011*. La Paz: PNUD, AECI-Bohispania.
- GMLP. (2007c). Documento de Evaluación PDM 2001-2005. *Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011*. La Paz: PNUD, AECI-Bohispania.
- GMLP. (2009a). *Modelo de gestión del Concejo Municipal*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009b). *Modelo de gestión en: Planificación Municipal*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009c). *Saneamiento fiscal y sostenibilidad financiera*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009d). *Organización, Desconcentración de Personal, Gobierno Electrónico y Atención al Ciudadano*. La Paz: AECID, GMLP.

- GMLP. (2009e). *Modelo de Prevención de Riesgos*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009f). *Modelo de Gestión en: Desarrollo Humano*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009g). *Modelo de Gestión en: Promoción Económica*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009h). *Modelo de gestión en: Comunicación Institucional*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2009i). *Modelo de gestión en: Promoción Cultural e Interculturalidad*. La Paz: AECID, GMLP.
- GMLP. (2010). *10 años de transformación 2000-2010*. La Paz, Bolivia.
- Kafka, J. (2011). *La participación ciudadana en la relación política con el gobierno municipal: gestión institucional de La Paz de 2005 a 2010 para la comunicación estratégica*. La Paz: UMSA.
- Lanza, J. (2013). *Generando valor público desde la participación ciudadana en los municipios bolivianos. La transformación de la gestión del Municipio de La Paz* [Tesis de doctorado]. Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Monterrey, México.
- Merino, M. (2016). *Políticas Públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. México D.F.: CIDE.
- Observatorio Local de Democracia Participativa, OLDP. (2007). *Diagnóstico de los Consejos Ciudadanos Sectoriales del GMLP* [Informe de diagnóstico]. La Paz: OLDP.
- Ovando, G. (2008). *A grandes males, grandes reformadores. Ensayos sobre la recuperación de la identidad indígena, las reformas gonistas, movimientos sociales, transición de Evo Morales de la subalternidad a la Presidencia, Asamblea Constituyente y proceso autonómico*. La Paz: Plural Editores.
- Peters, G. (noviembre, 2006). *Globalization, governance and the State: some propositions about governing*. Ponencia presentada en el XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Ciudad de Guatemala, Guatemala.
- Roth, A. (2015). Problemas, oportunidades y retos actuales en la elaboración de las políticas públicas en América latina. En P. Pineda (Coord.), *Cuestiones sociales y políticas* (pp. 17-30). Jalisco: Prometeo Editores; Universidad de Guadalajara; Instituto de Investigación en Políticas Públicas y Gobierno.
- Torrez, A. (2006). *Participación ciudadana generador de valor público*. La Paz: OLPD.
- Uvalle, R. (2009). Condiciones, procesos y tendencias de la administración pública contemporánea. *Convergencia*, (49), 73-102.



# Desafíos de la gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Colombia

*Challenges in Environmental Governance: An Approach to the  
Implications of Integrated Water Resource Management in Colombia*

**Nicolás González**

Universidad Nacional de Colombia sede Medellín, Medellín, Colombia

nigonzalezbu@unal.edu.co

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 4 de noviembre de 2016 · **Fecha de aprobación:** 27 de enero de 2017

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v12n23.62595>

**Cómo citar este artículo:**

APA: González, N. (2017). Desafíos de la gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Colombia. *Ciencia Política*, 12(23), 205-229.

MLA: González, N. "Desafíos de la gobernanza ambiental: una aproximación a las implicaciones de la Gestión Integrada del Recurso Hídrico en Colombia". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 205-229.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumen

En búsqueda de realizar una aproximación a las implicaciones de la gobernanza del agua en Colombia, este trabajo (1) indaga acerca del concepto en cuestión, (2) su relación con la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH), (3) expone brevemente el marco institucional que soporta el patrón de gestión de aguas vigente en Colombia, (4) lo analiza críticamente y (5) finalmente, presenta algunas consideraciones pertinentes a cerca de las posibilidades y desafíos que, desde las instituciones, supone la implementación de modelos de GIRH en Colombia.

*Palabras clave: acción colectiva; agua; gestión; gobernanza; instituciones ambientales; recurso hídrico*

### Abstract

In order to approach the implications of water governance in Colombia, the first part of the present work seeks to investigate the concept and its relationship with Integrated Water Resource Management (IWRM). Then the Institutional framework that supports the current water management pattern is presented and following, a critical analysis of it is made. Finally some pertinent considerations are presented regarding the possibilities and challenges that implementing IWRM models in Colombia imply.

*Keywords: collective action; Water; Management; Governance; Environmental institutions; Water resources*

## Introducción

El concepto de gobernanza cobra cada vez mayor importancia en la gestión de las problemáticas ambientales en la medida en la que el carácter colectivo de estas se ha venido reivindicando, es decir, el patrimonio ambiental ha llegado a ser reconocido como un conjunto de recursos de uso común, cuya utilización vital y explotación económica afecta a las comunidades en su conjunto.

Pese a que la legislación colombiana reconoce el carácter común de los recursos naturales renovables y la necesidad de la acción conjunta entre las comunidades, organizaciones privadas e instituciones públicas para la gestión de dicho patrimonio desde la promulgación del Decreto 2811 de 1974, las decisiones vinculantes orientadas a dirimir las problemáticas asociadas a tales dilemas colectivos continúan siendo tomadas por un esquema jerárquico de gobierno, cuyas decisiones parecen evidenciar tanto el peso de los grandes agentes económicos explotadores de los recursos naturales como la omisión de las demandas de las organizaciones y movimientos sociales de usuarios no productivos, que en algunos casos, representados en órganos consultivos, no son tenidos en cuenta más que como opinadores.

## 1. Una aproximación al concepto de gobernanza

### 1.1. La (in)governabilidad y la crisis de los paradigmas

De acuerdo con Aguilar (2006), el origen del término gobernanza está vinculado con la crisis de gobernabilidad planteada en el libro *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission* (Crozier, Huntington y Watanuki, 1975). En ese texto, la tesis defendida consiste en que los estados sociales se encontraban en peligro probable o inminente de tornarse ingobernables debido a la sobrecarga<sup>1</sup> de sus sistemas políticos, es decir que la democracia de los estados occidentales estaba en crisis debido a un exceso de democracia, o en otras palabras y partiendo de la noción de sobrecarga, los estados sociales se tornaban ingobernables al no tener la disponibilidad de recursos

---

1 La sobrecarga es entendida como la “desproporción que se abre entre las demandas sociales, estimuladas por la expansión democrática de la participación ciudadana y los activismos de los partidos políticos, y los recursos disponibles de gasto público y autoridad política de los gobiernos para poder darles respuesta” (Aguilar, 2006, p. 56).

—fiscales, administrativos o de autoridad— necesarios para responder adecuadamente al creciente número de demandas provenientes de su sociedad por vías formales e informales.

Al respecto, Aguilar (2006) señala que para los autores trilaterales la posibilidad de que un Estado se torne ingobernable radica en el patrón de gobernación de los estados sociales que, en años posteriores a la Segunda Guerra Mundial, habían construido su principio de legitimidad a partir de un discurso ideológico igualitario de bienestar que se materializaba en la provisión de bienes y servicios a los ciudadanos. De esta forma, Crozier et al. (1975), sitúan la ingobernabilidad de los estados en el componente dogmático de sus marcos constitucionales y plantean la posibilidad de una reorganización institucional que culmina con el adelgazamiento o vaciamiento de los estados de bienestar (Kim, 2007; Monedero, 2009) y el consecuente recorte en las responsabilidades sociales que estos poseen. De esta forma se promovió una menor intervención del Estado en el mercado y en los demás espacios en los que se había mostrado ineficaz e ineficiente, y la modificación de las relaciones existentes entre los ciudadanos y la institucionalidad pública, abogando por una mayor independencia y autonomía de los primeros frente a las organizaciones del estado.

Por su parte, Lechner (2001) agrega que las reformas en cuestión, agitando la bandera de la eficiencia y cuestionando la eficacia del modelo jerárquico tradicional, sirvieron para permitir la entrada del mercado en asuntos públicos y para desplazar al estado por el mercado como motor de desarrollo social; todo esto en el marco de una interpretación neoliberal en la que el orden producido por la planificación y acción de las instituciones públicas, pasaba a ser reemplazado por un supuesto orden autorregulado que surgía de forma espontánea a partir de la acción humana y el mercado. De este modo la pérdida de la centralidad de las instituciones del estado en el ámbito político en general y en la provisión de bienes y servicios en particular, es consecuencia directa de las transformaciones políticas ocurridas a partir de la década de los setenta (Lechner, 2001; Millán, 2001).

Cuestionando de forma directa el discurso neoliberal bajo el cual se apoyaba el modelo naciente, Monedero (2009) sostiene que las propuestas articuladas en el informe presentado a la Comisión Trilateral no fueron más que una respuesta ideológica a partir de la cual se buscaba combatir el ímpetu democratizador de los nuevos movimientos sociales que se expandían por Europa y América en ese tiempo. En este sentido, para



el autor el problema de la ingobernabilidad no era más que un argumento retórico diseñado para negar la crisis de legitimidad de los Estados occidentales, que radicaba en la incapacidad de responder a las demandas de sus sociedades, y una oportunidad para cambiar el carácter pluralista y democrático alcanzado en los años de posguerra por un escenario propicio para la reducción del estado, a partir del cual se abría espacio a formas de gobierno supranacional encargadas de garantizar el comercio mundial (Monedero, 2009).

Respondiendo también a las propuestas de la Comisión Trilateral, Lechner (2001) sostiene que la interpretación neoliberal de la crisis pierde credibilidad en dos puntos fundamentales: en primer lugar, porque el mercado no se constituye como orden autorregulado, ya que no posee capacidades de autolimitación o autosuficiencia intrínsecas sino que requiere de elementos externos como el derecho y la política para delimitar su acción; y en segundo lugar, porque en un escenario de economía mundial que se guía por criterios de competitividad y productividad, compete al estado organizar la competitividad de su país y defenderla del poder económico de otros países (Lechner, 2001).

Teniendo en cuenta lo expuesto, es preciso considerar que “hubo una indudable retórica catastrofista que servía a intereses políticos, pero el nocivo desempeño de los gobiernos en el temario del crecimiento económico y del desarrollo social fue algo indiscutible” (Aguilar, 2006, p. 61), es decir que, si bien la crisis del modelo de estado jerárquico fue una realidad, la respuesta promovida por lo defensores de la gobernabilidad no parecía ser la solución.

## 1.2. Un nuevo debate: el cambio en la política y en las políticas

En medio del desencanto con las utopías de izquierda y derecha a finales del siglo XX, crecía la creencia de que las fallas del mercado eran la regla y no la excepción y que los gobiernos no estaban lo suficientemente informados o lo suficientemente capacitados para hacerse responsables de corregir dichas fallas (Bowles y Gintis, 2001). De acuerdo a este contexto, que refuerza el supuesto “de que tanto el ‘todo gobierno’ como el ‘todo mercado’ habían fracasado” (Roth, 2002, p. 112), comienza la indagación acerca de nuevos estilos de gobernar que asuman el agotamiento del modelo de libre mercado y del esquema jerárquico tradicional basado en la autoridad estatal y el uso de la coerción, y busquen redefinir las estrategias de gestión a partir de redes de interacción que

no presten atención de forma exclusiva a la obtención y cuantificación de unos resultados específicos sino también al desarrollo de los procesos relativos a las políticas.

Igualmente, es pertinente señalar que en la actualidad, además de la continuidad de los debates ideológicos reseñados (y de acuerdo con Ballester et al. (2011)), la legitimidad de las instituciones públicas tiende a ser cada vez más cuestionada por una ciudadanía más reflexiva y crítica, que no se conforma con el rol tradicional de gobernado u opinador, sino que se considera en el derecho de influir en todo aquello que le afecta y comienza a mostrar disposición de hacerlo. Además, “los gobiernos de todos los niveles se ven obligados a esforzarse para reaccionar de manera eficaz en un entorno cada vez más complejo, incierto y dinámico donde la mera provisión tecnocrática de servicios no suele resolver demasiados problemas” (Ballester et al., 2011, p. 4). De esta manera es posible entender la gobernanza en el escenario actual como una “respuesta a la crisis de los paradigmas y de las rutinas institucionales que habíamos ido construyendo en escenarios más estables” (Subirats, 2010). No obstante, si la respuesta es gobernanza, ¿cómo debe ser entendida?

### 1.3. El concepto de gobernanza

La cuestión de la gobernanza comienza a ser materializada, de acuerdo con Aguilar (2006), en el momento en el que los gobiernos aceptan la necesidad de integrar al proceso de gobernar un conjunto de actores que son independientes de las instituciones públicas, porque reconocen que son importantes para fijar el rumbo de una sociedad y que sus recursos y competencias son fundamentales para la resolución de los problemas y conflictos que la aquejan. Una vez sentada esa claridad, el mismo autor define la gobernanza como una capacidad de gobernar que

[C]onsiste y se muestra en las pautas de comportamiento que los gobernantes practican al relacionarse con los diversos grupos sociales para definir con ellos los objetivos de valor de la vida asociada, procurar su aporte para realizarlos, atender sus problemas, arbitrar conflictos y agravios que aparecen inevitablemente en la convivencia humana. (Aguilar, 2006, p. 65-66)

En congruencia con el postulado de Aguilar, Page (2013) sostiene que la gobernanza se refiere a un proceso de formulación, decisión e implementación de políticas públicas en el que el rol institucional jugado por el gobierno es de coordinación multiinstitucional e intersectorial, cons-

tituyéndose en un mecanismo de acción colectiva que integra organizaciones públicas, privadas y sociales.

Por su parte, Subirats (2010) caracteriza la gobernanza “como una nueva forma de regulación del conflicto, caracterizado por la interacción y la cooperación de múltiples actores articulados en red para el desarrollo de proyectos colectivos” (p. 25).

Finalmente, desde una perspectiva cercana a las anteriores y en referencia a la gobernanza ambiental, Alfie (2013) entiende el concepto en cuestión “como un nuevo instrumento de política que podría permitir dinamizar la gestión frente a diversos conflictos espacio/ambientales” (p. 9), y lo define “como una combinación amplia de agrupaciones políticas reunidas en arenas de participación y deliberación, para tratar de aliviar reconocidos dilemas ambientales” (p. 8).

A partir de la lectura de las nociones del concepto en cuestión hasta ahora referenciadas y del contexto planteado en los dos apartados anteriores, es posible afirmar que la gobernanza<sup>2</sup> posee unos atributos específicos:

1. Se refiere a procesos amplios de toma de decisiones y acción colectiva<sup>3</sup> orientados al desarrollo de proyectos comunes, a la mediación de conflictos y alivio de dilemas de la vida en comunidad.
2. Aboga por la inclusión de un amplio espectro de actores en los procesos de toma de decisiones y gestión, y contempla, además de entidades gubernamentales, agentes productivos y agremiaciones económicas o intelectuales, la participación de movimientos sociales, ONGs y asociaciones comunitarias, entre otros.
3. Articula la acción colectiva para la atención de dilemas comunes a partir de redes conformadas por múltiples actores, que constituidas como instituciones formales o creadas a partir de la interacción informal entre estos en un determinado subsistema de política, se

---

2 Es preciso aclarar que en este trabajo se aborda la cuestión de la gobernanza como un estilo de gobernar o un instrumento de política (Roth, 2002; Alfie, 2013), es decir como un modelo de gestión de lo público aplicado al ciclo de las políticas, y no como a una dinámica de autogobierno comunitario planteada en escenarios microinstitucionales conforme con los aportes de autores como Bowles y Gintis (2001).

3 Para efectos de este trabajo, la acción colectiva es tendida, a partir de los postulados de Ostrom y Ahn (2003), como el resultado de la articulación de intereses entre múltiples tipos de actores que cooperan bajo la existencia de funciones utilitarias no egoístas, es decir tienen en cuenta también los intereses de los demás actores con los que se encuentran relacionados.

configuran como un mecanismo regulado de participación diferente a los medios de acción política tradicional como los partidos políticos (Fonseca y García, 2011).

4. Presupone la gobernabilidad como las capacidades con las que deben contar las instituciones públicas para desempeñarse en un nuevo contexto político (Aguilar, 2006), porque, resalta las legítimas facultades de coerción, la posibilidad de crear o formalizar instituciones y la tenencia de recursos, de manera que el papel desempeñado por las autoridades públicas, en el marco de sus quehaceres, pasa a ser el de articulador de procesos de acción mancomunada para la atención de problemas públicos.
5. Supone como componentes novedosos la participación activa (Ballester et al., 2011) y deliberación entre un ampliado número de agrupaciones políticas (Alfie, 2013), lo que implica el empoderamiento de los actores participantes (Kim, 2007).

#### 1.4. El marco teórico de la gobernanza: los nuevos institucionalismos

Teniendo en cuenta los atributos planteados para el concepto de gobernanza y trayendo a colación las consideraciones de Page (2013), es posible establecer que los trabajos que abordan el concepto de gobernanza, tienden a agruparse en dos tradiciones teóricas: el nuevo institucionalismo de elección racional y el nuevo institucionalismo sociológico (NIS). La relación con la primera tradición consiste en que las elecciones y acciones de los individuos son motivadas por la racionalidad económica de maximización de beneficios o utilidades individuales (individualismo metodológico) (Ma, 2007), y por lo tanto la participación de estos en arreglos institucionales y su propensión a la acción colectiva dependen del análisis de los incentivos resultantes de esos arreglos en relación con sus intereses (Page, 2013).

La relación con la segunda tradición, (NIS) consiste en que los individuos y organizaciones están envueltos en redes de interacciones sociales junto con otros actores presentes en su entorno, y actúan con el fin de entender y manejar esas relaciones bajo los parámetros de las limitaciones creadas por las instituciones existentes (Page, 2013). Por lo tanto, la participación de un actor específico en una red de interacción social, en la medida en la que esta conlleve la aceptación de arreglos formales o informales, implica la reducción de incertidumbre a partir del acceso a información sensible, la aceptación de unas limitaciones comunes a

quienes forman la red y la observación constante de los demás nodos (Fonseca y García, 2011). De este modo se facilita la comprensión de los intereses que motivan el comportamiento de los actores en interacción y, en consecuencia, el manejo de las relaciones con los mismos.

## **2. El enfoque de Gestión Integrada del Recurso Hídrico (GIRH)**

El concepto de GIRH entendido como un “proceso que promueve el manejo y desarrollo coordinado del agua, la tierra y los recursos relacionados, con el fin de maximizar el bienestar social y económico resultante de manera equitativa sin comprometer la sustentabilidad de los ecosistemas vitales” (Global Water Partnership (GWP), como se citó en Rogers y Hall, 2003), constituye un enfoque de gestión ambiental que integra una doble significación o lectura.

La primera lectura, está relacionada con el paso de una política hidráulica a una política hídrica, lo que supone el interés público por conservar el ciclo hidrológico, los ecosistemas naturales y los servicios medioambientales que este produce; incluyéndose el vocablo *integral* (o integrado) a la gestión del recurso hídrico y planteándose el tratamiento del agua en conjunto con los demás recursos naturales para garantizar la supervivencia de los mismos (Mussetta, 2009). Es pertinente entonces referirse a esta primera lectura como una visión sistémica del concepto de GIRH, puesto que reconoce la interacción e interdependencia existente entre el agua y los demás elementos bióticos y abióticos que configuran el sistema natural, incluyendo a los seres humanos y sus actividades vitales, culturales y productivas, y destaca la importancia del mantenimiento de los ciclos naturales de los ecosistemas.

La segunda mirada del concepto de GIRH, también impulsada desde el GWP, reprueba el anterior paradigma de gestión ambiental que “desarticuló e ignoró los valores social, económico y ambiental del recurso [...] y privilegió la dirección de las políticas en el gobierno central, soslayando la participación de gobiernos locales” (Pompilio, 2010, p. 50). Desde la perspectiva de la GIRH, el término “integrada” pasa a referirse a la gestión colectiva del recurso, ya que resalta la existencia de los diferentes valores que el agua representa para una multiplicidad de actores y llama la atención acerca de la importancia de constituir espacios para la participación de particulares en la gestión de dilemas hídricos. De esta forma se busca contribuir a la proliferación de modelos de gobernanza que di-

namicen los procesos de administración del agua desde los territorios en aras de responder con celeridad a los conflictos en torno a la planeación, ordenación, uso y manejo del recurso; pasando a ser deseable el acompañamiento permanente de las entidades públicas localizadas.

### 2.1. La gobernanza del agua

Como se dijo anteriormente, una de las perspectivas del enfoque de GIRH promovidas por el GWP aboga por la gestión descentralizada y colectiva de las aguas, y vincula a los procesos de gestión pública del recurso hídrico tanto a las autoridades municipales como a las asociaciones comunitarias, de usuarios, movimientos sociales, agentes productivos y demás actores interesados. La nueva estrategia de gestión, de acuerdo con Pompilio (2010), implica el reconocimiento tanto de sus usuarios directos (y de quienes se ven directamente afectados por los conflictos asociados al aprovechamiento del agua), como de los múltiples usos y valores tradicionales, ambientales y económicos localizados del agua.

A este respecto es importante añadir que el recurso hídrico, en tanto recurso renovable de uso común, fundamental para la supervivencia de los seres vivos y el desarrollo de todo tipo de actividad productiva, se perfila como un dilema socio-ambiental permanente de acción colectiva a la luz de la interdependencia de quienes se asientan en una cuenca hidrográfica, dado que el uso irresponsable o la sobreexplotación de él por parte de cualquiera de sus usuarios, afecta de forma directa a todos aquellos que lo aprovechan y al ecosistema en su conjunto.

Partiendo de las consideraciones presentadas y entendiendo al agua como patrimonio de uso común, el vocablo “integrada” bajo el cual pasa a ser calificada la gestión del recurso hídrico desde una perspectiva de participación comienza a ser referido como Gobernanza del Agua desde los postulados del GPW (Rogers y Hall, 2003; Ünver, 2008). De esta manera se busca incluir, si bien no la totalidad, la mayor parte de los atributos del concepto gobernanza desarrollados con anterioridad en los modelos de administración de aguas.

## 3. El modelo de Gestión del recurso hídrico en Colombia

Para la comprensión del actual patrón de gestión de los recursos hídricos en el país, es necesario hacer referencia a tres documentos entre la amplia cantidad de leyes, decretos y resoluciones que dan estructura a la administración pública del medio ambiente en Colombia: 1. El Decreto

2811 de 1974, 2. La ley 99 de 1993 y 3. La Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH). Los dos primeros configuran el marco normativo e institucional de planeación y gestión de los recursos naturales renovables, y el tercero contiene las últimas directrices y lineamientos de acción política para la gestión del agua.

### 3.1. Decreto 2811 de 1974

El actual modelo de administración de las aguas en Colombia comenzó a configurarse hace más de 40 años con la adopción del “Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de protección del Medio ambiente” (Decreto 2811, 1974). En el marco de dicha norma se estipula el dominio público de las aguas y se las caracteriza como bienes inalienables e imprescriptibles, se convienen las formas en la que se pueden adquirir derechos sobre el recurso hídrico y las obligaciones a las que están sujetos sus usuarios, se crea la figura de las asociaciones de usuarios de aguas, plantean las posibilidades de aprovechamiento de los recursos hidráulicos, y se sientan las bases para la elaboración de políticas encaminadas a la gestión del recurso hídrico, entre otros aspectos relevantes contemplados en su articulado.

No obstante, es de gran relevancia resaltar que desde hace cuatro décadas, con la entrada en vigencia del mismo decreto, se consagran dos principios importantes para los debates ambientales actuales: la proclamación del ambiente como patrimonio común, y esto es, la participación tanto del estado como los particulares en su conservación y manejo (Decreto 2811, 1974, art. 1); y el establecimiento de la cuenca u hoya hidrográfica como espacio geográfico, objeto de planeación y ordenamiento para la gestión de las aguas (Decreto 2811, 1974, cap. III, sec. I).

### 3.2. Ley 99 de 1993

El segundo hito en la configuración del actual modelo nacional de gestión hídrica es la promulgación de la Ley 99 de 1993. A partir de esta, se reorganiza la institucionalidad pública encargada de la gestión y conservación ambiental mediante el establecimiento del Sistema Nacional Ambiental (SINA), en el marco del cual se crean entidades tales como el Ministerio del Medio Ambiente (órgano rector de la misma y encargado de dictar los lineamientos de política, planificación, ordenamiento y manejo ambiental en Colombia) y las Corporaciones Autónomas Regionales y de Desarrollo Sostenible (CAR). Estas entidades son constituidas como organismos con autonomía administrativa y financiera e integran a un

conjunto de entidades territoriales que, por sus características, constituyen geográficamente un mismo ecosistema, y tienen como funciones principales aplicar los planes, políticas y programas nacionales en materia ambiental en el territorio de su jurisdicción y ejercer la función de máxima autoridad ambiental en el mismo espacio. Además, las CAR desempeñan el rol de entidades asesoras de las autoridades locales que la conforman y de garantizar la aplicación y cumplimiento de las normas ambientales nacionales por parte de los diferentes actores presentes en su área de gestión.

