

# Ciencia *Política*.

Avatares de las expresiones  
políticas en América Latina

volumen 13 · número 26  
julio-diciembre / 2018



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 disciplinario 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 2<sup>o</sup>, Oficina 218  
Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina, UNIJUS  
Bogotá, Colombia  
Tel [57+1] 3165000, exts. 29266 - 29264. Fax: 29280  
Correo electrónico: [insisipg\\_bog@unal.edu.co](mailto:insisipg_bog@unal.edu.co)

**Revista Ciencia Política**

Tit. abreviado: Cienc. Politi.  
[recipo\\_fdbog@unal.edu.co](mailto:recipo_fdbog@unal.edu.co)  
[recipo@gmail.com](mailto:recipo@gmail.com)  
<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/cienciapol>

**Imagen de cubierta:**

Pérez, S. (16 de mayo de 2018). Voz de empoderamiento [fotografía]. Recuperado de <https://www.flickr.com/photos/sebastianperez/42414335072/in/dateposted/>

**Diagramación**

Melissa Ruano Chacón

**Corrección de estilo**

Carlos Felipe Díaz

**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.

Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

*Erlly 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.

*Carlos Medina*  
Doctor en Historia de la Universidad Nacional de Colombia,  
Colombia.

Universidad Católica de Lovaina, Lovaina, Bélgica

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

Flasco 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  
Haven, 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 Cárdenas*  
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

**Asistentes editoriales**

*Juliet Escobar Mafud*  
Estudiante de la Maestría en Filosofía de la Universidad  
Nacional de Colombia.  
*Laura Castañeda Suárez*  
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  
*Mbonyi 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 Serrafino*  
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.

**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:

*Emerging Sources Citation Index*. Base de datos de Web of Science.

*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 académicos 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:

*Emerging Sources Citation Index.* Banco de dados da Web of Science.

*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:

*Emerging Sources Citation Index.* Web of Science database.

*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



## CONTENIDO

## Avatares de las expresiones políticas en América Latina

## Presentación

Carolina Jiménez 17-18

## La acción colectiva feminista, ¿de la lucha de clases a la lucha de géneros? Aportes para la comprensión práctica de los movimientos sociales: el caso “Ni Una Menos”

Luis Carlos Castro 19-61

## Las mujeres antiperonistas: los derechos políticos femeninos y las elecciones de 1951 en Argentina

**Sara Perrig** 63-95

## Minería y desplazamiento: el caso de la multinacional Cerrejón en Hato Nuevo, La Guajira, Colombia (2000-2010), “Nuestra tierra es nuestra vida”

Edwin Hernández 97-125

## Violencia contra periodistas y rendición social de cuentas: el caso mexicano

**Sandra Hincapié y Jairo López** 127-152

## Iniciativas locales de paz: tres casos desde la resistencia civil para la reflexión

Jimena Mahecha 153-181

## Balance de la aplicación de la política pública de restitución de tierras en territorios colectivos: el pacífico colombiano

**Camilo Ramírez** . . . . . 183-222

## Otras investigaciones

Redes de poder y política social para la vejez: Colombia 2000-2009

## Vers des fondements de la rationalité complexe pour l'analyse de la politique publique : les avatars du processus décisionnel

Louis Valentin Mballa 261-286

En busca de inteligencia estratégica: cuatro factores para el nacimiento y evolución de una inteligencia civil colombiana	Álvaro Venegas	287-318
<b>Traducciones</b>		
Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado	Paul Cairney y Christopher Weible; Juan Guillermo Vieira y Sebastián Olis	321-338
<b>Recensiones</b>		
Schedler, A. (2016). <i>La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios</i> . Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 279 pp.	Edwin Cruz	341-345
Allen, J. y Parnes, A. (2017). <i>Shattered. Inside Hillary Clinton's Doomed Campaign</i> . New York, NY: Crown, 464 pp.	Héctor Calleros	347-350
Comentario a Cairney, P. y Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado (Trads. J. G. Vieira y S. Olis). <i>Ciencia Política</i> , 13(26), 321-338.	André-Noël Roth	351-353
Normas para autores y autoras		355
Ética y buenas prácticas editoriales		373

## CONTENT

### Vicissitudes of Political expressions in Latin America

#### Presentation

<b>Carolina Jiménez</b>	17-18
-------------------------	-------

The Feminist Collective Action, From the Class Struggle to the Gender Struggle?

Contributions for the Practice/Understanding of Social Movements: around the Case "Ni Una Menos"

<b>Luis Carlos Castro</b>	19-61
---------------------------	-------

Anti-Peronist Women: Women's Political Rights and the 1951 Elections in Argentina

<b>Sara Perrig</b>	63-95
--------------------	-------

Mining and Displacement: The Case of the Multinational Cerrejón in Hato Nuevo,

La Guajira, Colombia (2000-2010), "Nuestra tierra es nuestra vida"

<b>Edwin Hernández</b>	97-125
------------------------	--------

Violence Against Journalists and Social Accountability: The Mexican Case

<b>Sandra Hincapié y Jairo López</b>	127-152
--------------------------------------	---------

Local Peace Initiatives: Three Cases from the Civil Resistance towards Reflection

<b>Jimena Mahecha</b>	153-181
-----------------------	---------

Balance of the Application of the Land Restitution Law in Collective Territories:

the Pacific Region in Colombia

<b>Camilo Ramírez</b>	183-222
-----------------------	---------

### Other Research

Power Networks of Social Policy for the Elderly: Colombia 2000-2009

<b>Deisy Arrubla</b>	225-260
----------------------	---------

Hacia los fundamentos de la racionalidad compleja para el análisis de las políticas públicas:  
los avatares del proceso de toma de decisiones

<b>Louis Valentin Mballa</b>	261-286
------------------------------	---------

# In Search of Strategic Intelligence: Four Factors for the Birth and Evolution of a Colombian Civilian Intelligence Organization

## Translations

## The New Policy Sciences: Combining the Cognitive Science of Choice, Multiple Theories of Context, and Basic and Applied Analysis

Paul Cairney and Christopher Weible; Juan Guillermo Vieira

## Recensions

Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los régimenes electorales autoritarios*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 279 pp.

Edwin Cruz 341-345

Allen, J. y Parnes, A. (2017). *Shattered. Inside Hillary Clinton's Doomed Campaign*. New York, NY: Crown, 464 pp.

Héctor Calleros 347-350

Comentario a Cairney, P. y Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado (Trad. J. G. Vieira y S. Olis). *Ciencia Política*, 33(26), 321-338

André-Noël Roth 351-353

Rules for authors 355

Ethics and editorial policy 373

# Evaluadores y evaluadoras del número

## **Julián Arévalo**

Universidad Externado de Colombia, Bogotá, Colombia

## **Luz Margarita Cardona**

Universidad Nacional de Colombia, Medellín, Colombia

## **Mariana Delgado**

Universidad de los Andes, Bogotá, Colombia

## **Ignacio De los Ríos**

Universidad Politécnica de Madrid, Madrid, España

## **Maria Lúcia Duriguetto**

Universidade Federal de Juiz de Fora, Minas Gerais, Brasil

## **Jaime Espejel**

Universidad Autónoma del Estado de México, Toluca, México

## **Roberto García**

Universidad Javeriana de Colombia, Bogotá, Colombia

## **Reinaldo Giraldo**

Universidad Nacional Abierta y a Distancia (UNAD), Palmira, Colombia

## **Wilson González**

Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, Tunja, Colombia

## **Jahir Gutiérrez**

Universidad CES, Medellín, Colombia

Tecnológico de Antioquia, Medellín, Colombia

## **Alexander Madrigal**

Universidad de La Salle, Bogotá, Colombia

## **Héctor Melo**

Universidad Autónoma del Estado de Morelos, Cuernavaca, México

## **Aldo Olano**

Universidad del Externado, Bogotá, Colombia

## **José Francisco Puello-Socarrás**

Escuela Superior de Administración Pública, Bogotá, Colombia

## **Angélica Razo**

Universidad Estatal del Valle de Ecatepec, Ecatepec de Morelos, México

## **José Darío Rodríguez**

Centro de Investigación y Educación Popular (CINEP), Bogotá, Colombia

## **Stellio Rolland**

Escuela de Altos Estudios en Ciencias Sociales, París, Francia

**Rafaela Sayas**

Universidad de Cartagena, Cartagena, Colombia

**Carlos Santos Pinho**

Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil

## En cubierta

**Pérez, S. (16 de mayo de 2018).** Voz de empoderamiento [fotografía]. Recuperado de <https://www.flickr.com/photos/sebastiaanperez/42414335072/in/dateposted/>

El 16 de mayo de 2018, más de 150 mil jóvenes estudiantes recorrieron las calles de Santiago de Chile para luchar por una educación no sexista. Esta marcha sucedió en el marco de una serie de paros universitarios que denunciaban el acoso en las aulas y los abusos sexuales al interior del campus. En la marcha resaltó la presencia de las encapuchadas rojas que enfrentaron a otros encapuchados que iniciaron disturbios contra los “carabineros” y que, con carteles, cantos y gritos, manifestaron los abusos que se cometan día a día en las universidades.

La imagen en cubierta es una muestra de esa expresión política que des de diferentes sectores sociales ha venido sobresaliendo en América Latina.

### Sebastián Pérez

Estudiante de periodismo. Instagram: @sebastiann.ph; Flickr: <https://www.flickr.com/photos/sebastiaanperez/>; correo electrónico: sperezr@uft.edu. La fotografía se publica con todos los derechos reservados por el autor.





# *Avatares de las expresiones políticas en América Latina*



# Presentación

**Las luchas sociales por el reconocimiento** de los derechos han conducido a procesos de ampliación democrática de los Estados Nacionales. En efecto, la posibilidad de avanzar hacia la construcción de órdenes sociales más justos e incluyentes, encuentran una fuerza vital en las acciones y dinámicas organizativas de hombres y mujeres, que demandan al Estado la producción de normas y políticas públicas que promuevan, por una parte, la ampliación y el ejercicio de los derechos, y por la otra, la materialización de las agendas sociales de la diversidad de sujetos políticos presentes en la sociedad en un momento histórico específico.

Las movilizaciones recientes de las mujeres y de las comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes han nutrido dicha fuerza vital y han planteado una serie de desafíos a la institucionalidad estatal existente. Atendiendo a estos asuntos, este número de *Ciencia Política* propone una reflexión en torno a las movilizaciones sociales y las violencias estatales.

El artículo de Luis Carlos Castro propone una lectura sobre la movilización social feminista articulada bajo la consigna “Ni Una Menos”. El texto aborda el proceso vivido en los años recientes en Argentina, destacando sus orígenes, tácticas y repertorios de lucha.

El trabajo de Sara Perrig presenta un balance sobre el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres en la Argentina de mitad del siglo XX. Estudia la importancia del posicionamiento político de las mujeres identificadas con el antiperonismo y plantea una crítica a la acción parlamentaria de los peronistas en tanto plegaron su agenda a la denominada “causa de Perón”.

Edwin Hernández plantea una crítica al modelo minero-extractivo desarrollado en El Cerrejón (Departamento de la Guajira), específicamente los impactos que este ha tenido sobre la vida de los pobladores del municipio de Tabaco. Hace especial énfasis en el desplazamiento forzado causado por este proceso económico, configurando algo que en el debate actual se denomina víctimas del desarrollo.

Por su parte, Sandra Hincapié y Jairo López analizan la violencia ejercida contra los y las periodistas mexicanas, destacando las alarmantes cifras de asesinatos en los últimos años. El artículo centra su reflexión en la responsabilidad estatal frente a estos hechos.

Jimena Mahecha sistematiza tres experiencias de construcción de paz de los sectores populares en los territorios. A partir de este ejercicio, muestra la importancia de los procesos comunitarios en la territorialización de la paz en un escenario de post-acuerdos.

Para terminar la sección temática del número, Camilo Ramírez presenta un balance sobre la implementación del programa de restitución de tierras en territorios colectivos. Para avanzar en este propósito se apoya en el estudio de dos casos: el resguardo Embera Katío del Alto Andágueda en el Chocó y el Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí, Cauca.

Adicionalmente a estos artículos, está la sección Otras Investigaciones en la cual se exponen algunos debates sobre la producción y el análisis de políticas públicas. Uno de estos artículos corresponde a la traducción del artículo “The New Policy Sciences: Combining the Cognitive Science of Choice, Multiple Theories of Context, and Basic and Applied Analysis” publicado por los profesores Paul Cairney y Christopher Weible en la revista *Policy Sciences*.

En la sección de reseñas, se presentan dos textos de gran utilidad para los debates contemporáneos de la ciencia política: el primero titulado *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios* escrito por el profesor austriaco Andreas Schedler y reseñado por el políólogo Edwin Cruz; y el segundo texto *Shattered. Inside Hillary Clinton's Doomed Campaign* de la autoría de Jonathan Allen y Amie Parnes, reseñado por Héctor Calleros.

Finalmente, el profesor André-Noël Roth, nos propone un comentario al texto de Paul Cairney y Christopher Weible traducido en este número bajo el título de “Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado”. Para Roth, el artículo hace una importante contribución a las ciencias de las políticas públicas al proponer tres elementos necesarios para la renovación del campo.



### **Carolina Jiménez Martín**

Profesora Asistente de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales de la Universidad Nacional de Colombia. Directora de la revista *Ciencia Política*. Coordinadora de la Maestría en Estudios Políticos Latinoamericanos e investigadora del grupo THESEUS.

# **La acción colectiva feminista, ¿de la lucha de clases a la lucha de géneros? Aportes para la comprensión práctica de los movimientos sociales: el caso "Ni Una Menos"**

***The Feminist Collective Action, From the Class Struggle to the Gender Struggle? Contributions for the Practice/Understanding of Social Movements: around the Case "Ni Una Menos"***

**Luis Carlos Castro**

Universidad Nacional de La Plata, La Plata, Argentina

lucacas2010@hotmail.com

## ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 27 de septiembre de 2017 · **Fecha de aprobación:** 27 de marzo de 2018

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.67977>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Castro, L. (2018). La acción colectiva feminista, ¿de la lucha de clases a la lucha de géneros?

Aportes para la comprensión práctica de los movimientos sociales: el caso "Ni Una Menos". *Ciencia Política*, 13(26), 19-61.

MLA: Castro, L. "La acción colectiva feminista, ¿de la lucha de clases a la lucha de géneros? Aportes para la comprensión práctica de los movimientos sociales: el caso "Ni Una Menos". *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 19-61.



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

### Resumen

Este artículo busca explicar con claridad las dinámicas internas de los movimientos sociales contemporáneos, considerando la acción colectiva feminista “Ni Una Menos” en Argentina, particularmente cuatro de sus dimensiones: (1) sociopolítica, (2) estructural, (3) estratégica y (4) cultural. Para ello se incorporan algunas perspectivas de las diferentes teorías de la movilización social; se revisan los postulados centrales del feminismo materialista francés, la teoría queer y el feminismo decolonial; y se reflexiona sobre las estrategias, los repertorios de acción y los marcos de la movilización, haciendo énfasis en las gramáticas de la vida pública que se implementan en los últimos. Con todo, se busca reforzar el vínculo entre la comprensión y práctica de la protesta social.

*Palabras clave: acción colectiva; feminismo; gramáticas públicas; tácticas movimientistas.*

### Abstract

In this article I propose to elaborate a diaphanous explanation of the internal dynamics of contemporary social movements considering the feminist collective “Ni Una Menos” in Argentina, particularly I examine four of its dimensions: sociopolitical, structural, strategic and cultural. To achieve this purpose, I incorporate some perspectives of the different theories of social mobilization; I review the central postulates of French materialist feminism, queer theory and decolonial feminism; and I reflect on the strategies, the repertoires of action and the frames of mobilization, emphasizing the grammars of public life that are implemented in the latter. The text presented aims to strengthen the link between the understanding and practice of social protest.

*Keywords: Collective Action; Feminism; Public Grammars; Movement Tactics.*

## Introducción

*Venceremos. Nosotras, nuestros hijos e hijas, todas las generaciones que nos sigan y que van a seguir llenando de sentido este camino en el que estamos.*

(Nora Cortinas,<sup>1</sup> como se citó en Dillon, 2017b)

Recientemente en Argentina, al calor de la consigna “ni una menos” –que surge, según sus propias promotoras, a propósito de la necesidad de decir “basta de feminicidios” y de denunciar la “violencia machista”– se han precipitado movilizaciones sociales que han alcanzado países como España, Polonia, Italia y Estados Unidos. Las protestas denuncian, entre otros aspectos, hechos de violencia concretos, apelan a argumentos sustentados en un universo simbólico y epistemológico, reivindican un sujeto/sujeta político/política aunado en la diversidad, y comparten la misma conciencia con relación a las urdumbres de la supremacía histórica del sistema patriarcal, la connotación, el rol, y la función social de las mujeres. Desde el año 2015 han logrado movilizar a miles de personas en varias oportunidades (tres de ellas cada 3 de junio en los años 2015, 2016 y 2017) y se han materializado en múltiples ciudades de América Latina, convirtiéndose en un referente que, además de incentivar el debate y la polémica por las susceptibilidades que alude, moviliza y aporta principios esenciales para la comprensión y la conformación de actores sociales.

Considerando esta unidad empírica más allá de sus singularidades como un movimiento social propio de la cultura sociopolítica contemporánea, me propongo elaborar una exposición ordenada de sus procedimientos mediante la extrapolación crítica de algunas categorías analíticas propicias para su cognición y la observación de cuatro dimensiones típicas en estos fenómenos, a saber: la dimensión sociopolítica, entendida como la capacidad desarrollada por los individuos para asumir compromisos comunitarios en pro de una sociedad justa; la estructural, asumida como la organización de la organización y de la acción colectiva; la estratégica, comprendida como la serie de acciones mediáticas encaminadas a un fin; y la dimensión cultural, entendida como el sistema de

---

<sup>1</sup> Militante defensora de los Derechos Humanos y presidenta de la Asociación Madres de Plaza de Mayo (línea fundadora). Estas fueron sus palabras al cierre de la movilización del colectivo “Ni Una Menos” el 3 de junio de 2017.

prácticas, creencias y símbolos, constituidos y en permanente creación, compartidos por el movimiento.

La pregunta por la lucha, señalada en el título, responde a un ardid metodológico para ilustrar la continuidad de la acción colectiva feminista en el tiempo, así como su transformación, su fenomenología y su heterogeneidad. No es de mi interés realizar una reflexión profunda sobre la complejidad de las demandas en cuestión o elaborar una respuesta absoluta en relación al por qué y al cómo de la precipitación de estos eventos, ya que considero, por una parte, que el problema de la violencia contra las mujeres, dentro de lo posible, debe ser abordado con rigurosidad en un espacio versado; por otra, que los movimientos sociales son, entre su amplio espectro de posibles connotaciones, sistemas de múltiples procesos en permanente constitución y cambio, que, por lo mismo, no se manifiestan de una forma única y definitoria.

El propósito es más bien incentivar la organización social y reforzar el nexo entre la comprensión amplia y la práctica de estos mecanismos, como medios de impacto significativos para la participación política informal, a partir de los rastros visibles del caso “Ni Una Menos”. El análisis se basa puntualmente en sus enunciados y en la configuración de las gramáticas de su movilización, dispositivos que insuflan su sentido de acuerdo a los aportes recientes de las ciencias sociales. En este orden de ideas, señalo cuáles son sus argumentos epistemológicos; describo cuáles son las circunstancias generales en las que estos se constituyen; exploro qué condiciones socioculturales han incrementado su capacidad expresiva; y cómo se han instalado en el imaginario social.

La metodología que empleo es cualitativa. Las técnicas de investigación incluyen la observación empírica, el análisis de literatura especializada, de artículos de prensa digital, de medios de información alternativos como la revista *Sudestada* y de entrevistas a algunas organizadoras y activistas del movimiento de mujeres argentino.