### 3.3. Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico (PNGIRH)

El tercer y último hito de cara a la configuración del actual patrón de administración del agua en Colombia se materializa en el año 2010 con la adopción de la PNGIRH. De acuerdo con las directrices planteadas en la política en cuestión, el accionar de las instituciones públicas encargadas de la administración ambiental en el país se orienta principalmente hacia el desarrollo y aplicación de acciones que, articuladas con el ordenamiento territorial y la planificación del desarrollo, favorezcan el uso eficiente del agua y prevengan la contaminación de la misma, garanticen su manejo responsable por parte de autoridades públicas y usuarios, contribuyan al perfeccionamiento y aplicabilidad de instrumentos económicos y normativos requeridos para garantizar su cumplimiento, y propicien la construcción de estrategias que faciliten la armonización de los componentes naturales, sociales y económicos del sistema ambiental; en aras de que las perturbaciones causadas sobre los ecosistemas no alteren de forma significativa su estructura y procesos naturales.

Pese a lo novedosa que pueda parecer la nueva política, desde los principios, objetivos y líneas de acción estratégica que plantea, se tiende a reforzar un patrón de gestión del recurso hídrico que ha existido desde la década de los setenta y que puede ser contenido en dos pilares fundamentales vinculados entre sí, y a partir de los cuales es posible establecer la relación existente entre la política hídrica vigente en Colombia y las directrices recientemente promovidas por el GWP: un componente que contiene la planeación, ordenación y manejo de cuencas hidrográficas, acuíferos, y otro componente que contiene la gobernabilidad.<sup>4</sup>

---

4 En la Política Nacional para la Gestión Integrada del Recurso Hídrico (2010) no se incluye el concepto de gobernanza sino el de gobernabilidad, para hacer referencia



El primer componente centra su atención en la ordenación ambiental del territorio a largo plazo y hace énfasis en la planificación del uso coordinado del suelo, las aguas, la flora y la fauna, y en el manejo del recurso hídrico (entendido como la ejecución de obras y actividades de tratamiento) a fin de asegurar la resiliencia de los ecosistemas y la gestión del riesgo. En el segundo componente que contiene la gobernabilidad se encuentran aspectos relativos al fortalecimiento de mecanismos de participación en los procesos de planeación, ordenación y manejo, la promoción de una cultura del agua, el manejo de conflictos entre usuarios y el fortalecimiento institucional; comprendido este último como la necesidad de mejorar las capacidades administrativas de las entidades públicas ambientales, revisar las normativas relativas a la gestión de las aguas, promover iniciativas que posibiliten la obtención de insumos e información para el ajuste de los planes y la importancia de la priorización de acciones para garantizar la sostenibilidad financiera de la GIRH (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010).

La convergencia entre el componente de planeación y el de gobernabilidad se materializa con la adopción del Decreto 1640 de 2012, mediante el cual se reglamentan las instancias de planeación y gestión del recurso hídrico y se constituyen los mecanismos de participación para la incidencia de actores no estatales en esos procesos. En este sentido se crean: Consejos Ambientales Regionales como la dependencia encargada de coordinar la formulación de los Planes Estratégicos de Macrocuenas, que a su vez se establecen como norma de mayor jerarquía para la planificación de niveles inferiores y contemplan las herramientas de monitoreo para las zonas hidrográficas; Consejos de Cuenca como la instancia de participación y representación en el diseño de los Planes de Ordenación y Manejo de Cuencas Hidrográficas (POMCA) en las subzonas hidrográficas; y las Mesas de Trabajo para la elaboración de los Planes de Manejo Ambiental (PMA) de microcuencas y acuíferos.

En relación con lo anterior, cabe traer a colación que, de conformidad con el articulado del Decreto 1640 de 2012, tanto las instancias de coordinación como las de participación tienen un carácter meramente consultivo, y para el caso de los Consejos de Cuenca y las Mesas de Trabajo, vistas como instituciones creadas para propiciar la participación y representación formal de los actores establecidos sobre la cuenca, su posibili-

---

a temas relativos a la participación de actores no estatales y las estrategias de acción para incidir en su cultura ambiental.

dad de incidencia en las dinámicas de participación es reducida solo a la realización de recomendaciones en la fase de formulación de los planes, puesto que sus miembros dejan de ser tenidos en cuenta en los procesos de implementación, ejecución y evaluación de los planes. También es importante añadir que, a partir de los puntos reglamentados en el mismo decreto, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible será el encargado de formular el Plan Estratégico para cada una de las macrocuencas, toda vez que la participación de otras entidades esté únicamente contemplada para la entrega de información e insumos técnicos para la construcción de dicho plan. Por lo tanto, las directrices adoptadas por el Gobierno Nacional para cada Plan estratégico deben ser acatadas por los planes e instrumentos de gestión de inferior jerarquía, de forma similar a como ocurre con los planes departamentales respecto al plan nacional de desarrollo.

#### **4. Balance de la gestión del recurso hídrico en Colombia: una mirada desde los desafíos de gobernabilidad de las instituciones ambientales**

A partir de la revisión y el análisis crítico de las fuentes consultadas, y en concordancia con las consideraciones hasta ahora desarrolladas en este texto, conviene abordar las problemáticas relativas al modelo institucional de gestión del agua en Colombia a la luz del concepto de gobernabilidad, puesto que las posibilidades de implementación de un modelo de gobernanza desde la perspectiva de la GIRH presupone la existencia de unas determinadas disposiciones institucionales y capacidades por parte de las entidades públicas encargadas de la gestión ambiental.

A este respecto es preciso señalar que, a pesar de lo ocurrido durante la crisis del enfoque jerárquico tradicional en el que las instituciones públicas dejan de ser consideradas como el único actor dotado de las facultades necesarias para gobernar a sus sociedades (Aguilar, 2006; Lechner, 2001), los estados continúan siendo el único actor capacitado para crear normas y acuerdos de obligatorio cumplimiento para la totalidad de los miembros de una sociedad y siguen ostentando el monopolio legítimo sobre los medios de coerción. En este sentido, la cuestión de la gobernabilidad continúa vigente, dado que las organizaciones de todos los niveles del estado deben poseer las capacidades necesarias para relacionarse efectivamente con las demás organizaciones públicas y los actores no

estatales presentes en sus sociedades. Esta relación debe darse en un escenario de cambios constantes con miras a articular y coordinar de forma efectiva las acciones emprendidas por los actores participantes de los procesos de gestión de los asuntos públicos (Aguilar, 2006). De igual forma conviene resaltar que a las autoridades públicas les corresponde encargarse de asegurar el cumplimiento de las leyes, reglamentar las instituciones formales de negociación de conflictos y el curso de acción de las políticas.

A continuación, se plantea una serie problemáticas y desafíos relativos a la gobernabilidad del agua en Colombia:

#### 4.1. Centralización administrativa

Retomando las características anteriormente expuestas de la Ley 99 de 1993, es posible establecer la existencia de un alto grado de centralización administrativa que no se evidencia exclusivamente en la dependencia de las CAR respecto al gobierno nacional, sino que también se ve reflejada en la relación existente entre las mismas corporaciones y las autoridades municipales. Esto se entiende bajo la idea de que las leyes marco y las políticas ambientales son formuladas desde el orden nacional y aplicadas por las CAR en el orden regional, lo que desprecia el papel dinamizador que podrían jugar las entidades municipales en materia de planificación, gestión de conflictos y articulación social orientada a desarrollar procesos colectivos de gestión en escenarios localizados. A este respecto conviene destacar que en 2007 el 68% de las inversiones nacionales en GIRH fue ejecutado por los municipios y tan solo un 20% por las CAR, es decir que quienes más dinero invierten son quienes menos poder de decisión poseen.

Lo anterior demuestra también la pervivencia de un patrón de gestión ambiental claramente jerarquizado, en el que la comunicación y las decisiones fluyen de arriba hacia abajo y en el que los lineamientos de administración ambiental tienden a parecerse a las viejas políticas de los estados de bienestar, que según Subirats “tendieron a configurarse de manera universalista, y se caracterizaron por ‘pensarse’ y ‘producirse’ de manera poco diversificada o personalizada, ya que se partía del supuesto de que era necesario responder a necesidades-demandas tendencialmente homogéneas” (2010, p. 23). Las problemáticas asociadas al recurso hídricos, los valores culturales del agua y la multiplicidad de usos económicos asociados a ese patrimonio, pueden eclipsarse fácilmente en

los territorios en el marco del actual modelo de gestión de las aguas en Colombia, en el que los lineamientos, objetivos y estrategias de acción de la PNGIRH son universales y en el que los POMCA y PMA son totalmente condicionados por los Planes Estratégicos de Macrocuenas. Además, los escenarios ambientales regionales y locales quedan a merced del gobierno de turno, dadas las disposiciones institucionales contempladas en la legislación vigente.

#### 4.2. Desarticulación institucional

El segundo desafío de gobernabilidad consiste en la poca articulación real que parece existir entre las autoridades públicas y, en consecuencia, entre sus políticas y acciones en materia de gestión ambiental. Tomando como ejemplo la PNGIRH (2010) y su principal decreto reglamentario (Decreto 1640, 2012), es de resaltar que en el articulado de esos dos marcos institucionales no se referencia a otras políticas públicas teniendo en cuenta la vigencia actual de políticas nacionales para la gestión integral de la biodiversidad, el riesgo, el suelo y los residuos sólidos, entre otras ambientales. Por lo tanto, es posible afirmar que el hecho de que a partir de las normas y políticas ambientales no se establezca una relación vinculante y unificadora de estrategias de acción en aspectos convergentes entre ellas, puede entenderse como una evidencia de la inexistente articulación entre los procesos de gestión ambiental desde el orden nacional.

#### 4.3. Falta de celeridad en la implementación de procesos de planeación y ordenación del recurso hídrico

El tercer problema consiste en la lenta implementación de los instrumentos de planificación y ordenación de las aguas. Apesar de que la cuenca hidrográfica fue definida como área espacial objeto de planificación y ordenación para la gestión del recurso hídrico y la figura de los POMCA creada desde la entrada en vigencia del Decreto 2811 de 1974, y estos planes reglamentados por primera vez con el Decreto 2857 de 1981, hasta diciembre de 2009, poco menos de treinta años después, únicamente se adoptaron 77 de los 256 POMCA que se comenzaron a tramitar en el país (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010), es decir que en casi tres décadas apenas se implementó el 30% de los planes que el gobierno nacional pretendía poner en marcha con la adopción de las normas mencionadas.

#### **4.4. La no estandarización de las tasas ambientales y su ineficiente implementación**

La implementación de las tasas ambientales, entendidas como parte de las herramientas por las que se financian las CAR y como instrumentos de control sobre el aprovechamiento del agua por parte de actores públicos y particulares, evidencia serias limitaciones en materia de reglamentación y aplicación pese a haber sido adoptadas en el Decreto 2811 de 1974. Los instrumentos en cuestión son la tasa retributiva, instaurada bajo el principio del que contamina paga: reglamentada mediante el Decreto 901 de 1997 (desde entonces su figura ha sido modificada con los decretos 3100 de 2003, 3440 de 2004 y 2667 de 2012) y las tasas por utilización de aguas, que deben ser pagadas por toda persona natural o jurídica que saque provecho del uso del recurso captándolo directamente de su fuente natural (reglamentada en la Ley 99 de 1993 y modificada con el Decreto 155 de 2004). El constante cambio en la reglamentación así como la no estandarización de protocolos y guías para la aplicación de estos instrumentos ha dificultado su implementación.

En relación con lo anterior, cabe mencionar que entre 2002 y 2007 se recaudaron alrededor de \$291.000 millones de pesos por concepto de tasa retributiva, mientras que el recaudo por concepto de tasa por utilización de aguas fue de \$5.338 millones en el año 2007 (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010). Teniendo en cuenta que en el mismo año se invirtieron \$2.4 billones en la gestión del recurso hídrico, de los cuales las CAR aportaron \$477.747, y que se calcula que en Colombia hay más de 150.000 captadores de agua de los cuales solo un tercio tiene permiso para realizar esa acción (Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial, 2010), se puede establecer una relación entre la imposibilidad del sistema ambiental de auto sostenerse con la falta de control sobre los usuarios del recurso. Tal desconocimiento puede comprometer la oferta, demanda y calidad del agua puesto que se ignoran las actividades para las cuales es aprovechada, el uso que se le da y las condiciones en la que es captada y vertida de nuevo a los cauces naturales.

### **5. Implicaciones de la gobernanza del agua en Colombia**

En relación con los marcos normativos con los que se configura el modelo de gestión ambiental vigente, de los desafíos de gobernabilidad referidos y de los atributos de la gobernanza, las implicaciones de la go-

bernanza del agua en Colombia pueden ser definidas en dos grupos: las implicaciones de implementar la gobernanza del agua y las del análisis de la gobernanza del agua.

### 5.1. Desafíos y posibilidades de la implementación de modelos de gobernanza del agua

Se refieren a las implicaciones de poner en marcha la herramienta de gestión en cuestión desde las instituciones formales.

#### 5.1.1. Cambio institucional

Desde una perspectiva idealista, y trayendo a colación los desafíos de gobernabilidad planteados, la adopción de modelos gobernanza del agua en los que se plasmen en alguna medida los cinco atributos relativos al concepto supone, en principio, un cambio radical en el actual patrón de gestión del agua en Colombia. Por lo tanto, la adopción de los nuevos modelos suponen también la modificación de los marcos normativos existentes a fin de: descentralizar procesos administrativos mediante la delegación de responsabilidad en materia de planeación, gestión y control hacia autoridades regionales y locales; diseñar instrumentos en los que converjan efectiva y vinculantemente las acciones emprendidas desde las entidades públicas de todos los niveles; fortalecer la presencia de las autoridades ambientales en los territorios para asegurar el cumplimiento de las normas y la caracterización de las problemáticas; generar escenarios multinivel de participación y deliberación para abordar dilemas asociados al agua y articular la acción colectiva; y crear instrumentos que permitan reconocer desde las instituciones, movimientos sociales articulados en torno a problemáticas asociadas al recurso hídrico. Sin olvidar que la transformación del patrón de gestión significaría un cambio en la forma en la que se diseñan, deciden, ejecutan y evalúan las políticas.

#### 5.1.2. Alternativas institucionales para generar dinámicas de gobernanza del agua desde los territorios

El modelo de participación en la gestión del agua que se viene implementando en Colombia a partir de la adopción de la PNGIRH consiste en la creación de dos instancias de participación: los Consejos de Cuenca para las cuencas objeto de planeación y manejo, y las Mesas de Trabajo para el caso de las microcuencas y acuíferos (Decreto 1640, 2012). No obstante, desde su estructura, distan de ser instituciones realmente participativas y articuladoras, puesto que no tiene incidencia real en los

procesos y su función se limita a la de información y acompañamiento, dado que son organismos representativos de carácter consultivo. Los aportes de estas instancias, solo son requeridos en la fase de construcción del plan y, dada su estructura de órgano representativo, restringen posibilidades de acción colectiva y discriminan los recursos que pueden aportarse desde la sociedad para llevar a cabo procesos de gestión. Por lo tanto, y reiterando que desde las normativas vigentes las instituciones formales de participación en la GIRH tienen un carácter meramente consultivo, es posible sostener que se refuerza el carácter jerárquico del sistema de toma de decisiones, ya que éstas continúan siendo competencia exclusiva de los funcionarios públicos y no resultado de la acción mancomunada entre estos y los demás actores interesados en los procesos de administración del patrimonio ambiental.

A pesar de ello, en el marco del modelo de gestión vigente, tanto las autoridades ambientales regionales como las locales, tienen la facultad de crear e implementar dinámicas que propicien la participación de actores no estatales y la acción colectiva para gestionar el recurso hídrico en sus áreas de jurisdicción. En primer lugar, existe la posibilidad de poner en marcha programas que, impulsados por las autoridades ambientales, propicien la interacción constante entre ellas y actores sociales, y que contribuyan a la creación de vínculos y a la articulación de redes en las que fluya información desde agencias estatales hacia la sociedad y viceversa.<sup>5</sup> Si bien programas de este tipo se han diseñado con funciones técnicas de acceso a información en los territorios, a partir de los ellos se pueden establecer estrategias de datos abiertos (Concha y Naser, 2012), desarrollar planes de formación cultural, crear mecanismos de autogestión de riesgo y articular procesos de participación y realización de proyectos de interés colectivo.

La segunda posibilidad consiste en implementar pactos sociales territoriales, que entendidos como pactos público-privados entre un amplio número de actores, se constituyen como un medio formal de acción colectiva para la atención de problemáticas específicas (Frías et al. 2012). Si bien este tipo de pactos no necesariamente representan algo novedoso,

---

5 Para el caso de la gestión del recurso hídrico se han venido implementado programas sociales de monitoreo mediante los cuales las CAR consiguen información sobre el estado del recurso, y actores comunitarios aprenden a recoger dicha información, interpretarla y además se relacionan con otros grupos cercanos en su entorno. Véase el caso de PIRAGUA en Corantioquia (*s.f.*).

la posibilidad de incluir en ellos a actores como ONGs, organizaciones comunitarias y otros que con tenencia de personería jurídica provengan de sectores marginados de la sociedad o velen por intereses de los mismos, significaría un avance en la democratización de los procesos de gestión, la posibilidad de contar con más recursos (información y capacidad de control, entre otros) y aumentaría la legitimidad de las intervenciones.

Finalmente, las autoridades ambientales siempre tendrán la posibilidad de crear escenarios formales o de recurrir a espacios informales para relacionarse con otros actores, deliberar e incluso trazar líneas de acción, así como los actores no estatales podrán hacer uso de recursos informales para, en principio, hacerse escuchar. No obstante, en la medida en la que la regulación de los medios de participación continúe siendo restrictiva, el establecimiento, continuidad e impacto real de todo proceso incluyente y colectivo no reglamentado estará siempre condicionado por numerosos factores e intereses políticos y económicos.

## 5.2. Implicaciones para el análisis de la gobernanza del agua

Están vinculadas tanto con la ampliación del marco teórico de la gobernanza para el análisis de dilemas ambientales como con la identificación del papel del analista y el investigador en medio de las restringidas posibilidades de participación existentes en el sistema político colombiano y las problemáticas mencionadas relativas al modelo de gestión del recurso hídrico.

### 5.2.1. Un marco teórico ampliado de la gobernanza ambiental.

Teniendo en cuenta el conjunto de atributos acuñados a la gobernanza es evidente la relación existente entre esta y las tradiciones teóricas institucionalistas como ya se ha mencionado en el transcurso de este texto. Sin embargo, en un contexto como el actual, en el que se cuestiona el carácter providencial del estado (Aguilar, 2006; Lechner, 2001), el patrón universalista de sus políticas públicas (Subirats, 2010) y su rol como agente neutral encargado de conducir a la sociedad, es necesario contar con herramientas de análisis que posibiliten comprender las múltiples interpretaciones y discursos que se configuran en torno a las problemáticas relativas al recurso hídrico en escenarios que pueden presentarse tanto restringidos y desconocidos como polarizados.

Por estas razones, más allá que como meras instituciones formales, es preciso comprender también las políticas públicas como discursos persuasivos dotados de argumentos fuertes y estructurados (Cano, 2010),



que posibilitan la creación de acciones y la realización de las mismas (Herrera, 2010), y que tienen un componente político resultante de un discurso específico o de una correlación de fuerzas. Desde esta perspectiva, los postulados de autores como Emery Roe cobran gran importancia porque aportan instrumentos de análisis que posibilitan la identificación de los actores, de sus contextos, discursos y, por lo tanto, de la manera en la que ellos conciben un patrimonio como el agua y los problemas vinculados con él.

La denominada Perspectiva Narrativa de Roe (1994) plantea la posibilidad de analizar las políticas a partir de la identificación de la controversia existente en torno a su ámbito específico de acción, y puede ser identificada y elaborada a partir de dos vías: por medio de la construcción de la Metanarrativa o mediante la implementación de redes de análisis de narrativas. El primer camino consiste en tipificar y delimitar la historia, los contrarrelatos y las no historias. En este respecto se entiende a las historias, como la política pública, los escenarios que plantea y sus argumentos; los contrarrelatos, como los discursos alternativos y opuestos a la política; y las no historias como todas aquellas voces y escenarios ignorados.<sup>6</sup> Por su parte, el análisis intertextual consiste en la identificación y caracterización de argumentos a partir de contrastar las narrativas y así descubrir la controversia (Roe, 1994).

Los instrumentos de análisis propuestos por Roe, que toman las narrativas y los contextos como objetos de estudio, pueden complementarse con los análisis que se desarrollan sobre esos contextos, desde los nuevos institucionalismos atendiendo a la forma en la que las instituciones condicionan y son condicionadas por los actores que allí se desenvuelven. Aunque las formas en las que se recoge la información puedan ser diferentes, en el análisis esos datos pueden ser perfectamente compenetrados, contrastados y vinculados con las narrativas. Además, en escenarios geográficos alejados, desconocidos y altamente polarizados, comunes en las zonas rurales de Colombia, el análisis de las narrativas puede ser de gran utilidad tanto para identificar actores y controversias producto de su interacción en torno al uso del agua, como para develar las no historias, y en consecuencia, los relatos y tradiciones relativos al agua así como los valores y usos asociados a ella.

---

6 La definición de las no historias consiste en una interpretación propia pensada para el caso colombiano.

### 5.2.2. El posible papel de los analistas y de los investigadores.

Partiendo de los postulados de la Perspectiva Narrativa, Arrubla (2010) sostiene que el investigador debe constituirse como un actor mediador entre numerosos discursos y asunciones respecto a los dilemas abordados de forma tal que pueda transformar realidades, mediante la labor desempeñada por analistas para identificar y esclarecer las controversias, a partir de las cuales se pueden comprender también las relaciones de poder presentes en múltiples niveles de gestión. En relación con lo anterior, se puede afirmar que la labor de los analistas e investigadores enmarcados en un sistema centralizado y de difícil acceso, consiste en descubrir historias, darles una voz y articularlas en redes y movimientos sociales con el propósito de generar procesos de acción colectiva desde abajo. Esto si se asume también que los escenarios regionales y locales de Colombia son espacios relativamente desconocidos y dinámicos, en los que se encuentran contrarrelatos y evidencias de la existencia de una gran cantidad de no historias, valores y usos desconocidos del agua.

## Conclusiones

A partir del análisis realizado es posible establecer que, pese a lo novedoso que pueda llegar a parecer el enfoque de GIRH, tanto en su forma sistémica de pensar el medio ambiente como en su intención de promover la participación y la gestión colectiva de las aguas, tales elementos ya habían sido reglamentados en Colombia desde hace más de cuatro décadas. No obstante, la falta de celeridad en los procesos de planificación, que posibilita evidenciar el desconocimiento por parte de las autoridades ambientales del recurso, de sus usuarios, de las actividades para las cuales es aprovechado y de los procedimientos utilizados para captarlo y devolverlo a sus cauces, ha significado para el país una aplicación limitada del enfoque de GIRH.

En lo que al tema participación respecta, es importante mencionar que desde los marcos normativos no se han desarrollado espacios que propicien la deliberación, articulación de intereses ni el desarrollo de proyectos colectivos de gestión del agua, así como tampoco escenarios de solución negociada de conflictos asociados al aprovechamiento del recurso hídrico. Por el contrario, las instituciones del orden nacional encargadas de direccionar los procesos, se han centrado en generar espacios de acompañamiento e información en los cuales los participantes

no tienen poder real de decisión. Este hecho implica que en la práctica se da continuidad al esquema de gestión de carácter jerárquico y centralizado vigente desde hace más de cuatro décadas. Y si bien la implementación de un modelo de gobernanza del agua desde la perspectiva de la GIRH parece bastante lejana, existe la posibilidad de poner en marcha acciones públicas desde los territorios a partir de las cuales se estructuran redes, articulen intereses y emprendan acciones colectivas, sin olvidar el rol que puedan desempeñar los analistas dando voz a las historias y articulándolas en procesos de acción colectiva desde abajo, e incluso propiciando escenarios de autogobierno comunitario.