El texto contiene cuatro apartados. En el primero (1) presento una síntesis del marco teórico que hace cognoscible el fenómeno con el ánimo de satisfacer algunos aspectos que considero preliminares para pensar y concebir la acción colectiva: uno, refrendar lo que asumo aquí por movimiento de protesta social; dos, esbozar sus formas de expresión; tres, señalar en orden cronológico las tendencias de su connotación; y cuatro, familiarizar al lector con las categorías que incluyo en el análisis. En el segundo apartado (2) me aproximo a la trayectoria del feminismo en general y a los argumentos centrales de sus bases epistemológicas en

particular, a saber, el feminismo materialista francés, la teoría queer y el feminismo decolonial. En el tercero (3) abordo el referente empírico deteniéndome en sus orígenes, en sus tácticas, en sus repertorios, en sus enunciados y en la constitución de las gramáticas que lo caracterizan. En el último apartado (4) presento las conclusiones y señalo algunos aspectos centrales con respecto a la acción colectiva en sí misma.

### **1. Por qué movimientos sociales: antecedentes y definiciones**

El marxismo ha sido uno de los paradigmas que ha aportado las categorías más influyentes tanto para el análisis como para la praxis<sup>2</sup> de la lucha social. Marx y Engels, sus primeros autores, –en el contexto de las insurrecciones y revoluciones europeas del siglo XIX– distinguían a los grupos sociales como “clases”, analizaban las contradicciones internas de las relaciones de producción que las vinculaban, y sostenían, entre otros aspectos, que los conflictos que observaban eran producto de los antagonismos históricos entre ellas.

La “lucha de clases”, noción y lógica que implementaron para explicarlos y para distinguir a los dos sectores en disputa –la burguesía y el proletariado–, perduró durante décadas junto al desarrollo e influencia de dos tendencias de pensamiento configuradas a principios del siglo XX. De un lado, el enfoque de la “psicología de las masas” propuesto por Le Bon, Tarde y posteriormente por Freud, que se detenía en aspectos de la personalidad y atribuía los levantamientos a la irracionalidad emocional y a su contagio en momentos de masificación (Rubio, 2004). De otro, el enfoque “estructural-funcionalista” de Parsons y Merton, que consideraba las tensiones de la estructura social y las distinguía en dos tipos de efectos: el “normal”, propio de las lógicas institucionales de los grupos de presión y oposición y el “anormal”, propio del conductismo colectivo espontáneo (*Collective behaviorism*), originado en la ruptura del orden y asociado, en esta óptica, a los motines, las revueltas y las turbas. Estas lecturas, en pocas palabras, aducían que las multitudes eran manipuladas por minorías de agitadores y se manifestaban “en forma irracional y violenta” bajo su sugerión (Melucci, 1999, p. 27).

---

<sup>2</sup> Aludo a la acción que se constituye entre los sujetos, es decir, a la conducta humana en interferencia intersubjetiva.

Entre los años cincuenta y principios de los sesenta Smelser sistematizó la perspectiva del “comportamiento colectivo” combinando estas dos lógicas y sostuvo que, con todo y ello, las insurrecciones se proponían restablecer el orden social (Retamozo, 2010). Sus ideas se implementaron para explicar conductas colectivas que iban del pánico a las revoluciones. Esto hasta que la intensificación de las protestas sociales de finales de los años sesenta (como las manifestaciones contra la guerra de Vietnam, la primavera de Praga o el mayo francés) y principios de los setenta (como el auge de las movilizaciones estudiantiles, feministas, pacifistas y ecologistas), en Europa y los Estados Unidos, evidenciaron una diversidad de actores, modelos organizativos y novedosos *performances* de intervención social que, no expresando la unidad de sus adeptos propiamente en la idea de la “lucha obrera” ni en las formas instituidas que la articulaban tradicionalmente (los partidos y sindicatos), exteriorizaron otras aristas del fenómeno, entre ellas su racionalidad.

Los nuevos hechos aceleraron la elaboración de nuevos enfoques teórico-empíricos en los dos contextos. En adelante este campo de conocimiento se nutrió de los análisis de dos escuelas de investigación que, contrariamente a los aportes anteriores, hicieron hincapié excesivo en el carácter racional/instrumental de la movilización y paradójicamente solo se complementaron entrada la década de los ochenta.

La diversidad de identidades manifiestas y la pluralidad de significados y formas de acción dificultaron la precisión analítica de lo que se puede definir por movimiento social, no obstante, con el paso del tiempo se ha sostenido que se trata de: un conjunto cambiante de “debates, tensiones y desgarramientos” entre distintos actores (Touraine, 1997); de un “actor colectivo” que interviene en un proceso de cambio social (Laraña, 1999); de “sistemas de acción” que elaboran y difunden mensajes, símbolos y significados en torno a conflictos específicos (Melucci, 1999); o de formas de “contienda política” (Tilly y Wood, 2010); en cuya base es perceptible la “acción colectiva” de los individuos implicados.

El acto irreducible que subyace en todos los movimientos sociales y revoluciones es la acción colectiva contenciosa. La acción colectiva adopta muchas formas: puede ser breve o mantenida, institucionalizada o subversiva, monótona o dramática. En su mayor parte se produce en el marco de las instituciones por parte de grupos constituidos que actúan en nombre de objetivos que difícilmente harían levantar una ceja a nadie. Se convierte en contenciosa cuando es utilizada por gente que carece de acceso regular a las instituciones, que actúa en nombre de reivindicaciones

nuevas o no aceptadas y que se conduce de un modo que constituye una amenaza fundamental para otros o las autoridades. (Tarrow, 2004, p. 24)

### 1.1. Postulados estadounidenses

Los investigadores de la escuela norteamericana recusaron el estructural-funcionalismo, se concentraron en la organización y se propusieron examinar por qué la gente se movilizaba. Allí en un principio prevaleció la perspectiva economicista de la teoría de la elección de racional (TER) y posteriormente la teoría de la movilización de recursos (TMR). El énfasis inicialmente fue político, luego organizativo y más tarde cultural.

En lo que refiere a la TER, en los años setenta Olson afirmó que la “lógica de la acción colectiva” obedecía fundamentalmente al “cálculo racional” de sus costos, a los beneficios de la acción y a la “producción de incentivos públicos” para los integrantes de la organización, hayan participado o no de los esfuerzos colectivos. Este postulado, conocido como el “recorte economicista”, tomó distancia de los enunciados de la psicología de masas y prevaleció por algunos años, sosteniendo que, para superar el problema de la participación, los actores producían incentivos individuales que representaban premios o castigos, según la situación, pero perdió su firmeza cuando se evidenció, y objetó, que una parte de la población participaba en movilizaciones colectivas aun cuando no les eran útiles en términos racionales (Retamozo, 2010; Revilla, 1996).

La TMR intentó superar ese impasse fijando la atención primordialmente en las acciones orientadas a cambiar las condiciones sociales y sumó, al análisis de la racionalidad de los actores, el análisis de sus estrategias y de la instrumentalidad de sus acciones. Se distinguen dos enfoques de esta tendencia. El primero se conoce como estructuras de oportunidades políticas y se refiere a las dimensiones consecuentes, “aunque no necesariamente formales o permanentes del ámbito político”, favorables para hacer reclamos sociales, por ejemplo, el acceso institucional, el conflicto entre las élites, la viabilidad de alianzas o la disminución de la capacidad represiva del Estado (Tarrow, 1999, 2004). De este a su vez se destacan dos categorías; la de “repertorios de acción”, que hace referencia a las formas de actuar colectivamente y a las transformaciones que sufren esas formas en el tiempo (Tilly, 2000; Tilly y Wood, 2010); y la de “ciclos de protesta”, que refiere a las fases de intensificación de los conflictos y las acciones colectivas en el sistema social (Tarrow, 2004).

El segundo enfoque responde a la noción de estrategias de movilización y centra su interés en las organizaciones de movimientos sociales

(OMSO) que componen sus bases, así como en su “micromovilización”, entendida como los procesos de atribución de sentido articulados con repertorios de acción para justificar el movimiento. Los presupuestos de esta lógica además plantean la existencia de una “industria de movimientos sociales” (IMS) y un conjunto de IMS considerado como un “sector de movimientos sociales” (SEMS), en un contexto competitivo donde OMSO, IMS y SEMS disputan con elementos internos y externos para perdurar (McCarthy, 1999).

## 1.2. Postulados europeos

Los estudiosos del viejo continente al observar los fenómenos de ese contexto insistieron por su parte en que el eje articulador de las insurrecciones ya no era la clase en que los intereses de las movilizaciones tampoco eran estrictamente económicos o políticos, y por lo tanto rechazaron el enclave analítico de la lucha de clases, aun cuando no descartaron las relaciones de dominación que la incentivaban.

Preguntándose por el cómo de la acción, su atención se concentró en los factores estructurales, en la dimensión cultural de los movimientos, en la necesidad de reconocer la diversidad de los actores sociales emergentes y en la configuración de las ideas compartidas que se movilizaban. Esta tendencia conocida como la teoría de los nuevos movimientos sociales (NMS) se destaca primordialmente por dos perspectivas: la “sociología de la acción” de Touraine (1997) y la “identidad colectiva” de Melucci (1999). Una y otra reflexionan profundamente sobre las modificaciones en los rasgos del actor a raíz del cambio social y las transformaciones socioculturales en relación con los modelos socioeconómicos de los países centrales.<sup>3</sup>

Touraine (1997) distinguió a las sociedades de la segunda mitad del siglo XX como “postindustriales” o “programadas”. Para él, la sociedad, en cuanto forma colectiva de subsistencia, tiene la capacidad de auto-producirse sin depender de entidades superiores que la prescriban y los movimientos sociales –a los que clasificó como “movimientos societales” para dejar en claro que cuestionan orientaciones generales de la sociedad– defienden el uso social de los valores morales en oposición a los

---

3 Países industrializados, con economías capitalistas y democracias liberales consolidadas (Retamozo, 2010).

que imponen e intentan imponer sus rivales (Touraine, 1997). Son varios los razonamientos de su propuesta para comprender la emergencia de estos fenómenos, señalo dos: uno, en su materialización se evidencian un proceso de identidad, un conflicto y una disputa por el control de la historicidad; dos, los cambios en las formas de producción suministran los fines, las demandas, las representaciones y las tecnologías capaces de producir los bienes simbólicos, los lenguajes y la información para la movilización.

Melucci (1999), deteniéndose también en los cambios sociales del periodo, se fijó, entre otros aspectos, en la producción de elementos simbólicos y advirtió que los conflictos salían del sistema “económico-industrial” hacia áreas socioculturales afectando la identidad personal, el tiempo y la cotidianidad. En las sociedades “complejas” o de la “información” –apelativo que introdujo para referirse a este periodo histórico– la intensidad de los flujos de información y signos fomenta incertidumbre respecto al propio sistema, e incentiva la emergencia de actores capaces de decidir y de construir el sentido de sus acciones como sujetos que a su vez producen y difunden información. Así, la incertidumbre precipita la acción y los conflictos entre grupos se manifiestan en la producción de esa información, en la lucha por su hegemonía, en cómo se distribuye y en cómo se ejerce poder y control sobre la sociedad.

En esta lógica los movimientos desafían las formas de apropiación de los recursos pero también la producción de significados y por lo tanto de las construcciones sociales sobre las que reposa la sociedad en su conjunto. Para este investigador lo distintivo de la acción colectiva es que supone una integración de “solidaridad” e “identidad colectiva” sostenida en el tiempo, que a su vez refuerza las creencias compartidas con respecto al sistema contra el que se dirige. Aquí las “redes”, es decir, aquellos múltiples grupos dispersos sumergidos en la “vida cotidiana” (como las OMSO en la TMR), son fundamentales “para la comprensión de los procesos de compromiso individual” (Melucci, 1999, p. 63).

La solidaridad se aprehende como una capacidad del actor para reconocerse y ser reconocido como parte de la misma colectividad.

La identidad colectiva (señala el susodicho) es, por lo tanto, un proceso mediante el cual los actores producen las estructuras cognoscitivas comunes que les permiten valorar el ambiente y calcular los costos y beneficios de la acción; las definiciones que formulan son, por un lado, el resultado de las interacciones negociadas y de las relaciones de influencia

y, por el otro, el fruto del reconocimiento emocional. En este sentido la acción colectiva nunca se basa exclusivamente en el cálculo de los costos y beneficios, y una identidad colectiva nunca es enteramente negociable. (Melucci, 1999, p. 66)

### 1.3. Puente explicativo

En la década de los ochenta los especialistas de las dos escuelas, en medio de debates y polémicas –que entre otras cosas ponían en cuestión lo “novedoso” de los movimientos sociales– aunaron sus esfuerzos para comprender la relación entre la estructura social y la acción, se concentraron en la dimensión sociocultural e incorporaron presupuestos de la semiótica y de las tradiciones clásicas como la psicología social. El enfoque resultante se conoce como constructivista y de él, Klandermans (experto en Psicología Social Aplicada), aduce que los procesos de movilización:

Se desarrollan a través de redes políticas y sociales en las que los individuos y grupos están juntos en torno a objetivos comunes; a través de las oportunidades políticas que proporcionan la salida para la acción colectiva y mediante la construcción de nuevos significados de los que emergen nuevos actores colectivos. (Klandermans y Tarrow, como se citó en Rubio, 2004)

En resumidas cuentas, la propuesta se distingue por concentrarse en cómo interactúan los actores de la acción y en por qué lo hacen, con base en los aspectos subjetivos del comportamiento humano y en los elementos expresivos y simbólicos de la cultura que comparten los individuos. De este encuadre es destacable la perspectiva del análisis de los marcos (*Frame analysis*) y de esta perspectiva toda una serie de conceptos que alumbran los aspectos relacionados con la publicidad y la organización social de la movilización. Por ejemplo: los “marcos” (*Frames*), entendidos como esquemas de interpretación o recursos simbólicos para “localizar, percibir, identificar y etiquetar eventos y situaciones, en vista a organizar la experiencia y orientar la acción” (Cefaï, 2008, p. 50); los “procesos enmarcadores”, consistentes en definir una situación como problemática, imaginar los medios para resolvérla, movilizar los actores de un colectivo y justificar su oposición a un adversario; y el “alineamiento de marcos” (*Frame alignment*) considerado como el vínculo entre los esquemas de interpretación de todas las OMSO (Snow, Rochford, Wonder y Benford, 2006).

Pese a todos estos esfuerzos el concepto de movimiento social terminó por convertirse en otra polisemia de las ciencias sociales. Pero para distinguir estos fenómenos de otras formas de organización como los partidos o sindicatos se reparó en que expresan una tensión permanente entre su identidad y sus estrategias de acción que los conlleva a restringir su campo de operación a la sociedad civil; es decir, actúan desde allí “representando sus intereses en la arena político institucional”, sin transformarse a través de tal acción en una fuerza enteramente definida por su lógica partidaria (Munck, 1995).

#### 1.4. Antecedentes regionales

En América Latina esta forma de intervención política se expresó, de manera implícita, en la lucha obrera, en los movimientos nacional-populares, en los movimientos campesinos y en la lucha armada; heredó la lógica de la lucha de clases y se analizó bajo los presupuestos de la tradición marxista y funcionalista. También se desarrollaron manifestaciones de protesta como las del “feminismo” –que para la segunda mitad del siglo XX ya reivindicaban derechos de orden cultural y axiológico, expresaban su unidad en relación con sus rasgos individuales y fundamentalmente no demandaban el control institucional como requisito indispensable para la consecución de sus fines– pero quedaron prácticamente eclipsadas por las expresiones señaladas, por el advenimiento de las dictaduras y las movilizaciones que acompañaron la posterior transición a la democracia.

En los años ochenta se comenzaron a introducir las categorías aludidas. Sin embargo, dado que las características del contexto local (oligarquías, regímenes autoritarios, dictatoriales y conflictos armados) evidentemente no tenían nada en común con los contextos en los que fueron originadas (Guerra fría, Estado de Bienestar, organización sociopolítica, etc.), su uso atizó la crítica de la teoría de la dependencia y la colonialidad del saber, situadas en el ámbito intelectual, retardando su consolidación.

Aun cuando algunos investigadores locales, como Fernando Calderón,<sup>4</sup> cuestionaban la existencia de los movimientos sociales en la región, su estudio se afianzó en los últimos quince años del siglo y se nutrió par-

---

4 Sociólogo Boliviano que introdujo las nociones europeas de la acción colectiva y promovió el estudio de los movimientos sociales en América Latina desde mediados de los ochenta.

ticularmente del enfoque de los NMS, a raíz de la intensificación de las protestas en el marco de la globalización del neoliberalismo de los no-ventas. El énfasis se fijó en los procesos de construcción de la acción y hoy por hoy se sostienen los postulados del conflicto inherente a la sociedad; se atienden puntos de vista heurísticos sobre el tema; se insiste en la necesidad del análisis histórico tanto del orden social como de los agentes que se disputan su historicidad (Retamozo, 2010); se indaga por las representaciones del sujeto social contemporáneo, por los entramados territoriales y simbólicos del mundo popular; y entre otras cosas se elaboran análisis especializados atendiendo ámbitos como el político o el cultural, recurriendo a dimensiones como la identidad, la subjetividad y la memoria larga.

Cabe decir que las manifestaciones de los movimientos latinoamericanos de mujeres ciertamente tienen relevancia en la literatura crítica de la región, de hecho, varios referentes de esta investigación lo abordan. No obstante, el caso y el tema en general carecen en la actualidad de una atención rigurosa desde la perspectiva de los movimientos sociales contemporáneos.

### 1.5. Presupuestos generales

Todavía se podría distinguir la trayectoria de los repertorios de acción e incluso ampliar el recorte temporal a la época de la colonia o al nacimiento de los Estados latinoamericanos, épocas en las que con seguridad también se manifestaron estos fenómenos, pero lo señalado es suficiente para establecer su especificidad y la lógica de su connotación pública. En perspectiva cronológica el recorrido realizado se puede graficar de acuerdo a como se muestra en el Cuadro 1.

Así, en la primera mitad del siglo XX la movilización social se consideraba propia de las masas y se la denominaba como insurrección, revuelta o motín; se caracterizaba por su espontaneidad y se suponía típica de lo que se definía como comportamiento colectivo. Después de los sesenta se la interpretó como una acción organizada, precipitada por las oportunidades políticas y catalizada por las estrategias de movilización de diversos actores. En un principio se la interpretaba como un fenómeno anormal que exacerbaba las dinámicas partidarias o sindicalistas e incorporaba la figura de la clase y la lucha de clases por el control del poder socioeconómico; después, como movimientos sociales en cuya base es perceptible la acción colectiva de actores individuales, por el control primordial de recursos de orden sociocultural.

**Cuadro 1. Desarrollo epistemológico de los movimientos sociales en el siglo XX**

		AÑOS																			
		1910		1920		1930		1940		1950		1960		1970		1980		1990		2000	
CALIFICATIVOS	TEORÍAS	MOVIMIENTOS SOCIALES										TER									
		Revolueltas	Motines	Lucha de clases	Revoluciones	Insurrecciones		Acción irracional	Conductismo			Movimientos Sociales	Acción Colectiva	Acción Racional	Acción Instrumental	TER	TMR				
ENFOQUES Y CATEGORÍAS ANALÍTICAS	AUTORES	Marx	Estructuralismo	Funcionalismo	Sociedad de masas				Comportamiento colectivo												
		Le bon																			
		Tarde																			
		Freud																			
		Parsons																			
		Merton																			
		Marx																			
		Smelser																			
		Tilly																			
		Olson																			
		Tarrow																			
		McCarthy, Zald, McAdam																			
		Laraña																			
		Snow et al.																			
		Munk																			
		Touraine																			
		Melucci																			

TER: teoría de la elección racional; TMR: teoría de la movilización de recursos; NMS: nuevos movimientos sociales; EOP: estructura de oportunidades políticas; RA: repertorios de la acción; OMS: organizaciones de movimientos sociales; IMS: industrias de movimientos sociales; SMS: sector de movimientos sociales; ACMS: acción colectiva de los movimientos sociales; GVP: gramáticas de la vida pública

Nota. Elaboración propia. La línea segmentada horizontal distingue el distanciamiento, entre los años setenta y ochenta de las escuelas estadounidense y europea. La línea segmentada vertical demarca dos momentos paradigmáticos tanto para la praxis de la revuelta como para la epistemología que la conceptualiza: antes y después de 1968 (antes, recordemos, se le consideró irracional y conductista; después se le ha considerado excesivamente racional e instrumental).

En las últimas décadas del siglo el análisis de los marcos ocupó un lugar importante en comparación con la TMR, la teoría de los NMS y el enfoque de la identidad colectiva. La atención se situó en la publicidad de la acción colectiva y los estudios permitieron demostrar que en efecto contiene “una dimensión dramatúrgica y retórica sensible dentro de la definición de las identidades colectivas” (Cefaï, 2008, p. 49). El énfasis se concentró en la cultura política y en su lenguaje, y se indagó por lo que determina que unos procesos de enmarque caminen y otros no, a esto es: por el éxito y el fracaso de la movilización. Se distinguió entre el actor movilizado y el público que se moviliza; se advirtió que sus estrategias solo son operantes “si son percibidas como portadoras de sentido”, y en ese sentido se reconoció que no son de la total autoría del primero, es decir, del actor.

En el último periodo del cuadro incluyó una categoría que, como se verá más adelante, es central para comprender la fenomenología de la movilización social en términos lingüísticos, a partir de la pregunta por la configuración de sus enunciados. Me refiero a las “gramáticas de la vida pública”: una noción propuesta por Cefaï (2008) y Trom (2008) que alude, en pocas palabras, a los hechos del lenguaje. Esto es, al conjunto de normas o reglas para hablar, compartidas por una comunidad o grupo social, que adquieran sentido en un espacio o arena pública específica y que contribuyen a crear los estados de ánimo necesarios para la movilización.

Concluyendo este primer apartado, de acuerdo a lo dicho, podemos establecer que los movimientos sociales, aun cuando hospedan distintas disposiciones e intereses, y cuando conceptualmente son difíciles de aprehender, son ante todo construcciones “societales” que sintetizan la conjugación de múltiples acciones colectivas, en continua tensión y redefinición, orientadas al cambio social y llevadas a cabo por sujetos –o como lo plantearé en breve, por sujetas– que corrientemente no tienen acceso a las decisiones políticas. Particularmente operan desde el ámbito civil en el ámbito político sin convertirse en una fuerza enteramente política –aunque la acción en sí lo es en cuanto concierne a la organización de la sociedad– y se distinguen por su composición interna, es decir: son heterogéneos. Sus integrantes comparten ideas comunes de la realidad, aunque no necesariamente una misma condición o procedencia socioeconómica, se organizan de manera diferente a las formas de organización instituidas y manifiestan entramados simbólicos del mundo popular.

En lo que respecta al contexto latinoamericano, en el marco de los gobiernos progresistas de los últimos quince años (Venezuela, Ecuador, Bolivia, Brasil, Uruguay y Argentina), los movimientos sociales han sido comparados, convenientemente, con manifestaciones de populismo (Zibechi, 2017). Estos son connotados de un sentido peyorativo y no han dejado de ser ajenos a las estigmatizaciones y regulaciones jurídicas,<sup>5</sup> pero con todo y ello se han convertido en expresiones constantes al lado de las luchas gremiales y partidarias: estudiantes pugnando por la educación pública gratuita y de calidad, movilizaciones por la paz, protestas contra la minería, reivindicaciones por el acceso a la tierra, marchas por la defensa del agua, luchas indígenas, feminismos populares, etc.

Pese a todas las adversidades, es importante reconocer que en materia de defensa de derechos humanos, los movimientos sociales –como quiera que se les catalogue o criminalice– además de cumplir un rol fundamental en las luchas contra los controles económicos e imposiciones socioculturales, representan los canales informales, *ad hoc*, para pedir justicia y reparación por crímenes de lesa humanidad, y para exigir mejores condiciones de vida frente a problemas históricos como la violencia hacia las mujeres.

## 2. De la lucha de la clase de las mujeres a la lucha de géneros

Antes de abordar el referente empírico encuentro oportuno esbozar la trayectoria del movimiento global de mujeres así como las perspectivas epistémicas que sustentan al feminismo actualmente en América Latina. Esto con los siguientes objetivos: esclarecer la lógica que justifica el pensamiento, las ideas, los imaginarios, y el posicionamiento político característico de esta expresión; constatar el tránsito de la lucha de clases a la lucha de géneros; y rastrear los cimientos de los hechos del lenguaje que constituyen sus gramáticas movimientistas.

---

5 En varios países de América Latina se han elaborado leyes, proyectos de ley, reglamentos e interpretaciones jurídicas que tienen por fin regular el derecho constitucional a la protesta. Los criterios contemplan la penalización de acciones y conductas; el aviso previo; la intervención de las fuerzas armadas; y el uso del espacio público entre otros aspectos (CELS, 2016).

## 2.1. Praxis y teoría feminista

El feminismo, en cuanto movimiento social, es disociable en dos grandes periodos: uno que avanza de finales del siglo XIX hasta mediados del XX y otro que va de desde esa época hasta nuestros días.<sup>6</sup> El primero se caracterizó principalmente por demandar la abolición de la esclavitud y la igualdad de las mujeres frente a los hombres en términos de derecho a la propiedad, de capacidad de obrar, de derecho a la educación, de derechos matrimoniales y de derecho al sufragio. El segundo periodo también se concentró en aspectos civiles pero básicamente se ha caracterizado por reivindicar temas como el reconocimiento y la remuneración del trabajo doméstico o el aborto libre y gratuito; y cuestiones algo más complejas como la estructura de dominación del patriarcado,<sup>7</sup> la idea de la familia, de la sexualidad, de la reproducción y la construcción social del género. De acuerdo con Melucci (1999) sería a partir de este periodo que el feminismo se logró consolidar como actor político y una de sus principales novedades fue la de discutir sobre las certidumbres de la conciencia moderna evidenciando el carácter sociológico de los conceptos de hombre y mujer. Desde ese entonces se ha dicho que el movimiento de mujeres sostiene otra libertad: “ya no la libertad por la necesidad, sino la libertad de la necesidad, no la lucha por la igualdad, sino por la diferencia, no ya la libertad de hacer, sino la libertad de ser” (Melucci, 1999, p. 133).

En nuestra región la lucha de las mujeres también data del siglo XIX. Sin embargo, se debe considerar que en el segundo periodo, entre los años sesenta y ochenta, se desarrolló en un contexto de crisis política y dictaduras. De acuerdo con Sciortino (2015) emergió entre el autoritarismo al tiempo que la sociedad comenzaba a convertirse en una de sus bases y fue producto tanto de la difusión de las ideas y aspiraciones feministas a sectores amplios de la población femenina latinoamericana, como de los debates que se desarrollaban en cuanto al tema en el ámbito internacional. En la actualidad, señala la investigadora, “se puede hablar de un movimiento amplio de mujeres haciendo referencia a un movimiento social que reúne a una multiplicidad de mujeres

<sup>6</sup> Generalmente se conocen como “olas” y se distinguen tres: la primera avanza de las últimas décadas del siglo XIX hasta las primeras del XX; la segunda de los sesentas a los noventas; y la tercera de los noventas hasta la actualidad.

<sup>7</sup> Me refiero al sistema de dominación de los varones en general sobre las mujeres en general.

independientemente de la diversidad que las caracteriza, por ejemplo, en términos de organización, reivindicaciones identidades o historias" (Sciortino, 2015, p. 68).

El desarrollo sistemático, teórico-empírico, del feminismo se puede situar en el marco de los movimientos de mujeres que tuvieron lugar en Europa y los Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX. Desde entonces sus principales referentes han logrado poner en discusión las certidumbres y conquistas de la conciencia progresista.

Los postulados de esta tendencia se inscriben en varios campos de investigación: la filosofía, la antropología, la sociología, la historiografía y la psicología. Parten de considerar que la humanidad es ante todo una construcción histórica. Retoman y confrontan los presupuestos de Simone de Beauvoir y los incorporan a temas contemporáneos (Femenias, 2015). A continuación presento tres corrientes del movimiento de mujeres regional que, en la medida que se han contrapuesto e imbricado, han ampliado el eje articulador de la disputa feminista: el feminismo materialista francés, la teoría queer y el feminismo decolonial.

### 2.1.1. El feminismo materialista francófono

Esta corriente se desarrolló al calor del *movimiento social de liberación de las mujeres* (denominado de ese modo por oposición a las tendencias de la lucha de clases y de masas), teoriza sobre la relación constitutiva de las clases de sexo y atribuye sus desigualdades al modo de producción capitalista. Su mayor auge se experimentó entre 1978 y 1981, surgió de los aportes de Beauvoir; se articuló con los presupuestos del materialismo histórico a partir del análisis del texto *El origen de la familia la propiedad privada y el Estado* de Engels, y representó el trabajo de un grupo de feministas de tendencia radical<sup>8</sup> que se vinculó alrededor de la revista *Questions Féministes*<sup>9</sup> en la década de los setenta.

El feminismo materialista francés cuestionó a las organizaciones políticas que reivindicaban el marxismo pero se distinguió por introducir algunos de los presupuestos de esa tradición, al igual que por apoyarse en el materialismo dialéctico. Indicó que las relaciones sociales consti-

<sup>8</sup> Son varios los referentes de esta perspectiva. No obstante, suelen destacarse los trabajos de tres de ellas: Colette Guillaumin, socióloga; Paola Tabet, antropóloga y Nicole Claude Mathieu, antropóloga.

<sup>9</sup> Revista en la que se gestó la corriente del feminismo materialista francés, publicada entre 1977 y 1981.

tuyen la “clase social de los hombres” y “clase social de las mujeres”, y fue considerado una herramienta crítica para denunciar la opresión y explotación de la primera sobre la segunda. También para articular a las mujeres en pie de lucha y para analizar y develar las estructuras concretas y simbólicas del sistema patriarcal, es decir: la ideología, el reparto desigual de los valores culturales, las condiciones materiales de existencia, la imposibilidad de revelarse, etc.

Esta corriente feminista reflexionó sobre la utilidad de conceptos como “esclavo”, “casta”, “siervo”, “grupo dominado” y “grupo minoritario”. Equiparó el modo de producción capitalista con el “modo de producción doméstico” e indicó que “las mujeres” –consideradas como cuerpos-máquinas-productoras que además disponen de una fuerza reproductiva sexual, procreativa, doméstica y emocional– son una clase social creada por y para la explotación de su trabajo en el marco de la institución del matrimonio y la familia.

De acuerdo con Curiel y Falquet (2005) el punto central de los postulados de esta perspectiva radica en que:

Ni los varones ni las mujeres son un grupo natural o biológico, no poseen ninguna esencia específica ni identidad que defender y no se definen por la cultura, la tradición, la ideología, ni por las normas –sino que simple y sencillamente por una relación social, material, concreta e histórica. Esta relación social es una relación de clase, ligada al sistema de reproducción, al trabajo y a la explotación de una clase por otra. (Curiel y Falquet, 2005, p. 8)

En lo que refiere a la heterosexualidad el feminismo materialista francés indica que, siendo concebida como algo natural, es parte del discurso patriarcal, constituye un sistema político, y es un poderoso dispositivo ideológico del “pensamiento *straight*”,<sup>10</sup> que se convierte en la base de la apropiación de las mujeres y de su condición de clase. La naturaleza aquí presenta el carácter propenso a la dominación. La heterosexualidad tanto como el lesbianismo no son prácticas privadas ligadas al deseo sexual atribuibles a los cuerpos, sino “decisiones políticas que permiten

---

<sup>10</sup> Este concepto fue propuesto por Wittig para referirse a la ideología de la diferencia sexual entre dos, y solamente dos, sexos que existen de manera natural (Falquet, 2017).

o no salir de las relaciones de apropiación y escapar a su clase" (Curiel y Falquet, 2005, p. 12).

Esta corriente entre otros aspectos fue la primera en cuestionar el determinismo biológico entre sexo y género. En los años ochenta Mathieu planteó que la categoría de "sexo" es una variable fundamental de las ciencias humanas, se percató de que solo contaba con una definición enteramente biológica y propuso una definición sociológica, a partir de tres modos de conceptualización del sexo con base en la relación entre sexo biológico y sexo social o género: "identidad sexual", "identidad sexuada" e "identidad de sexo" (Femenias, 2015):

El género –el sexo social– construye el sexo biológico y no a la inversa, de donde resulta la correspondencia sociológica y política entre el sexo y el género. A partir de ese momento, el sexo se asocia a la clase por sexo y tiene como referencia principal la heterogeneidad del sexo y del género. El sexo como la raza es una marca inscrita en el cuerpo que se utiliza para identificar categorías construidas por una relación de apropiación. (Femenias, 2015, p. 159)

### 2.1.2. La teoría queer

La perspectiva queer, partiendo del mismo lugar, sostiene que los "géneros" al igual que las "identidades sexuales" y las "orientaciones sexuales" no se encuentran inscritos esencialmente en la naturaleza humana, sino que resultan de las construcciones sociales y por lo tanto varían en las personas de acuerdo a cada sociedad. Su principal referente es Butler, autora de *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*, obra considerada fundadora de esta corriente de pensamiento y emblemática de los estudios de género tal y como se conocen en la actualidad. Su objetivo en parte se basa en desnaturalizar el género para contrarrestar la violencia normativa impresa en las morfologías ideales del sexo y en suprimir las suposiciones dominantes de la heterosexualidad natural promulgada en los discursos sobre la sexualidad.

Además, esta perspectiva en cuanto corriente contestataria de las materialistas francófonas, indica que el feminismo al asumir su identidad mediante la categoría de "mujeres" inserta los intereses y objetivos feministas dentro del discurso hegemónico, y se convierte en sujeto político de la lógica de la cual reniega. Esto resulta problemático teniendo en cuenta que el sistema crea sujetos con género sobre un eje diferencial de dominación masculino. "La crítica feminista también debería compren-

der que las mismas estructuras de poder mediante las cuales se pretende la emancipación crean y limitan la categoría de las [mujeres], sujeto del feminismo" (Butler, 2007, p. 48).

Butler (2007) afirma que el género es una interpretación múltiple del sexo y que la diferenciación social entre el sexo y el género fragmenta al sujeto feminista, ya que esta supone al sexo como producto de una binaridad biológica hombres/mujeres y al género como la funcionalidad de aquél, cuando uno y otro son culturalmente constituidos. En otras palabras podemos aducir que pese a que los sexos aparentemente sean binarios en su morfología y constitución, no hay motivo alguno para creer que los géneros guardan la misma similitud.

La distinción entre sexo y género, en conformidad con estos estudios, no existe como tal. El hecho de que uno y otro sean fijos o libres depende del discurso imperante basado en estructuras binarias que albergan una falsa racionalidad y defienden los principios humanísticos sobre los que se cierne la sociedad. "Como un fenómeno variable y contextual [continúa la autora], el género no designa a un ser sustantivo, sino a un punto de unión relativo entre conjuntos de relaciones culturales e históricas específicas" (Butler, 2007, p. 61). Así, todas las "identidades sexuales", inclusive la heterosexualidad, son impuestas. En la medida en que la identidad se preserva mediante los conceptos instituidos de sexo, género y sexualidad, también se constriñe la manifestación de géneros "incoherentes" o "discontinuos" que no se corresponden con aquellos. Por lo tanto, son las prácticas reguladoras las que producen las identidades sexuales a través de las reglas gramaticales del género. "La heterosexualización del deseo exige e instaura la producción de oposiciones discretas y asimétricas entre femenino y masculino, entendidos estos conceptos como atributos que designan hombre y mujer" (Butler, 2007, p. 6).

La "matriz cultural" inhibe la emergencia de otras identidades sexuales, particularmente: "aquellas en las que el género no es consecuencia del sexo y otras en las que las prácticas del deseo no son consecuencia ni del sexo ni del género" (Butler, 2007, p. 72). Las leyes político-culturales, afirma Butler, determinan y regulan las formas y connotaciones de la sexualidad. Sin embargo, la insistencia y proliferación de "identidades de género" (lesbianas, gays, bisexuales, transexuales, etc.) suministran los argumentos para denunciar esos límites y para configurar "otras matrices diferentes y subversivas de desorden de género" (Butler, 2007, pp. 72-73), es decir, de significados no clausurados.

### 2.1.3. El feminismo decolonial

La perspectiva decolonial<sup>11</sup> representa la postura de las mujeres situadas en las periferias –indígenas, afrodescendientes, obreras, campesinas y lesbianas, entre otras– dirigida a cuestionar y transformar el feminismo hegemónico que poco lugar les ha dejado en sus postulados (Sciortino, 2012). Se nutre de varias tradiciones y es considerada un espacio de diálogo abierto y en revisión continua que permite comprender cómo la opresión sexualizada es heredada de la colonización, se encuentra arraigada en la sociedad actual, y permanece en el inconsciente colectivo.

Uno de sus postulados más insignes lo plantea Lugones (2008), filósofa Argentina, que parte de los presupuestos de la “colonialidad del poder” de Quijano –entendida como uno de los elementos del capitalismo que se fundamenta en una clasificación racial y/o étnica de la población del mundo– para plantear la discusión sobre la colonialidad del género y profundizar la comprensión del vínculo raza/sexo en cuanto formas de control social.

Lugones introduce el concepto de “sistema moderno colonial de género y raza” aduciendo que el orden establecido prescribe la categoría de raza al igual que la categoría de género. Además, advierte sobre la interseccionalidad intencional *raza/clase/sexo/género* y afirma que el “dimorfismo biológico”, esto es, la organización patriarcal y heterosexual de las relaciones sociales, al igual que la dicotomía hombre/mujer y el heterosexualismo, están inscritos en el significado del género.

En términos generales el feminismo decolonial rechaza la pretensión universalista del feminismo occidental por no cuestionar el fundamento específico de las categorías de sexo y, entre otras cosas, por situar las relaciones entre los géneros en la instancia cultural cuando probablemente estas se encuentran determinadas por otras relaciones (Femenias, 2015). Esta tendencia también se pregunta por los nexos entre colonialidad y patriarcado; se interesa en comprender el género de manera situada desde la intersección con la pertenencia étnica y cultural; cuestiona el flujo unidireccional de ideas centro-periferia proponiendo la construcción de un nuevo circuito de pensamiento feminista “otro”

---

11 Este calificativo es reciente, emerge a principios de los años noventa asociado al nombre de los estudios poscoloniales latino/latinoamericanos (Sciortino, 2012).

entre las periferias “sur-sur”; y denuncia las relaciones de dominación sobre las mujeres a partir de la diferencia “centro-periferia”:

El feminismo no se ha mantenido ajeno y ha sido un agente crítico en la construcción del pensamiento poscolonial. Los feminismos del sur señalan las relaciones de poder y subalternidad entre mujeres a partir de una geopolítica que diferencia países centrales y países periféricos. Esta división establece una frontera entre las mujeres del norte y las del sur. Las últimas quedan subsumidas a una categoría de mujer monolítica e inflexible a la incorporación de la diferencia. (Sciortino, 2012, p. 135)

### 3. El caso “Ni Una Menos”

#### 3.1. Dimensión sociopolítica

Si bien la lucha de las mujeres es tradicional en el continente (Korol, 2016) y países como Argentina y México han aprobado normas legales, desde hace más de un lustro, para prevenir y sancionar todas las formas de la violencia en su contra,<sup>12</sup> su despliegue –la acción colectiva feminista– en los últimos años ha logrado un hecho sin precedentes en su historia: instalar en el escenario sociopolítico la problemática de la violencia de género y su consecuencia más grave el “feminicidio”,<sup>13</sup> movilizando a miles de personas en la región. La iniciativa y posterior campaña, surgió de la conmoción mediática por el asesinato de dos mujeres, una de ellas adolescente, en el primer semestre del año 2015 (Tardini y Santucho, 2017). El emprendimiento lo asumió un colectivo de mujeres –periodistas, artistas y activistas– que tomó conciencia de esa situación y convocó una marcha bajo la consigna que lleva como nombre: “Ni Una Menos”<sup>14</sup> (en adelante NUM). La acción colectiva generada logró unificar una plu-

<sup>12</sup> En Argentina el 11 de marzo de 2009 se sancionó la Ley 26485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar, y Erradicar la Violencia Contra las Mujeres en los Ámbitos en que se Desarrollen sus Relaciones Interpersonales (Rovetto, 2015).