Partiendo del alto nivel de centralización de la gestión, la limitada articulación entre entidades públicas de todos los niveles, la tardanza para implementar los planes de ordenación y la ineficacia a la hora de realizar acciones de manejo y control, se puede argumentar, además, la existencia de una crisis de gobernabilidad en materia de gestión de los recursos hídricos en Colombia. Se resalta también que los marcos legales en los que se configura la gestión de las aguas datan de hace cuatro décadas y los deficientes procesos de gestión se remontan a la misma coyuntura, de modo que se podría sugerir como hipótesis la existencia de un fenómeno de dependencia de la trayectoria, puesto que desde la expedición del Decreto 2811 de 1974 los documentos normativos promulgados han reforzado procesos existentes y los resultados ineficientes de estos se han mantenido en el tiempo.



## Reconocimientos

Este texto está basado en la ponencia sobre el marco teórico y en algunos avances de la tesis de maestría titulada “Hacia la gobernanza del agua: implicaciones de la gestión integrada del recurso hídrico en el departamento de Antioquia”.



## Nicolás González Builes

Politólogo y especialista en Gestión Ambiental de la Universidad Nacional de Colombia Sede Medellín. Candidato a Magíster en Estudios Políticos de la Misma Universidad.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México D.F.: Fondo de Cultura Económica.
- Alfie, M. (2013). Geografías de la gobernanza ambiental: los casos holandés y candiense. *Espacio Abierto Cuaderno Venezolano de Sociología*, 22(1), 7-43.
- Arrubla, D. J. (2010). La perspectiva narrativa de Emery Roe. En A.-N. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 317-346). Bogotá, D.C.: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Ballester, A. et al. (2011). Participación pública e inercia institucional en la gestión del agua en España. *Reis*, (134), 3-26.
- Bowles, S. y Gintis, H. (2001). Social Capital and Community Governance. *Economic Journal*, (21). Recuperado de <http://www.umass.edu/preferen/gintis/soccapej.pdf>
- Cano, L. F. (2010). El enfoque retórico del análisis de políticas públicas. En A.-N. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 213-229). Bogotá, D.C.: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Concha, G. y Naser, A. (2012). *Datos abiertos: Un nuevo desafío para los gobiernos de la región. Serie de Gestión Pública 74*. Santiago de Chile: Publicación de las Naciones Unidas; ILPES; CEPAL.
- Congreso de Colombia. (22 de diciembre de 1993). Ley General Ambiental de Colombia [Ley 99]. DO: 41.146.
- Corantioquia. (s.f.). Piragua, Programa integral, Red de agua. Recuperado de <http://www.piraguacorantioquia.com.co>
- Crozier, M. et al. (1975). *The Crisis of Democracy: Report on the Governability of Democracies to the Trilateral Commission*. New York: New York University Press.
- Fonseca, F., y García, M. (2011). Redes sociales, instituciones y acción colectiva frente a problemas ambientales. *Revista Lider*, 19, 91-117.
- Frías, M. et al. (2012). *Redes y pactos sociales territoriales en América Latina y el Caribe: Sugerencias metodológicas para su construcción*. Santiago de Chile: Publicación de Naciones Unidas; ILPES; CEPAL.
- Herrera, M. (2010). Políticas discursivas y prácticas deliberativas, un balance crítico de los aportes de Frank Fischer. En A.-N. Roth, *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 287-316). Bogotá, D.C.: IEPRI, Universidad Nacional de Colombia.
- Kim, P. (2007). Desafíos de la capacidad pública en la era de una nueva administración pública en evolución y reforma de gobierno. *Gestión y Política Pública*, 15(2), 511-537.
- Lechner, N. (2001). *Cultura política y gobernabilidad democrática*. México D.F.: FLACSO-IISUNAM; Plaza y Valdés editoriales.

- Ma, S.-Y. (2007). Political Science at the Edge of Chaos? The Paradigmatic Implications of Historical Institutionalism. *International Political Science Review*, 28(1), 57-78.
- Millán, R. (2001). De la difícil relación entre el Estado y la sociedad. Problemas de coordinación, control y racionalidad social. En A. Camou (Ed.), *Los desafíos de la gobernabilidad* (pp. 97-114). México D.F.: FLACSO-IISUNAM; Plaza y Valdés editores.
- Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial. (2010). *Política Nacional para la Gestión Integral del Recurso Hídrico*. Bogotá, D.C.: Ministerio de Ambiente, Vivienda y Desarrollo Territorial.
- Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2 de agosto de 2012). Decreto 1640 "Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones". DO: 48510.
- Monedero, J. C. (2009). *El gobierno de las palabras. Política para tiempos de confusión*. Madrid: Fondo de Cultura Económica de España.
- Mussetta, P. (2009). Participación y gobernanza. El modelo de gobierno del agua en México. *Espacios Públicos*, 12(25), 66-84.
- Ostrom, E., y Ahn, T. K. (2003). Una perspectiva del capital social desde las ciencias sociales: capital social y acción colectiva. *Revista Mexicana de Sociología* 65(1), 155-233.
- Page, S. B. (2013). Theories of Governance: Comparative Perspectives on Seattle's Light Rail Project. *The Policy Studies Journal*, 41(4), 583-608.
- Pompilio, A. (2010). Gestión del agua y cambio institucional. *Espacios Públicos*, 13(27), 47-66.
- Presidencia de la República de Colombia. (18 de diciembre de 1974). Decreto 2811 "Por el cual se dicta el Código Nacional de Recursos Naturales Renovables y de Protección al Medio Ambiente". DO: 34243.
- Roe, E. (1994). *Narrative Policy Analysis: Theory and Practice*. Durham, North Carolina: Duke University Press.
- Rogers, P., y Hall, A. W. (2003). *Effective Water Governance. Global Water Partnership*. Sweden: Global Water Partnership.
- Roth, A.-N. (2002). *Las políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D.C.: Ediciones Aurora.
- Subirats, J. (2010). Si la respuesta es gobernanza, ¿cuál es la pregunta? Factores de cambio en la política y en las políticas. *Ekonomiaz*, 2(74), 16-35.
- Ünver, O. (2008). Global Governance of Water: A Practitioner's Perspective. *Global Governance*, 14(4), 409-417.



## ***Otras investigaciones***





# Intervencionismo militar y cambio de régimen político: la relación entre conservadurismo y fuerzas armadas en la Argentina

## *Military Interventionism and Changing a Political Regime: The Ties between Conservatism and Argentina's Armed Forces*

***María Elina Zacarías***

Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, Argentina  
elinazacarias@hotmail.com

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Fecha de recepción:** 13 de junio de 2016 · **Fecha de aprobación:** 21 de noviembre de 2016

**DOI:** <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.60992>

### ***Cómo citar este artículo:***

APA: Zacarías, M. E. (2017). Intervencionismo militar y cambio de régimen político: la relación entre conservadurismo y fuerzas armadas en la Argentina. *Ciencia Política*, 12(23), 233-264.

MLA: Zacarías, M. E. "Intervencionismo militar y cambio de régimen político: la relación entre conservadurismo y fuerzas armadas en la Argentina". *Ciencia Política*, 12.23 (2017): 233-264.



Este artículo está publicado en acceso abierto bajo los términos de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada 2.5 Colombia.

### Resumen

Este artículo se propone estudiar el fenómeno del intervencionismo militar en la Argentina desde un enfoque que privilegia el análisis de las relaciones entre las fuerzas armadas y los partidos políticos conservadores. Con el foco puesto en la última experiencia de dictadura militar que tuvo lugar en el país (1976-1983), se desarrolla la tesis que postula una estrecha relación entre el grado de institucionalización de los partidos conservadores durante el periodo de la política de masas y la estabilidad del régimen democrático a lo largo del siglo XX.

*Palabras clave:* autoritarismo; civiles; conservadores; fuerzas armadas; militares; partido

### Abstract

This article seeks to study the military interventionism phenomenon in Argentina from a perspective that privileges analyzing the ties between the armed forces and conservative political parties. Focusing on the last experience of military dictatorship that took place in the country (1976-1983), a thesis is developed that postulates a close relationship between the degree of institutionalization of conservative parties during the period of the politics of the masses and the stability of the democratic regime throughout the twentieth century.

*Keywords:* armed forces; authoritarianism; civilians; conservatives; military; party.

## Introducción

En su libro *Class and Conservative Parties. Argentina in Comparative Perspective* (1996), Edward Gibson estudia la relación entre la existencia de partidos conservadores fuertes y la perdurabilidad del régimen democrático en América Latina. La tesis elaborada por este politólogo sostiene que la estabilidad democrática en la región ha estado históricamente vinculada a la presencia de sistemas de partidos institucionalizados, y que tal característica solo ha sido posible por la existencia de organizaciones partidarias fuertes que representaran los intereses de las élites socioeconómicas (Gibson, 1996, p. 23).

Este planteamiento invita a estudiar el fenómeno del intervencionismo militar desde una óptica que se centra en las relaciones que se establecen entre las fuerzas armadas, los partidos políticos y las élites dominantes. En Argentina, entre 1930 y 1983, los militares desempeñaron un rol preponderante en el sistema político, resultando de esta intervención la instauración de repetidos golpes cívico-militares.<sup>1</sup> Estos expresaron —con matices— la voluntad de transformar la estructura social, económica y política por parte del actor militar y de un sector importante de la sociedad. Este artículo reflexiona sobre el fenómeno del intervencionismo militar a partir de un análisis que se centra en la vinculación entre las fuerzas armadas y los grupos de la sociedad civil al interior del sistema político. En particular, el trabajo hace hincapié en la relación con un componente específico del sistema: los partidos políticos conservadores.

En el primer apartado se presenta el enfoque conceptual adoptado. Este fija la atención en las características del sistema político y en el accionar de los grupos de la sociedad civil. En función de ello, se revisa la literatura proveniente del campo de la ciencia política que establece una estrecha relación entre el grado de institucionalización de los partidos conservadores al momento de incorporación de amplios sectores al escenario político y la estabilidad del régimen democrático durante el siglo XX.

---

1 La idea de los golpes cívico-militares supone “una reacción militar conforme a normas e intereses específicos que coinciden, en determinadas coyunturas, con los de otros grupos institucionales o políticos, posibilitando la gestación de alianzas” (Canelo, 2004, p. 224). Véase Verbitsky y Bohoslavsky (2013) respecto de la complicidad de distintos sectores de la sociedad, tanto en lo que refiere a la preparación de las condiciones de posibilidad como de sostenimiento de los gobiernos de facto en la Argentina.

Seguidamente se aborda el caso de estudio. Primero, se realiza una breve descripción de los antecedentes históricos, que remiten a la configuración del sistema de partidos a fines del siglo XIX. Este recorrido será útil para observar la dificultad de las fuerzas conservadoras a la hora de constituir un partido de características nacionales electoralmente estable. Luego el análisis se mete de lleno en la relación que se fue conformando entre unas fuerzas armadas con elevados niveles de autonomía política y ciertas facciones del conservadurismo a partir de 1955, en un contexto marcado por una importante movilización política. El trabajo profundiza en la última dictadura militar que tuvo lugar en la Argentina. Finalmente, se presentan algunas reflexiones finales.

## 1. Enfoque conceptual

### 1.1 Aproximaciones al intervencionismo militar en América Latina

Estudiar el intervencionismo militar en las sociedades latinoamericanas supone concebir a las fuerzas armadas como un componente central de la política nacional. En algunas ocasiones, este argumento lleva implícita la idea de que los militares, bajo ciertas condiciones políticas y sociales, pueden convertirse en actores importantes del sistema político con capacidad para definir las reglas de juego.

La propensión de las estructuras militares a intervenir en el sistema político remite a la cuestión de la autonomía militar. La autonomía castrense se relaciona con dos dimensiones que configuran el comportamiento de las fuerzas armadas: la institucional y la política (Pion-Berlin, 1996). Dada la complejidad que ello entraña, Pion-Berlin (1996, p. 34) propone observar los distintos niveles de autonomía en función de un *continuum* profesional-político que contemple ambas dimensiones. En el extremo profesional, o “esfera militar profesional de influencia”, se encuentran aquellas prerrogativas que implican el control sobre cuestiones derivadas de la organización y funcionamiento institucional, entre las que se incluyen: decisiones sobre el personal; la dimensión de las fuerzas; y la doctrina, la educación y la reforma militar. El extremo político o “esfera política de influencia” del *continuum* refiere, de acuerdo con el autor, al control militar sobre tres funciones críticas: los derechos humanos y el sistema judicial; la seguridad interna; y la recolección de información de inteligencia. Este último tipo de influencia por parte de

los uniformados lleva implícito un comportamiento autonómico y corporativo con relación al régimen político. En tanto dicha actitud limita o restringe el libre ejercicio de la autoridad civil, se puede afirmar que es contraria a la existencia de un régimen democrático.

Sin embargo, el fenómeno del intervencionismo militar no constituye un asunto exclusivamente castrense. Los golpes de estado no representan simples derivaciones de la acción deliberada de los uniformados. Por el contrario, estos son resultado de complejas interacciones que involucran diversos elementos del sistema político. Esto supone un distanciamiento de aquellas visiones reduccionistas que explican el surgimiento de los gobiernos autoritarios en función de causas unívocas, tales como el factor exógeno o el económico (Quiroga, 1994), así como de aquellas lógicas instrumentales que entienden a las intervenciones militares como respuestas a intereses de actores o grupos sociales específicos (sobre esta perspectiva, véase Nun, 1976; Portantiero, 1977).

Paula Canelo (2008a) realiza un ordenamiento de la producción teórica relativa al intervencionismo militar en América Latina en base a dos grandes enfoques: la corriente sistémica o funcional-teleológica y la corriente del actor. Dentro la corriente sistémica, la autora ubica a aquellos estudios que se concentran en el análisis de las dinámicas históricas impersonales. Es decir, que suponen “la postulación de un imperativo o lógica de funcionamiento societal que debe cumplirse por medio de algún mecanismo impersonal e independientemente de los designios o voluntad de los actores involucrados” (Canelo, 2008a, p. 19). Se encuentran comprendidos dentro de esta corriente los análisis tributarios de la “Teoría de la modernización” y de la “Teoría de la dependencia”.

La corriente del actor se enfoca, como su nombre lo indica, en las perspectivas de los actores sociales. En lo que respecta al intervencionismo militar, esto supone contemplar fundamentalmente “los intereses, valores y objetivos que constituyen a las fuerzas armadas en protagonista central, activo y consciente de los procesos históricos” (Canelo, 2008a, p. 19). Según esta interpretación, el comportamiento de los militares es el resultado de un conjunto de motivaciones y valores internos, pero también externos a la propia institución. Ello obedece a que las fuerzas armadas se encuentran insertas en el entramado de relaciones de fuerza que subyacen a la sociedad.

El enfoque adoptado en este trabajo se halla más cercano a la corriente centrada en los actores sociales, en tanto reflexiona sobre el rol que cumplen las fuerzas armadas en el sistema político a partir de un aborda-

je que rescata el contenido histórico y político del análisis (Quiroga, 1994; Yannuzzi, 1996; Vezzetti, 2002; Pucciarelli, 2004; Sidicaro, 2004; Canelo, 2004, 2008a, 2008b) Esto supone atender a dos elementos: el comportamiento político del actor militar<sup>2</sup> y las relaciones de fuerza que dan contenido a las vinculaciones entre las fuerzas armadas y los grupos de la sociedad civil en diferentes contextos de acción política. Como parte de este entramado debe pensarse la cuestión de la autonomía militar.

## 1.2 Partidos conservadores y estabilidad del régimen democrático

A comienzos de los años noventa empezó a desarrollarse en América Latina una prolífica literatura sobre el funcionamiento de los sistemas de partidos y sus consecuencias para la estabilidad del régimen político. Esta preocupación se hallaba vinculada a la incertidumbre que generaba el autoritarismo para la supervivencia de los regímenes democráticos recientemente recuperados. Variables como la institucionalización, fortaleza, y capacidad adaptativa de los sistemas de partidos comenzaron a ser objeto de reflexión.

De este modo, comenzó a observarse con mayor atención la variabilidad en los niveles de institucionalización que caracterizan a los sistemas de partidos. Mainwaring (1999) define a los sistemas de partidos institucionalizados como aquellos en los cuales los actores desarrollan expectativas y comportamientos en un contexto de efectiva competencia partidaria, primando la estabilidad en el comportamiento de los partidos. Esta dimensión había sido prácticamente ignorada por la literatura de origen europeo. Así pues, sobre la base de investigaciones centradas en el contexto regional, cobró importancia el supuesto de que la institucionalización del sistema de partidos constituía una variable clave para la estabilidad del régimen democrático (véase: Mainwaring, 1999; Mainwaring y Scully, 1995; O'Donnell y Schmitter, 1986).

Uno de los principales aportes derivados de este enfoque refiere a la importancia que se le asigna a la representación de las élites socioeconómicas como fundamento para la supervivencia del régimen democrático

---

2 López (1996, pp. 149-150) señala que el comportamiento político-institucional de las fuerzas armadas está determinado por: a) su lógica particular como actores y b) el contexto de la acción política. Esto último remite a las condiciones económicas, culturales y sociales bajo las que se desenvuelve la práctica social y/o política.

(Gibson, 1996; Middlebrook, 2000). Gibson (1996), sostiene que la forma que adquiere la representación política de las clases socioeconómicas altas tiene un profundo efecto sobre la relevancia de las instituciones democráticas. La tesis principal de su trabajo es que los países latinoamericanos que han experimentado largos periodos de regímenes democráticos contaron históricamente con un sistema de partidos institucionalizado, y que tal característica solo ha sido posible por la existencia de partidos fuertes que representaran los intereses de los estratos socialmente privilegiados (Gibson, 1996, p. 23).<sup>3</sup> Simplificando, el supuesto del que parte este autor es que la existencia de partidos conservadores<sup>4</sup> fuertes constituye un elemento central para la estabilidad de las democracias liberales. En un sentido similar, Middlebrook (2000) expresa que los países que tuvieron partidos conservadores electoralmente viables experimentaron periodos significativamente más largos de gobierno democrático que aquellas naciones con partidos conservadores históricamente débiles.

En consecuencia, el punto de vista adoptado en este trabajo es que la estabilidad democrática en los países de América Latina se ha visto condicionada, en buena medida, por la existencia de sistemas de partidos institucionalizados. Esta característica se vincula, a su vez, con la presencia de partidos conservadores electoralmente viables que permitie-

---

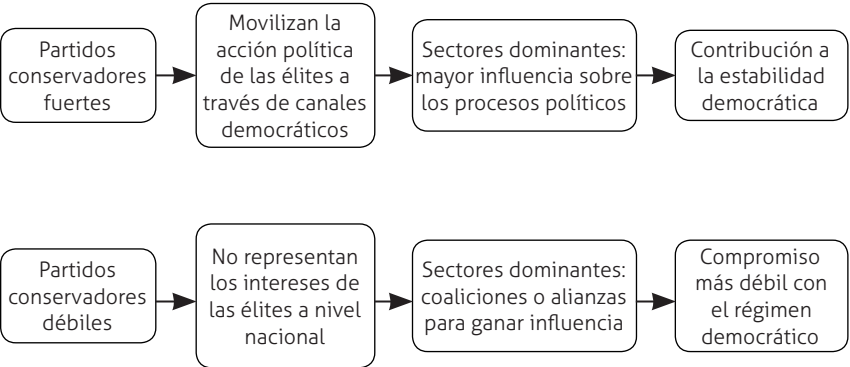
3 Para el caso de la Argentina, un trabajo pionero en la materia, que buscó explicar las causas de la inestabilidad del sistema político a partir de la ausencia de un partido de derecha, fue el de Di Tella (1971/1972). El tema de reflexión más recurrente luego de 1955 era cómo incorporar al peronismo y al electorado que este representaba en el sistema político. La “fórmula política” propuesta por Di Tella remitía a la conformación de un sistema de partidos que contara con una fuerza popular y un partido de derecha estable “capaz, si no de ganar elecciones, por lo menos de hacer un buen papel, y de mantener esperanzas de ganar en el futuro” (1971-1972, p. 323). Esta bipolaridad contribuiría a la estabilidad democrática.

4 Gibson (1996, p. 7) define a los partidos conservadores a partir de la composición de las coaliciones electorales que los sustentan. El núcleo electoral —*core constituencies*— de estos partidos está compuesto por los estratos socioeconómicos dominantes. La importancia de este núcleo no recae en la cantidad de votos que representa, sino en la influencia que adquiere sobre la agenda del partido y la orientación de la acción política. El núcleo moldea la identidad del partido, mientras la cantidad de votos indica la base de apoyo, la cual suele ser mucho más amplia que el electorado central.

ron ejercer la representación de los estratos socioeconómicos superiores y encauzar sus intereses a través de canales democráticos.<sup>5</sup>

Las contribuciones de estos partidos a la estabilidad democrática pueden resumirse en dos funciones: a) la defensa de los intereses de las clases socioeconómicas altas y b) el mantenimiento de las demandas de las clases más relegadas por fuera de la agenda política (Gibson, 1996, p. 24). En tanto movilizan la acción política de las élites socioeconómicas, utilizando canales legítimos en un contexto democrático, estos partidos contribuyen a preservar la capacidad de influencia de los sectores dominantes sobre los procesos políticos y a mantener un ambiente “seguro” para sus intereses. Esto lleva a suponer que, bajo determinadas condiciones, la defensa que los partidos conservadores hacen de las élites, genera un efecto positivo para la supervivencia del régimen democrático (al menos en sus aspectos formales).

**Cuadro 1.** Relación entre la fortaleza o debilidad de los partidos conservadores y su contribución a la estabilidad democrática



*Cuadro 1. Elaboración propia.*

5 Esto no significa que la existencia de partidos conservadores haya dado lugar a una democracia “mejor” o más representativa, sino formalmente más estable. Campillo Carrete (1997, p. 169) enfatiza la paradoja que conlleva la relación entre partidos conservadores fuertes y estabilidad democrática en algunos países de la región, puesto que “del control de las formas institucionales de competencia partidaria y de la integración de las masas al sistema por parte de las élites se desprende también una probable restricción o al menos un control de la participación de otros grupos en el sistema”.



Contrariamente, es probable que, en escenarios de partidos conservadores débiles o poco institucionalizados, las élites no encuentren incentivos suficientes para apoyar las políticas del partido. En estos casos, puede suceder que los líderes abandonen los esfuerzos de construcción partidaria cuando tengan la oportunidad de acceder de forma directa al poder estatal. Así, es posible describir escenarios en los que las élites, que conforman el electorado central de los partidos conservadores, logran acceder al proceso de decisión política a través de la conformación de coaliciones con otros partidos o de alianzas con sectores corporativos, tales como las fuerzas armadas.

Las alianzas entre las élites conservadoras y los militares han sido recurrentes en los procesos de intervencionismo militar en América Latina. Al respecto, Middlebrook señala que en aquellas circunstancias en las que los partidos conservadores

[...] han tenido bases organizacionales bien desarrolladas y han podido movilizar el apoyo electoral, grupos empresariales, terratenientes, y élites militares y religiosas conservadoras han tenido el potencial de impulsar sus preferencias políticas a través de medios electorales [...] Por el contrario, allí donde las fuerzas conservadoras no pueden presentarse a elecciones con la esperanza de ganar o formar parte de alguna coalición ganadora, su compromiso con el régimen democrático parece ser más débil. (Middlebrook, 2000, p. 4)

En síntesis, la idea principal que se deriva de aquí es que los estratos sociales privilegiados suelen demostrar menos disposición para preservar las instituciones de régimen, cuando carecen de un partido institucionalizado, nacionalmente organizado y electoralmente viable para canalizar sus intereses en el marco de un régimen democrático. En este contexto, aumentan las probabilidades de que respalden o propicien golpes de Estado, en alianza con el actor militar.