<sup>13</sup> El feminicidio o femicidio en sentido concreto consiste en el asesinato de una mujer por el hecho de ser mujer. No obstante, de acuerdo con Rusell (activista y escritora feminista, que acuñó el término en los años noventa) el concepto en sentido amplio hace referencia a motivaciones como el odio, desprecio, placer o sentido de posesión de los hombres sobre las mujeres (Rusell, 1990, como se citó en Garita, 2012).

<sup>14</sup> Esta consigna fue tomada de la frase “ni una menos, ni una muerta más”, acuñada como símbolo de los homicidios contra las mujeres en Ciudad Juárez, Chihuahua, al norte de México en el año 1995, por la poetisa Susana Chávez. Esta mexicana se

ralidad de colectivos y organizaciones sociales, el 3 de junio de 2015, en varias ciudades del país y en las capitales de Chile y Uruguay.

Desde entonces la frase “ni una menos” representa uno de los elementos articuladores de la lucha de las mujeres, con el que se complejizan los sentimientos de inconformidad y se nutre la *sororidad*,<sup>15</sup> pero además se constituye la identidad colectiva, se canalizan las demandas afines y, sobre todo, se afianza la conciencia compartida contra la violencia de género y sus tipificaciones.

NUM se presentó como la forma hegemónica de producir sentido y consenso frente a un malestar social histórico; se convirtió en el emblema oficial para movilizar las energías colectivas hacia el cambio y, en menos de tres años, se ha escuchado en manifestaciones y protestas de diferentes latitudes: el 15 de noviembre de 2015 en España, el 24 de abril de 2016 en México, el 1 de junio de ese mismo año en Brasil, el 3 de octubre en Polonia, el 26 de noviembre en Italia y el 21 de enero de 2017 en los Estados Unidos y otras seiscientas ciudades del mundo (Dillon, 2017a).

En la actualidad la violencia contra las mujeres representa un problema que paulatinamente ha dejado de ser privado para convertirse en público y entraña significados específicos que cada una de las simpatizantes a la causa reconoce a su modo. Los siguientes testimonios manifiestan estas cuestiones: el primero pertenece a Raquel Vivanco, coordinadora a nivel nacional de las Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLá) –organización social que también se ha articulado a las convocatorias del colectivo NUM– y fue publicado en la edición 146 de la revista *Sudestada*:

Aquel 3 de junio de 2015 nos encontramos con que lo que nos pasaba era un grito común. Nos vimos en los ojos de las otras. Fue importante darse cuenta de que no era un problema dentro de la casa y con la pareja propia, sino uno más grande que abarcaba lo político y lo social en su conjunto [...] Empezamos a ser actoras de la avanzada de los gobiernos de derecha. Los reclamos fueron masivos acá, en Estados Unidos y en varios

---

distinguió por luchar contra la opresión de las mujeres en ese país, fue víctima de feminicidio en el año 2011 (Avigliano, 2015).

15 Este término no pertenece al vocabulario oficial de la Lengua Española pero suele ser común en la literatura que aborda estudios de mujeres y de género. Alude a la hermandad entre mujeres y, de acuerdo con Lugones (2008), hace referencia a una relación que parte de su condición de igualdad para romper con las lógicas de la competencia que el orden patriarcal les impone.

países del mundo. Estamos viviendo un momento histórico. Eso comienza a configurar un feminismo distinto al que venía. (Sudestada, 2017)

El siguiente testimonio es de Marta Dillon (2017a), periodista, activista e integrante de la comisión organizadora del NUM, fue publicado en su suplemento feminista “LAS 12” del diario argentino *Página 12*:

Es como si se hubiera derribado uno solo de los muros de un laberinto y después de esa primera opción todas las curvas se hubieran modificado, como si hacia atrás no hubiera rastros para volver, ni pan, ni piedras brillando a la luz de la luna, ni ganas de encontrarlas, más bien seguir adelante al encuentro de la bruja que no va a comerse a nadie sino a compartir hechizos; adelante, aunque no se vea la salida, empujadas por el deseo, lanzadas a la aventura, diferentes aventuras, rasgándose los pies a veces, con más o con menos ambición de perderlo todo porque ese “todo” hecho con los materiales del amo todavía da sombra y la sombra a veces se confunde con resguardo. (Dillon, 2017a)

A la fecha suman seis las ocasiones, en Argentina, en las que se ha materializado esta fuerza social pronunciando el mismo grito. Como lo señalé en la introducción, tres de éstas se efectuaron cada 3 de junio desde el año 2015 al año 2017. Las tres restantes se llevaron a cabo en torno a tres paros: uno tuvo lugar el 19 de octubre de 2016 en diferentes provincias del país, a raíz de la muerte de otra joven, esta vez marplatense; los dos restantes se realizaron simultáneamente en varios países, el 8 de marzo de 2017 y 2018, en el marco del día internacional de la mujer.

### 3.2. Dimensión estructural

Los procedimientos de confrontación y su organización, se han mantenido en el tiempo con algunas variaciones. En el primer 3 de junio, entre otras actividades, se llevó a cabo un gran conversatorio en el que las asistentes denunciaban sus propias vivencias en forma de testimonio como víctimas de la violencia de género. En el segundo, luego de algunos años de silencio, se hicieron visibles nuevamente las consignas sobre el aborto. En el tercero, por una parte, se presentó un documento extenso con un profundo contenido político, social y económico, que incluía temas como los travesticidios, la trata de personas, la separación del Estado de la Iglesia, la criminalización, la represión estatal y el trabajo, e interpelaba causales de violencia de género como la falta de educación sexual o la deuda externa (Peker, 2017a). Por otra parte se incluyó

un despliegue amplio de las tipologías de la violencia de género: verbal, psicológica, emocional, física, sexual, económica, patrimonial, ambiental, simbólica, obstétrica y contra la libertad reproductiva.<sup>16</sup>

La “micromovilización” de las bases (McCarthy, 1999), es decir, los procesos de producción de sentido desarrollados por la acción articulada de múltiples colectivos (*colectivas de mujeres* en los términos de militancia feminista) y otras organizaciones que existían o se formaron posteriormente (OMS en los términos de la TMR), han sido neurálgicos en cada una de las réplicas de la protesta, tanto para la deliberación como para la movilización de los consensos entre ellas, en la medida en que han garantizado la difusión de la información, la discusión crítica de los hechos y la cohesión de las mujeres –y en buena parte de la sociedad–, para rechazar este flagelo y por supuesto hacerle frente.

El despliegue organizativo y el nivel de su horizontalidad, así como la participación activa y voluntaria de cientos de personas, evidenciados en cada movilización, se han logrado en gran parte gracias al uso de las redes sociales y las nuevas tecnologías de la información y comunicación (NTIC). Los flujos de datos relacionados que circulan por estos medios, de manera masiva, suelen intensificarse junto con las acciones expresivas y simbólicas los días previos a las movilizaciones logrando una mayor difusión y coordinación de las mismas.

El desarrollo de los hechos ha sido similar cada 3 de junio desde 2015. Por ejemplo, en la primera ocasión desde el *blogspot* “el lugar donde los libros” se convocó a ilustradoras e ilustradores a plasmar la indignación y el dolor ante los asesinatos en dibujos que posteriormente fueron difundidos por otros espacios virtuales. Se pusieron en práctica los “siluetazos”, intervención artístico-política que consiste en dibujar sobre el suelo la silueta de mujeres asesinadas para denunciar los feminicidios y evidenciar su impunidad social y política (Rovetto, 2015). También se viralizó el *hashtag* #NiUnaMenos y semanas antes se difundieron cientos de imágenes y enunciados alusivos a las problemáticas denunciadas. Un video de la BBC, publicado ese año en la página virtual del Diario la Nación (“Una multitud, 2015), destacó los siguientes:

- Ni golpes que lastimen, ni palabras que hieran. La violencia deja marcas, no verlas deja FEMICIDIOS. #NiUnaMenos

---

16 Esto de acuerdo al protocolo de acción y prevención para casos de violencia contra las mujeres, elaborado y distribuido libremente por “Mala Junta”, feminismo popular, mixto y disidente; y por el Movimiento Popular Patria Grande.

- Disculpe las molestias pero nos están asesinando
- Actrices, políticas, artistas, empresarias, referentes sociales... mujeres, todas, bah... ¿no vamos a levantar la voz? NOS ESTÁN MATANDO. (“Una multitud”, 2015)

Como es habitual en los movimientos, los ciclos de protesta se intensificaron los días previos a la movilización (Tarrow, 2004). En la víspera (martes 30 de mayo) del 3 de junio del 2017 en Capital Federal, el colectivo Fuerza Artística de Choque Colectivo (FACC) –un equipo de artistas que, de acuerdo a sus pronunciamientos, se activa para enfrentar las formas de violencia contra las mujeres– realizó un *performance* de cuerpos desnudos bajo el nombre “femicidio es genocidio” en tres escenarios insignes para el Estado y la política argentina: la plaza de Mayo, los tribunales y el Congreso de la Nación. Ese mismo día, horas más tarde, en el Congreso se presentó un proyecto de ley para la prevención de la “violencia machista”. El miércoles 31 de mayo un grupo de activistas feministas denunció, frente a la Defensoría del Público, la inacción estatal frente al machismo. El viernes 2 de junio otro grupo, nuevamente en el Congreso, señaló al Banco Central como agente de precarización y violencia contra las mujeres.

Los detalles últimos de la movilización se coordinaron con horas de anterioridad en una asamblea que reunió a los representantes de los colectivos y organizaciones sumados a la convocatoria. En aquella ocasión se acordó desde las 12 del día en la plaza del Congreso la realización de una radio abierta y talleres sobre el aborto, el amor romántico, la violencia machista y otras temáticas de género. Se decidió iniciar la marcha a las 16 horas y fueron presentados los documentos que se leyeron en la apertura y al cierre de la movilización (“El Ni una menos en las provincias”, 2017). Los lugares que ocuparon las columnas humanas en la marcha fueron distribuidos por sorteo. Se estableció que a la cabeza avanzarían todas las representantes de las organizaciones presentes y se dispuso que algunas se integrarían a la marcha desde la avenida 9 de julio, mientras que otras lo harían, arribando a la avenida de Mayo desde los costados del Congreso (Cecchi, 2017)

### 3.3. Dimensión estratégica

Las formas de actuar colectivamente, los “repertorios de acción” en palabras de Tilly (2000), se combinan entre *performance* modulares –en el sentido que se asemejan a las expresiones tradicionales de la protesta–

y puestas en escena realmente novedosas, que se pueden leer como propias del movimiento de mujeres, por hacer de la desnudez del cuerpo un elemento de denuncia. Una de ellas fue la que llevó a cabo el colectivo FACC, no solo por los tres lugares de su realización sino porque incluyó una producción escénica que involucró la participación de varios grupos de actrices en un desnudo colectivo en simultáneo. La actividad no fue difundida con anterioridad pero concentró la atención pública, generó aglomeración y fue viralizada por las redes sociales.<sup>17</sup> Al día siguiente el colectivo difundió un manifiesto en el que hizo públicos sus objetivos, expresó su intención de “desmantelar las iniciativas que sesguen el espíritu libre”, e indicó que se proponía otorgar visibilidad a los hechos de violencia contra las mujeres mediante “el infinito amplificador de la creación artística” (“Hacia el 3J”, 2017).

La tarde del 3 de junio las rejas que resguardan el frente del Congreso Nacional fueron cubiertas de cintas color violeta –distintivo del colectivo NUM-. El asfalto, tanto alrededor como a lo largo del recorrido, fue pintado con imágenes y enunciados alusivos a la violencia de género. El lugar poco a poco fue llenándose de manifestantes, medios informativos, vendedores y curiosos. Entre tanto, algunas mujeres elaboraban los pasacalles y carteles con los que se proponían marchar, otras jugaban al fútbol, otras participaban de los talleres programados y otras más improvisaban los escenarios en los que posteriormente se pusieron en escena pequeñas obras teatrales, alusivas a las reivindicaciones de la movilización.

Pasadas las cuatro de la tarde comenzó la marcha. “Un barullo con rabia, pero también con tambores y cantos que hacen fiesta, se congregó a lo largo y ancho de la avenida de mayo” (Cecchi, 2017). Algunos colectivos se distinguían por sus atuendos –cuerpos pintados de colores, disfraces, pelucas– pasacalles y demandas. Varias agrupaciones de artistas escénicos hicieron intervenciones al paso, por ejemplo, las Magdalenas representaban un grupo de mujeres anticuadas que se desprendían desde el público y caían fulminadas sorpresivamente por toda la calle. Al ritmo de la marcha también resonaban los aullidos colectivos y los cánticos eufóricos como: “alerta, alerta que camina, la lucha feminista por América Latina” o “abajo el patriarcado que va a caer, que va a caer. Arriba el feminismo que va a vencer, que va a vencer”.

---

<sup>17</sup> Se difundieron algunos videos que se pueden reproducir en YouTube como “Feminicidio es genocidio”.

La articulación de las redes fue ejemplar. Hicieron presencia más de setenta colectivas de mujeres y organizaciones sociales como el Plenario de Trabajadoras (PDT), la Confederación Nacional de Docentes Universitarios (CONADU), las Mujeres de la Matria Latinoamericana (MuMaLá), la Comunidad Homosexual Argentina (CHA), la Federación Universitaria de Buenos Aires (FUBA), etc.

La frase “ni una menos” se repitió una y otra vez, adaptada a las tendencias y expresiones de sus enunciantes: “ni una travesti menos”, “ni una trabajadora menos”, “ni una migrante menos”, “ni una menos en las cárceles”, “sin aborto legal no hay ni una menos”, etc.

Las consignas aludieron la violencia de género de múltiples formas: “no puede haber revolución si no se mata el heteropatriarcado”; “aborto legal para no morir”; “el machismo mata, el Estado es cómplice”; “la violencia de género no es una condición cultural”; “un violador no es un enfermo es un hijo sano del patriarcado”; “no es piropo, es acoso”, entre otras.

### 3.4. Dimensión cultural

La cultura entendida “como el conjunto compartido de creencias y formas de ver el mundo” (Zald, 1999, p. 371) se enuncia en el componente lingüístico del movimiento, más exactamente en los esquemas de interpretación. Estos, también llamados marcos, son los mecanismos con los cuales los actores condensan críticamente la realidad que observan (Snow, et al., 2006; Zald, 1999). Además, representan “los recursos simbólicos para alcanzar objetivos, unificar organizaciones y vencer adversarios” (Cefaï, 2008, p. 49) y contienen una dimensión dramatúrgica y retórica, dentro de la constitución de las identidades colectivas, latentes en todas las formas de expresión de la acción colectiva. En los enmarcados del NUM se pueden identificar estos y otros aspectos conexos en términos discursivos. Sin pretender agotarlos menciono tres:

(a) Interpelan públicos específicos promoviendo la unidad a partir de la identidad sexual, la experiencia, el rol social, los sentimientos, los símbolos sociales y, en general, la diversidad cultural, mientras hacen especial énfasis en la problemática situada. El colectivo FACC hizo lo propio en la lectura que realizaron en su *performance* días antes del 3 de junio de 2017, y de manera similar se ha hecho en las movilizaciones anteriores. Por ejemplo, la primera convocatoria que realizaron las activistas del NUM, en 2015, rezaba de la siguiente manera:

Nosotras nos convocamos este 3 de Junio por nosotras y por muchas otras: por las compañeras que tienen que parir esposadas; por la creciente feminización de la pobreza consecuencia del modelo; por las que no pueden abortar; por las obligadas a parir; por las secuestradas, vendidas, esclavizadas; por la represión y persecución a las luchadoras sociales del campo y la ciudad, por las compañeras de pueblos originarios vejadas hoy, ellas, nuestros territorios, sus pueblos y modos de vida, como hace 500 años, envenenadas, perforadas; por el sadismo patriarcal que descarga el sistema policial y penitenciario sobre los cuerpos de compañeras y compañeros privados de la libertad; por las apuñaladas en la vía pública y en sus casas; por las incineradas; por las violadas; mutiladas, embolsadas; desmembradas. Y también para sentir cuantas estamos vivas y la fuerza que tenemos. (Emele, 2015, junio 02)

(b) Condensan la información que difunden combinando datos epistemáticos y datos empíricos. Observando los primeros es evidente la combinación discursiva de las perspectivas teóricas del feminismo –de la clase de las mujeres, de género y decolonial– para argumentar las demandas y complejizar las problemáticas en cuestión. Los informes, artículos y entrevistas consultados así lo expresan. En una entrevista para la revista *Sudestada*, Liliana Daunes, periodista y militante feminista, expuso el asunto del siguiente modo:

Pensándola en general, la violencia contra las mujeres es parte del sistema capitalista patriarcal, ha sido y sigue siendo parte estructural de los procesos de colonización y recolonización que continúan en el presente y nos tienen como botín de guerra en sus conflictos de poderes. La violencia contra las mujeres y contra las disidencias sexuales, es un mecanismo organizador del heteropatriarcado. Es funcional a la normalización y a la naturalización de la hegemonía impuesta por los dueños históricos del poder [...] En particular las mujeres padecemos de abusos, acoso callejero, exhibicionismos, discriminación laboral, violencia doméstica, violaciones, secuestros, explotación sexual y desapariciones; y nos enseñan, como respuesta, a callarnos y a ser sumisas. El sistema machista y patriarcal construye, permite y avala lógicas de sentidos donde estas prácticas están naturalizadas [...] Pensándolo desde *Abya Yala*,<sup>[18]</sup> nuestros cuerpos

---

18 Abya Yala es el término usado por la población Kuna de Panamá y Colombia para referirse a la tierra donde vivían antes de la invasión europea. Es retomado por los movimientos sociales para nombrar el continente en perspectiva decolonial.

de mujeres indígenas, de mujeres africanas esclavizadas en estas tierras, de mujeres pobres, de mujeres trabajadoras, guardan la experiencia colectiva del dolor, pero también guardan el tesoro de nuestras resistencias compartidas. (Sudestada, 2017, pp. 15-16)

Contemplando los datos empíricos el análisis de información cuantitativa también es frecuente. De acuerdo a estadísticas que se extrajeron de los datos del Observatorio de Femicidios de la Casa del Encuentro, en la primera aparición del NUM se estimó que en Argentina “cada 31 horas muere una mujer por violencia de género” (Sudestada, 2017, pp. 4-14). Desde entonces la organización MuMaLá viene armando por cuenta propia –“a pulmón y a militancia” como cuenta Raquel Vivanco– el Registro Nacional de Femicidios que sustenta la información difundida entre la opinión pública. Una de las reivindicaciones del colectivo NUM (puntualmente, la segunda) es la “recopilación y publicación de estadísticas oficiales sobre violencia hacia las mujeres incluyendo los índices de homicidio” (Ni Una Menos, 2017, p. 5). En el primer documento leído en la movilización del 3 de junio de 2017 se pueden leer todas y otras síntesis como las siguientes:

En 2008 mataron una mujer cada cuarenta horas; en 2014 cada treinta. En esos siete años, los medios publicaron noticias sobre 1.808 femicidios. ¿Cuántas mujeres murieron asesinadas solo por ser mujeres en 2015? No lo sabemos. Pero sí sabemos que tenemos que decir basta. En estos años, los femicidios dejaron cerca de mil quinientas niñas y niños huérfanos y algunos de ellos están obligados a convivir con los asesinos. El problema es de todos y de todas. La solución hay que construirla en conjunto. Necesitamos sumar compromisos para cambiar una cultura que tiende a pensar a la mujer como objeto de consumo y descarte y no como una persona autónoma. (Ni Una Menos, 2017, p. 1)

(d) Como se puede ver, la identidad colectiva que se expresa en cada manifestación de protesta se nutre realzando las injusticias compartidas y creando los “campos de identidad” de los protagonistas y antagonistas de la acción en un mismo escenario: en un extremo se sitúan “los cuerpos” afectados, en el otro el “Estado” y el “sistema patriarcal” o “heteropatriarcado”.

Los esquemas interpretativos del NUM, de un lado, robustecen el componente emocional en la medida en que identifican y personalizan el

agente causal del problema. De otro, involucran y producen los elementos de la cultura, mediados por los símbolos y el lenguaje. Estos fortalecen la solidaridad, favorecen la constitución identitaria y se distinguen por su función. Además, contribuyen en la identificación del problema, en la atribución de la causalidad y la culpa, determinan lo que necesita ser modificado, sugieren las soluciones e indican las estrategias, tácticas, y objetivos a seguir; también plantean los motivos e incentivos para que el público se comprometa a participar de la solución. En todos es notoria la “credibilidad empírica” entre lo que se afirma y el acontecer socialmente observable; la “afinidad” de lo que se dice en relación a la experiencia personal; y la “fidelidad narrativa” con respecto a los antecedentes y las circunstancias que se ponen en cuestión (Snow y Benford, 2006).

La violencia de género, sin lugar a dudas, se ha logrado instalar en el imaginario social como problema público gracias a la acción colectiva del NUM, que ha identificado y señalado eventos latentes destacándolos por su carácter negativo, atribuyendo las responsabilidades a factores y agentes específicos. También ha elaborado las propuestas y demandas para su resolución, y promovido la movilización social como una de las instancias para ello. Dillon (2017a, 2017b) lo destaca de la siguiente manera:

Nosotras nos apropiamos de la palabra: hablamos de revolución. Y es una constatación cotidiana que se está produciendo una revolución sensible, micropolítica, una ebullición como de volcán activo [...] reclamando autonomía para los propios cuerpos y decisiones, poniendo al deseo en su lugar de motor de vida. Rasgándose los pies en el camino, peleando con las miserias propias, contra las muchas formas en que quieren disciplinarnos, contra la represión más concreta y contra la simbólica, porque vivas y libres nos queremos. (Sudestada, 2017, p. 15)

Por su parte, Daunes señala:

De lo que se trata es de desnaturalizar injusticias y desigualdades, opresiones y falta de libertades, de quitarle valor al “porque así siempre fueron las cosas”, de inventar palabras para lo que duele y limita, de aceptar desafíos y comprometerse en acciones, de caminar preguntando, con el corazón abajo y a la izquierda [...] Hay que continuar sacudiendo ideas, circulando palabras y conceptos, deconstruyendo viejos discursos, desmontando mitos y estereotipos, derrumbando dogmas, roles y prejuicios. (Sudestada, 2017, p. 16)

### 3.4.1. Gramáticas de la violencia de género

Evidentemente el rol de las activistas ha sido protagónico en todos estos procesos –la labor de los actores de la movilización siempre ha sido esencial!. Sobre ello se ha reflexionado en varias oportunidades y una de las preguntas que más ha llamado la atención de los interesados en su estudio, se refiere al cómo de la conciencia común que alberga la unidad. Esta cuestión no ha sido descifrada –por lo menos no de manera unívoca– y por lo mismo cada cual, preso de su subjetividad, ha supuesto una lógica hipotética diferente.

Marx y Engels, en la tradición marxista, no indicaron cómo las multitudes tomaban conciencia de su condición de “clase” (cuál es el paso de la clase en sí a la clase para sí) pero hicieron hincapié en la importancia de la unificación y organización del proletariado (recordemos la famosa frase del manifiesto comunista *Proletarier aller Länder, vereinigt euch!* –“proletarios del mundo uníos”–) y empeñaron sus esfuerzos en teorizar y consolidar la Asociación Internacional de los Trabajadores o Primera Internacional de los Trabajadores. Lenin indicó que el proletariado no podía acceder a la conciencia revolucionaria por sí mismo e insistió en que el partido de vanguardia sería el encargado de conducirlo allí. Antonio Gramsci, prestando especial atención a los sentimientos espontáneos de las masas y a los problemas que plantea una estrategia revolucionaria, insistió en la relevancia y rol de los intelectuales orgánicos (Nun, 1989). El funcionalismo, por su parte, se detuvo en el contagio y la irracionalidad de la acción. Y los eruditos de los movimientos sociales de la segunda mitad del siglo XX situaron su énfasis en la racionalidad e instrumentalidad de las acciones y en el rol de sus actores.

Objetivando todos estos postulados analíticos hay que decir que todos persiguen sus propios intereses. En efecto no es posible pensar ningún tipo de construcción social “sino es como resultado de la presencia de sujetos en complejas relaciones recíprocas en cuanto a tiempo y espacios” (Zemelman, 2010, p. 355). Focalizando el análisis en las acciones colectivas e individuales de las activistas del colectivo NUM, como ocurre frecuentemente en los estudios que abordan los movimientos sociales a partir de la agencia del actor, se podría decir mucho más –si se quiere– sobre sus prácticas y particularmente sobre su labor intelectual (finalmente todo depende de lo que se desee resaltar y por supuesto del lugar que se asuma en el escenario político de la lucha social). No obstante, insistir demasiado en sus intereses particulares y en su protagonismo, implica legitimar de alguna manera la idea de la irracionalidad y mani-

pulación de las personas que se suman y apoyan la causa, así como desvirtuar la legitimidad de las demandas que esgrimen.

Por ello es prudente distinguir, en nuestro caso, a las activistas –sujetas movilizadas– del público –sujetas/sujetos que se movilizan, es decir las y los adeptos a la causa– y reconocer que las reflexiones y las acciones que manifiestan: (a) atraviesan las subjetividades socioculturales de unas y otras/otros; (b) refieren a experiencias propias, cuando no cercanas, de violencia de género; y (c) están constituidas por “gramáticas de la vida pública” –entendidas aquí, recordemos, como el conjunto de normas o reglas para hablar que adquieren sentido en un espacio o arena pública (Cefaï, 2008)–, que manifiestan una identidad y contribuyen a recrear los estados de ánimo que estallan cuando una causa es considerada común.

Aunque solo me he referido a los momentos visibles de la movilización, la unidad, y la articulación organizacional lograda por el NUM, es el resultado de un proceso mayor en el que han participado mujeres de diferente índole y origen social, e instituciones heterogéneas (académicas, sociales, políticas, etc.). El problema situado, esto es, la violencia de género, no se presenta de pronto, completamente desplegado y anunciado en la conciencia social (Gusfield, 2014). De hecho, Argentina cuenta con un sistema legal amplio para garantizar los derechos humanos de las mujeres y prevenir la violencia en su contra.

Los sucesos aquí descritos responden a los ápices del movimiento, pero las mujeres, independientemente de su diversidad, antaño vienen organizando sus resistencias y han generado mecanismos para visibilizar las violencias que las laceran y denunciar las relaciones sociales que las encubren, saliendo del campo de sufrimiento individual en busca de una respuesta social y colectiva (un fruto de este esfuerzo es la Ley 26.485 de 2009). A nivel regional, por ejemplo, los Encuentros Lésbicos Feministas “Abya Yala” (organizados cada dos años en distintos países de la región, por lesbianas feministas de Latinoamérica y el Caribe), al igual que las acciones de las feministas indígenas, de las feministas comunitarias de Guatemala y Bolivia, de las feministas campesinas y de las feministas negras, han aportado lecciones de radicalidad teórica y práctica a los movimientos populares de mujeres (Korol, 2016).

El acto de conciencia que protagoniza el NUM se debe, en gran parte a la labor de sus activistas, sí, pero su camino lo ha allanado un abanico diverso de movimientos y asociaciones de mujeres –entiéndase organizaciones de base u OMSO– que no necesariamente se definen como feministas, y tiene sus antecedentes en las sufragistas socialistas y anar-

quistas del siglo XX, en las Madres y Abuelas de plaza de Mayo –que se reconocieron feministas entendiendo al feminismo como una forma de enfrentarse al poder– y en los espacios de mujeres y/o LGTTBI que en algunos casos son parte de organizaciones mixtas.

Las gramáticas de la movilización expresadas por el conjunto de personas que se dieron cita en las movilizaciones, tienen su origen en la activación previa de las relaciones entre quienes se comunican, interactúan, negocian, adoptan decisiones y realizan las inversiones emocionales que les permiten reconocerse. De acuerdo con Cefaï (2008), esto ocurre en los lugares aludidos: en espacios de interacción social. Instancias en las que se incuba, por la plena acción recíproca de los individuos, el significado y sentido del lenguaje expresado por el movimiento. En el caso del NUM, considerado “puntapié mundial del movimiento global de mujeres” (Peker, 2017b), podemos apreciar, entre otros, cuatro ámbitos en los que se hace referencia a las temáticas preocupantes, se comparten experiencias y testimonios y se constituye la lógica de la unidad: (1) los Encuentros Nacionales de Mujeres; (2) Los centros barriales y comunitarios de activismo político; (3) Los círculos de estudio; y (4) las NTIC.

(1) Los Encuentros Nacionales de Mujeres realizados una vez cada año, desde 1986 en diferentes ciudades del país, representan uno de los espacios paradigmáticos del movimiento de mujeres argentino pues a través de ellos se han desarrollado formas de vinculación y participación política (Sciortino, 2015). Avelluto (2017), periodista argentina, semanas después del 03 de junio de 2017 en un diario digital escribe reflexionando sobre la construcción de un feminismo de masas: “ningún otro evento político expresa en una praxis igualitaria, plural, revolucionaria, verdaderamente democrática y participativa del campo popular, ni convoca regularmente tal cantidad de participantes como sectores políticos, sociales, culturales y generacionales” (Avelluto, 2017).

Estos espacios en un principio reunieron solo feministas, pero, en sintonía con los acontecimientos políticos, sociales y económicos de los años posteriores, se han venido sumando mujeres de diversos sectores, y la asistencia a los mismos se ha incrementado de manera progresiva.<sup>19</sup> Para el

---

<sup>19</sup> En su primera versión de 1986, en Buenos Aires, reunió a mil participantes; diez años después, en Jujuy, el número rondaba los siete mil; en 2005 en Mar del Plata se calcularon más de veintidos mil; en 2014, en Salta, se calcularon cuarenta mil; en 2015 nuevamente en Mar del Plata, a treinta años de su inicio y meses después del primer

realizado en el año 2016 se habilitaron más de 340 aulas de escuelas y universidades (Avelluto, 2017) en las que se desarrollaron talleres, charlas y debates sobre la “trata, prostitución, drogas, violencia obstétrica, acceso a la justicia, y aborto, entre otros temas” (Sudestada, 2017, pp. 4-14).

Siguiendo a Sciortino (2015), los encuentros se caracterizan por mantener desde su inicio ciertos criterios de organización y:

Se describen como un espacio de mujeres autoconvocado, autogestionado y autofinanciado. Desde 1986 y hasta la actualidad continúan sin interrupción reuniendo cada año al movimiento de mujeres de Argentina. En la ciudad designada como la anfitriona, las mujeres se auto-convocan durante tres días para debatir en talleres, disfrutar de actividades recreativas y marchar por la ciudad. Los talleres de debate en los Encuentros Nacionales de Mujeres se organizan con una o dos coordinadoras y secretarías en número variable, que registran los debates, las propuestas y las denuncias que surgen durante el transcurso del mismo. Estos registros conforman luego las conclusiones que se redactan al finalizar la jornada del taller, se reúnen en un cuadernillo se publican y difunden. (Sciortino, 2015, p. 74)

(2) En los centros barriales y comunitarios de activismo político cumplen un rol relevante las organizaciones de base. Por ejemplo: la colectiva AQUELARRE –que nació para apoyar la constitución de colectivos sociales y como espacio de reflexión, contención y concientización sobre la violencia de género– promueve la cultura feminista y la diversidad cultural mediante actividades territoriales como consejerías pre y post aborto; la colectiva Juntas y a la Izquierda realiza, en jornadas a las que denomina “despatriarcar”, talleres de teoría y praxis feminista, para repensar todos los estereotipos patriarcales que se reproducen en la sociedad y avanzar en el camino de deconstruirlos; la agrupación Mala Junta adelanta consejerías de salud sexual y reproductiva, implementa dispositivos de acompañamiento para víctimas de violencia de género, desarrolla protocolos para la atención de casos potenciales de violencia, promueve la apertura de casas populares de la mujer, la realización de

---

NUM, se estimó una asistencia de sesenta mil; y en 2016, en Rosario, se habló de más de setenta mil (Avelluto, 2017). En 2017 el encuentro se realizó en el Chaco y mantuvo una asistencia similar a la del año anterior.

talleres de educación sexual integral y un periodismo con perspectiva de género en medios populares.

(3) Los círculos de estudio se consuman regularmente en espacios culturales y académicos abiertos al público en general. Allí se abordan las experiencias territoriales que implica la construcción de los feminismos populares; se hacen reconstrucciones críticas sobre el “ser” de los sujetos, cuestionando los paradigmas sociales referentes a las mujeres; se conceptualiza la condición de las mujeres, de los varones, y de la comunidad LGTTBIQ en el mundo del trabajo; se analizan las violencias de género y los feminicidios a partir de estudios de casos locales, el rol de los medios de comunicación, el poder y las instituciones del Estado; se reflexiona sobre la normatividad y práctica del aborto, las respuestas estatales y las posturas feministas; y se discute sobre los sentidos de las prácticas de la acción colectiva feminista en el territorio.

Un ejemplo de estas instancias fue la Escuela de Técnicas Colectivas realizada en capital federal en abril de 2017 en el centro cultural Paco Urondo, con el apoyo del Instituto de Altos Estudios Sociales (IDAES), el proyecto Ubacyt, la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires, el Centro de Investigaciones Artísticas (CIA) y el Programa Sur Global. Otro es el círculo de estudio “Desde abajo: Feminismo(s) Popular(es). Experiencias, lógicas y sentidos de los feminismos en los barrios”, que se desarrolló en 2017 en la Universidad Nacional de San Martín, organizado por estudiantes de las carreras de grado de Antropología y Sociología del IDAES.

(4) Las NTIC se han tornado en espacios virtuales de interacción y su uso se ha mostrado crucial, no solo para las gramáticas movimientistas del NUM –en cuanto forma de expresión del movimiento de mujeres argentino– sino para los movimientos sociales, a nivel global, desde los primeros años de este milenio. Castells (2010) escribe:

Con la difusión de internet ha surgido una nueva forma de comunicación interactiva caracterizada por la capacidad para enviar mensajes de muchos a muchos, en tiempo real o en un momento concreto, y con la posibilidad de usar la comunicación punto-a-punto, estando el alcance de su difusión en función de las características de la práctica comunicativa perseguida. (Castells, 2010, p. 88)

La “autocomunicación” que establece permite generar mensajes, definir los posibles receptores y seleccionar la información concreta, así

como los contenidos de la web o de las redes de comunicación electrónica que se deseen recuperar.

Parafraseando a Sadaba y Roig (2004), podemos decir que las NTIC a través de internet desarrollan tres funciones sustanciales para la configuración, consolidación, y difusión de las gramáticas de la movilización, promovida por el NUM. La primera es la de informar. Esta práctica tiene lugar mediante páginas web propias y aquellos portales de noticias no convencionales, que plantean temáticas relacionadas con la violencia de género. También se desarrolla a través de *blogs* y de redes virtuales como correos electrónicos, Facebook, Twitter o WhatsApp –espacios de publicación abierta que superan el modelo “unidireccional” emisor-receptor permitiendo al “informado” convertirse también en el “informante” que emite su propia versión u opinión de la información a la que accede-. La segunda se relaciona con la coordinación de elementos que permiten el funcionamiento colectivo de las organizaciones de base. La tercera es la producción del sentido y por lo tanto de la identidad, pues permiten el acercamiento, la divulgación de las reivindicaciones y el conocimiento mutuo entre las activistas y el público (sujetas/sujetos que se movilizan).

Rovetto (2015), analizando las narrativas visuales de las primeras campañas del NUM, señala que su principal vía de difusión fue Facebook y afirma que las ilustraciones que circulan por este medio pueden ser leídas como formas hegemónicas de representación, o “apuestas para construir sentidos alternativos, insurgentes, o contrahegemónicos de acción política” (Rovetto, 2015, p. 15), pues ponen en evidencia los esquemas de producción y reproducción del poder patriarcal que estructuran la violencia contra las mujeres y las acciones institucionales que intentan deslegitimar su lucha.

La convocatoria en redes sociales con la etiqueta #NiUnaMenos y consecuentemente la invitación a marchar cada 3 de junio desde 2015, aglutina a una multitud debido a que el tema de la violencia contra las mujeres ya transita en distintos ámbitos sociales. Las imágenes, que en poco tiempo circulan por las NTIC, condensan simbólicamente las gramáticas de la vida pública preexistentes en relación al asunto. Mediante ellas, entre otras cosas, se viralizan comentarios y debates, se pone en disputa lo que es aceptable y condenable socialmente, se evidencia la individualidad del dolor y se visualiza la “animalidad” del victimario (Rovetto, 2015).

#### 4. Conclusiones

Siguiendo el enclave analítico de las teorías de los movimientos sociales, la acción colectiva del NUM reúne los componentes fundamentales de estos fenómenos (oportunidades políticas, estrategias de movilización y procesos de inserción, aludidos aquí en términos de dimensiones). Por una parte, presenta ciertas formas de actuar colectivamente y de manera periódica intensifica sus acciones. Cuestiona las orientaciones generales impuestas por el *statu quo*. Defiende valores morales diametralmente opuestos a los defendidos por sus rivales. Manifiesta una disputa por la producción de conocimiento, así como por el control de la historicidad que se acelera con los flujos de información propios de nuestra época. Y no se limita a denunciar las contradicciones de orden socioeconómico, sino que además delata las inconsistencias que afectan la identidad, el desarrollo personal y la vida cotidiana.

Por otra parte, representa el producto de múltiples procesos orientados, en concreto, hacia la modificación del orden sociocultural. Su fenomenología, al igual que la de otros referentes (por ejemplo, el movimiento campesino, movimiento estudiantil, movimiento indígena, etc.) expresa varios de estos procesos: uno, en materia sociológica se desarrolla a partir de las acciones de grupos dispersos, sumergidos en la vida cotidiana, que siguen esquemas de organización diferentes de los instituidos (por ejemplo, grupos de presión o anexos de partidos políticos) y actúan colectivamente, aunque sea de forma esporádica. Dos, a modo estructural, estos procesos no penden de una jerarquía vertical y abarcan desde asambleas hasta la creación de las redes sociales, que funcionan como los tejidos que facilitan la comunicación, la solidaridad y la construcción de la identidad colectiva. Tres, estratégicamente hablando, tienen lugar en la arena civil e implementan repertorios de movilización, tanto modulares como novedosos, que son fundamentales para la producción simbólica del movimiento. Cuatro, en el ámbito de la cultura producen creencias, hábitos, y significados lingüísticos enfocados en la acción, que permiten a los individuos ubicar, percibir, identificar y clasificar los acontecimientos de su entorno y de la sociedad en general.