El elemento clave en la ecuación “partidos conservadores-estabilidad democrática” reside —según Gibson— en la existencia de sistemas de partidos competitivos previos a la ampliación de la participación política. El autor afirma que aquellos países que tuvieron partidos conservadores fuertes, con capacidad de “manejar” la expansión de la participación política de fines del siglo XIX, tendieron a experimentar periodos democráticos más extensos que aquellos que carecieron de una opción conservadora sólidamente organizada (Gibson, 1996, p. 30). Siguiendo esta línea

argumental, la ausencia o debilidad de partidos conservadores durante la política de masas fue un factor que contribuyó a determinar los bajos niveles de apego a las instituciones democráticas que luego demostró el conservadurismo en algunos países de la región.<sup>6</sup>

Como se desarrollará seguidamente, el sistema político argentino de fines del siglo XIX se caracterizó por la presencia de un movimiento conservador que no logró articularse como un partido capaz de estructurar los intereses de las élites a nivel nacional en un contexto de ampliación de la participación política. El sistema de partidos se diseñó en torno a una escisión regional, que se sustentó en la incompatibilidad de intereses entre los estratos socioeconómicos dominantes de Buenos Aires y aquellos del interior de las provincias (Botana, 1986). Estas divisiones regionales obstaculizaron la emergencia o perdurabilidad de un partido que, al momento de la ampliación de la participación política, consolidara los intereses de las élites dominantes a nivel nacional (sobre la experiencia del Partido Demócrata Progresista y la dificultad de construir un partido conservador fuerte, véase Malamud, 1995). A partir de allí, y durante todo el siglo XX, los intentos del conservadurismo por una construcción partidaria resultaron experiencias fallidas, que se circunscribieron al ámbito provincial.<sup>7</sup>

En el apartado que sigue se revisan los antecedentes históricos del sistema de partidos en la Argentina, con el fin de comprender su posterior configuración durante el siglo XX. La debilidad de los partidos conservadores al momento de la incorporación de nuevos sectores a la arena

- 
- 6 El caso argentino se diferencia de otros países latinoamericanos, como por ejemplo Colombia, que contaron con partidos conservadores organizados y electoralmente viables a nivel nacional con anterioridad a la expansión de la participación política. El legado histórico del conservadurismo y del sistema bipartidista en Colombia permitió garantizar la representación de los intereses de las élites en el contexto de un régimen democrático, sin recurrir a la vía del golpismo. Las fuerzas conservadoras no tuvieron la “necesidad” de propiciar o apoyar la instauración de regímenes militares durante el siglo XX, debido a que mantuvieron su influencia sobre los procesos políticos. Esto fue notable durante el Frente Nacional. Incluso el único gobierno militar que tuvo lugar en Colombia (1953-1957) adquirió características particulares que lo diferencian de los regímenes burocrático-autoritarios de la Argentina.
  - 7 En noviembre de 2015 resultó electo presidente Mauricio Macri, candidato del partido Propuesta Republicana (PRO). Por primera vez un partido conservador ganó las elecciones presidenciales en el país.

política, conjugado con unas fuerzas armadas con elevados niveles de autonomía política, coadyuvó a que los militares llevaran a cabo recurrentes golpes de Estado durante la segunda mitad del siglo XX con la colaboración de sectores conservadores que veían en tales intervenciones un medio para ganar influencia.

## **2. Antecedentes históricos: la configuración del sistema de partidos durante el régimen oligárquico (1880-1916)**

El sistema de partidos argentino del siglo XX se caracterizó por la ausencia de partidos conservadores organizados a nivel nacional que proveyeran un medio eficaz de representación a las élites. Una de las causas de este escenario reside en el legado histórico que dejó el sistema que se configuró durante el régimen oligárquico (1880-1916), anterior a la ampliación de la participación política, conocido como el régimen de la “generación del ‘80”. La élite gobernante del periodo oligárquico, no logró estructurar un sistema de partidos de proyección nacional (Botana, 1986, p. 11). Esta “debilidad” dificultó, a su vez, la consolidación de un partido conservador capaz de superar sus propios conflictos regionales y proyectarse a lo largo del siglo XX como un canal seguro de representación de las élites.

La organización política del “orden conservador” se basó en la hegemonía gubernamental de la oligarquía, lo que supuso un régimen político restrictivo, con un poder concentrado en un grupo reducido de actores que conformaba la clase gobernante y refractario a la ampliación del sistema de decisión política (Ansaldi, 2010, p. 146). Esta generación de políticos conservadores, consolidada en el Partido Autonomista Nacional (PAN), logró formular un conjunto de respuestas a tres problemas de cuya solución dependía la consolidación de la unidad política: la integridad territorial, la identidad nacional y la organización de un régimen político (Botana, 1986, p. 29). Sin embargo, no logró estructurar un sistema de competencia partidaria institucionalizado. Las decisiones de gobierno obedecían a mecanismos de control intraoligárquicos —manejo de la sucesión presidencial, nombramiento de los gobernadores provinciales, utilización del Senado como instrumento de control al servicio de las élites—, consistentes en “excluir a la oposición considerada peligrosa para el mantenimiento del régimen y ‘cooptar’ por el acuerdo a la oposición moderada, con la que se podía transar cargos y candidaturas” (Botana, 1986, p. 78).

La disparidad económica entre Buenos Aires y el resto del país desalentó la construcción de un sistema de partidos nacional que lograra una síntesis superadora de las diferentes visiones regionales. Mientras Buenos Aires, una ciudad-puerto abierta al exterior, alentaba un modelo agroexportador, el interior, con una realidad geográfica mucho más compleja, propugnaba una mirada orientada al mercado interno.

La ruptura del régimen oligárquico se produjo después del año 1890, en el que sucedió el levantamiento cívico-militar conocido como “Revolución del Parque” o “Revolución del ‘90”, donde convergieron fuerzas políticas de diferente signo con el objeto de lograr la caída del gobierno nacional.<sup>8</sup> Las demandas políticas que abogaban por una apertura del régimen y los reclamos surgidos como producto de la crisis económica, confluyeron en una coalición opositora al presidente Miguel Juárez Celman (1886-1890). Así las cosas, los representantes del orden conservador se encontraron frente a un fenómeno hasta entonces desconocido y cuyos efectos políticos aún eran difíciles de calcular. Se trataba de la movilización de sectores sociales provenientes mayoritariamente de las clases medias urbanas que, hasta al momento, se encontraban por fuera de la escena política.<sup>9</sup>

Los sucesos del noventa impugnaron la legitimidad del régimen, a partir de la discusión de los fundamentos mismos de la dominación. La cuestión se planteaba, pues, en términos de “régimen oligárquico o régimen democrático” (Ansaldi, 2010; Botana, 1986). Este estado de cosas desembocó en un proceso de reforma política cristalizado en la sanción en 1912 de una nueva ley electoral, que estableció el voto secreto y obli-

---

8 Producto de esta revolución fue la Unión Cívica Radical (UCR) bajo el liderazgo de Leandro N. Alem, en oposición a la Unión Cívica Nacional (UCN), conducida por Bartolomé Mitre. Paulatinamente, la UCR comenzó a ganar una influencia cada vez mayor como representante de las demandas de las clases medias y urbanas frente al régimen establecido.

9 Borón da cuenta de dos ciclos de movilización en la Argentina del siglo XX (2000, p. 155). El primero tuvo que ver con la incorporación de la clase media al juego político y con la importancia cada vez mayor de las clases urbanas. El ingreso a la vida política de estos segmentos sociales desarticuló a las fuerzas del orden conservador. El segundo refiere al ascenso de la clase trabajadora urbana y su ingreso en la arena política, fenómeno que proyectó al peronismo como el triunfador indiscutible de toda elección que se celebrara de allí hasta 1983.

gatorio para todos los varones argentinos mayores de dieciocho años. La Ley Sáenz Peña, como se la denominó, fue pensada por los conservadores defensores de la reforma como una manera de integrar al sistema político a la gran masa de oponentes que había logrado movilizar la UCR. Según creían, esto contribuiría a la formación de un partido político conservador de alcance nacional (Gibson, 1996, p. 49). Sin embargo, las divisiones regionales tuvieron un impacto negativo para el conservadurismo en las elecciones presidenciales de 1916. En los comicios, el radicalismo alcanzó la mayoría de votos en el Colegio Electoral de modo que Hipólito Yrigoyen, quien había participado de la Revolución del Parque, fue electo presidente.

Entre 1912 y 1930 los votos conservadores descendieron abruptamente en relación a los de la UCR, tanto en el caso de las elecciones presidenciales como el de la representación en el Congreso (Gibson, 1996). Hacia el segundo mandato de Yrigoyen (1928-1930), se hacía evidente que la ampliación de la participación política había contribuido a resaltar aún más la debilidad del sistema de partidos. La dificultad que encontró el PAN para sostener su proyecto tras las elecciones de 1916, sumado a las limitaciones organizacionales que el partido evidenciaba a nivel nacional, condicionaron la evolución del conservadurismo durante el siglo XX. Este legado histórico redundó en la debilidad que exhibieron los partidos dominantes para absorber las transformaciones que iban sucediendo en el electorado argentino, así como en la conformación de una arena que las élites entendían como precaria para la protección de sus intereses.

El 6 de septiembre de 1930 se produjo el primer golpe militar en la Argentina. Los sectores opositores a Yrigoyen coincidieron en la conveniencia de derrocar al gobierno constitucional. El golpe de Estado devolvió el control del aparato estatal a los conservadores, y la coalición que gobernó entre 1930 y 1943 se propuso retornar al *status quo* preexistente a la llegada del radicalismo al poder.

El periodo de trece años de restauración conservadora reflejó la incapacidad de las clases dominantes para resolver su crisis política en un marco democrático. La actitud adoptada por las élites en 1930 constituyó una salida antidemocrática para compensar la debilidad electoral de los partidos que debían representarlas. Pero, fundamentalmente, estos sucesos marcaron el inicio de un ciclo de recurrentes golpes de Estado a lo largo del siglo XX, en cuyo marco, las fuerzas armadas se proyectaron como protagonistas centrales del sistema político. En el transcurso de

este periodo, no fueron pocas las oportunidades en que las élites entablaron alianzas con las fuerzas armadas como un medio para impulsar sus preferencias políticas.

### **3. Los golpes de Estado de 1955 y 1966: fragmentación del conservadurismo y ascenso del liberalismo económico**

El 24 de febrero de 1946 el general Juan Domingo Perón fue electo presidente de los argentinos (sobre los orígenes del peronismo véase James, 1990; Murmis y Portantiero, 1971). Los nueve años que duró su gobierno supusieron un retroceso electoral del conservadurismo, pues hasta mediados de la década de 1940, los conservadores retenían el 30% del electorado (Quiroga, 1994). La fragmentación del movimiento conservador llevó a que gran parte de este se replegara en los pequeños partidos de provincia,<sup>10</sup> lo que favoreció la emergencia de una oposición fuerte liderada por la UCR, principal partido antiperonista del siglo XX. Esta realidad dejaba a los conservadores de cara a dos partidos de masas con estructura nacional —el peronismo y el radicalismo—, que, en diferente medida, habían logrado congrega a las clases populares y las clases medias.

En septiembre de 1955, las fuerzas armadas derrocaron a Perón<sup>11</sup> e instauraron lo que se dio a conocer como la “Revolución Libertadora”. El sistema político que se conformó a partir de allí permitió la emergencia de un modelo de relaciones entre los actores políticos y sociales y los militares, que alentó y legitimó la proyección de las fuerzas armadas sobre el sistema político (López, 1996). Dicho sistema se conformó sobre la base de la supresión del peronismo como actor político, lo que supuso su proscripción electoral a nivel nacional hasta el año 1973. Las fuerzas armadas asumieron el papel de garantes de exclusión del peronismo y de guardianes tutelares del régimen (Sain, 2010, p. 135).

---

10 Son algunos ejemplos el Partido Autonomista de Corrientes, el Partido Liberal de Corrientes, la Unión Provincial de Salta, el Partido Demócrata de Córdoba, el Partido Demócrata de Mendoza, el Partido Demócrata Liberal de San Luis y el Partido Demócrata Progresista de Santa Fe.

11 La impronta popular del proyecto político de Perón despertó fuertes resistencias al interior de las fuerzas armadas, principalmente en el arma de caballería del Ejército y en la Marina (cf. Potash, 1985).

El marco doctrinario que contribuyó a dotar de contenido al accionar principalmente del ejército se sustentó en la Doctrina de Seguridad Nacional (DSN). Esta comenzó a difundirse entre los militares argentinos a mediados de la década de 1950,<sup>12</sup> en reemplazo de la anterior Doctrina de Defensa Nacional, que caracterizó a las fuerzas armadas durante el peronismo. Los planteamientos más importantes de la DSN en la región, estuvieron dados por el alineamiento internacional y la subordinación estratégico-militar a los Estados Unidos, y por la institucionalización de misiones propias de la seguridad interior como función de las fuerzas armadas (Sain, 2000). El contexto internacional de fines de 1950 —y en particular la hegemonía de Washington a nivel continental— contribuyó a redefinir la concepción doctrinaria y el rol de las fuerzas armadas, estimulando su función tutelar sobre el sistema político.

En el plano interno, la estrategia de “contención del comunismo” propiciada por los Estados Unidos se tradujo en la adopción de la hipótesis del “conflicto de naturaleza ideológica”. Ello se materializó en la identificación del “enemigo interno”, que sirvió como justificación para demandar la intervención militar en el sistema político por parte de algunos sectores de las fuerzas armadas y de las élites conservadoras.

Los principios de la DSN fueron asumidos por casi todos los partidos políticos y sectores sociales opuestos al peronismo, de modo que la dirigencia civil legitimó la proyección autonómica de los militares sobre el escenario político (Sain, 2000). Para las clases dominantes, la intervención militar constituyó un medio indispensable para el cumplimiento de un objetivo que les resultaba fundamental: mantener al peronismo alejado de la vida política y transformar la estructura económica y social que este había producido.

Como se señaló anteriormente, durante los nueve años que transcurrieron entre la llegada de Perón al poder y el golpe de estado de 1955,

---

12 Algunos autores identifican como antecedente de la DSN al Plan de Conmoción Interior del Estado —“Plan Conintes”—, que fue aplicado durante la presidencia de Frondizi (1958-1962). En un texto del teniente coronel Nougues, integrante de la misión especial del Ejército Francés que dictó cursos en la Escuela Superior de Guerra en la década de 1950 en la Argentina, se reconoce que se había realizado una “importante obra técnica y práctica” en materia de “infraestructura antisubversiva”, entre la que se incluye la “ejecución de algunas operaciones de orden interno como el Plan Conintes” (como se citó en López, 2010, p. 259).

el conservadurismo perdió relevancia como fuerza política a nivel nacional.<sup>13</sup> En correspondencia con la división existente entre el interior y la provincia de Buenos Aires, durante este periodo el conservadurismo se dividió en dos orientaciones ideológicas: la “federalista” y la “liberal” (Gibson, 1996, p. 67). La corriente federalista provenía del interior del país, mientras que la liberal se hallaba vinculada a la burguesía porteña. Cabe señalar que en Buenos Aires hubo partidos conservadores liberales desde mediados de la década de 1950. Estos partidos conjugaban a sectores vinculados a los intereses agroexportadores y, a partir de 1970, a la economía financiera. Sin embargo, no alcanzaron relevancia electoral hasta después de 1983 (Bohoslavsky y Morresi, 2011, p. 33).

A excepción de algunos pocos intentos de construcción de alianzas provinciales con fines electorales,<sup>14</sup> en ambos espacios la influencia política se redujo a la posibilidad de acceder a las instituciones del Estado para garantizarse una situación de poder. En una tendencia que se profundizaría con el paso de los años, fueron los liderazgos personales antes que los partidos los que canalizaron la acción política. Esto se evidenció, fundamentalmente, en la acción de la burguesía porteña, que

se canalizó casi exclusivamente a través de contactos personales entre algunos de sus dirigentes políticos y cuadros profesionales con los partidos políticos mayoritarios (las dos fracciones en las que se partió el radicalismo después de 1956) o con altos mandos militares. (Bohoslavsky y Morresi, 2001, p. 32)

13 En las elecciones generales para presidente y vicepresidente que se llevaron a cabo el 11 de noviembre de 1951, la fórmula Perón-Quijano obtuvo el 62.5% de los votos, frente al candidato de la UCR que se quedó con el 31.8%. El Partido Demócrata alcanzó el 2.8% y el Partido Demócrata Progresista apenas consiguió el 0.03% (2.625 votos) (Ministerio del Interior de la República Argentina, 2008).

14 La Federación de Partidos del Centro (elección presidencial de 1958), la Unión del Pueblo Argentino (UDELP, elección de 1963) y Nueva Fuerza y Alianza Popular Federalista (elección de 1973) fueron algunos de los intentos más importantes de construcción de alianzas electorales por parte del conservadurismo entre 1955 y 1983. Dentro de las alianzas con base preeminentemente provincial, la más importante de ellas fue la Fuerza Federalista Popular (FUFEP). Esta confederación reunió a la mayoría de los partidos conservadores del interior del país y fue muy activa durante las décadas de 1970 y 1980. Al no contar con el apoyo de Buenos Aires, no logró posicionarse como una opción electoral de características nacionales.



La fragmentación del conservadurismo en fracciones territoriales dificultó la emergencia de un partido político conservador con presencia nacional capaz de responder a los desafíos que, desde sus intereses, planteaba la movilización política. Ante la incapacidad para generar un proyecto hegemónico, la dirigencia conservadora se volvía cada vez más dependiente del poder coercitivo del Estado. De alguna manera, la ocupación de cargos y los contactos personales permitían “retener el poder” y ejercer una “regulación” del proceso de movilización social.

El sector del conservadurismo identificado con el liberalismo económico estableció importantes alianzas con las fuerzas armadas. Compartían un diagnóstico común acerca de la naturaleza de la crisis argentina y de los medios que debían emplearse para el restablecimiento del orden (O'Donnell, 1982; Canelo, 2004). Los conservadores liberales se mostraron como un grupo de expertos, particularmente en cuestiones económicas, que conservaban contactos personales tanto con la élite social como con el mundo castrense.

A partir de 1955, los militares proveyeron a los dirigentes conservadores de un recurso político vital para obtener el acceso a las principales instituciones gubernamentales. Esta relación se profundizó a partir del golpe de Estado de 1966,<sup>15</sup> cuando el *lobby* y la constitución de alianzas con los uniformados se convirtieron en los mecanismos predilectos de la élite tecnocrática para ganar influencia en la definición de las políticas públicas.

El golpe de 1966 resultó de la convergencia de diversos componentes de las fuerzas armadas y sectores civiles. Si bien con importantes divergencias ideológicas entre sí, los consensos que reunió el golpe se relacionaban con la visión corporativa y organicista del Estado que sostenía Onganía. En esta impronta, la preocupación por el “orden interno” y la “salud del cuerpo social” ocupaban un lugar preponderante (Estatuto de la Revolución Argentina, 1966).

Los ejes centrales del gobierno militar de la “Revolución Argentina” pueden resumirse en los siguientes: a) suprimir las demandas políticas

---

15 El 28 de junio de 1966 se produjo el derrocamiento del presidente radical Arturo Illia, quien había sido electo en julio de 1963. El golpe fue encabezado por los titulares de las tres armas, quienes al día siguiente entregaron el poder al general Juan Carlos Onganía. La autodenominada “Revolución Argentina” se extendió hasta 1973, con las presidencias de facto de los generales Roberto Marcelo Levingston (1970-1971) y Alejandro Agustín Lanusse (1971-1973).

y sociales consideradas “excesivas” desde el punto de vista castrense; b) desarticular políticamente a los sectores populares y a las organizaciones sociales; y c) poner en práctica una serie de políticas orientadas a transformar profundamente la estructura social, económica, política y cultural de la sociedad argentina (Sain, 2010, p. 147). En este caso, se ponía en juego un objetivo mayor que el de los regímenes autoritarios precedentes: los militares abandonaban las “salidas tutelares indirectas”,<sup>16</sup> que habían caracterizado hasta el momento el ciclo de intervenciones militares, para hacerse cargo directamente del poder del Estado y así “modelar” una nueva matriz de país (Sain, 2010, p. 148). Las fuerzas armadas se mostraban, entonces, dispuestas a permanecer en el poder.

Los sectores conservadores avalaron la conversión de las fuerzas armadas en garantes y árbitros del sistema (López, 1994; Sain, 2000; Sain, 2010). El liberalismo conservador profundizó sus alianzas con el actor castrense y sus miembros se incorporaron en áreas clave de gobierno, especialmente en el Ministerio de Economía. Álvaro Alsogaray, Roberto Alemann, José Alfredo Martínez de Hoz y Adalbert Krieger Vasena, todos ellos ministros de economía entre 1958 y 1983, iniciaron su carrera política después de la “Revolución Libertadora”. La ocupación de estos cargos les ofreció una posición inmejorable para ganar influencia en la orientación de la política económica.

Los acuerdos entre los grupos socioeconómicos privilegiados —representados por los tecnócratas liberales— y las fuerzas armadas fueron un engranaje fundamental para el desarrollo del proyecto político y económico del régimen militar. Al carecer de un partido nacionalmente organizado y electoralmente viable para canalizar sus intereses en un marco democrático, esos estratos demostraron tener mayor interés en acceder de forma directa al gobierno que en preservar las instituciones del régimen. En cierto modo, fueron estos canales informales y alternativos a los provistos por los partidos los que permitieron a los conservadores acceder al proceso de decisión política.

En el apartado que sigue se exploran algunas dimensiones respecto de la conformación de la alianza cívico-militar que se gestó con golpe de Estado de 1976. Se pone especial atención en el rol que cumplieron

---

16 Durante la presidencia de Arturo Frondizi (electo en 1958 y derrocado en 1962) se sucedieron más de treinta “planteos” militares, lo que daba cuenta de la conservación del poder de veto de los militares sobre las iniciativas políticas.

algunos grupos del conservadurismo liberal como artífices del régimen autoritario.

#### **4. El “Proceso de Reorganización Nacional (PRN)” (1976-1983): protagonismo de la tecnocracia liberal**

El 24 de marzo de 1976 se produjo el último golpe cívico-militar de la historia argentina. Una junta integrada por los tres comandantes en jefe de las fuerzas armadas derrocó a María Estela Martínez de Perón<sup>17</sup> y asumió el gobierno imbuido de una voluntad fundacional y de reestructuración del orden vigente. Esta nueva intervención militar consagró en el poder a la convergencia entre el liberalismo económico y las fuerzas armadas (Quiroga, 1994). La estrategia de legitimación de la intervención castrense en el sistema político, permitió al actor militar posicionarse como “censor” del gobierno y de la sociedad (Cavarozzi, 1987), amparado en la auto-representación de las fuerzas armadas como último recurso ante el cual recurrir frente a la crisis de legitimidad del régimen.

La junta militar procuró legitimar la intervención castrense a través de la apelación a un “estado de necesidad”, basado en tres argumentos: el “vacío de poder”, el “caos económico y social” y el peligro de la “subversión terrorista” (Proclama de la Junta de Comandantes, como se citó en Quiroga, 1994, p. 58). Este discurso encontró un eco favorable en algunas organizaciones que reunían a los capitales concentrados, tales como la Sociedad Rural Argentina (SRA), la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) y la Asamblea Permanente de Entidades Empresarias (APEGE). El principal objetivo de la dictadura estuvo dado por el establecimiento de una nueva matriz social. A pesar de las divergencias que pesaban al interior de las fuerzas, los militares se propusieron sentar las bases de una sociedad estructurada sobre principios conservadores, lo que suponía una mayor autonomía para tomar decisiones de orden político y un fortalecimiento de su rol como “árbitro de las pujas políticas y sociales” (Sain, 2010, p. 60). Para ello, había que redefinir el papel del Estado.

---

17 Tras dieciocho años de exilio, Perón retornó al país en junio de 1973. En septiembre de ese año, fue electo por tercera vez presidente de la Argentina y su compañera de fórmula fue su esposa, María Estela Martínez, quien asumió la presidencia tras la muerte de Perón en julio de 1974.

Durante los años que duró el PRN, la corporativización y autonomía castrenses alcanzaron su máxima expresión. Los militares asumieron abiertamente la administración estatal, a través de una división equitativa de los cargos a nivel nacional y provincial entre las tres ramas de la fuerza. Esto les permitió ir extendiendo cada vez más su esfera de influencia sobre prerrogativas de orden político. En efecto, ejercieron el control sobre tres funciones decisivas de la “esfera política de influencia” (Pion-Berlin, 1996): el sistema judicial, la seguridad interna y la recolección de información de inteligencia. Estas áreas se convirtieron en instancias fundamentales del esquema represivo montado por el régimen militar. En una búsqueda por desarticular la base de sustento del peronismo, la dictadura dirigió la represión fundamentalmente a los sectores trabajadores politizados y al movimiento obrero organizado, (Sain, 2010, pp. 151-152). Los objetivos del régimen militar se sustentaron en dos pilares: por un lado, la definición de un sistema de exclusión política —que se sostuvo en base al aparato represivo—<sup>18</sup> y, por el otro, la puesta en práctica de un plan económico que cada vez más expulsaba del mercado a más sectores de la sociedad (Yannuzzi, 1996, p. 35). Para llevar adelante esta estrategia, contaron con el apoyo de un grupo de funcionarios civiles que ya tenían contactos personales bien aceitados con los militares. Estos se erigieron en los autores de las políticas más regresivas implementadas durante la dictadura (Heredia, 2013, p. 49).

La suspensión de la actividad partidaria tradicional propició la estructuración de una compleja red de influencias personales. Ante la ausencia de partidos conservadores significativos, diversos grupos de reunión y expresión de las ideas económicas liberales contribuyeron a estrechar sus vínculos con empresarios y militares. Además, el hecho de que las fuerzas armadas carecieran de cuadros propios, dio un canal seguro para acceder al poder político a los conservadores liberales. Si bien el régimen militar parecía prescindir de los partidos políticos, lo cierto es que recurrió a los miembros de algunas de estas organizaciones

---

18 La desarticulación del peronismo como partido de masas fue un claro objetivo del régimen. Las 62 Organizaciones Peronistas fueron prohibidas a principios de 1976. Esto se expresó en el rechazo y cuestionamiento hacia la actividad partidaria en general. En palabras del ministro del interior Harguindeguy, no había “necesidad de consultar a los partidos políticos; hay medios más idóneos para lograr la receptividad de los distintos sectores de opinión” (como se citó en Yannuzzi, 1996, p. 65).

para que ocuparan cargos de gobierno, que iban desde intendencias y gobernaciones hasta ministerios y representaciones diplomáticas en el exterior. Entre los miembros escogidos vale la pena mencionar a Oscar Camilión del Movimiento de Integración y Desarrollo (primer Embajador Argentino en Brasil y luego Ministro de Relaciones Exteriores); Héctor Hidalgo Solá del ala conservadora de la UCR (Embajador en Venezuela, luego desaparecido durante la dictadura); Francisco Moyano del Partido Demócrata de Mendoza (Embajador en Colombia); Américo Ghioldi del Partido Socialista (Embajador en Portugal); y Rafael Martínez Raymonda del Partido Demócrata Progresista (Embajador en Italia).

La orientación “federalista” del conservadurismo asumió una posición cercana al régimen militar. El día después del golpe, las principales confederaciones partidarias del interior del país (la Fuerza Federalista Popular, FUFPEO y el Movimiento de Línea Popular, MOLIPO) firmaron una declaración conjunta en apoyo al PRN (Gibson, 1996, p. 82). Estos “amigos del proceso” hicieron pública su adhesión al gobierno militar con el fin de mantener contactos con sus aliados dentro del régimen. Estos políticos conservadores se convirtieron en asiduos interlocutores del gobierno, pero fueron principalmente rechazados por el ala más “dura” de las fuerzas armadas.

A comienzos de 1978, Videla dio a conocer ante la opinión pública los puntos de acuerdo alcanzados entre las tres ramas de las fuerzas armadas. Entre ellos se incluía la consideración del “diálogo” como un “instrumento esencial del plan político”, para lo cual serían convocadas “las figuras más representativas del quehacer nacional” (Videla, como se citó en Canelo, 2008a, pp. 96-97). Las expectativas que se generaron en el arco conservador llevaron a que algunos dirigentes, fundamentalmente los de la FUFPEO, comenzaran a pensar en el desafío de crear una fuerza política conservadora de centro. La estrategia se sustentaba en la idea de que el llamado al diálogo con la sociedad, permitiría iniciar un proceso de transición hacia un orden civil, cuyo fin último sería el restablecimiento del sistema de partidos. En este proceso, el movimiento conservador federalista debería jugar un rol clave a juicio de sus líderes, sirviendo como base de un nuevo partido conservador capaz de movilizar el apoyo de las masas y sostener el legado del régimen militar (Gibson, 1996, p. 87). Este proyecto de construcción del partido permitiría dos objetivos: continuar con los lineamientos centrales del régimen militar y desterrar las políticas heredadas del peronismo.

Un caso que merece especial mención dentro del arco partidario es el del Movimiento de Integración y Desarrollo (MID). Este partido, que había sido fundado en 1963 por Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, aceptó abiertamente la intervención militar y luego del golpe de Estado publicó un documento en el que calificó a la dictadura como la “manifestación de la revolución nacional” (como se citó en Yannuzzi, 1996, p. 51). El MID, en tanto desprendimiento de la Unión Cívica Radical Intransigente, reunía a sectores cercanos al desarrollismo que tenían una concepción tecnocrática de la política. En un documento se afirmaba que “la decisión adoptada por las fuerzas armadas no solo era previsible”, sino también “indispensable”, puesto que “el desorden populista agravaba peligrosamente los factores estructurales de la crisis” (como se citó en Yannuzzi, 1996, p. 53).

Lo cierto es que la suspensión de la actividad partidaria permitió la conformación de una “actividad subterránea”, en cuyo marco comenzó a establecerse una especie de “diálogo individual” con algunos políticos (Yannuzzi, 1996, pp. 76, 79). Esta adopción de canales informales reflejaba el abandono de los esfuerzos de construcción partidaria —al margen de la suspensión de la actividad política que había determinado el régimen militar—. Las élites vieron en la “coincidencia” de intereses con las fuerzas armadas una oportunidad para acceder al proceso de decisión y así garantizar la representación de sus intereses a nivel nacional.

Para analizar la conformación de los gabinetes ministeriales durante el PRN, resulta útil introducir la diferenciación entre nacionalistas, liberales tradicionales y liberales tecnocráticos (Canelo, 2016). Las divisiones entre nacionalistas y liberales se remonta al siglo XIX. Se puede identificar a los nacionalistas con un perfil corporativista y militarista, defensores de la herencia hispánica y del establecimiento de una alianza entre la Iglesia y el Ejército y a los liberales como partidarios de una visión restringida de la democracia, identificados con la integración económica con el mundo occidental (Canelo, 2008b).

Los liberales tradicionales representaban a las clases agrarias dominantes, las cuales se habían diversificado hacia actividades industriales, financieras y comerciales (O'Donnell, 1997, p. 207). Estos hombres tenían prestigio en los segmentos más tradicionales de la sociedad y eran propietarios de poderosos medios de comunicación. Como representantes de esta corriente, se pueden mencionar a Juan Alemann, secretario de hacienda durante la gestión de Martínez de Hoz, y a Álvaro Alsogaray,

quien había sido funcionario de la “Revolución Libertadora” y luego ministro de economía de Frondizi (Canelo, 2008b).

Los liberales tecnocráticos ejercían una notable influencia en círculos privados, empresas o institutos de investigación, tales como la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), la Fundación Mediterránea y el Centro de Estudios Macroeconómicos de Argentina (CEMA). Seguían los postulados de economistas como Milton Friedman y Friedrich Hayek y fueron la puerta de entrada de las ideas de la Escuela de Chicago a la Argentina (véase Heredia, 2004; Muleiro, 2011).

Mientras los nacionalistas ocuparon puestos de carácter político —los Ministerios de Cultura y Educación, por ejemplo—, los liberales predominaron en los cargos más técnicos, particularmente en el Ministerio de Economía. Hacia finales de 1977 el equilibrio entre nacionalistas y liberales comenzó a debilitarse, debido a posiciones encontradas en torno a la definición de la política económica, y los primeros fueron perdiendo terreno en favor de los segundos dentro del gabinete.<sup>19</sup>

Como ya ha sido señalado, los conservadores liberales carecían de un partido significativo en términos electorales que los consolidara. Sin embargo, esta ausencia de plataformas políticas sólidas no implicó su exclusión del gobierno. O'Donnell señala que estas facciones

confluyeron sobre las fuerzas armadas, no solo para recordarles cuantas veces habían pronosticado estos males [en relación al diagnóstico que estos grupos hacían de la situación que atravesaba el país], sino también para argumentar que tenían en sus manos las recetas para extirparlos. (1997, p. 207)

José Alfredo Martínez de Hoz fue la persona elegida para implementar la reforma económica liberal del régimen militar. El “superministro” de economía, como se lo denominó por esos años, fue la personalidad

---

19 Los nacionalistas habían logrado consolidar una importante influencia al interior de las fuerzas armadas, en particular en aquellos generales con mayor poder de decisión sobre la fase más represiva del régimen (Carlos Guillermo Suárez Mason, Ramón Gerardo Díaz Bessone y Luciano Benjamín Menéndez, por ejemplo). A las ideas tradicionales del nacionalismo, caracterizadas por la “crítica al individualismo liberal” y a la “partidocracia” —en defensa de valores como la autoridad y el orden—, estos le adicionaban su entusiasmo por el industrialismo y la modernización económica (Canelo, 2008b, p. 75).

más influyente dentro del gobierno. Una de las mayores apuestas de Martínez de Hoz fue la de hacer converger en su discurso a las prescripciones económicas con la visión política de las fuerzas armadas. El reordenamiento de la economía se presentaba como la condición necesaria para la reorganización política: este fue el principal punto de acuerdo entre el liberalismo económico y las fuerzas armadas (Quiroga, 1994). Su plan de estabilización supuso, entre otras medidas, la liberalización de los precios y el congelamiento de los salarios. En el marco de un sistema altamente represivo, el proyecto político y el proyecto económico convergieron en el intento de “disciplinamiento” de la sociedad argentina y la dictadura articuló la redistribución del ingreso, en contra de los trabajadores, con un nuevo patrón de acumulación, que tuvo a la valorización financiera como elemento central de la reestructuración económica (Basualdo, 2013).

Durante los primeros años del “Proceso”, la élite tecnocrática que se había hecho cargo de los resortes de la economía gozó de la confianza de los militares. Sin embargo, cuando los efectos de la reforma financiera se volvieron intolerables sobre el mercado interno y la industria nacional, prácticamente todos los sectores socioeconómicos —empresarios industriales, productores agropecuarios y trabajadores asalariados— se opusieron a las medidas de libre mercado impulsadas por Martínez de Hoz (Schvarzer, 1987).

Incluso al interior de las fuerzas armadas y del propio elenco de gestión, la política económica fue motivo de contradicciones (Canelo, 2008a). Algunos documentos secretos, como las *Consideraciones sobre el proceso de institucionalización y el Movimiento de Opinión Nacional* del año 1977, advertían que era condición fundamental que el gobierno mejorara las condiciones sociales para lograr el apoyo de la ciudadanía, recuperando “la capacidad adquisitiva de los salarios, hoy deprimida a niveles críticos” (como se citó en Canelo, 2008a, p. 67). En efecto, los objetivos de la política económica no eran compatibles con los principios en los que se sustentaba el nacionalismo, que caracterizaba a buena parte del sector castrense. La desregulación del mercado financiero se contraponía a la producción nacional y al crecimiento industrial, elementos imprescindibles —desde el punto de vista de los militares “nacionalistas”— para el desarrollo de la nación. También las visiones partidarias del “achicamiento” estatal generaban un malestar profundo entre los que entendían que el Estado debía ser un promotor activo de la economía (Canelo, 2008b).



El aislamiento de la política económica y la inestabilidad al interior del propio régimen, alimentada por las tensiones entre la jerarquía militar, creaba cada vez mayores dificultades para mantener la gobernabilidad. Esto se hizo aún más evidente cuando la insurgencia armada —que hasta entonces había operado como un factor que garantizaba la unidad interna del régimen— había sido prácticamente disipada.<sup>20</sup> La crisis económica y el sostenimiento de la estrategia represiva a manos del Estado comenzaban a agotar la legitimidad del régimen. En este marco, los militares se vieron ante la oportunidad de anunciar la apertura de un diálogo con la sociedad. Las fuerzas armadas dispusieron la elaboración de diversos planes políticos con el objetivo de consensuar y presentar al resto de la sociedad una “Propuesta para la Unión Nacional” (Canelo, 2008a, p. 88).

La intención del régimen era reagrupar a las fuerzas políticas conservadoras, que se encontraban dispersas y fragmentadas, unificándolas detrás de la acción del gobierno (Quiroga, 1994, p. 386). La preocupación de los militares tenía que ver con la conformación de un partido oficial alejado del peronismo y el radicalismo, cuya base la conformaba la FUFEP, que estuviera en condiciones de heredar de las fuerzas armadas el control del poder. Sin embargo, el régimen no logró trascender sus fracturas internas y el diálogo con los partidos no prosperó. Paralelamente, se fue conformando una oposición política cada vez más abierta, producto de los efectos negativos sobre la situación económica y de los alcances de la represión ilegal.

Hacia 1980 resultaba evidente que la dictadura había perdido legitimidad y consenso, de forma que el aislamiento del régimen se hacía cada vez más notorio. Ante la presión de reconocer a los partidos políticos, los militares reinsertaron la propuesta de diálogo, en un contexto en el que parte de la dirigencia partidaria buscaba emprender las negociaciones para iniciar una transición. El 29 de marzo de 1981 asumió la presidencia de facto el general Roberto Viola, cuyo gobierno se extendería por solo nueve meses. La llegada de Viola generó expectativa entre los partidos políticos, puesto que, desde el plano discursivo, se había mostrado dispuesto al diálogo. Sin embargo, esto despertó recelos al interior de las

---

20 Ya en 1975 se les habían asignado a los militares algunas responsabilidades en la represión de la insurgencia armada. El Decreto N° 261 de 1975 dispuso que el Comando General del Ejército ejecutara “las operaciones militares necesarias” para “neutralizar y/o aniquilar el accionar de elementos subversivos” en la provincia de Tucumán.

fuerzas armadas y el surgimiento de expresiones opositoras por parte de los sectores más “duros”. Con el tiempo, estas fracturas terminaron por debilitar al nuevo presidente de facto.

En julio de 1981 nació la “Multipartidaria”, una coalición conformada por la Unión Cívica Radical, el Partido Justicialista, el Partido Intransigente, la Democracia Cristiana y el Movimiento de Integración y Desarrollo, que puso en agenda la necesidad de iniciar un proceso de redemocratización para el país. La reacción de Viola frente a la “Multipartidaria” fue moderada. Esta postura lo alejó aún más de los sectores más corporativistas, que consideraban a toda actividad política como una amenaza directa. La “línea dura” del “Proceso”, encabezada por el general Leopoldo Fortunato Galtieri, volcada al orden represivo y contraria a la transición hacia un gobierno civil, derrocó a Viola en diciembre de 1981.

El programa económico conducido por Roberto Alemann, primero, ministro de economía entre 1961 y 1962 y, luego, en diciembre de 1981 y junio de 1982, resultó aún más antipopular que el de su predecesor. Con el fin de disminuir los niveles de inflación, ordenó congelar todos los salarios del sector público. Los resultados del plan económico del gobierno de Galtieri terminaron por afectar aún más la legitimidad del régimen, a la vez que profundizaron las grietas al interior del sector militar. Las contradicciones internas reflejaron que la coalición cívico-militar que llevó a los militares al poder en 1976 y que condujo los asuntos públicos hasta 1983, distaba de ser una alianza homogénea. Los conflictos al interior del plantel de funcionarios en torno al plan económico, sumado a los resquemores que el programa liberal despertaba entre los militares nacionalistas, hicieron de la política económica el principal “tema de oposición” (Canelo, 2008b, p. 81) y “foco de conflicto interno” (Heredia, 2013, p. 55).

Ante la ausencia de consensos al interior del régimen y de objetivos claros que justificaran la intervención militar en el sistema político, Galtieri eligió la opción militar para dotar de un nuevo sentido unificador a los protagonistas del “Proceso”. El fracaso político, estratégico-militar y táctico que significó la derrota argentina contra el Reino Unido en la Guerra de Malvinas en junio de 1982 terminó por precipitar la caída del régimen. El cuadro de situación lo completaban los efectos de la crisis económica; la presión de los organismos de derechos humanos a causa de la represión ilegal y las desapariciones forzadas; y las fracturas al interior de la coalición gobernante. La crisis en que se encontraban las fuerzas armadas redujo considerablemente sus

márgenes de maniobra y la pretensión de encontrar una salida política autocontrolada se evaporó. A partir de 1983 se abriría un nuevo periodo en la historia de las relaciones civiles-militares en la Argentina, en el que los actores políticos asumirían un renovado protagonismo en el proceso de transición democrática.<sup>21</sup>

### Reflexiones finales

Este trabajo se propuso reflexionar sobre el intervencionismo militar en la Argentina a partir de un enfoque que privilegia la perspectiva de los actores sociales. Esto supone abordar no solo las motivaciones y valores internos del actor militar, sino también —y fundamentalmente— aquellos externos a la propia institución, que se vinculan con las condiciones en que se reproduce la acción política.

Partiendo de esta base, el artículo se concentró en un elemento particular del entramado de relaciones entre las fuerzas armadas y los grupos de la sociedad civil: el accionar de los partidos políticos de extracción conservadora. Para ello, se recurrió a un conjunto de aportes que establecen una estrecha relación entre el grado de institucionalización de los partidos conservadores durante la política de masas y la estabilidad del régimen democrático a lo largo del siglo XX.

Al respecto, se tomaron como punto de partida las contribuciones de Gibson, quien sostiene que el modo en que se estructura la representación política de las élites socioeconómicas tiene un efecto importante sobre la relevancia de las instituciones democráticas. La existencia de partidos conservadores institucionalizados y electoralmente viables con anterioridad a la ampliación de la participación política constituye, pues, un elemento clave para la consolidación y estabilidad de las democracias liberales.

En la primera parte del artículo se reseñaron algunos antecedentes históricos con el fin de indagar sobre la configuración del sistema de partidos durante el régimen oligárquico. La fragmentación regional durante el periodo de conformación del Estado nacional fue un factor que obstruyó la emergencia de un partido conservador electoralmente viable. El

---

21 En julio de 1982 el general Bignone reemplazó a Galtieri en la presidencia de la Nación. Los comicios para la elección del nuevo presidente se celebraron en octubre de 1983, obteniendo el triunfo el candidato de la UCR, Raúl Ricardo Alfonsín. Sobre el periodo de transición democrática, se recomienda consultar Fontana (1984).

régimen de “la generación del ‘80” no consiguió establecer las bases para la constitución de un sistema de partidos competitivo a nivel nacional. Esta situación dificultó, a su vez, la consolidación de un partido conservador fuerte que durante el siglo XX actuara como un canal institucional seguro de representación de las clases socioeconómicas dominantes. En 1930 los militares, con el apoyo de fuerzas conservadoras, llevaron a cabo el primer golpe de Estado en la Argentina, inaugurando un ciclo de repetidas intervenciones cívico-militares que se extendió hasta la recuperación democrática en 1983.

Ante la ausencia de un partido conservador con presencia nacional y con capacidad de centralizar el apoyo electoral, las élites pasaron a depender cada vez más del poder coercitivo del Estado para hacer frente a los desafíos que les planteaba la activación de los sectores populares. Esto fue particularmente notable a partir de 1955, cuando las fuerzas armadas asumieron el papel de garantes de exclusión del peronismo de la vida política. El caso del PRN permitió observar cómo, aún ante la debilidad de la organización en términos del partido, los sectores conservadores (sobre todo los liberales) cumplieron un rol preponderante en el juego político, a través de la conformación de alianzas personales con los uniformados.

Los quiebres del régimen democrático en la Argentina fueron producto de una convergencia entre sectores civiles y militares. La relación entre las fuerzas armadas y los sectores conservadores dio lugar a un “doble juego”. Por un lado, las clases dominantes fueron los aliados políticos fundamentales de las fuerzas armadas, a la vez que aportaron su asesoramiento para la definición de las decisiones políticas supliendo la ausencia de cuadros propios. Por el otro, los regímenes militares ofrecieron el canal que permitió a miembros de las élites socioeconómicas acceder al proceso de decisión política, una vez perimidos los partidos conservadores fuertes. A través de la ocupación de cargos de gestión y del asesoramiento en materias clave de gobierno, las dictaduras permitieron a los conservadores ganar influencia en el proceso de definición política.

Para resumir, los cambios de régimen político que se sucedieron en la Argentina implicaron la conjunción de dos factores. Por un lado, unas fuerzas armadas con elevados niveles de autonomía política (esfera política de influencia) y con capacidad de proyección sobre el sistema político. Por el otro, la debilidad de los partidos conservadores, que permitió a las élites establecer alianzas con sectores militares por fuera de los partidos. En la base de esta convergencia se encontraba un consenso respecto

de la necesidad de encarar una reestructuración de la matriz política, económica y social del país.

La dificultad del conservadurismo para conformar un partido de características nacionales, que representara los intereses de las élites a través de canales democráticos, contribuyó a que sus miembros identificaran en los golpes de Estado una oportunidad para imponer políticas acordes a sus intereses. En consecuencia, en paralelo a la pretensión del actor militar de proyectarse sobre el sistema político, primó la incapacidad por parte de las clases dominantes para actuar en el marco de las instituciones democráticas frente a las transformaciones políticas y sociales que iban teniendo lugar. La motivación que compartieron ambas partes fue la de llevar a cabo una reestructuración radical de la sociedad argentina.



### Reconocimientos

El contenido de este artículo se desprende de la tesis de elaboración en curso para la obtención del título de Magíster en Defensa Nacional (UNDEF, Argentina). Agradezco a mi Director de tesis, Mg. Luciano Anzelini, por sus valiosos aportes para la elaboración de este trabajo.



### María Elina Zacarías Di Tullio

Licenciada en Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires - UBA. Maestranda en Defensa Nacional de la Universidad de la Defensa Nacional - UNDEF. Es investigadora en formación del proyecto “La modernización del Sistema de Defensa en la Argentina: del control civil de las Fuerzas Armadas al gobierno político del sector. Una mirada sobre el planeamiento estratégico desde la recuperación de la democracia (1983-2015)”, de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Director: Mg. Luciano Anzelini).

### Referencias

- Ansaldi, W. (2010). Partidos, corporaciones e insurrecciones en el sistema político argentino (1880-1930). En O. Moreno (Coord.), *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas. Debates históricos en el marco del bicentenario (1810-2010)* (pp. 145-153). Buenos Aires: Ministerio de Defensa.

- Basualdo, E. (2013). El legado dictatorial. El nuevo patrón de acumulación de capital, la desindustrialización y el ocaso de los trabajadores. En H. Verbitsky y J. P. Bohoslavsky (Eds.), *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura* (pp. 81-100). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Bohoslavsky, E. y Morresi, S. (2011). Las derechas argentinas en el siglo XX: ensayo sobre su vínculo con la democracia. *Iberoamérica global*, 4(2), 17-48.
- Borón, A. (2000). Ruling without a Party: Argentina Dominant Classes in the Twentieth Century. En K. Middlebrook (Ed.), *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America* (pp. 139-163). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Botana, N. (1986). *El orden conservador. La política argentina entre 1880 y 1916*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Campillo Carrete, B. (1997). Reseña del libro de E. Gibson. Class and Conservative Parties. Argentina in Comparative Perspective. *Foro Internacional*, 37(1), 163-169.
- Canelo, P. (2004). La política contra la economía: Los elencos militares frente al programa económico de Martínez de Hoz durante el Proceso de Reorganización Nacional (1976-1981). En A. Pucciarelli (Coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura* (pp. 219-312). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Canelo, P. (2008a). *El Proceso en su laberinto. La interna militar de Videla a Bignone*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Canelo, P. (2008b). Las 'dos almas' del Proceso. Nacionalistas y liberales durante la última dictadura militar argentina (1976-1981). *Páginas, revista digital de la Escuela de Historia*, 1(1), pp. 69-85.
- Canelo, P. (2016). La militarización del Estado durante la última dictadura militar argentina. Un estudio de los gabinetes del Poder Ejecutivo Nacional entre 1976 y 1983. *Historia Crítica*, (62), pp. 57-75.
- Cavarozzi, M. (1987). *Autoritarismo y democracia (1955-1983)*. Buenos Aires: Grupo Editor de América Latina.
- Di Tella, T. (1971/1972). La búsqueda de la fórmula política argentina. *Desarrollo Económico*, 1(42/44), 317-325.
- Estatuto de la Revolución Argentina. (08 de julio de 1966). *Boletín Oficial*
- Fontana, A. (1984). *Fuerzas Armadas, partidos políticos y transición a la democracia en Argentina, 1981-1982*. Recuperado de <https://kellogg.nd.edu/publications/workingpapers/WPS/028.pdf>
- Gibson, E. (1996). *Class and Conservative Parties. Argentina in Comparative Perspective*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Heredia, M. (2004). El Proceso como bisagra. Emergencia y consolidación del liberalismo tecnocrático en la Argentina. En A. Pucciarelli (Comp.),

- Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar* (pp. 313-382). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Heredia, M. (2013). Ideas económicas y poder durante la dictadura. En H. Verbitsky y J. P. Bohoslavsky (Eds.), *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura* (pp. 47-63). Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- James, D. (1990). *Resistencia e integración. El peronismo y la clase trabajadora argentina 1946-1976*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- López, E. (1994). *Ni la ceniza ni la gloria. Actores, sistema político y cuestión militar en los años de Alfonsín*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, E. (1996). Argentina 1991: Las nuevas oportunidades para el control civil. En E. López y D. Pion-Berlin. *Democracia y cuestión militar* (pp. 147-202). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- López, E. (2010). La introducción de la Doctrina de Seguridad Nacional en el Ejército Argentino. En O. Moreno (Coord). *La construcción de la Nación Argentina. El rol de las Fuerzas Armadas. Debates históricos en el marco del bicentenario (1810-2010)* (pp. 253-260). Buenos Aires: Ministerio de Defensa de la República Argentina.
- Mainwaring, S. (1999). *Rethinking Party Systems in the Third Wave of Democratization: The Case of Brazil*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, S. y Scully, T. (1995). La institucionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Revista de Ciencia Política* 22(1-2), pp. 63-101.
- Malamud, C. (1995). El Partido Demócrata Progresista: un intento fallido de construir un partido nacional liberal-conservador. *Desarrollo Económico*, 35(138), pp. 289-308.
- Middlebrook, K. (2000). Introduction. Conservative Parties, Elite Representation and Democracy in Latin America. En *Conservative Parties, the Right and Democracy in Latin America* (pp. 1-52). Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Ministerio del Interior de la República Argentina. (2008). *Historia electoral argentina (1912-2007)*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Muleiro, V. (2011). *1976 El golpe civil. Una historia del mal en la Argentina*. Buenos Aires: Planeta.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (1971). *Estudio sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Nun, J. (1966). América Latina: la crisis hegemónica y el golpe militar. *Desarrollo Económico*, 6(22-23), 355-415.
- O'Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático autoritario 1966-1973*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- O'Donnell, G. (1997). Las fuerzas armadas y el Estado autoritario del Cono Sur de América Latina. En N. Lechner (Ed.), *Estado y política en América Latina* (pp. 199-235). México, D.F.: Siglo XXI Editores.