El tránsito de la lucha de clases a la lucha de géneros se materializa en la trayectoria histórica del feminismo y tiene lugar en dos planos: el teórico y el práctico. En el primero las materialistas francófonas no elaboraron una definición de lo que se entiende por “clase”, al igual que la tradición marxista, pero incorporaron varios de sus presupuestos y desarrollaron la noción de “la clase de las mujeres” como eje articulador

de su unidad, a partir del análisis dialéctico del sistema de reproducción; equiparando los roles sociales entre aquella y la clase de los hombres, y develando las relaciones de dominación intrínsecas en el sistema patriarcal. Años después, perfilando las últimas décadas del siglo XX, la lectura crítica de esos postulados, por parte de la perspectiva *queer*, fue más allá denunciando el determinismo biológico entre el sexo y el género; denotando el carácter sociocultural de estos y develando la imposición de las identidades sexuales. Estos esfuerzos en buena parte coadyuvaron a subvertirlas y suministraron las bases epistémicas para la sumatoria de “otros” géneros a la causa feminista que, desde los primeros lustros del siglo XXI, atendiendo los aportes de y desde la periferia (feminismos de color, feminismos populares), han amplificado su base social, agregando otras posturas feministas y poniendo en cuestión la yuxtaposición entre raza/clase/sexo/género, a partir de los aportes de la teoría decolonial.

Simultáneamente, el plano práctico, declara el bagaje teórico del feminismo y manifiesta la estrecha conexión entre uno y otro. Esta unanimidad es una característica inusual en otras expresiones pero muy singular en la lucha de las mujeres –tal vez como el marxismo para el movimiento obrero– que se aprecia, según se observó, en las dimensiones aludidas de la movilización del NUM, particularmente en la cultural: en el cuerpo de los esquemas de interpretación o marcos de la acción colectiva, y en las gramáticas de la vida pública que los componen. Es allí donde la violencia de género finalmente ha dejado de pertenecer al ámbito privado para ser parte del público, y donde se ha configurado como la gramática pública que permite distinguir unos acontecimientos de otros, entrañando significados específicos que constituyen una realidad compartida pues refieren a hechos que no son ajenos a ningún sector, grupo cultural, o estrato educacional.

La frase “ni una menos” al carecer de un sujeto definido permitió interpelar una diversidad de géneros y sectores: “ni una lesbiana menos”, “ni una transexual menos”, “ni una trabajadora sexual menos”, “ni una villera menos”, “ni una indígena menos”, etc. La acción colectiva del colectivo NUM, en general, implicó derribar las fronteras entre lo personal y lo político, lo público y lo privado, lo subjetivo y lo intersubjetivo, lo individual y lo colectivo; indagando, investigando, problematizando los hechos sociales, identificando sus causas, señalando sus responsables y proponiendo soluciones prácticas. Sin embargo, ni esta intrepidez ni aquella astucia responden únicamente a la agencia de sus activistas. La consigna “ni una menos” se explica por las ideas que la sostienen, es

decir, por los hechos del lenguaje, y estos, a su vez, se constituyen en la cotidianidad de la vida y en los espacios sociales de interacción. Estas son las últimas instancias donde se trascienden las susceptibilidades, se encuentran las experiencias compartidas, se tejen las relaciones interpersonales, se promueve la solidaridad, se crea la identidad colectiva y se configuran los signos, los símbolos, y los significados, percibidos como portadores de sentido que insuflan la protesta social.



### **Reconocimientos**

Agradezco a María Laura D'amico (Secretaria de Medios de la provincia de Buenos Aires), por el registro fotográfico que aportó; por cuestiones de espacio no aparece en el texto pero fue muy valioso para su realización.



### **Luis Carlos Castro Riaño**

Doctorando y Magíster en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP). Licenciado en Educación de la Unipanamericana.

### **Referencias**

- Avelluto, V. (2017, julio 26). Más allá del #NiUnaMenos: la construcción de un feminismo de masas. *Contratapa*. Recuperado de <http://www.contratapaweb.com/2017/07/4126/>
- Avigliano, M. (2015, mayo 15). Ni una muerta más. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/diario/suplementos/las12/13-9703-2015-05-15.html>
- Butler, J. (2007). *El género en disputa. El feminismo y la subversión de la identidad*. Barcelona: Paidós.
- Castells, M. (2010). Comunicación en la era digital. En M. Hernández (trad.), *Comunicación y poder* (pp. 87-169). Madrid: Alianza.
- Cecchi, H. (2017, junio 04). Una ola feminista tomó las calles para reclamar en la tercera Ni Una Menos. Contra la violencia machista y el Estado. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/42049-contra-la-violencia-machista-y-del-estado>
- Cefai, D. (2008). Los marcos de la acción colectiva. En A. Natalucci (Ed.), *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos* (pp. 49-79). La Plata: Al Margen.

- CELS, Centro de Estudios Legales y Sociales. (2016). *Los Estados Latinoamericanos frente a la protesta social*. Recuperado de [http://www.cels.org.ar/protestasocial\\_AL/](http://www.cels.org.ar/protestasocial_AL/)
- Curiel, O. y Falquet, J. (Comps.). (2005). *El patriarcado al desnudo. Tres feministas materialistas: Colette Guillaumin, Paola Tabet, Nicole Claude Mathieu*. Buenos Aires: Brecha Lésbica.
- Dillon, M. (2017a, junio 02). Vivas y libres nos queremos. La marea interminable. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/41473-la-marea-interminable>
- Dillon, M. (2017b, junio 04). El desborde. *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/42025-el-desborde>
- El Ni Una Menos en las provincias. Un mismo grito en todo el país. (2017, junio). *Página 12*. Recuperado de <https://www.pagina12.com.ar/41961-un-mismo-grito-en-todo-el-pais>
- Emele, C. (2015, junio 02). Buenos Aires. Ni una menos. *KAOPENRED*. Recuperado de <http://kaosenlared.net/buenos-aires-ni-una-menos/>
- Falquet, J. (2017). La combinatoria straight. Raza, sexo, clase y economía política: análisis feministas materialistas y decoloniales. *Descentrada*, 1(1). Recuperado de <http://www.descentrada.fahce.unlp.edu.ar/article/view/DESeo05>
- Femenias, M. (2015). El feminismo materialista francés en el marco general de las teorías feministas y de género. *Revista Mora*, 21(2), 149-163.
- Garita, A. (2012). La regulación del delito de femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe. Recuperado del sitio web del Secretariado de la Campaña del Secretario General de las Naciones Unidas ÚNETE para poner fin a la violencia contra las mujeres: [http://www.un.org/es/women/endviolence/pdf/reg\\_del\\_femicidio.pdf](http://www.un.org/es/women/endviolence/pdf/reg_del_femicidio.pdf)
- Gusfield, J. (2014). *La cultura de los problemas públicos*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- Hacia el 3J: femicidio es genocidio. (2017, mayo 31). *Jaquealarte*. Recuperado de <https://jaquealarte.com/hacia-3j-femicidio-genocidio/>
- Korol, C. (2016). Feminismos populares. Las brujas femeninas en los tiempos del cólera. *Nueva Sociedad*, (265), 142-152. Recuperado de <http://nuso.org/articulo/feminismos-populares/>
- Laraña, E. (1999). *La construcción de los movimientos sociales*. Madrid: Alianza.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. *Tabula Rasa*, (9), 73-101.
- McCarthy, J. (1999). Adoptar, adaptar e inventar límites y oportunidades. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales* (pp. 205-220). Madrid: Istmo.
- Melucci, A. (1999). *Acción colectiva, vida cotidiana y democracia*. Ciudad de México: el Colegio de México.

- Munck, G. (1995). Algunos Problemas Conceptuales en el Estudio de los Movimientos Sociales. *Revista Mexicana de Sociología*, (3), 16-40.
- Ni Una Menos. (2017). *En qué creemos y qué pedimos*. Recuperado de [http://s1000050.ferozo.com/wp-content/uploads/2015/06/documento\\_OK-i-1.pdf](http://s1000050.ferozo.com/wp-content/uploads/2015/06/documento_OK-i-1.pdf)
- Nun, J. (1989). *La rebelión del coro. Estudios sobre la racionalidad política y el sentido común*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.
- Peker, L. (2017a, junio 02). Por qué marchamos. *Página 12, LAS 12*. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/41481-por-que-marchamos>
- Peker, L. (2017b, junio 05). El runrún que deja la ola Ni Una Menos. *Página 12, LAS 12*. Disponible en <https://www.pagina12.com.ar/42213-el-runrun-que-deja-la-ola-ni-una-menos>
- PHR-INCLO. (Ed.). (2016). *Letalidad encubierta. Efectos en la salud del uso de las armas “menos letales” en las protestas*. Buenos Aires: PHR-INCLO.
- Retamozo, M. (2010). *Movimientos sociales: un mapa de la cuestión*, En E. Villarreal y V. Martínez. (Coords.), (Pre) textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos (pp. 233-256). Ciudad de México: FLACSO; Universidad Von Humboldt.
- Revilla, M. (1996). El concepto de movimiento social: acción, identidad y sentido. *Zona Abierta*, (69), 181-213.
- Rovetto, L. (2015). Violencia contra las mujeres: comunicación visual y acción política en “Ni Una Menos” “Vivas Nos Queremos”. *Contratexto*, (24), 13-34.
- Rubio, A. (2004). *Perspectivas teóricas en el estudio de los movimientos sociales Circunstancia*, 1(3). Recuperado de <http://www.ortegaygasset.edu/publicaciones/circunstancia/ano-i--numero-3--enero-2004/estados-de-la-cuestion/perspectivas-teoricas-en-el-estudio-de-los-movimientos-sociales#0>
- Sadaba, I. y Roig, G. (2004). Nodo 50. Territorio virtual para los movimientos sociales y la acción política. En M. Sáez (Ed.), *La red es de todos. Cuando los movimientos sociales se apropián de internet* (pp. 195-221). Madrid: Popular.
- Sciortino, S. (2012). Antropología y feminismos en América Latina: hacia una práctica descolonial. En H. Hernández (Ed.), *Teoría Feminista y Antropología: Claves analíticas* (pp. 133-152). Madrid: Editorial Universitaria Ramón Areces.
- Sciortino, S. (2015). Procesos de organización política de las mujeres indígenas en Argentina. Consideraciones sobre el feminismo desde la perspectiva indígena. *Universitas Humanística*, (79), 65-87.
- Snow, D. y Benford, R. (2006). Ideología, resonancia de marcos y movilización de los participantes. En A. Chihu, A. (Coord.), *El análisis de los marcos en la sociología de los movimientos sociales*. (pp. 83-117). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Snow, D., Rochford, B., Wonder, S. y Benford, R. (2006). Procesos de alineamiento de marcos, micromovilización y participación en movimientos. En A. Chihu

- (Coord.), *El análisis de los marcos en la sociología de los movimientos sociales* (pp. 31-82). Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- Sudestada. (2017). *¿Hacia dónde va el movimiento de mujeres? Feminismo en las calles y en las casas*. Recuperado de <http://www.revistasudestada.com.ar/articulo/1562/feminismo-en-las-calles-y-en-las-casas/>
- Tardini, X. y Santucho, M. (2017). Feminismo y barbarie. *Crisis*, (29). Recuperado de <http://www.revistacrisis.com.ar/notas/feminismo-y-barbarie>
- Tarrow, S. (1999). Estado y oportunidades: la estructuración política de los movimientos sociales. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales* (pp. 71-99). Madrid: Istmo.
- Tarrow, S. (2004). *El poder en movimiento Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Tilly, C. (2000). Acción colectiva. *Apuntes de investigación*, (6), 9-32.
- Tilly, C. y Wood, L. (2010). *Los movimientos sociales 1768-2008*. Barcelona: Crítica.
- Touraine, A. (1997). *¿Podremos vivir juntos?* Ciudad de México.: Fondo de Cultura Económica.
- Trom, D. (2008). Gramática de la movilización y vocabularios de motivos. En A. Natalucci (Ed.), *Sujetos, movimientos y memorias. Sobre los relatos del pasado y los modos de confrontación contemporáneos* (pp. 21-48). La Plata: Al Margen.
- Una multitud participó de la marcha #NiUnaMenos en el Congreso y distintos puntos del país. (2015, junio). *La Nación*. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/1798439-empezo-la-marcha-niunamenos-y-la-gente-se-acerca-al-congreso>
- Zald, M. (1999). Cultura, ideología y creación de marcos estratégicos. En D. McAdam, J. McCarthy y M. Zald (Eds.), *Movimientos sociales: perspectivas comparadas. Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales* (pp. 369-388). Madrid: Istmo.
- Zemelman, H. (2010). Sujeto y subjetividad: la problemática de las alternativas como construcción posible. *Polis*, 9(27), pp. 355-366. Recuperado de <http://www.scielo.cl/pdf/polis/v9n27/art16.pdf>
- Zibechi, R. (2017). Los procesos latinoamericanos y la hidra capitalista. En G. Szalkowicz y P. Solana (Comps.), *América Latina huellas y retos del ciclo progresista* (pp. 47-52). Buenos Aires: Sudestada.



# Las mujeres antiperonistas: los derechos políticos femeninos y las elecciones de 1951 en Argentina

***Anti-Peronist Women: Women's Political Rights and the 1951 Elections in Argentina***

**Sara Perrig**

Universidad Nacional de Villa María, Córdoba, Argentina  
sara\_perrig@yahoo.com.ar

## ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 27 de septiembre de 2017 · **Fecha de aprobación:** 18 de diciembre de 2017

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.67971>

### Cómo citar este artículo:

APA: Perrig, S. (2018). Las mujeres antiperonistas: los derechos políticos femeninos y las elecciones de 1951 en Argentina. *Ciencia Política*, 13(26), 63-95.

MLA: Perrig, S. "Las mujeres antiperonistas: los derechos políticos femeninos y las elecciones de 1951 en Argentina". *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 63-95.



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

### Resumen

Este artículo estudia el posicionamiento político de mujeres identificadas con el anti-peronismo que se opusieron al gobierno de Juan Domingo Perón en Argentina. En el año 1951, Perón fue elegido presidente por segunda vez consecutiva. Ese mismo año las mujeres ejercieron por primera vez sus derechos políticos y fueron electas las primeras legisladoras argentinas. Por un lado, el artículo indaga la conformación de una oposición antievitista con base en las críticas recibidas por el gobierno, y en particular por Eva Perón, desde la sanción de los derechos políticos femeninos hasta las elecciones de 1951. Por otro lado, analiza la construcción argumentativa que subyace a la caracterización antidemocrática del peronismo con base en el contexto electoral de 1951. Finalmente, se abordan los cuestionamientos al rol político de las primeras legisladoras argentinas –todas ellas peronistas– a las cuales se acusó de subsumir sus actuaciones a los mandatos de Perón e ignorar en su función parlamentaria las demandas femeninas.

*Palabras clave:* *antiperonismo; derechos; discurso; elecciones; Perón.*

### Abstract

This article discusses the political positioning of women identified with anti-peronism that opposed the first peronism in Argentina. In 1951 Perón was elected president for the second time. That same year women exercised their political rights for the first time and were elected the first Argentine women legislators. On the one hand, the article investigates the conformation of an *anti-evitista* opposition based on the criticisms received by the government, and in particular Eva Perón, from the sanction of feminine political rights until the 1951 elections. On the other hand, it analyzes the argumentative construction that underlies the characterization of Peronism as undemocratic based on the electoral context of 1951. Finally, the article discusses the questioning to the political role of the first Argentine women legislators (all of them Peronists) who were accused of subsuming their actions to Perón's mandates and ignoring the demands of women in their parliamentary role.

*Keywords:* *Anti-Peronism; Discourse; Peronism; Rights; Women.*

## Introducción

En 1951 Juan Domingo Perón fue elegido presidente por segunda vez en la historia argentina. Las elecciones que lo consagraron tuvieron la particularidad de ser las primeras en que las mujeres ejercían el derecho al sufragio y se postulaban para cargos representativos. Si bien en 1947 se concedió a las mujeres la facultad de elegir y ser elegidas para cargos gubernamentales, el ejercicio de la ciudadanía femenina tardó cuatro años en ser ejecutado. Las demoras en torno a la confección del padrón electoral impidieron que las mujeres participaran de la elección de los asambleístas constituyentes para la Reforma Constitucional de 1949. También en 1949, la modificación del Estatuto de los Partidos Políticos instituyó cómo estas podrían incorporarse a la contienda electoral en vísperas de las elecciones nacionales de 1951. Ese mismo año, se dio la creación del Partido Peronista Femenino (PPF) bajo el liderazgo de Eva Perón.

Las mujeres que se oponían al gobierno de Juan Domingo Perón participaron de la campaña electoral de 1951 con el objeto de acompañar a sus partidos políticos y en algunos casos interpelar a sus posibles votantes a apoyarlas mediante el voto popular en cuanto candidatas a ocupar cargos. Otras mujeres identificadas con el ámbito intelectual y las élites católicas no fueron ajenas a este clima de época y, aun cuando no adhirieran a alguna fuerza partidaria, consideraron la ocasión de evitar que el gobierno se mantuviera seis años más en el poder. En este contexto, las intervenciones discursivas de las mujeres antiperonistas en la esfera pública-política fueron acaparadas por una férrea oposición al peronismo y a Evita, a quien consideraban podía dar el triunfo a Juan Domingo Perón al concentrar el voto femenino.

Por un lado, este artículo aborda los cuestionamientos que circundaron el ejercicio de los derechos políticos femeninos desde su sanción hasta las elecciones de 1951. Se sostiene que estos implicaron la conformación de una oposición antievitista en la medida en que las antiperonistas responsabilizaron a Eva Perón del vaciamiento histórico de las luchas de las mujeres por sus derechos. Por otro lado, analiza la construcción argumentativa que subyace a la caracterización del peronismo como antidemocrático con base en el contexto electoral de 1951. Cabe agregar que las mujeres opositoras asumieron la responsabilidad de la defensa de la paz ante la imposición del gobierno de una supuesta lógica del miedo facilitada en el cercenamiento de las libertades públicas. Finalmente, el artículo trabaja cómo la oposición al peronismo en general y a Eva Perón en particular se extiende a las primeras legisladoras

argentinas –todas ellas peronistas–, a quienes se acusó de subsumir su actuación a los mandatos de Perón y desconocer e ignorar en su función parlamentaria las demandas femeninas.

Cabe aclarar que este artículo procede a una revisión sistemática de fuentes documentales que incluyen ensayos e intervenciones de mujeres antiperonistas en periódicos y revistas de la época, ya sea de raigambre partidaria, católica y/o intelectual. Incluye también documentos peronistas, discursos y revistas de divulgación, así como archivos de historia oral.

### **La “señora de Perón” y el ejercicio de los derechos políticos femeninos**

El reconocimiento de los derechos políticos de las mujeres supuso un escenario poslegislativo del cual las antiperonistas fueron enunciadoras e intérpretes.<sup>1</sup> El sufragio femenino no fue un tema que se inició con Eva Perón, pero resultó central en su ascenso político en la medida en que tomó la lucha femenina como propia. Esto llevó a la oposición a reacomodar y reconfigurar su discurso ante una nueva figura que intentaba capitalizar a su favor el ingreso de las mujeres a la política (Barry, 2010, pp. 189-190). Los temas que circundaron el ejercicio de los derechos políticos femeninos desde su sanción hasta las elecciones de 1951 implicaron la conformación de una *oposición antieverista*. Para las antiperonistas Eva Perón era responsable del vaciamiento de la lucha histórica de las

---

<sup>1</sup> Este trabajo adopta la noción de mujeres antiperonistas para referirse a aquellas figuras públicas con una intervención activa en la vida política y una oposición sistemática al primer peronismo (1943-1955). La utilización de este concepto obedece a fines analíticos y no supone una homogeneidad entre las mujeres que se opusieron al gobierno y al accionar político de Juan Domingo Perón; refiere, más bien, a un ambiente interpretativo que las reunió en su oposición a Perón y al progresivo ascenso político de Eva Perón. En el presente artículo se abordan tanto mujeres que participaban de las fuerzas partidarias de la época como mujeres identificadas con la intelectualidad argentina y/o el ámbito católico. Cabe aclarar que las antiperonistas pudieron encontrarse en todas las franjas sociales, pero abundaban en los grupos medios de las grandes ciudades. En ambientes donde actuaba el socialismo y el comunismo, las opositoras al régimen sumaban a empleadas y obreras, mientras que en las familias populares, las clases medias bajas y los variados segmentos de trabajadores de la ciudad y del campo, la hegemonía peronista fue casi total (Barrancos, 2008, p. 130).

mujeres por sus derechos. A esto se sumaba el malestar por la demora en la confección del padrón de mujeres y la consecuente exclusión de estas en la elección de los asambleístas constituyentes para la Reforma Constitucional de 1949. Este último año pautaría el carácter de las elecciones de 1951 en cuanto se constituyó como un punto clave en la orientación de la participación política femenina. Con la creación del Partido Peronista Femenino (PPF) y las delegaciones censales se daría un ingreso masivo de las mujeres al ámbito público de la mano de Eva Perón como su principal representante.

Tanto desde las letras como desde los ámbitos partidarios y el catolicismo, las antiperonistas se oponían al liderazgo de quien llamaban la “señora del presidente” o “la señora de Perón”.<sup>2</sup> Este modo indirecto de referirse a Evita –como gustaban nombrarle sus seguidores– era corriente en el espectro femenino antiperonista y remitía tanto al propósito de quitarle entidad política como de subrayar su supuesta subordinación a Perón. No obstante, la oposición a Eva no fue unívoca sino que presentó diferentes matices según quién o quiénes la ejercieran. En algunos casos el centro de la confrontación estuvo en su desempeño político, en otros, adquirió preponderancia su biografía personal que consideraba su incipiente carrera de artista y su origen de “hija ilegítima”. Lo cierto es que, de una u otra forma, las antiperonistas cuestionaron todo aquello que desde el peronismo se fijaba en agenda como referente a las mujeres, en la medida en que consideraban que ello respondía a intereses de poder antes que a la necesidad de atender a los reclamos por los derechos femeninos.

A medida que crecía el accionar político de Eva Perón las críticas se acrecentaron aún más ya que se suponía que intentaba manipular el sufragio femenino en favor de los intereses del gobierno. En un escrito de 1971, Victoria Ocampo, directora de la revista *Sur*,<sup>3</sup> resume la idea que ocupaba el espectro femenino del antiperonismo durante la época:

- 
- 2 Cabe aclarar que las comillas utilizadas a lo largo de este artículo refieren a escritos de las mujeres trabajadas.
- 3 Victoria Ocampo (1890-1979), expresión de la intelectualidad de la época, fue directora y fundadora en 1931 de la revista *Sur* que contó entre sus páginas con la participación de notables intelectuales de la literatura universal. Sus escritos se caracterizaron por una clara línea antinazi, antifascista y antifranquista, asimismo, por sus contenidos y opiniones antiperonistas. Ocampo se vinculó desde antes del peronismo con la lucha de las mujeres por sus derechos y, en particular, por el sufragio y el

Cuando en esta parte de América, tardíamente, se le otorgó el voto a la mujer, fue mucho más como una maniobra masculina, como la adhesión a un partido político que como el resultado de sed reivindicatoria, la sed de justicia, de parte de la mujer [...] Lo dice la señora de Perón en *La razón de mi vida*, página 262: 'Reconozco –escribe– ante todo, que empecé trabajando en el movimiento femenino porque así lo exigía la causa de Perón' [sic]. La declaración es clarísima. Además, en un discurso afirmó: 'El fanatismo es la sabiduría del espíritu' [sic]. El grupo de mujeres de que yo formaba parte no creyó nunca que el fanatismo era una virtud. Por añadidura, la causa que defendíamos no era la de un hombre político, ni la de un partido político, cualquiera que fuese: era pura y exclusivamente la de los derechos de la mujer. Nuestra reacción, frente al voto, en 1947, no respondía a antagonismos políticos, sino a las razones por las que fue otorgado, se lo consagraba de antemano a un partido y no a la *defensa de nuestra causa*, la de todas las mujeres en bloque. (Ocampo, 1971, p. 17)

En el contexto que siguió a la sanción de los derechos políticos de las mujeres y en vísperas de las elecciones nacionales de 1951, las discusiones se concentraron en el ejercicio de la ciudadanía política y en qué medida ese ejercicio podía llegar a beneficiar una eventual reelección de Juan Domingo Perón. Muchas antiperonistas sostenían y recalcan la inmadurez cívica de una buena parte del electorado femenino para ejercer el sufragio y, aún más, para ser elegidas como representantes por la voluntad popular. Consideraban que la ignorancia a la hora de ejercer sus derechos implicaba un retroceso en la capacidad emancipadora de la mujer, en la medida en que acrecentaba su subordinación respecto al hombre. Este tipo de protestas pecaban por considerar a las mujeres carentes de una formación intelectual –detentada por los hombres–. En este sentido, la liberación era planteada en términos de la racionalidad patriarcal que identifica al género masculino con el género universal e imprime un cierto androcentrismo a la ciudadanía política femenina (Amorós, 1991).

Fueron las mujeres de las fuerzas partidarias de la época las que más participaron de los debates que circundaron la Reforma Constitucional

---

derecho a participar de los comicios electorales, lo cual expresó en su presidencia en la Unión Argentina de Mujeres entre 1936 y 1938. A lo largo de su vida realizó prolongadas estadías en Francia que le permitieron imprimir un carácter cosmopolita a su pensamiento.

de 1949, la modificación del Estatuto de los Partidos Políticos y la creación del PPF, hechos que antecedieron e influyeron notablemente en la campaña electoral de 1951. No obstante, aquellas que no adherían necesariamente a un partido político o, que aun simpatizando con alguno de ellos, no militaban activamente, no estuvieron ajenas a estos acontecimientos, sino que tendieron a participar desde otros lugares, ya fuera desde las letras, o el ámbito católico. Para las antiperonistas hechos como los mencionados demostraban que el gobierno peronista estaba lejos de ser democrático y que, mediante la figura de Evita, se intentaba manipular a las mujeres para convertirlas en “fieles siervas” de su “accionar dictatorial”. Alicia Moreau de Justo, del Partido Socialista (PS), afirmaba que en el electorado femenino al igual que en el masculino:

[P]ueden nacer caudillas, pueden nacer agentes electorales, pueden encontrarse mujeres que falsifican tranquilamente los padrones electorales, que se oponen a la acción de los fiscales y que hacen una campaña preelectoral y electoral a base de bailes en los ranchos, de comidas, de semi-embriaguez, en una palabra, que en la mujer argentina hay la pasta susceptible de corrupción política como estamos hartos de verlo, muy hartos de verlo, en el electorado masculino. Y entonces, si el pasado sirve para interpretar el presente, ya sabemos compañeras por qué este gobierno que es esencialmente anti-democrático, porque es antidemocrático quien falsea la democracia, sabemos por qué ha dado el voto a la mujer argentina. Esa es la verdad. (Moreau de Justo, 1949, p. 7)

Moreau de Justo tomaba como ejemplo el caso de San Juan cuyo gobernador, Federico Cantoni, le otorgó el voto a la mujer en 1928 en todo el territorio provincial. Sostenía que este reconocimiento no se había realizado con el objeto de “elevar el nivel moral e intelectual de la mujer”, sino de contar con un electorado “manso”, “sugestionable” y “corruptible”, quizás más todavía que el ya corruptible electorado masculino (Moreau de Justo, 1949, p. 7). Según su opinión la mujer podía ser “políticamente corrompida” como el hombre y eso es lo que intentaba hacer el gobierno para el cual Eva Perón jugaba un papel central, no como mero instrumento, sino como fabricante de un discurso que, “reflejo de sus ambiciones políticas”, desconocía la necesidad de emancipar a la mujer de la dominación masculina.<sup>4</sup> Lo cierto es que las críticas al peronismo

---

4 Las socialistas cuestionaban la retórica discursiva de Evita que consideraban de tono vulgar y apegado al radio teatro con propósitos claramente demagógicos. Barrancos

como anti-democrático fueron corrientes en la época y fueron uno de los principales recursos opositores utilizados por el bastión femenino del antiperonismo.

El llamado a la reforma de la Constitución Nacional en 1948, sumado a los rumores de que se pretendía incluir una cláusula que le permitiera a Perón ser nuevamente candidato a presidente en las primeras elecciones en las que votarían las mujeres (como finalmente ocurrió), despertó el recelo de las antiperonistas. El hecho de que no estuvieran conformados los padrones electorales que contendrían el nombre de todas las mujeres haría imposible su participación en la definición de los asambleístas constituyentes. Las comunistas fueron las que en mayor medida cuestionaron este hecho y manifestaron la necesidad de que la Reforma Constitucional estableciera la igualdad política, social y cultural de la mujer con el hombre, y que incluyera demandas como la modificación de la ley de maternidad, reglamentar el trabajo a domicilio, aprobar el divorcio, establecer la laicidad en la educación, suprimir las diferencias entre hijos legítimos e ilegítimos, asentar la Reforma Agraria e instaurar el régimen parlamentario y no presidencialista de gobierno.

Diferentes figuras identificadas con el Partido Comunista Argentino (PCA) participaron de los reclamos en torno a la exclusión de las mujeres en la Reforma Constitucional que se efectuaría en 1949. Mujeres como Fanny Edelman y Nina Borzone, dirigente de Rosario, advertían el carácter clerical fascista de la Reforma y su negligencia frente a la inferioridad vivida por las mujeres de todo el país (Borzone, 1949, p. 4; Edelman, 1949, p. 6). Para Alcira de la Peña del PCA, el modo en que el peronismo había delineado el escenario de la Reforma excluía a las mujeres y por ende a la mitad de la población argentina. Consideraba que no había un argumento valedero que pudiera justificar dicha exclusión. Una de las propuestas

---

(2011) sostiene que para las socialistas Eva Perón personificaba el criterio, estilo que juzgaban subalterno en orden a las justas razones políticas que, creían, solicitaba modos sobrios y meditados a la altura de los discursos femeninos socialistas (Barrancos, 2011, p. 190). Como dirigente del Partido Socialista, Alicia Moreau de Justo (1885-1986) tuvo un importante protagonismo en la lucha por los derechos políticos de las mujeres. Presidió la Unión Feminista Nacional (1918) y en los años treinta la Asociación Pro Sufragio Femenino. Apoyó a la Segunda República Española en la Guerra Civil. Fue también una asidua crítica del peronismo, al que juzgaba como antidemocrático en la medida en que consideraba que se valía de la sugerión colectiva para la captación y manipulación de las masas.

de la militante comunista era que se demorara la elección de los asambleístas a cargo de la tarea de reformar la Constitución Nacional:

Postérguese por algunos meses más el llamado a elecciones para constituyentes, que eso no desmerecerá la necesaria reforma, al contrario, la favorecerá al dar al pueblo todo, hombres y mujeres, de provincias y territorios, la posibilidad de agotar la discusión. (De la Peña, 1948)

Lo cierto es que las mujeres no participaron de la Reforma Constitucional que autorizó la reelección de Juan Domingo Perón; además, no pudieron participar de las elecciones nacionales y provinciales que se realizaron antes de 1951. Esto es, con motivo de la renovación de la Cámara de Diputados en 1948, la renovación de un tercio del Senado en 1949 y la elección en 1950 de gobernador de la provincia de Buenos Aires.

Otros dos de los hechos que sucedieron en 1949, a saber, la creación del PPF y la Reforma del Estatuto de los Partidos Políticos, fueron percibidos por las antiperonistas como una muestra más de las pretensiones del peronismo de acaparar la voluntad electoral de las mujeres. El PPF tuvo su origen el 29 de julio de 1949 en la primera Asamblea Partidaria organizada por el Partido Peronista. En el marco de dicha Asamblea se estableció que el accionar partidario de las mujeres sería independiente del de los hombres: estas se inclinarían a la ayuda social antes que a la política. La conducción del partido fue asumida por Eva Perón quien ordenó la inmediata conformación de un padrón electoral femenino. Poco tiempo después, la Reforma del Estatuto de los Partidos Políticos estableció que las asociaciones de mujeres podían actuar bajo el amparo de la personería jurídica de los partidos políticos legalmente instituidos, que sustentaran la misma ideología y carta orgánica, sin la obligatoriedad de incorporarse a los mismos. Esta medida causó la indignación de la oposición pues consideraba que su principal fin era investir de legitimidad el partido conducido por Evita y posibilitar, además, que un gran número de votantes fueran “manipuladas” en torno a la reelección de Juan Domingo Perón (Barry, 2007, 2009).

Para las antiperonistas, en especial aquellas que militaban en los partidos políticos, la creación del PPF insinuaba las intenciones del gobierno de constituirse en un partido único. Clotilde Sabattini de Barón Biza, referente de la Unión Cívica Radical (UCR), esbozaba los peligros que tenía para la democracia que las mujeres entraran a la vida ciudadana mediante un tipo de política partidaria que cercenaba la libertad de expresión (Sabattini de Barón Biza, 1946a). Por su parte, Moreau de Justo del

PS sostenía que si el partido no era en sí mismo una escuela de democracia y se participaba en él sin más motivación que la conquista del poder y la satisfacción de las pasiones, la política no era para la mujer, sino, más bien, un acto degradante y pernicioso (Moreau de Justo, 1949). Según las antiperonistas con la creación del PPF se intentaba captar la voluntad electoral femenina y eliminar la posibilidad de que la mujer ejerciera su ciudadanía en libertad de conciencia y acción. Alcira de la Peña del PCA afirmaba con respecto a la constitución de un partido de mujeres:

En cuanto al contenido del “movimiento”, descartada ya la lucha por las reivindicaciones femeninas, sería según el discurso de clausura de la señora de Perón, “constituir un movimiento femenino de *renunciamiento*, de gran disciplina, y de alcances culturales y educativos para la mujer”. Por otra parte, se da la idea de constituir ateneos o centros de cultura, pero ¿con qué objetivo? “...somos los misioneros de Perón, de toda la extensión de la Patria y hemos adquirido el compromiso de sembrar en toda la totalidad de su territorio *los fortines acogedores de su mística y de su fe* concretados en los ateneos y centros de cultura peronista que subsistirán para siempre...” –según el discurso de la Señora del Presidente, que además concretó este pensamiento–: “Ser peronista es ante todo fidelidad a Perón, subordinación a Perón, y confianza ciega en Perón”. (De la Peña, 1949, p. 12)

En esta crítica puntual De la Peña refería al discurso emitido por Eva Perón con motivo del acto inaugural de la Primera Asamblea del Movimiento Peronista, realizada el 26 de julio de 1949. Allí Evita desplegó un mensaje anclado en los tradicionalismos de la época al reivindicar el hogar como el lugar por antonomasia de las mujeres y la subordinación al líder: el General Perón (Perón, 1949). No obstante, aquello que Evita profesaba en su discurso era contrariado en un accionar y un llamado a la militancia peronista que alejaba a las mujeres del recinto del hogar, en la medida en que les permitía salir a las calles y llevar a cabo una intervención pública masiva, que hasta entonces les había sido vedada (Barrancos, 2007, p. 185).

En particular, De la Peña (1949) consideraba que la creación del PPF no fomentaba la participación de las mujeres en la vida política y partidaria, sino que se las organizaba en un movimiento aparte sin más objetivo que el de la subordinación al líder, con lo cual se acentuaba su inferioridad respecto al hombre. Lo cierto es que el ingreso femenino a la política que proponía el gobierno no era compartido por las antiper-

nistas las cuales consideraban que su injerencia en la intencionalidad del voto echaba por tierra años de lucha por la emancipación femenina. Mediante la idea de un “partido único” que le permitiera perpetuarse en el poder el peronismo era visto como un retroceso en la consecución y el ejercicio de los derechos políticos de las mujeres.

Las antiperonistas pensaban que el principal propósito de la creación del PPF era que las mujeres votaran todas y cada una de ellas por la reelección de Juan Domingo Perón, lo cual respondía a las percepciones que estas tenían del peronismo como un gobierno con características propias de los regímenes nazi-fascistas. De acuerdo a ello, la comunista Fanny Edelman sosténía que había que propiciar la unidad nacional e internacional de las mujeres democráticas con el fin de “extirpar de la faz de la tierra todos los restos del fascismo” y “luchar por la paz mundial” (Edelman, 1946). En una entrevista de 2009, Edelman describe el contexto de las elecciones de 1951 de inicio de la vida cívica de las mujeres como algo ajeno a los principios democráticos. No obstante, si bien sostiene una postura de tinte antiperonista en lo que respecta a la figura de Eva Perón, reconoce ciertos logros del gobierno peronista:

Pienso que Eva Perón era un tanto autoritaria, las designaciones de las candidatas a diputadas y a senadoras por el Partido Peronista no fueron elegidas en reuniones democráticas, en Asambleas, y demás, fueron designadas, y ese solo hecho me da la idea de una capacidad muy grande de dirección y al mismo tiempo un autoritarismo desleal [Sin embargo] yo pienso que ningún gobierno dio lo que Perón ha dado a los trabajadores, eso es verdad. (Edelman, 2009).<sup>5</sup>

En los años que atravesaron las discusiones en torno a los derechos políticos femeninos, el pensamiento de las mujeres comunistas frente al peronismo fue mutando desde el reconocimiento de ciertas medidas de gobierno hasta la denuncia de las persecuciones y proscripciones sufridas por la oposición como un atentado hacia la “democracia” y las “libertades públicas”. Algo similar se observa en ciertas mujeres católicas. Si bien la oposición a Evita fue constante durante todo el periodo en los primeros años estas reconocen algunas medidas de gobierno, en particular, con lo relacionado a la instauración de la enseñanza religiosa en las escuelas. En ambos casos es necesario pensar en la compleja relación que

---

<sup>5</sup> Entrevista realizada por la autora en el año 2009 a Fanny Edelman en el Comité Central del Partido Comunista.

el ámbito de socialización en el que se movían tenía con el peronismo y los modos en que fue variando o no mientras Perón estuvo en el poder.

De cualquier modo, las críticas eran frecuentes en el contexto de la época y propiciadas desde diferentes ámbitos y espacios políticos opositores. A menudo Eva Perón respondía a las acusaciones realizadas al peronismo y a su propia persona, y tachaba a sus detractoras/es de cobardes, traidores, vergonzosos, entre otras descalificaciones. Sostenía:

No me interesó jamás la insidia ni la calumnia cuando ellos desataron sus lenguas contra una débil mujer argentina. Al contrario, me alegre íntimamente, porque yo, mi general, quise que mi pecho fuera escudo para que los ataques, en lugar de ir a vos, llegaran a mí [...] A ellos les duele que Eva Perón se halla dedicado al pueblo argentino; a ellos les duele que Eva Perón, en lugar de dedicarse a fiestas oligárquicas, haya dedicado las horas, las noches y los días a mitigar dolores y restañar heridas. (Perón, 1951, p. 348)

Evita ordenó la creación de Unidades Básicas en todo el país que no solo tenían a su cargo tareas de afiliación al partido sino también actividades sociales y culturales. La designación por esta de veintitrés delegadas censistas cuyo cometido fue recorrer todo el país, incluso los territorios, y responder a la campaña peronista por el empadronamiento femenino, legitimó el compromiso político de las mujeres, en particular las de la clase obrera y la clase media (Navarro, 2002, pp. 353-354). Todo ello dio como resultado la participación de un innumerable número de mujeres en puestos directivos y de organización que hasta entonces le habían sido vedados. Como sostiene Palermo (1998), una militancia activa y el derecho a hablar de política aun sin preparación previa contrastaba con una imagen restrictiva del debate público restringido a ámbitos y actores con roles preestablecidos.

Con todo, el 11 de noviembre de 1951 marcaría un antes y un después en la historia argentina ya que las mujeres ejercieron por primera vez sus derechos políticos, tanto en lo que hace al ejercicio del sufragio como a la posibilidad de ser elegidas mediante la voluntad popular para ocupar cargos gubernamentales. En este contexto y desde diferentes ámbitos políticos, sociales y culturales, las antiperonistas libraron batalla e intentaron evitar seis años más de un gobierno que consideraban obstaculizaba la realización política de las mujeres.