- O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1986). *Transitions from the Authoritarian Rule. Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Pion-Berlin, D. (1996). Autonomía militar y democracias emergentes en América del Sur. En E. López y D. Pion-Berlin, *Democracia y cuestión militar* (pp. 11-50). Bernal: Universidad Nacional de Quilmes.
- Portantiero, J. C. (1977). Economía y política en la crisis argentina: 1958-1973. *Revista Mexicana de Sociología*, 39(2), 531-565.
- Potash, R. (1985). *El Ejército y la política en la Argentina. 1962-1973*. [2 volúmenes]. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Presidencia de la Nación Argentina. Decreto Reservado que ordena al Ejército procede a ejecutar operaciones antisubversivas en la provincia de Tucumán [Decreto 261 de 1975]. Recuperado de: [http://www.jus.gob.ar/media/1129178/41-anm-documentos\\_del\\_estado\\_terrorista.pdf](http://www.jus.gob.ar/media/1129178/41-anm-documentos_del_estado_terrorista.pdf)
- Pucciarelli, A. (2004). Introducción y La patria contratista. El nuevo discurso liberal de la dictadura militar encubre una vieja práctica corporativa. En A. Pucciarelli (Coord.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura militar*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Quiroga, H. (1994). *El tiempo del "Proceso". Conflictos y coincidencias entre políticos y militares 1976-1983*. Buenos Aires: Fundación Ross.
- Schvarzer, J. (1987). *La política económica de Martínez de Hoz*. Buenos Aires: Hyspamérica.
- Sain, M. (2000). *Defensa Nacional y relaciones cívico militares en la Argentina: del modelo peronista a la nueva democracia*. Ponencia presentada en Latin American Studies Association XXII International Congress, Miami, USA.
- Sain, M. (2010). *Los votos y las botas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Sidicaro, R. (2004). Coaliciones golpistas y dictaduras militares: el "Proceso" en perspectiva comparada. En A. Pucciarelli (Comp.), *Empresarios, tecnócratas y militares. La trama corporativa de la última dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Verbitsky, H. y Bohoslavsky, J. P. (2013). *Cuentas pendientes. Los cómplices económicos de la dictadura*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores.
- Vezzetti, H. (2002). *Pasado y presente. Guerra, dictadura y sociedad en la Argentina*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Yannuzzi, M. (1996). *Política y dictadura. Los Partidos Políticos y el "Proceso de Reorganización Nacional" 1976-1982*. Rosario: Fundación Ross.



## ***Recensiones***



**Fischer, F. (2009). *Democracy and Expertise: Reorienting Policy Inquiry*. Oxford: Oxford University Press, 352 pp.**

**Natalia Sáenz Rengifo<sup>1</sup>**

DOI: <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.63722>

**Sin duda alguna, el libro *Democracy and Expertise*** de Frank Fischer supone una contribución relevante para el análisis de las políticas públicas, pues como sostiene Fischer en la introducción a su obra: “el libro explora el rol de la experticia política en la sociedad democrática” (p. 1). En efecto, aunque en el libro Fischer aborda la relación existente entre expertos, políticos y ciudadanos, su preocupación está en develar, a partir de esta relación, la manera en la que la elaboración e implementación de las políticas se constituye en un ejercicio democrático que posibilita la participación de otros actores, en un momento en el que se le atribuye el éxito o el fracaso de una política pública al conocimiento del analista.

Sobre este último punto, Fischer encuentra una dificultad en que los procesos de deliberación que permiten la participación de los ciudadanos en la toma de decisiones, recaen en la confianza que se le atribuye al conocimiento del experto. Como respuesta, Fischer plantea que es necesario, por un lado, “reestructurar” las prácticas de los expertos de manera que los ciudadanos comprendan cómo las políticas públicas afectan su vida, y por otro lado, fomentar el desarrollo de espacios de deliberación en el que los ciudadanos participen.

De hecho, partiendo del supuesto de que los asuntos políticos se desenvuelven en escenarios de complejidad social y técnica, para Fischer es trascendental que los ciudadanos adquieran conocimientos, sobre todo si buscan participar en espacios de deliberación política. En este sentido, para Fischer es indispensable superar la concepción tradicional del experto —desde la que se considera que el éxito o el fracaso de una política pública obedece a su conocimiento—, y, en consecuencia, concebir como posible la coexistencia entre expertos y ciudadanos, en la medida en que la experticia y el conocimiento facilitan la inclusión de los ciudadanos en la democracia participativa.

La relación entre expertos, políticos y ciudadanos se encuentra mediada por el conocimiento del experto, ya que este contribuye a que los

---

<sup>1</sup> Estudiante de la Maestría en Políticas Públicas en la Universidad Nacional de Colombia. Correo electrónico: [nasaenzre@unal.edu.co](mailto:nasaenzre@unal.edu.co)

ciudadanos aprendan de los temas de interés, e incentiva su participación en la deliberación. Con base en esta idea, Fischer ejemplifica en su libro la forma en la que, desde una noción alternativa de experticia, impulsa la generación de espacios de deliberación bajo prácticas y esquemas de gobernanza, apelando a las posturas teóricas de autores como Dewey, Majone, Collins y Evans, y a la observación de políticas, programas y acciones ciudadanas.

En otras palabras, la obra de Fischer constituye un intento por superar las diferencias irreconciliables que Dewey observaba entre expertos y ciudadanos, de ahí que Fischer proponga modelos de deliberación que permitan superar esas diferencias. En aras de cumplir con este objetivo, Fischer divide su obra en tres partes: 1) Experticia política y participación ciudadana en la esfera pública; 2) Situando lo técnico en lo social: Implicaciones para la deliberación política; y 3) Epistémicas de política para el empoderamiento de la deliberación.

En la primera parte, Fischer examina los cambios suscitados en la concepción del rol del experto, y encuentra que recientemente se ha generado desconfianza en su labor, pues la experticia no siempre ha coadyuvado de manera efectiva a la solución de los problemas públicos. Lo relevante de este apartado es que Fischer manifiesta la urgencia de repensar el papel del experto, dado que este propicia el desarrollo de una democracia participativa de carácter deliberativo, en tanto apoya los procesos de aprendizaje e inclusión de la ciudadanía.

Por otro lado, la segunda parte del libro provee un abordaje más amplio sobre la discusión teórica y normativa que plantea la disociación entre expertos y ciudadanos, teniendo en consideración elementos como la relación existente entre el conocimiento científico, propio de las comunidades de expertos, y las perspectivas locales de la ciudadanía; las contribuciones de la investigación científica en la toma de decisiones; el aprendizaje en la ciudadanía; y la construcción de los espacios discursivos. Adicionalmente, Fischer observa dos dificultades: primero, los ciudadanos no cuentan con suficientes conocimientos para tomar decisiones políticas que incidan en su vida de manera positiva; y segundo, la confianza hacia el experto se ha visto cada vez más reducida en tanto las soluciones propuestas no siempre resuelven los problemas. A partir de estas contrariedades, Fischer reflexiona sobre el papel (crucial) que asumen los profesionales en la deliberación toda vez que, como mediadores y facilitadores, comunican los problemas públicos a los ciudadanos, es-

tablecen soluciones a los mismos y permiten el aprendizaje de asuntos concernientes a la ciudadanía.

Por último, el tercer apartado ofrece una explicación más elaborada sobre las circunstancias, y los elementos conceptuales que determinan el empoderamiento de los ciudadanos en las toma de decisiones. Así las cosas, en primer lugar, se presenta un abordaje teórico de los enfoques alternativos —a la argumentación racional— como la narrativa, la emocionalidad y el *storytelling*, que se constituyen en recursos útiles al momento de traducir y comunicar los argumentos sobre los que un asunto de interés (público o de un pequeño grupo) se incluye en la agenda pública; mientras que en la segunda parte, Fischer establece el modelo de la gobernanza descentralizada como el marco normativo sobre el que debe generarse el empoderamiento de los ciudadanos.

Como es posible observar, definitivamente *Democracy and Expertise* plantea una reflexión desde la cual las contribuciones de los ciudadanos son vistas como algo valioso para el análisis de las políticas. Si bien en su obra, Fischer reconoce que tanto expertos, como ciudadanos y políticos se equivocan en la formulación de soluciones ante los problemas, la obra de Fischer no se dirige a solventar esta contrariedad, sino más bien a observar cómo los enfoques racionales han influido y condicionado (limitado) en cierta medida la participación de los ciudadanos en la deliberación política, y, consecuentemente, en la elaboración de las políticas, aclarando que esta limitación obedece al predominio de una visión tradicional de experticia, que Fischer busca modificar a través de su obra. De igual modo, es meritoria la explicación argumentativa bajo la cual Fischer vislumbra cómo el nuevo rol de la experticia favorece la participación de los ciudadanos. Sin embargo, resulta inconveniente que su explicación no sea suficiente para esclarecer un proceso —constituido por un paso a paso— en el que se mencione bajo qué procedimientos podría realmente efectuarse la inclusión de los ciudadanos en la toma de decisiones.



**Uribe, M. (2013). *La Nación Vetada. Estado, desarrollo y guerra civil en Colombia*. Bogotá, D.C: Universidad Externado de Colombia, 343 pp.**

**Juan Carlos Villamizar<sup>1</sup>**

DOI: <https://doi.org/10.13446/cp.v12n23.63723>

**El libro plantea una tesis sugestiva** que será objeto de discusión en la futura historiografía acerca del proceso político colombiano en la segunda mitad del siglo XX: la explicación de las causas de la persistencia de la guerra civil en Colombia por cerca de sesenta años. Uribe explica cómo la sociedad colombiana ha mantenido una guerra civil prolongada desde 1964, la cual se ha configurado por la coexistencia del veto de las élites a la Nación, un estilo de desarrollo concentrador de la riqueza con sesgo anti-campesino y una adopción irrestricta de las élites a la política norteamericana. Los anteriores elementos se retroalimentan mutuamente generando una ruta, en la cual, la guerra civil es la marca distintiva.

La metodología de construcción del argumento es ecléctica: el institucionalismo histórico, por el uso que hace de la historia para explicar, y, en particular, los mecanismos que Uribe llama la coyuntura crítica y la dependencia de la trayectoria. El primero, es un recurso que como el pecado original plantea que los bombardeos a las zonas de Marquetalia, Rio Chiquito, El Pato y Guayabero inauguraron un proceso de enemistad política entre las élites y los demás miembros de la comunidad política colombiana. Ese momento, dio origen al segundo recurso, una secuencia de eventos en el proceso político que muestran la continuidad de la guerra civil. La economía política del desarrollo es el segundo enfoque para considerar las dimensiones políticas del paisaje económico. El tercer recurso, es la historia comparada. Este permite a Uribe poner en tensión las hipótesis acerca de la situación colombiana, e incluso invertir argumentos que, en la historiografía económica de Colombia, han hecho carrera, como el que se refiere a Colombia como un país económicamente estable por décadas, con una posición privilegiada para la inversión y los negocios y la presencia de capitales extranjeros en el país. La evidencia

---

1 Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia, Master en Historia y Economista de la misma institución. Administrador público de la Escuela Superior de Administración Pública. Correo electrónico: jcvillamizar@yahoo.com.

comparada con América Latina le permite concluir a Uribe que Colombia tiene un desarrollo económico mediocre.

El cuarto recurso es la noción de bloque en el poder, con la cual, identifica a

[G]rupos que triunfan en diferentes arenas de dominación y oposición. Las coaliciones de compromiso, los pactos de reparto, capturan partes del Estado sin que alguna de sus fracciones logre asumir la tarea gramsciana de construir la comunidad política y modificar el *statu quo*. (p. 159)

Un último elemento, muy caro para la historia pero posible en la ciencia política, es el uso que hace Uribe de los argumentos contra-factuales. El principal de ellos, es que la guerra civil prolongada no se hubiera dado, si hubiese ocurrido la estación populista en Colombia.

El intento de interpretación en la Nación Vetada, nos recuerda las *Grandes estructuras, procesos amplios, comparaciones enormes* de Tilly (1991), en ese sentido, cuenta que el siglo XX colombiano tuvo dos grandes guerras: La Violencia (1946-1964) y la iniciada en 1964, que se mantiene y se resiste a terminar en 2013. Así pues, se plantea la pregunta por la persistencia de esta: ¿por qué la guerra civil es recurrente?, o ¿cuál es el orden que ha estructurado la elite gobernante? La respuesta de Uribe, es que después de esa primera coyuntura crítica, como los bombardeos de 1964, vino otra que reforzó la trayectoria de la enemistad política: el Pacto de Chicoral, que las élites sellaron para terminar de ahogar la reforma agraria de 1968. El primero evento respondía a la lógica de la Guerra Fría y el compromiso de las elites colombianas con los Estados Unidos para reprimir el comunismo internacional; el segundo, mostró la resistencia de las elites rurales para redistribuir la tierra, como expresión de un modelo económico caracterizado por la obtención de rentas. En este punto, el libro está lleno de argumentos que demuestran cómo el estilo de desarrollo imperante, es expulsor de la mano de obra campesina, convirtiéndola en un gran ejército de reserva Dice Uribe:

El despojo del campesino ha sido la condición para la obtención de mano de obra barata. Hacer de un factor abundante, la tierra, un factor artificialmente escaso, ha generado el excedente de población que funciona como garantía de una baja remuneración al trabajo. (p. 261)

La permanencia de la guerra es el producto de la imposibilidad de las elites para construir una sociedad con un Estado unificado. No hay un proyecto político, liberal, conservador o socialista que intente con-



tener al Leviatán del Estado, sencillamente se trata de una sociedad y un Estado fragmentados, los cuales, “configuran una estructura de dominación que ofrece condiciones propicias para la estabilidad social y política” (p. 156). En esas condiciones, no hay espacio para la distribución o para los proyectos de consolidación de una sociedad fuerte y democrática, en estos casos, las elites actúan como “arenas de acomodación”. Son elites que desarrollan la capacidad para repartirse la política económica, la justicia, los negocios, entre otros, y donde cada cual administra “lo suyo”, su porción de poder. De aquí surge un equilibrio asociado al poder de veto que un grupo ejerce sobre el otro, dependiendo del alcance y el nivel de la captura del Estado. Eso se ha reflejado, en la arremetida constante a la reforma agraria y en la baja tributación rural. El pacto de reparto de Estado sin redistribución, trajo en compensación una guerra permanente. Eso lleva a Uribe a señalar que el periodo de La Violencia, que ha sido historiado como una guerra ideológica entre liberales y conservadores, es en su lugar, un proceso de expulsión del campesinado y concentración de la tierra (Uribe, 2013, p. 267).

Entre las novedades que contiene la obra, está la comparación histórica con la realidad de los demás países de la región latinoamericana, específicamente, con situaciones particulares de ellos: compara la capacidad tributaria, el gasto público, el crecimiento económico, y lo más importante, los momentos populistas. Es un texto que rompe con la tradición de vernos a nosotros mismos como los únicos, para ingresar nuestros problemas sociales y políticos en el mundo de América Latina. Para el conocimiento de los colombianos, Uribe nos ofrece la idea que Argentina, Brasil, México, Guatemala, Perú, tuvieron momentos populistas que transformaron la estructura de tales sociedades, sobre la base de crear clases medias fuertes, consumidoras y con menos desigualdad en el ingreso.

Por el contrario, Colombia es el modelo del Estado latinoamericano fallido con crecimiento mediocre. El autor opta entonces por colocar al populismo como la convergencia de tres factores: la necesidad de construir comunidades políticas nacionales, generar condiciones para el impulso a la acumulación de capital y la urgencia de canalizar el descontento social. Los gobernantes que optaron por la vía populista entendían la necesidad de superar la desigualdad social e integrar el pueblo a la Nación. Hasta aquí, la Nación Vetada revela una ruta trágica para Colombia, con unas élites cómodas, en cierto modo, con la situación existente donde los grandes perdedores son los ciudadanos y la posibilidad de la cons-

trucción de una Nación con identidad y un proceso político moderno. Lo más importante aquí, es el rescate de la explicación estructural, de largo plazo y Colombia como parte de la región latinoamericana.

Veamos ahora, algunos temas que no son afortunados en el libro, que, aunque no le quitan profundidad, rebajan el brillo y la erudición que el autor muestra desde el inicio. A pesar de que Uribe opta por la estación populista como vía contrafactual para evitar la guerra civil colombiana y “cree” con sinceridad en la posibilidad del populismo, su presentación no lleva la idea populista hasta sus máximas consecuencias conceptuales. Así, sostiene que “el status teórico del populismo no es claro y se trata de un concepto evasivo”, visión que lo lleva a la afirmación según la cual, el Gobierno de Álvaro Uribe Vélez (2002-2010) fue un populismo de derecha. Se trata de un problema conceptual. Una mirada más comprensiva del populismo la ofrece Ernesto Laclau en *La razón populista* (2005), en la cual, hay un intento de generar un status dentro de la ciencia política al fenómeno del populismo. Puede leerse en Laclau que el líder populista es un receptor de las demandas del pueblo y el pueblo se convierte en actor político de primer orden a través de ese líder. Una exploración por esa vía, le daría pistas al autor, ya no desde el “pactismo” de las élites, sino desde la acción política del pueblo.

La introducción de lo que Uribe llama la “peculiar topografía” de Colombia, es una sección desafortunada. Es entendible que se quiera explicar el hecho de que hemos llegado a la situación en la que estamos, de guerra civil prolongada, acudiendo a la geografía, pero las consecuencias que deriva el autor son del tamaño de: “la geografía [...] resultó siendo la principal aliada de un bloque social dominante” (p. 233). Los argumentos son verdaderos, pero remiten a una situación, según la cual, los colombianos estamos aún en un estado de “naturaleza”. Probablemente, el problema es mejor plantearlo desde el cambio técnico, de la forma en la que las élites y la sociedad colombiana en general (incluidos los grupos armados), argumentan desde la tradición, desde la teología y en el mejor de los casos desde la ideología. La razón ilustrada, en sí misma no hace mejor a una sociedad, pero si le evita andar perdida en un mar de intereses particulares, desgastantes e inútiles.

Una de las cadenas causales citadas como parte de la hipótesis principal del libro, referida a la adscripción de las élites a la agenda estadounidense, pareciera que solo sirve para explicar la primera coyuntura crítica en el bombardeo de 1964, luego desaparece de la escena. Tal vez en una segunda edición, el autor pueda mostrar la presencia permanente de los

Estados Unidos en la formulación de la política económica y en otros eventos que fueron significativos en la historia política del periodo trabajado en la Nación Vetada.

No obstante las objeciones presentadas por Mauricio en este libro de gran magnitud, deben ser leídas para desmitificar las versiones que las élites han creado para seguir gobernando como lo han hecho hasta ahora con ilusiones como, “el país con mayor estabilidad”, “la democracia más estable de América”, “la Atenas suramericana”, que esconden el tradicionalismo, la falta de compromiso de las elites con la Nación, la oposición cerrada a la apertura política y a la reforma agraria, los pactos de amigos políticos y el uso de la guerra como forma de hacer política.

### Referencias

- Laclau, E. (2005). *La Razón Populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Tilly, C. (1991). *Grandes Estructuras, Procesos Amplios, Comparaciones Enormes*. Madrid: Alianza Editorial.



## Normas para autores y autoras

La revista *Ciencia Política* es una publicación semestral que recibe de manera permanente artículos inéditos relevantes en las áreas de la Ciencia Política. Para postular un artículo a la revista se deben tener en cuenta los siguientes criterios:

### Criterios formales

El documento debe presentarse en formato Word y la extensión no debe superar 12.000 palabras, debe estar fuente Times New Roman, tamaño 12 alineado a la izquierda. En la primera página debe consignarse el título de artículo en español (o idioma original) y en inglés, nombres completos de los autores del texto, filiación institucional más reciente, correo electrónico (preferiblemente institucional), resumen que no supere 150 palabras, *abstract* de la misma extensión, palabras clave y *keywords* (máximo 7).

**\*\*** Recomendamos que las palabras claves no estén incluidas en el título del artículo y que hagan parte del Tesoro de la Unesco.

Las notas al pie página deben reducirse al mínimo: sólo se usan en el caso de complementar información, explicar brevemente una idea o comentar una idea al margen.

Es fundamental que todas las referencias bibliográficas estén en el cuerpo del texto y consignadas en la lista bibliográfica final de acuerdo con el sistema de citación *American Psychological Association* (APA) sexta edición. En lo que sigue, daremos ejemplos de las citas más comúnmente empleadas, para información adicional debe consultarse el Manual de citación mencionado.

### Criterios de citación

#### Citas en el cuerpo del texto

Seguimos el sistema de citación parentético de Autor-Año del manual APA. Las citas nunca deben estar en los pies de páginas, así sean referencias indirectas, y deben ubicarse convenientemente.

Cuando las citas superan las 40 palabras, se separan en un párrafo aparte, se pone una sangría de 1 pulgada y se reduce un punto el tamaño de la letra. En estas citas no se usan comillas y no se ponen en cursivas, a menos que la cita esté en otro idioma. La puntuación original de la cita se ubica antes del paréntesis.

Ejemplo:

Inversamente si los judíos mismos deben devenir-judío, las mujeres devenir-mujeres, los niños devenir-niños, los negros devenir-negro, es en la medida donde sólo la minoría puede ser de *médium activo* para el devenir, pero en condiciones tales que ella cesa a su vez de ser un conjunto definible en relación con la mayoría. (Deleuze y Guattari, 1980, p. 357)

## Citas indirectas

Debe tenerse en cuenta que las citas indirectas siempre deben estar referenciadas en el cuerpo del texto. Siguiendo el Manual, no se utilizan las abreviaturas *ibíd.*, *id.*, *cf.*, *cit. en.*, *op. cit.*, entre otras.

Para las paráfrasis debe ponerse la palabra “véase” seguido del apellido, el año y, si se quiere, las páginas.

Ejemplo:

El primero proviene de su relación con autores como Schopenhauer, Nietzsche y Freud, pensadores que efectivamente leyó (Véase González, 2014, pp. 64 y 99-100)

## Un trabajo de un autor

Se pone el apellido del autor, el año de publicación entre comas y el número de página en el que se encuentra la referencia precedido de la abreviatura “p.” o “pp.” (en plural). Toda la información debe ir entre paréntesis.

Ejemplo:

(Capote, 2007, p. 328)

## Un trabajo de dos autores

Se pone el apellido de los dos autores en el orden original de la fuente y se unen con una “y”. La revista no usa el símbolo “&” en ningún caso, pues en español la conjunción correcta es “y”.

Ejemplo:

(Deleuze y Guattari, 1980, p. 357)

## Un trabajo de múltiples autores

Cuando el trabajo citado tiene de tres a cuatro autores, en la primera aparición en el texto se incluyen todos los nombres de todos:

Ejemplo:

En su estudio, Hernández, Rodríguez y Pineda, establecen las diferencias conceptuales...  
(Hernández et al., 1997, pp. 77-78)

Si el texto tiene más de cinco autores, desde la primera mención se pone el apellido del primer autor seguido de la abreviatura “et al.”.

## Varias obras en un paréntesis

Cuando en un mismo paréntesis aparecen varios trabajos citados, se separan por punto y coma y se ordenan alfabéticamente según el apellido del primer autor de cada trabajo:

(Balibar, 1995; Deleuze, 1969; Rocha, 1987)

## Citas secundarias

Debe ubicarse entre paréntesis el texto de dónde se tomó la cita y agregar la frase “como se citó en”.

Ejemplo:

Según Monclús, Freire muestra con fuerza su militancia [...] (Monclús, como se citó en Mariño, 1996, p. 11)

## Trabajos sin autor

Debe ubicarse en el paréntesis las primeras o suficientes palabras que aclaren el nombre del artículo entre comillas, seguido del año de publicación de la noticia.

Ejemplo:

Si hay un tema que los opositores al proceso de paz de La Habana han convertido en uno de los tantos caballos de batalla para arreciar en sus críticas, es el del reclutamiento de niños por parte de las Farc. (“Así fue la entrega”, 2016)

## Leyes y decretos

Las normas APA no dan especificaciones para la manera en la que, en nuestro país, se citan las leyes. Por eso, en la revista *Ciencia Política* seguimos las orientaciones dadas por el *Manual de citación normas APA* de la Universidad del Externado de Colombia:

## Constitución

Se pone “constitución” en abreviatura (Const.) seguido del año de la constitución y el artículo que se cita.

Ejemplo: (Const., 1991, art. 1)

## Ley/Decreto

Se ubica el número de la ley, el año de la ley y el artículo que se cita.

Ejemplo: (Ley 99, 1993, art. 1)

## Lista de referencias

La última sección del documento debe titularse “Referencias”. Allí deben consignarse todas las fuentes citadas en el cuerpo del texto, si una obra no ha sido citada textualmente, no debe estar en las referencias. Es importante tener en cuenta que las referencias deben estar ordenadas alfabéticamente, cuando haya más de una obra del mismo autor, debe organizarse desde la más antigua a la más reciente; debe ponerse en todos los casos el apellido del autor; si hay más de un texto del mismo autor con el mismo año, debe agregarse a, b, c, etc. al año de publicación.

Ejemplos de referencias comunes:

## Libro:

Formato: Apellido, A. (Año). *Título del libro*. Ciudad: Editorial.

Ejemplo: Agamben, G. (2006). *La comunidad que viene*. Madrid: Pre-textos.

## Capítulo de libro:

Formato: Apellido, A. (Año). Título del cap. o sec. En *Título de la fuente* (pp. Intervalo del capítulo). Ciudad: Editorial.

Ejemplo: Foucault, M. (2007). ¿Qué es la crítica? En *Sobre la Ilustración* (pp. 3-52). Madrid: Tecnos.

## Con compilador o editor

Formato: Apellido, A. (Año). Título del cap. o sec. En A. Apellido del compilador (Comp.), *Título de la fuente* (pp. Intervalo del cap. o sec.). Ciudad: Editorial.

Ejemplo: Pecheny, M. (2010). Political Agents or Vulnerable Victims? Framing Sexual Rights as Sexual Health in Argentina. En P. Aggleton y R. Parker (Eds.), *Handbook of sexuality, health and rights* (pp. 359-369) New York: Routledge.

\*\* Para trabajos con compilador o editor, se usa el mismo formato, solo cambia la abreviatura.

## Artículo de revista:

Formato: Apellido, A. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista, volumen(número)*, páginas citadas.

Ejemplo: Prohl, S. y Schneider, F. (2009). Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypothesis. *Public Finance Review*, 37(6), 639-664.

\*\* No se ponen comillas en el título del artículo.

## Noticias de diarios

Formato: Apellido, A. (mes día, año). Título de la noticia. *Nombre del diario*, Páginas.

Ejemplo: Gardeazábal, J. (septiembre 12, 2001). Miedo, la cuota del patriotismo. *El Espectador*, pp. B3-B4.

\*\* Si la noticia no tiene autor, se pone solo el título de la noticia, seguido de la misma información.

## Fuentes electrónicas

Es importante incluir la mayor cantidad de información posible (autores del texto, páginas, título de la publicación o de la fuente, volúmenes y números, editorial, ciudad, y el link correctamente referenciado).

No se incluye la fecha de recuperación a menos que el documento haya sido consultado mucho tiempo atrás de la elaboración del texto.

En lo que sigue, mostraremos algunos ejemplos de este tipo de documentos.

## Artículo electrónico:

Formato: Apellido, A. (Año). Título del artículo. *Fuente electrónica*. Recuperado de <http://www.aquivaellink.com>



Ejemplo: Cabnal, L. (2010). Acercamiento a la propuesta de construcción de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala. En: ACSUR-Las Segovias (Ed.), Asociación para la Cooperación con el Sur. Recuperado de <http://www.acsur.org/Feminismos-diversos-el-feminismo>

## Noticia publicada en un medio electrónico y sin autor

Formato: Título completo de la noticia. (mes, año). *Fuente electrónica*. Recuperado de <http://www.aquivaellink.com>

Ejemplo: Lilian Soto a favor del aborto y el matrimonio igualitario en Paraguay. (abril/mayo, 2013). *Ultima hora*. Recuperado de <http://www.ultimahora.com/lilian-soto-favor-del-aborto-y-el-matrimonio-igualitario-paraguay-n612223.html>

\*\* Cuando las referencias no tienen fecha, se ubica en el paréntesis “s.f”.

## Documento con autor corporativo

Formato: Nombre de la institución. (Año). *Título del documento*. Recuperado de <http://www.enlace.com>

Ejemplo: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los derechos de la mujer, CLADEM Paraguay. (2008). *Contexto Nacional*. Recuperado de <http://www.cladem.org/america-y-el-caribe/70-cladem-paraguay>

## Informes:

Formato: Apellido, A. (Año). *Título* (Informe de...). Ciudad: Institución.

Ejemplo: Isagen S.A.E.S.P. (2009). *Informe de gestión ambiental* (Informe de gestión ambiental). Bogotá: Isagen S.A E.S.P. Recuperado de: [https://www.isagen.com.co/comunicados/Resumen\\_Informe\\_\\_Ambiental.pdf](https://www.isagen.com.co/comunicados/Resumen_Informe__Ambiental.pdf)

## Conferencias:

Formato: Apellido, A. (mes, año). *Título*. Conferencia presentada en Nombre del evento, Institución, País, Ciudad.

Ejemplo: Bareiro, L. y Echauri, C. (junio, 2009). *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres*. Documento de Trabajo presentado en el Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe, España, Madrid.

## Tesis no publicadas

Formato: Apellido, A. (Año). *Título* (Tesis de...). Nombre de la universidad, ciudad, país.

Ejemplo: Aureano, G. (1998). *La construction politique du toxicomane dans l'argentine post-autoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité*. (Tesis de Doctorado). Université de Montréal, Montreal, Canada.

## Leyes y decretos

Formato: Organismo que la decreta. (día del mes del año). Título de la ley. [número de la ley/decreto]. DO: [Diario oficial donde se encuentra] y/o Recuperado de

Ejemplo: Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. (2 de agosto de 2012). Decreto 1640

“Por medio del cual se reglamentan los instrumentos para la planificación, ordenación y manejo de las cuencas hidrográficas y acuíferos, y se dictan otras disposiciones”.

DO: 48510.

## Preparación de Recensiones

Las Reseñas no deben superar las 5000 palabras, debe estar en fuente Times New Roman, tamaño 12 a espacio sencillo. El título del texto reseñado debe ser el título de la reseña, allí debe consignarse toda la información editorial: autores del texto, título, ciudad, casa editorial y el número de páginas totales. Los autores deben consignar su nombre completo, correo institucional y filiación institucional reciente en un pie de página anclado a su nombre.

Las **Traducciones** deben tener la autorización del autor del texto original o de la casa editorial. Esta autorización se debe hacer explícita, pues se publicará en un pie de página de la traducción. También deben contar con los datos del autor ya mencionados.

## Remisión de artículos y otros textos para publicación:

Todos los manuscritos serán recibidos al correo [recipo@gmail.com](mailto:recipo@gmail.com) o nuestra página de internet <http://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol> siguiendo las instrucciones de envío.

## Normas para os autores

A revista *Ciencia Política* é uma publicação semestral que permanentemente recebe artigos inéditos relevantes nas áreas da Ciência Política. Para aplicar um artigo para a revista devem ser levados em conta os seguintes critérios:

### Critérios formais

O documento deve ser apresentado no formato de Word e não deve exceder de 12.000 palavras, deve estar redigido em Times New Roman, com um tamanho de 12, alinhado à esquerda. Na primeira página deve ser indicado o título do artigo em espanhol (ou na língua original) e em inglês, os nomes completos dos autores do texto, a filiação institucional mais recente, o e-mail (de preferência o correio eletrônico institucional), um resumo que não seja superior as 150 palavras, um *abstract* com a mesma quantidade de palavras, a palavra-chave e as palavras-chaves (máximo 7).

**\*\*** Aconselhamos que as palavras-chaves não estejam incluídas no título do artigo e que apareçam no Unesco Thesaurus.

As notas de rodapé da página devem estar reduzidas até o mínimo e serem utilizadas somente no caso de complementar alguma informação, de explicar brevemente uma ideia ou de comentar uma ideia fora do tema.

É essencial que todas as referências estejam no corpo do texto e na bibliografia final segundo o sistema de citação da *American Psychological Association* (APA) sexta edição. Nos próximos parágrafos, vamos dar exemplos das citações mais usadas, para obter informações adicionais deve consultar o manual de citações mencionado.

### Critérios para as citações

#### Citas no texto

Nós seguimos o sistema de citação parentética de Autor-Ano, do manual APA. As citações nunca devem estar nas notas de rodapé, mesmo que sejam referências indiretas, e devem ser colocadas convenientemente.

Quando as citações tenham mais de 40 palavras, serão redigidas em um parágrafo separado, recuado 1 polegada e o tamanho da fonte deve ser reduzido um ponto. Nestas citações as aspas não são usadas e o parágrafo não é colocado em itálico, a menos que a citação esteja em outro idioma. A pontuação original da citação será localizada antes dos parênteses.

Exemplo:

Inversamente se os próprios judeus têm que devir-judeu, as mulheres que devir-mulher, as crianças que devir-criança, os negros que devir-negro, é porque só uma minoria pode

servir de termo médium ativo ao devir, mas em condições tais que ela pare por sua vez de ser um conjunto definível em relação à maioria. (Deleuze e Guattari, 1980, p. 357)

## Citações indiretas

Deve ser levado em conta que as citações indiretas devem estar sempre referenciadas no corpo do texto. Seguindo o Manual, no serão utilizadas as abreviaturas *ibíd.*, *id.*, *cf.*, *cit. en.*, *op. cit.*, entre outras.

Para as paráfrases será usado o verbo "ver", seguido do sobrenome, o ano e, se quiser, as páginas. Exemplo:

O primeiro vem de sua relação com autores como Schopenhauer, Nietzsche e Freud, pensadores que efetivamente leu (ver González, 2014, pp. 64 e 99-100)

## Um trabalho de um autor

Deve ser escrito o sobrenome do autor, o ano da publicação entre vírgulas e o número da página onde está a referência precedido da abreviatura "p." ou "pp" (em plural). A informação toda deve estar entre parênteses.

Exemplo:

(Capote, 2007, p. 328)

## Um trabalho de dois autores

Deve ser escrito o sobrenome dos dois autores na ordem original como está na fonte, unidos com um "e". A revista não usa o símbolo "&" em caso nenhum, porque em espanhol a conjunção correta é "e".

Exemplo:

(Deleuze e Guattari, 1980, p. 357)

## Um trabalho com múltiplos autores

Quando o trabalho citado tem entre três a quatro autores, a primeira vez que o texto aparece, devem ser incluídos todos os nomes de todos os autores:

Exemplo:

No seu estudo, Hernández, Rodríguez e Pineda, estabelecem as diferenças conceptuais... (Hernández *et al.*, 1997, pp. 77-78)

Se o texto tiver mais de cinco autores, é escrito o sobrenome do primeiro autor seguido da abreviatura "*et al.*" desde a primeira menção.

## Várias obras em um parêntese

Quando aparecem vários trabalhos citados nos mesmos parênteses, devem ser separados por um ponto e vírgula e devem ser organizados alfabeticamente segundo o sobrenome do primeiro autor de cada trabalho:

(Balibar, 1995; Deleuze, 1969; Rocha, 1987)

## Citações secundárias

O texto donde foi tomada a citação deve estar localizado entre parênteses e acrescentar a frase “como foi citado em”.

Exemplo:

Segundo Monclús, Freire amostra com força sua militância [...] (Monclús, como foi citado em Mariño, 1996, p. 11)

## Trabalhos sem autor

Entre os parênteses devem ser escritas as primeiras palavras ou as palavras suficientes para esclarecer o nome do artigo entre aspas, seguido do ano da publicação da nota.

Exemplo:

Se há um problema que os opositores do processo de paz em La Havana tornaram um dos pontos de maior discussão, para intensificar suas críticas, foi o recrutamento de crianças pelas Farc. (“Así fue la entrega”, 2016)

## Leis e decretos

As normas APA não têm especificações da maneira como, em nosso país, devem ser citadas as leis. Por isso, na revista *Ciência Política* seguimos as orientações dadas pelo *Manual de citação normas APA* da Universidad el Externado da Colômbia:

## Constituição

Deve se escrever “Constituição” com a abreviatura (Const.) depois o ano da Constituição e o artigo que será citado.

Exemplo: (Const., 1991, art. 1)

## Lei/Decreto

Deve se indicar o número da lei, o ano da lei e o artigo que será citado.

Exemplo: (Lei 99, 1993, art. 1)

## Lista de referências

A última seção do documento deve ser intitulada "Referências". Nessa seção devem ser consignadas todas as fontes citadas no corpo do texto, se um trabalho não foi citado textualmente, não deve estar nas referências. É importante levar em conta que as referências devem estar ordenadas alfabeticamente, quando há mais de uma obra do mesmo autor, as obras devem estar organizadas desde a mais antiga a mais recente; o sobrenome do autor deve aparecer em todos os casos; se houver mais de um texto do mesmo autor com o mesmo ano, deve ser adicionado a, b, c, etc. ao ano da publicação.

Exemplos de referências comuns:

## Livro:

Formato: Sobrenome, A. (Ano). *Título do livro*. Cidade: Editorial.

Exemplo: Agamben, G. (2006). *La comunidad que viene*. Madrid: Pre-textos.

## Capítulo do livro:

Formato: Sobrenome, A. (Ano). Título do cap. ou sec. Em *Título da fonte* (pp. Intervalo do capítulo). Cidade: Editorial.

Exemplo: Foucault, M. (2007). ¿Qué es la crítica? En *Sobre la Ilustración* (pp. 3-52). Madrid: Tecnos.

## Com compilador ou editor

Formato: Sobrenome, A. (Ano). Título do cap. ou sec. Em A. Sobrenome do compilador (Comp.), *Título da fonte* (pp. Intervalo do cap. ou sec.). Cidade: Editorial.

Exemplo: Pecheny, M. (2010). Political Agents or Vulnerable Victims? Framing Sexual Rights as Sexual Health in Argentina. Em P. Aggleton e R. Parker (Eds.), *Handbook of sexuality, health and rights* (pp. 359-369) New York: Routledge.

\*\* Para trabalhos com compilador ou editor, é usado o mesmo formato, só cambia a abreviatura.

## Artigo de revista:

Formato: Sobrenome, A. (Ano). Título do artigo. *Nome da revista*, volume (número), páginas citadas.

Exemplo: Prohl, S. e Schneider, F. (2009). Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypotesis. *Public Finance Review*, 37(6), 639-664.

\*\* O título do artigo não deve ir entre aspas.

## Noticias de jornais

Formato: Sobrenome, A. (mês dia, ano). Título da noticia. *Nome do jornal*, Páginas.

Exemplo: Gardezabal, J. (setembro 12, 2001). Miedo, la cuota del patriotismo. *El Espectador*, pp. B3-B4.

\*\* Se a noticia não tiver autor, só deve ser escrito o título da noticia, e depois a mesma informação.

## Fontes eletrônicas

É importante incluir a maior quantidade possível de informação (autores do texto, páginas, título da publicação ou da fonte, volumes e números, editorial, cidade, e o link corretamente referenciado).

A data de recuperação não deve ser incluída, só se o documento foi consultado há muito tempo antes da redação do texto.

Nos seguintes parágrafos amostraremos alguns exemplos deste tipo de documentos.

## Artigo eletrônico:

Formato: Sobrenome, A. (Ano). *Título do artigo*. *Fonte eletrônica*. Recuperado de <http://www.aquivaellink.com>

Exemplo: Cabnal, L. (2010). Acercamiento a la propuesta de construcción de pensamiento epistémico de las mujeres indígenas feministas comunitarias de Abya Yala. En: ACSUR-Las Segovias (Ed.), *Asociación para la Cooperación con el Sur*. Recuperado de <http://www.acsur.org/Feminismos-diversos-el-feminismo>

## Notícia publicada em um site eletrônico e sem autor

Formato: Título completo da notícia. (mês, ano). *Fonte eletrônica*. Recuperado de <http://www.aquivaellink.com>

Exemplo: Lilian Soto a favor del aborto y el matrimonio igualitario en Paraguay. (abril/maio, 2013). *Ultima hora*. Recuperado de <http://www.ultimahora.com/lilian-soto-favor-del-aborto-y-el-matrimonio-igualitario-paraguay-n612223.html>

\*\* Quando as referências não têm data, é dito nos parênteses “s.d”.

## Documento com autor corporativo

Formato: Nome da instituição. (Ano). *Título do documento*. Recuperado de <http://www.enlace.com>

Exemplo: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los derechos de la mujer, CLADEM Paraguai. (2008). *Contexto Nacional*. Recuperado de <http://www.cladem.org/america-y-el-caribe/70-cladem-paraguay>

## Relatórios

Formato: Sobrenome, A. (Ano). *Título* (Relatório de...). Cidade: Instituição.

Exemplo: Isagen S.A.E.S.P. (2009). *Informe de gestión ambiental* (Informe de gestión ambiental). Bogotá: Isagen S.A E.S.P. Recuperado de: [https://www.isagen.com.co/comunicados/Resumen\\_Informe\\_\\_Ambiental.pdf](https://www.isagen.com.co/comunicados/Resumen_Informe__Ambiental.pdf)

## Palestras:

Formato: Sobrenome, A. (mês, ano). *Título*. Palestra apresentada em Nome do Evento, Instituição, País, Cidade.

Exemplo: Bareiro, L. e Echauri, C. (junho, 2009). *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres*. Documento de Trabalho apresentado no Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe, España, Madrid.

## Teses não publicadas

Formato: Sobrenome, A. (Ano). *Título* (Tese de...). Nome da universidade, cidade, país.

Exemplo: Aureano, G. (1998). *La construction politique du toxicomane dans l'argentine post-autoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité*. (Tese de Doutorado). Université de Montréal, Montreal, Canada.

## Leis e decretos

Formato: Organismo que fez o decreto. (dia do mês, do ano). Título da lei. [número da lei/decreto]. JO: [Jornal Oficial onde está] e/ou Recuperado de

Exemplo: Ministério do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável. (2 de agosto de 2012).

Decreto 1640 “Que regulamenta os instrumentos para o planejamento, ordenamento e manejo das bacias hidrográficas e aquíferas e profere outras disposições”. JO: 48510.

## Preparação de Resenhas de livros

As resenhas não devem ter mais de 5000 palavras, a fonte da letra deve ser Times New Roman, tamanho 12 a espaço simples. O título do texto que será resenhado deve ser o mesmo título da resenha, aí deve estar toda a informação editorial: os autores do texto, o título, a cidade, a casa editorial e número total de páginas. Os autores devem inscrever seu nome completo, correio institucional e sua filiação institucional mais recente em uma nota de rodapé ancorada a seu nome.

As **Traduções** devem contar com a autorização do autor do texto original ou da casa editorial. Esta autorização deve ser explícita, e será publicada em uma nota de rodapé na tradução. Também devesse ter os dados do autor que já foram mencionados.

## As Resenhas de artigos e outros textos para publicação:

Todos os manuscritos serão recebidos no correio [recipo@gmail.com](mailto:recipo@gmail.com) ou em nossa página na internet <http://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol> seguindo as instruções para seu envio.



## Rules for authors

The *Ciencia Política* Journal is a biannual publication that constantly receives unpublished relevant articles in the areas of Politic Science. In order to submit an article, the following criteria must be taken into account:

### Formal criteria

The document must be presented in Word format and the extension should not exceed 12,000 words, it must have a Times New Roman font, pitch 12, aligned to the left. The first page should include the title of article in Spanish (or in original language) and in English, full names of the authors of the text, most recent institutional affiliation, electronic mail (preferably institutional), abstract not exceeding 150 words and a translation in another language, that the original (i.e. in English or Spanish), keywords (in Spanish) (a maximum of 7) and keywords (i.e. in English).

**\*\*** We recommend that the keywords are not included in the title of the article and that they are part of the Unesco Thesaurus.

The footnotes should be kept to a minimum: they are only used in the case of complementing information, briefly explaining an idea or commenting on an idea at the margin.

It is essential that all bibliographical references are in the body of the text and are listed in the final bibliographic list per the American Psychological Association (APA) citation system; sixth edition. Hereunder, there are examples of the most commonly used citations, for more information, see the citation Manual mentioned.

## Citation Criteria

### Quotes in the body of the text

The parent-authoritative citation system of the APA manual is followed. Quotes should never be in the footnotes, even if they are indirect references, and they should be conveniently located.

When citations exceed 40 words, they are separated into a paragraph aside; a 1-inch indentation is added and the letter size (pitch) is reduced by one point. These quotes do not use quotation marks and are not italicized, unless the quotation is in another language. The punctuation for the quote is placed before the parenthesis.

Example:

Inversamente si los judíos mismos deben devenir-judío, las mujeres devenir-mujeres, los niños devenir-niños, los negros devenir-negro, es en la medida donde sólo la minoría puede ser de *médium activo* para el devenir, pero en condiciones tales que ella cesa a su vez de ser un conjunto definible en relación con la mayoría. (Deleuze y Guattari, 1980, p. 357)

## Indirect Citations

It should be noted that indirect citations should always be referenced in the body of the text.

Following the Manual, the abbreviations *ibid.*, *Id.*, *Cf.*, *cit. In.*, *Op. Cit.*, Among others.

For paraphrases the word "see" followed by the surname, the year and, if desired, the pages.

Example:

El primero proviene de su relación con autores como Schopenhauer, Nietzsche y Freud, pensadores que efectivamente leyó (véase González, 2014, pp. 64 y 99-100)

## A work by an author

The surname of the author, the year of publication between commas and the page number where the reference precedes the abbreviation "p." Or "pp." (In the plural) is placed. All information must be enclosed in parentheses.

Example:

(Capote, 2007, p. 328)

## A work by two authors

The surname of the two authors is placed in the original order of the source and are joined with an "and". The magazine does not use the symbol "&" in any case, because in Spanish the correct conjunction is "y".

Example:

(Deleuze y Guattari, 1980, p. 357)

## A multi-author work

When the work cited has three to four authors, the first occurrence in the text includes all names of all:

Example:

In their study, Hernández, Rodríguez and Pineda, establish the conceptual differences ...  
(Hernández et al., 1997, pp. 77-78)

If the text has more than five authors, from the first mention the surname of the first author followed by the abbreviation "et al."

## Several works in parenthesis

When several cited works appear in the same parenthesis, they are separated by semicolons and are sorted alphabetically according to the surname of the first author of each work:

(Balibar, 1995, Deleuze, 1969, Rocha, 1987)

## Secondary appointments

The text from where the citation was taken should be enclosed in parentheses and the phrase "como se citó en" should be added.

Example:

According to Monclús, Freire shows strongly his militancy [...] (Monclús, como se citó en Mariño, 1996, p.11)

## Works without author

The first or sufficient words that clarify the name of the article, which should be in quotation marks, followed by the year when the news was published, all of which must also be placed within the parenthesis.

Example:

Si hay un tema que los opositores al proceso de paz de La Habana han convertido en uno de los tantos caballos de batalla para arreciar en sus críticas, es el del reclutamiento de niños por parte de las Farc. ("Así fue la entrega", 2016)

## Laws and decrees

The APA rules do not give specifications for the way in which, in our country, the laws are quoted. Therefore, in the *Ciencia Política* magazine we follow the guidelines given by the APA Citation Manual standards of the Externado de Colombia University:

## Constitution

"Constitution" is abbreviated (Const.) Followed by the year of the constitution and the article quoted.

Example: (Const., 1991, art. 1)

## Law / Decree

The number of the law, the year when the law was dated and the article that was quoted.

Example: (Law 99, 1993, art. 1)

## List of references

The last section of the document should be titled "References". There, all the sources quoted in the body of the text must be recorded. If a work has not been quoted literally, it should not be in the references. It is important to keep in mind that references must be ordered alphabetically, when there is more than one work by the same author, it must be organized from the oldest to the most recent; In all cases the surname of the author must be placed; If there is more than one text by the same author with the same year, a, b, c, etc. must be added. Per year of publication.

Examples of common references:

## Book:

Format: Last name, A. (Year). *Title of the book*. City: Editorial.

Example: Agamben, G. (2006). *La comunidad que viene*. Madrid: Pre-textos.

## Book Chapter:

Format: Last name, A. (Year). Title of ch. Or sec. In *Title of the source* (pp. Chapter interval). City: Editorial.

Example: Foucault, M. (2007). ¿Qué es la crítica? In *Sobre la Ilustración* (pp. 3-52). Madrid: Tecnos.

## With compiler or editor

Format: Last name, A. (Year). Title of ch. Or sec. In A. Compiler Last Name (Comp.), *Source Title* (pp. Cap Range or Sec.). City: Editorial.

Example: Pecheny, M. (2010). Political Agents or Vulnerable Victims? Framing Sexual Rights as Sexual Health in Argentina. In P. Aggleton and R. Parker (Eds.), *Handbook of sexuality, health and rights* (pp. 359-369) New York: Routledge.

\*\* For jobs with compiler or editor, the same format is used, only change the abbreviation.

## Journal article:

Format: Last name, A. (Year). Article title. *Name of the journal*, volume(number), pages quoted.

Example: Prohl, S. and Schneider, F. (2009). Does Decentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Decentralization Hypothesis. *Public Finance Review*, 37(6), 639-664.

\*\* Do not put quotation marks in the title of the article.

## News from newspapers

Format: Last name, A. (month day, year). Title of the news. *Journal Name*, Pages.

Example: Gardeazábal, J. (September 12, 2001). Miedo, la cuota del patriotismo. *El Espectador*, pp. B3-B4.

\*\* If the news has no author, only the title of the news is put, followed by the same information.

## Electronic sources

It is important to include as much information as possible (authors of the text, pages, title of the publication or source, volumes and numbers, editorial, city, and link correctly referenced).

The date of recovery is not included unless the document has been consulted long after the drafting of the text.

In the following, we will display some examples of this type of documents.

## Electronic article:

Format: Last name, A. (Year). Article title. *Electronic source*. Retrieved from <http://www.aquivaellink.com>

Example: Cabnal, L. (2010). *Approach to the proposal of construction of epistemic thought of indigenous feminist women of Abya Yala*. In: ACSUR-Las Segovias (Ed.), Association for Cooperation with the South. Retrieved from <http://www.acsur.org/Feminismos-diversos-el-feminismo>

## News published in electronic media and without author

Format: Full title of the news article. (month, year). *Electronic source*. Retrieved from <http://www.heregoesthelink.com>.

Example: Lilian Soto a favor del aborto y el matrimonio igualitario en Paraguay. (april/may, 2013). *Ultima hora*. Retrieved from <http://www.ultimahora.com/lilian-soto-favor-del-aborto-y-el-matrimonio-igualitario-paraguay-n612223.html>

\*\* When references have no date, "s.f" must be written in parenthesis.

## Documents with a corporate author

Format: Name of institution. (Year). *Document title*. Retrieved from <http://www.enlace.com>

Example: Comité de América Latina y el Caribe para la Defensa de los derechos de la mujer, CLADEM Paraguay. (2008). *Contexto Nacional*. Retrieved from <http://www.cladem.org/america-y-el-caribe/70-cladem-paraguay>

## Reports:

Format: Last name, A. (Year). *Title (Report ...)*. City: Institution.

Example: Isagen S.A.E.S.P. (2009). *Informe de gestión ambiental* (Informe de gestión ambiental). Bogotá: Isagen S.A E.S.P. Retrieved from [https://www.isagen.com.co/comunicados/Resumen\\_Informe\\_\\_Ambiental.pdf](https://www.isagen.com.co/comunicados/Resumen_Informe__Ambiental.pdf)

## Conferences:

Format: Last name, A. (month, year). *Title*. Conference given at Event name, Institution, Country, City.

Example: Bareiro, L. y Echaury, C. (junio, 2009). *Mecanismos para el cambio político. Sistemas electorales y representación política de las mujeres*. Work paper present in Encuentro de Mujeres parlamentarias de América Latina y el Caribe, España, Madrid.

## Unpublished theses

Format: Last name, A. (Year). *Title (Thesis of ...)*. Name of university, city, country.

Example: Aureano, G. (1998). *La construction politique du toxicomane dans l'argentine post-autoritaire. Un cas de citoyenneté à basse intensité*. (Doctoral thesis). Université de Montréal, Montreal, Canada.

## Laws and decrees

Format: Body that decrees the law or decree (Day of the month of the year). Title of the law. [Number of the law/decreet]. OF: [Official Gazette where it is found] and/or Retrieved from

Example: Ministry of Environment and Sustainable Development. (August 2, 2012). Decree 1640 "Whereby watershed and aquifer planning and management instruments are regulated, and other provisions are issued". OG: 48510.

## **Preparation of Recensions**

Reviews should not exceed 5000 words, should be in Times New Roman font, Pitch 12, single space. The title of the reviewed text must be the title of the review, which must include all editorial information: authors of the text, title, city, publishing house and total number of pages. Authors must enter their full name, institutional e-mail and recent institutional affiliation in a footnote to their name.

**Translations** must have the authorization of the author of the original text or the publishing house. This authorization must be made explicit, as it will be published in a footnote to the translation. These footnotes must include the author's data referred to above.

## **Submission of articles and other texts for publication:**

All manuscripts will be received at [recipo@gmail.com](mailto:recipo@gmail.com) or at our website <http://revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol>, according to the submission instructions.

### Responsabilidades del autor o autora

La presentación de manuscritos por parte de autores y autoras debe corresponder a los criterios técnicos y editoriales especificados por la revista *Ciencia Política* en las Normas para autores. Las mismas pueden consultarse en el enlace <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/about/submissions#authorGuidelines> y en la versión impresa de la revista.

Los autores y autoras deben **evitar** las siguientes prácticas:

- **Postulación simultánea de sus artículos:** los documentos deben ser inéditos y no deben postularse en más de una publicación. Si un artículo está en varios procesos de revisión, corre el riesgo de publicarse en ediciones distintas
- **Publicación duplicada:** los documentos deben ser completamente originales, no debe presentarse el denominado “autoplagio”, en el que un autor parafrasea otro trabajo que ya fue publicado por el mismo.
- **Plagio:** todas las referencias y materiales utilizados deben estar correctamente citados, según las normas que recomienda la revista. La omisión intencionada de citación, tendrá como consecuencia el rechazo del artículo. El autor o la autora debe tener en cuenta que se considera plagio a copiar fragmentos o todo un trabajo, parafrasear y reciclar textos propios sin citar ni mencionar la fuente de la cual tomó estas ideas. La revista *Ciencia Política* tiene **herramientas para detectar el plagio**; en caso de encontrar plagio, se comunicará al autor el resultado y se le pedirá los ajustes pertinentes o se rechazará el artículo de acuerdo a la gravedad del plagio.
- **Falsificación de resultados:** los documentos deben ser verídicos en los resultados a los que llegan. Son prácticas fraudulentas la fabricación y manipulación de los datos de estudio para conveniencia del autor o la autora.

Los autores y las autoras deben **procurar** las siguientes prácticas:

- **Respetar derechos de propiedad intelectual de terceros:** los autores y las autoras deben asegurarse de tener las autorizaciones para la utilización de material que no sea de su propiedad (reproducción y publicación de cuadros, gráficas, mapas, diagramas, fotografías, etc.)
- **Citar adecuadamente:** deben hacer correcta mención de los textos fuentes utilizados en la investigación durante todo el texto y cada que lo requiera.
- **Ser honestos y verídicos:** la Revista aprecia los trabajos que presentan resultados honestos y que son coherentes con los objetivos y los métodos de estudios empleados.

Una vez postulado el artículo, los autores y autoras se **comprometen** a:

- **Ceder los derechos de autoría:** los autores y autoras de los textos aceptados autorizan, mediante la firma del documento *Licencia de Propiedad Intelectual*, la utilización de los derechos patrimoniales de autor (reproducción, comunicación pública, transformación y distribución) a la Universidad Nacional de Colombia, para incluir el texto en la revista (versión impresa y versión electrónica). En este mismo documento, declaran que sus textos evitan y procuran las prácticas mencionadas.
- **Tener en cuenta los comentarios** emitidos por el Equipo Editorial, el Comité Editorial y los pares evaluadores.
- **Realizar las modificaciones solicitadas** por estas mismas entidades en el tiempo asignado por el Equipo Editorial.
- **Estar en constante comunicación con el Equipo Editorial:** Durante el proceso de edición, los autores podrán ser consultados por los editores para resolver las inquietudes existentes. Toda comunicación entre autores y autoras y el equipo editorial de la revista será tramitada vía correo electrónico.

Una vez evaluado el artículo con las modificaciones realizadas, se le informará al autor en un plazo máximo de un mes acerca de su completa aprobación. Cuando los textos postulados no aprobados para publicación, el Equipo Editorial informará al autor o autora de la decisión, y presentará los argumentos que la respaldan.

El Comité editorial se reserva la última palabra sobre la publicación de los artículos y el número en el cual se publicarán. Esa fecha se cumplirá siempre y cuando el autor o la autora haga llegar toda la documentación que le es solicitada en el plazo indicado. La revista se reserva el derecho a realizar correcciones menores de estilo.

## Responsabilidades de los pares evaluadores

### Proceso de evaluación

Después de la recepción de un artículo, el Equipo Editorial evalúa si cumple con los requisitos básicos exigidos por la revista. Después de esta primera revisión, los artículos pueden ser enviados al Comité Editorial para que de ellos emitan conceptos que dictaminen la pertinencia o no de su publicación. Si los textos son rechazados, los mismos serán archivados y la decisión será notificada al autor o autora. En caso de ser aprobados, los textos serán enviados a revisión por partes de dos pares académicos externos a la publicación. Los resultados de este proceso serán comunicados de manera permanente al autor o autora.

La revisión a cargo de pares externos se realiza bajo la modalidad del doble ciego, es decir, anonimato, y se busca que las personas a cargo de ella no tengan *conflictos de interés* con las temáticas sobre las que deben evaluar. Ante cualquier duda se procederá a consultar al Comité Editorial y considerar un remplazo del evaluador o evaluadora.



Los evaluadores o las evaluadoras **deben:**

- **Comunicar si existen conflictos de intereses con el texto evaluado:** si hay algún factor que nuble el juicio del evaluador o la evaluadora, deberán comunicárnoslo para que el Comité Editorial valore la situación.
- **Responder con el dictamen requerido** ajustándose a los criterios establecidos en el formulario de evaluación enviado
- **Contestar oportunamente con el dictamen** en los plazos acordados con la Revista
- **Dar instrucciones útiles, constructivas y suficientes** que ayuden a mejorar el texto sometido a evaluación o que den cuenta de la decisión tomada con respecto a él.

La revista cuenta con un formato de evaluación (está disponible para cualquiera de nuestros usuarios en la página Web), el cual contiene criterios seleccionados para la evaluación de los artículos de acuerdo a su calidad académica, pertinencia, rigurosidad en la investigación y aportes al campo de estudio.

## Responsabilidades Editoriales

La revista *Ciencia Política* se **compromete a:**

- **Publicar correcciones**, aclaraciones, rectificaciones y dar justificaciones cuando la situación lo amerite.
- **Ser transparente con el proceso** de evaluación y asegurar su **anonimato**.
- **Dar justificaciones sobre** las decisiones tomadas frente a un artículo ya sea emitidas por pares evaluadores o por miembros del Comité Editorial.
- **Contestar con claridad y celeridad las preguntas**, aclaraciones y demás solicitudes de cualquier persona interesada en la revista.
- **Difundir la publicación** tan ampliamente como sea posible mediante las herramientas de envíos masivos, bases datos, catálogos bibliográficos, sistemas de información e indexación nacionales e internacionales.
- **Distribuir los ejemplares** gratuitamente a los colaboradores de la revista (autores, autoras, evaluadores, evaluadoras interesadas en recibir el ejemplar, universidades con acuerdo de canje, miembros del Comité Editorial, profesores y profesoras de departamentos, etc.)



### Responsabilidades do autor ou da autora

O fato dos autores e autoras terem apresentado manuscritos pressupõe que os critérios técnicos e editoriais estabelecidos pela revista *Ciencia Política* nas Normas para autores foram devidamente atendidos. Essas normas podem ser consultadas através do link <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/about/submissions#authorGuidelines>, mas também na versão impressa da revista.

Os autores e autoras devem **evitar** as seguintes práticas:

- **Postulação simultânea de seus artigos:** os documentos devem ser inéditos e não devem ser postulados a mais de uma equipe editorial. Se um artigo se encontrar em vários processos de revisão, corre o risco de ser publicado em edições diferentes.
- **Publicação duplicada:** os documentos devem ser completamente originais, não deve ocorrer o denominado “autoplágio”, no qual um autor parafraseia outro trabalho que já foi publicado por ele mesmo.
- **Plágio:** todas as referências e os materiais que tenham sido utilizados devem estar corretamente citados, segundo as normas que recomenda a revista. A omissão intencionada de alguma citação terá como consequência a rejeição do artigo. O autor ou a autora deve levar em conta que copiar trechos ou um trabalho inteiro, parafrasear e reciclar textos próprios sem citar nem mencionar a fonte da qual tomou essas ideias é considerado um plágio. Revista *Ciencia Política* tem **ferramentas anti-plágio**, no caso de encontrar o plágio, o autor irá comunicar o resultado e pediu aos ajustes ou artigo relevantes de acordo com a gravidade do plágio serão rejeitadas.
- **Falsificação de resultados:** os documentos devem ser verídicos nos resultados que foram atingidos. A fabricação e a manipulação dos dados de estudo de acordo com a conveniência do autor ou da autora é considerada uma prática fraudulenta.

Os autores e as autoras devem **tentar** pôr em prática o seguinte:

- **Respeitar os direitos de propriedade intelectual de terceiros:** os autores e as autoras devem assegurar-se de terem as autorizações para a utilização de algum material que não seja de sua propriedade (reprodução e publicação de quadros, gráficos, mapas, diagramas, fotografias, etc.).
- **Citar adequadamente:** devem fazer menção corretamente dos textos que tenham sido utilizados como fonte para a realização da pesquisa ao longo de todo o texto e sempre que for necessário.
- **Ser honestos e verídicos:** a Revista aprecia os trabalhos que apresentam resultados honestos e que são coerentes com os objetivos e os métodos de estudo que tenham sido utilizados.

Após terem postulado o artigo, os autores e as autoras se **comprometem** a:

- **Ceder os direitos de autoria:** os autores e as autoras dos textos que tenham sido aceitos autorizam, mediante a assinatura do documento *Licença de Propriedade Intelectual*, a utilização dos direitos patrimoniais de autor (reprodução, comunicação pública, transformação e distribuição) por parte da Universidade Nacional da Colômbia, para que o texto seja incluído na revista (na versão impressa e na versão eletrônica). Neste mesmo documento, eles declaram que seus textos evitam e tentam aplicar as práticas supramencionadas.
- **Levar em conta os comentários** que tenham sido emitidos pela Equipe Editorial, pelo Comitê Editorial e pelos pares avaliadores.
- **Realizar as modificações que tenham sido solicitadas** por estas mesmas entidades no tempo que tenha sido atribuído por parte da Equipe Editorial.
- **Estar em constante comunicação com a Equipe Editorial:** Durante o processo de edição, os autores poderão ser consultados pelos editores com o intuito de que qualquer dúvida existente possa ser respondida. Toda a comunicação entre autores e autoras e a equipe editorial da revista será feita através do e-mail.

Após ter sido avaliado o artigo com as suas respectivas modificações, o autor será informado, em um prazo máximo de um mês, em relação a sua completa aprovação. Quando os textos postulados não forem aprovados para a publicação, a Equipe Editorial informará o autor ou a autora em relação à decisão e apresentará os argumentos que sustentam essa decisão. O Comitê Editorial se reserva a última palavra no que diz respeito à publicação dos artigos e ao número no qual eles serão publicados. Essa data será cumprida desde que o autor ou a autora entregue toda a documentação que lhe tenha sido solicitada no prazo estabelecido para isso. A revista se reserva o direito de realizar correções menores de estilo.

## Responsabilidades dos pares avaliadores

### Processo de avaliação

Depois da recepção de um artigo, a Equipe Editorial avalia se ele cumpre com os requisitos básicos exigidos pela revista. Após esta primeira revisão, os artigos podem ser enviados ao Comitê Editorial para que eles emitam argumentos que determinem a pertinência ou não de sua publicação. Se os textos forem rejeitados, eles serão arquivados e a decisão será notificada ao autor ou à autora. Se eles forem aprovados, serão enviados para a revisão por parte de pares acadêmicos externos à revista. Os resultados desse processo serão comunicados permanentemente ao autor ou à autora.

A revisão por parte de pares externos é realizada na modalidade duplo cego, isto é, em anonimato, cujo intuito é que as pessoas que estiverem a cargo da revisão não tenham **conflitos de interesse** com os temas sobre os quais devem avaliar. Se houver qualquer dúvida, o

Comitê Editorial será consultado e será avaliada a possível substituição do avaliador ou da avaliadora.

Os avaliadores ou as avaliadoras **devem**:

- **Comunicar se existem conflitos de interesses com o texto que está sendo avaliado:** se existir algum fator que esteja interferindo no julgamento do avaliador ou da avaliadora, eles deverão informar para que o Comitê Editorial possa analisar a situação.
- **Responder com a decisão que tenha sido solicitada** e cumprindo com os critérios que tenham sido estabelecidos no formulário de avaliação enviado.
- **Responder oportunamente com a respectiva decisão** nos prazos que tenham sido estabelecidos com a Revista.
- **Dar instruções úteis, construtivas e suficientes** que ajudem a melhorar o texto que esteja sendo avaliado ou que possam servir para demonstrar qual a decisão que foi tomada em relação a ele.

A revista conta com um formato de avaliação (está disponível para qualquer um dos nossos usuários no site web), que contém critérios que foram selecionados para a avaliação dos artigos, de acordo com sua qualidade acadêmica, pertinência, rigor na pesquisa e as contribuições na área de estudo.

## Responsabilidades Editoriais

A revista *Ciencia Política* se **compromete** a:

- **Publicar correções**, esclarecimentos, retificações e a dar justificações quando for necessário.
- **Ser transparente com o processo** de avaliação e a assegurar seu **anonimato**.
- **Dar justificações em relação** às decisões tomadas sobre um artigo que tenham sido emitidas por pares avaliadores ou por membros do Comitê Editorial.
- **Responder com clareza e celeridade às perguntas**, aos esclarecimentos e às solicitações de qualquer pessoa que estiver interessada na revista.
- **Difundir a publicação** tão amplamente quanto for possível mediante ferramentas de envio em massa, bases de dados, catálogos bibliográficos, sistemas de informação e indexação nacionais e internacionais.
- **Distribuir os exemplares** gratuitamente aos colaboradores da revista (autores, autoras, avaliadores, avaliadoras que estiverem interessados em receber o exemplar, universidades com as quais houver acordos de troca, membros do Comitê Editorial, professores e professoras de departamentos, etc.).



### Responsibilities of the author

The submission of manuscripts by authors must correspond to the technical and editorial criteria specified by the *Ciencia Política* journal as per the Rules for authors. These can be found at <http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol/about/submissions#authorGuidelines> and in the printed version of the journal.

Authors should **avoid** the following practices:

- **Simultaneous submission of your articles:** documents must be unpublished and should not be submitted to more than one editorial team. If an article is in multiple review processes, it has the risk of being published in different editions.
- **Duplicate publication:** documents must be completely original, should not be presented the so-called "self-plagiarism", in which an author paraphrases another work that was already published by the same.
- **Plagiarism:** all references and materials used must be correctly cited, according to the standards recommended by the journal. The intentional omission of citations will result in the rejection of the article. Authors must bear in mind that copying fragments or an entire work, paraphrasing and recycling their own texts without citations or mentioning the source of their ideas are considered plagiarism. *Ciencia Política* journal has **anti-plagiarism tools**, in case of plagiarism, the result will be communicated to the author and the pertinent adjustments will be requested or the article will be rejected according to the severity of the plagiarism.
- **Forging Results:** documents must be true in terms of the results to which they arrive. Manufacturing and manipulating study data to the author's convenience are considered fraudulent practices.

Authors **must** apply the following principles:

- **Respect the intellectual property rights of third parties:** authors must ensure that they have the authorization to use material that is not their property (reproduction and publication of tables, graphs, maps, diagrams, photographs, etc.).
- **Cite properly:** authors should correctly refer to the source texts used in the research throughout the text as required.
- **Be honest and truthful:** *Ciencia Política* journal appreciates works that present honest results that consistent with the objectives and methods of study used.

Once the article is nominated for publication, authors **should undertake to:**

- **Grant copyrights:** through the execution of the *Intellectual Property License*, authors of accepted texts authorize the use of patrimonial rights (reproduction, public communi-

cation, transformation and distribution) to Universidad Nacional de Colombia to include the text in the journal (printed version and electronic version). In this same document, authors declare that their texts apply and avoid the aforementioned practices.

- **Take into account the comments** issued by the Editorial Team, the Editorial Committee and those of peer reviewers.
- **Make the changes requested** by these same entities in the time allotted by the Editorial Team.
- **Be in constant communication with the Editorial Team:** During the editing process, the editors may consult the authors to solve existing concerns. All communications between authors and the journal's editorial team will take place via e-mail.

Once the article has been evaluated with the changes, authors will be informed of the approval within a maximum term of one month. When nominated texts are not approved for publication, the Editorial Team will inform the author of the decision, and will present the arguments that support said decision.

The Editorial Committee has the last word on the publication of the articles and the edition in which they will be published. This deadline shall hold as long as the author submits all the documentation requested within the indicated period. The journal reserves the right to make minor editorial changes.

## Responsibilities of peer reviewers

### Peer review process

After receiving an article, the Editorial Team will determine if it meets the basic requirements demanded by the journal. After this first review, articles can be sent to the Editorial Committee so that it makes a decision as to the relevance of their publication. If texts are rejected, they will be archived and the author will be informed of the decision. If approved, texts will be sent for review by two academic peers independent from the journal. The results of this process will be openly communicated to the author.

External peer reviews are carried out under the double-blind model, that is, anonymously, and the people in charge must not have any **conflicts of interest** with respect to the topics under review. The Editorial Committee will be consulted in case of doubt, and a replacement will be considered.

Evaluators **should:**

- **Report any conflicts of interest with the text under review:** if there are factors that could impair the evaluator's judgment, they must report it so that the Editorial Committee can assess the situation.
- **Respond with the required opinion** in accordance with the criteria established in the evaluation form sent.



- **Respond timely with the opinion** within the deadlines agreed with the Journal.
- **Provide useful, constructive and sufficient instructions** that help improve the text under review or account for the decision made regarding said text.

The journal has an evaluation form (available to any of our users in the website), which contains selected criteria for the evaluation of articles according to their academic quality, relevance, rigor and contributions to the field of study.

## Editorial Responsibilities

The *Ciencia Política* journal **undertakes to:**

- **Publish corrections**, clarifications and rectifications and offer an explanation if the situation warrants it.
- **Be transparent with the evaluation process** and ensure its **anonymity**.
- **Offer explanations on** the decisions made against an article, whether issued by peer reviewers or by members of the Editorial Committee.
- **Answer questions clearly and on a timely basis**, or any requests for clarifications as well as other queries anyone interested in the journal.
- **Disseminate the publication** as widely as possible through mass mailings tools, databases, bibliographic catalogs, national and international information and indexing systems.
- **Distribute copies** free of charge to journal's collaborators (authors, evaluators, evaluators interested in receiving a copy, universities with an exchange agreement, members of the Editorial Committee, department professors, etc.).