## **Las mujeres van a las urnas: las elecciones de 1951 y las antiperonistas**

El 11 de noviembre de 1951 las mujeres ejercieron por primera vez su derecho al voto a la vez que se instituyeron las primeras bancas femeninas en el Congreso de la Nación Argentina. En el contexto previo a las elecciones, las mujeres que participaban de alguna fuerza partidaria se sumaron a las campañas electorales de sus respectivos partidos políticos y, en algunos casos, emprendieron su propia campaña electoral en cuanto eran ellas mismas candidatas a puestos electivos. Así, las mujeres empezaron a vivenciar la posibilidad de ocupar cargos gubernamentales que hasta entonces les había sido negados. Las participaciones discursivas de las antiperonistas en los debates anteriores al 11 de noviembre estuvieron concentradas en su oposición al peronismo y especialmente a Eva Perón. Se creía que esta última pretendía movilizar a las mujeres a favor de la reelección de Juan Domingo Perón amparada en el liderazgo que detentaba en el recientemente creado PPF. Las mujeres que participaban en las estructuras partidarias, en las élites intelectuales o católicas, señalaron el cercenamiento que el peronismo hacía de las libertades públicas, situación que hacía inconcebible la posibilidad de un segundo mandato que solo serviría para favorecer sus intenciones de perpetuarse en el poder.

Las discusiones en torno al cercenamiento de las libertades públicas por parte del gobierno se entrelazaron con hechos como el llamado que, desde distintos frentes, se hacía a las mujeres para que se unieran en nombre de la “paz”. Desde el comunismo al catolicismo el valor de la “paz” adquirió una fuerte preponderancia, recuperando parte de la fuerza que había tenido a comienzo de los años cuarenta con motivo de la lucha antifascista y en el contexto de la Segunda Guerra Mundial. En algunos casos se instaba a las mujeres a que tomaran en sus manos la lucha por la paz a partir de una argumentación maternalista según la cual deberían repeler toda instancia de violencia dada su capacidad para dar y criar vida. En otros, la explicación remitía más bien a un contexto nacional en el que las libertades civiles y políticas se consideraban amenazadas así como a un orden internacional atravesado por el peligro inminente de una tercera guerra.

Lo cierto es que la asociación del peronismo con acontecimientos foráneos como el nazismo, el fascismo, el franquismo y hechos propios

del pasado argentino como “la tiranía de Rosas”, ocupaba un lugar central en el modo en que las antiperonistas planteaban la necesidad de evitar la reelección de Juan Domingo Perón. La defensa de la “democracia”, la “libertad” y la “paz” acrecentaba la responsabilidad de las mujeres como electoras. Es decir, el reforzamiento de la prescripción patriarcal de que, como gestadoras de vida, las mujeres tendrían una propensión natural a impulsar la paz y llevarían en sí el pacifismo y la búsqueda de armonías en el mundo (Jelin, 1997). Como sostiene Kaplan (1990), cuando parece que está en juego la supervivencia de la comunidad, las mujeres se erigen en combatir a quien creen (sea de derecha o izquierda, hombre o mujer) que interfiere con su capacidad para conservar la vida como saben (Kaplan, 1990, p. 295).

De la Peña (1951), candidata a vicepresidenta por el PCA, realizó una importante campaña denunciando el carácter dictatorial del gobierno y llamando a las mujeres a unirse en “la lucha por la paz”.<sup>6</sup> Sostenía:

Lo que cabe es que dejando de lado diferencias partidarias o religiosas, puesto que de estallar la guerra lo mismo sufrirá sus efectos el radical, que el peronista, la mujer católica y la comunista, nos unamos todos antes y después de las elecciones para luchar activamente por la paz. (De la Peña, 1951, p. 9)

Además, De la Peña (1951) enfatizaba la división del campo social entre quienes estaban a favor de la paz –Stalin y la URSS– y aquellos que amenazaban con la opresión y la reacción cuya fuente de inspiración encarnaban los monopolistas yanquis e ingleses así como sus sirvientes en todos los países (De la Peña, 1951, p. 7). Ello suponía una oposición irreconciliable entre los comunistas, los trabajadores y los campesinos, por un lado, y los imperialistas, los capitalistas y los grandes terratenientes, por el otro.

---

<sup>6</sup> Alcira de la Peña fue candidata a la vicepresidencia en las elecciones nacionales de 1951 (que dieron lugar al segundo gobierno de Juan Domingo Perón), mientras que el dirigente del PCA Rodolfo Ghioldi lo fue a presidente. En 1954 volvió a postular para el cargo ante la muerte de Hortensio Quijano (1952), quien había acompañado a Perón en 1951 en la fórmula presidencial. No obstante, no fue la única candidata femenina por el Partido Comunista, estaban también Irma Otchar, aspirante junto a José Peter a la gobernación bonaerense, Fanny Edelman, candidata a senadora nacional, y varias mujeres postulantes a diputadas por la Capital Federal y provincias.

Moreau de Justo (1952) compartía las denuncias de De la Peña respecto al carácter dictatorial del gobierno pero difería con respecto a quiénes estaban o no a favor de la paz en un orden internacional que permeaba a la realidad argentina. Para Moreau de Justo (1952), la Rusia comunista y las democracias populares respondían a una “lógica totalitaria” al igual que la Alemania Nazi y la Italia Fascista. En 1947, la autora publicó un artículo donde argumentaba que existían en el mundo dos imperialismos en pugna: la Unión Soviética y Norteamérica. Sostenía que el carácter imperialista de la URSS quedaba demostrado en su expansión de raigambre “totalitaria” en todo el Oriente de Europa (Moreau de Justo, 1947).

De la Peña calificó estos argumentos de “trillados” y “reaccionarios” y acusó a Moreau de Justo de propiciar la “tercera posición” al aceptar la división del mundo en dos bloques antagónicos y acusar a la URSS de imperialista con el trillado argumento reaccionario de:

[...] ‘la expansión rusa que se ejerce sobre todo el Oriente de Europa’.

Su posición coincide con la de Mr. Truman que odia a las nuevas democracias que han surgido de la guerra antifascista cuyos gobiernos estrechamente ligados al pueblo mantienen relaciones cordiales con la Unión Soviética. (De la Peña, 1947)

Esta discusión reflotaría en los años cincuenta y remitiría a discusiones similares y profundas entre el Partido Socialista y el Partido Comunista a nivel local y transnacional. Lo cierto es que tanto Moreau de Justo como De la Peña resaltaban el carácter “antidemocrático” del peronismo aun cuando sus ideas sobre la democracia y su desenvolvimiento hayan sido en ciertos aspectos disímiles y hasta antagónicas.

También desde el catolicismo se propiciaba la unión de todas las mujeres por la paz y se criticaba a un gobierno que se consideraba lindaba la opresión. Pío XII (1952) sostenía que frente a los hombres que eran responsables de la guerra, ya sea por la obtención de ventajas inmediatas o la consecución de sueños utópicos, las mujeres eran el estandarte de la paz. Si la mujer tenía la capacidad de dar vida era inconcebible que aceptara quitar la de otros. La mujer repelía toda instancia de violencia ya que era la única capaz de experimentar el “estado puro de la concepción”. Declaraba con relación al comunismo: “[...] cualquier invocación de la paz, a la que se le quite el fundamento de la concepción cristiana del mundo, está condenada a resonar en el desierto de los corazones como grito de naufragos en las vacías extensiones del océano” (Pío XII, 1952, p. 407).

En consonancia con ello, Fontecha (1952), de Acción Católica Argentina, sostenía la necesidad de que la mujer expandiera en la sociedad las virtudes de la Virgen María como un modo de reivindicar lo femenino como estandarte de la paz ante toda instancia de violencia, recuperando el ejemplo de aquellas “mujeres católicas que con un hábito perfumado quieren llevar al ambiente, donde actúan, las virtudes de María como Virgen, las virtudes de María como Madre” (Fontecha, 1952, p. 539). Por su parte, Piñero (1952), también católica y cronista de *Criterio* (en torno a algunos de los eventos católicos más importantes de la época), resaltaba que la inserción de las mujeres en trabajos asalariados amenazaba la estabilidad de la familia y con ello la paz social. Estas concepciones, que planteaban la consecución de la paz como la tarea más grande que la divina providencia hubiera delegado a la mujer, implicaban su desempeño dentro del hogar en consonancia con los valores “tradicionales” cristianos.<sup>7</sup>

La oposición al peronismo transcendía las diferencias que podían existir entre las antiperonistas, aun cuando estaba lejos de eliminarlas. La UCR y las mujeres radicales participaron también de una campaña detractora del gobierno basada en la calificación del mismo como “dictatorial” o “totalitario”. Así, consideraban que las próximas elecciones se desarrollarían en un clima de intimidación hacia la oposición, que desdibujaría el carácter democrático de la expresión del sufragio. En 1951, el periódico radical *Adelante...!* enfundó un caudal importante de notas referidas a los supuestos “usos” y “abusos” del peronismo, muchas de ellas enfocadas en la figura de Evita y el creciente clima intimidatorio que el gobierno creaba para la prensa y los partidos de la oposición. Se afirmaba que mientras Perón empobrecía el país, Eva enriquecía su Fundación auspiciada por la “adulonería justicialista”. El periódico ironizaba sobre las consecuencias que habría acarreado para el país la aceptación de

7 Al mismo tiempo que las mujeres identificadas con la intelectualidad y las diferentes fuerzas políticas adquirían mayor protagonismo, las católicas también actuaban en una realidad transformada que les brindaba nuevas vías de expresión (Acha, 2011, p. 88). La participación que venían teniendo en diferentes organizaciones de base se incrementó mediante la publicación de artículos en revistas y periódicos de orientación católica que se abrían camino en las discusiones políticas de la época. A ello se suma la asistencia a congresos donde impartían discursos de su autoría y la concurrencia a peregrinaciones, reuniones, semanas sociales, entre otras múltiples actividades.

Evita en la candidatura a la vicepresidencia solicitada por los “chicos” de la CGT: “[...] Y quizás, ¿por qué no?, dado sus consumados dotes de estadista, hubiera Evita ‘refundido’ a la República con su Fundación, todo el mundo podría haber vivido sin trabajar que es la ambición suprema de la ‘causa’ peronista” (“Evita y la Fundación”, 1951, p. 4).

Los estigmas no solo de clase sino también en razón del sexo se hacían presentes en el modo en que el peronismo y sus principales referentes eran retratados por la oposición:

Hasta ahora hombres y mujeres peronistas formaron un solo coro monorrítmico de alabanzas e inciensos al Dios y la Diosa del paraíso argentino, pero nunca abdicaron de sus atributos masculinos y femeninos, según el caso, atendiendo a elementales evidencias biológicas. Bueno señores, ahora ni eso queda ya por cuidar en esta avalancha de todas las normas de rectitud y dignidad lanzadas a rodar por el despeñadero de la reelección peronista. (“Los hombres al hogar”, 1951)

Esta creencia, fuertemente arraigada en el contexto partidario respecto a la diferenciación natural entre hombres y mujeres, y que hacía de los primeros poseedores por autonomía del poder público, sería un obstáculo permanente en la incorporación femenina a la estructura de dirección del Partido (Valobra, 2010). Así, la UCR se mostraba reticente a que las mujeres detentaran cargos gubernamentales. Aún más si provenían del peronismo, que parecía no “acatar límites”, amparado en la ignorancia del pueblo y la aplicación de una política del miedo hacia todos aquellos que mantuvieran una voz discordante u opositora a sus políticas.

En el Primer Congreso Femenino organizado por el Comité de la UCR en la Provincia de Buenos Aires el tema de las próximas elecciones ocupó un lugar importante. Aida G. de Torello, en representación de la Comisión Organizadora del evento se refirió al 11 de noviembre como “presagio de un gigantesco fraude”, amparado por el hecho de que en un acto único se elegirían en la provincia presidente, gobernador, diputados y senadores nacionales y provinciales, intendentes y concejales: “¡Ocho elecciones en una! Este es el fraude que prepara el oficialismo y sin perjuicio de los enormes e incontrolables recursos del Estado, ha iniciado –o mejor dicho, ha intensificado– su campaña del miedo” (Torello, 1951, p. 10). Por su parte, De Marco, presidenta del Congreso, manifestaba la amenaza que implicaban estas elecciones para el “imperio de la democracia” y denunciaba la manipulación que se venía haciendo del electorado femenino al intentar hacerle creer que el voto pertenecía a quién lo

había hecho realidad. Ante ello recuperaba el accionar “ancestral” de las mujeres radicales, “auténticas abanderadas” de la democracia:

Quiero aclarar expresamente que la actual conquista del voto femenino no pertenece a quien la hizo realidad como saltada por un resorte desde el fondo de una caja de sorpresas, de esas que utilizamos para asustar a los niños y hacer que se queden quitecitos (De Marco, 1951, p. 22).

Más allá de estos postulados, dentro del ámbito partidario de la UCR se hacía sentir el resquemor por la no inclusión de las mujeres en las listas para cargos electivos. Esta situación era discutida por algunas radicales al reclamar a sus directores mayor presencia femenina en la estructura y dirección partidaria. Lo cierto es que desde los partidos políticos, sean más o menos progresistas, hacer política de y para las mujeres es siempre visto como el problema de los obstáculos en su incorporación o del apoyo a modelos tácticos o estratégicos (Kirkwood, 1985). Así, entre las resoluciones aprobadas por el Congreso, las mujeres exigieron el inmediato cumplimiento de la organización de las comisiones femeninas y su presencia en todas las actividades. También se estipuló la necesidad de que la UCR abogara por el reconocimiento de la mujer argentina y su igualdad de derechos respecto al hombre y, en consecuencia, su plena capacidad civil.

Por su parte, los hombres de la UCR intentaron justificar la exclusión femenina en las listas de candidatos para las próximas elecciones resaltando la ausencia de un contexto adecuado para que las mujeres se iniciaran en el ejercicio de ciertas actividades públicas. Balbín (1951) sostenía que, si bien los representantes del Partido habían votado en el Congreso de la Nación la sanción de la ley que otorgaba sus derechos políticos a las mujeres, lo hicieron con la tristeza de que no era un tiempo propicio para su actividad política. Sostenía: “[...] el clima y el ambiente no corresponden al juego respetuoso de las formas de vida de una democracia y si ayer el fraude ensuciaba el acto electoral, hoy el país presenta aspectos degradantes de su declinación moral” (Balbín, 1951, p. 24).

Ello indicaba la persistencia de prejuicios respecto a las mujeres las cuales se consideraba eran más propensas que los hombres a su manipulación por parte de regímenes de características autoritarias. Lebensohn (1951), dirigente radical, sostenía con relación al peronismo:

El régimen recuerda el ejemplo clásico de las mujeres en Alemania, que en los comicios de 1933 determinaron el destino de aquel pueblo y la suerte del mundo al consagrarse con su voto el acceso de Hitler al po-

der, alcanzadas por las técnicas sociales en que era maestro el nazismo. (Lebensohn, 1951, p. 3)

La acusación de que las mujeres habían llevado a Hitler al triunfo o impedido la victoria de la izquierda en España, entre otras imputaciones, y que ello podía repetirse en nuestro país, era discutida por mujeres de diferentes espacios políticos, sociales y culturales. Sabattini de Barón Biza, también de la Unión Cívica Radical, sostenía:<sup>8</sup>

¿Qué la intervención [de las mujeres] modifica profundamente los resultados? –como se ha tratado de probar otras veces– Creemos que no. Nos decía hace poco una distinguida visitante, que en su país Francia, la mujer ha votado en la misma proporción por un partido u otro, no porque hubieran reeditado la decisión de sus padres, esposos o hermanos, sino porque uno de los términos de la pareja humana que vive en una misma sociedad no tiene motivo para comportarse como un ser distinto a su compañero o compañera. La misma afirmación hemos oído respecto al caso de España cuando se quiso achacar al voto femenino la derrota de las izquierdas. (Sabattini de Barón Biza, 1946b)

También desde el ámbito intelectual se hacían presentes las críticas ante el nuevo escenario electoral las cuales se concentraban en denunciar el acallamiento cada vez mayor que hacía el peronismo de la libertad de expresión, agobiando a los medios de prensa que pudieran contar con voces discordantes al gobierno mediante el alza de los costos de los recursos necesarios para su sostenimiento. Ocampo (1950) denunciaba, así, el encarecimiento de los precios para las editoriales argentinas

---

8 Las mujeres radicales, aún más que socialistas y comunistas, se enfrentaron al interior del partido con prejuicios que desestimaban su hacer político. Dirigentes y militantes como las bonaerenses Aida G. de Torello e Inés De Marco Mendy pusieron en consideración este hecho a través de diferentes instancias como el citado Congreso Femenino de la UCR desarrollado en 1951 en Provincia de Buenos Aires. Otras dirigentes con importante presencia pública como Clotilde Sabattini de Barón Biza también cuestionaron la exclusión de las mujeres de la política y de su propia estructura partidaria. Hija del Dr. Amadeo Sabattini, ex Gobernador de la Provincia de Córdoba, sus opiniones giraron en torno al rol político y social de la mujer y eran difundidas en la sección “La mujer en la política” del diario partidario *La Semana Radical*. A través de esta columna Sabattini se oponía al peronismo el cual consideraba motivaba la ignorancia femenina en su afán de manipular a sus seguidores.

en términos del papel y otros insumos, lo que obligaba a los intelectuales, en última instancia, a ver acallada su voz: “Los gastos que tiene que afrontar una revista como SUR son prohibitivos. Solo un gran amor a la obra nos impide darla por terminada” (Ocampo, 1950, p. 34). Todo ello era leído en las intenciones del gobierno de favorecer el carácter “inculto” de una mayoría “embrutecida” atraída por la cultura de masas. Hechos como la introducción en el país de “productos hollywoodenses que, vistos por primera vez, se toleran como diversión de tercera categoría” (Ocampo, 1950, p. 34), eran leídos por la intelectual como formas de entretenér al “gran público” y mantenerlo al margen del desarrollo de un pensamiento crítico.

Desde el gobierno y desde espacios como *Mundo Peronista*, se respondía a estos argumentos a favor de la “libertad de expresión” (la cual se consideraba cercenada por este) reafirmando que no se trataba sino de un “caballo de batalla” de los opositores, tanto radicales, comunistas, como socialistas y de otros espacios sociales, ante la ausencia de acusaciones serias:

“¡No se puede hablar!” “¡No hay libertad de expresión!” “¡Los policías nazis del dictador Perón amordazan a la oposición...!” Es el estribillo de estos infames, sin vergüenza, sin dignidad y –allí está el secreto– ¡sin pueblo! Porque si estos politiqueros de la vieja política criolla tuvieran pueblo no vomitarían bilis... ¡Utilizarían votos! (“Libertad de expresión”, 1951, p. 34)<sup>9</sup>

En este sentido se respondía e interpelaba a los opositores a ganar la batalla en las urnas argumentando que los votos son lo que en cualquier país democrático permite derrotar al adversario.

---

9 Esta nota contaba también con un apartado “He aquí algunos botones para la muestra” que comprendía una serie de citas de figuras antiperonistas que aludían a la ausencia de libertad de expresión en el país, entre ellas una de la socialista Moreau de Justo. “Policía prepotente y, sin embargo, no sale a la calle en son de rebeldía. Hay cobardía en la mayoría del pueblo: pero, a pesar de todo, la tormenta se avecina” (Moreau de Justo, como se citó en “Libertad de Expresión”, 1951, p. 34). El objetivo era demostrar que si realmente no hubiese libertad de expresión estas acusaciones públicas no existirían. Este tipo de notas resaltando la libertad que tenían los partidos de oposición para realizar la campaña preelectoral y luchar por el sufragio se repitió, de diversos modos, en varias de las notas publicadas para entonces en la revista, así como en otros resortes de prensa aliados al gobierno.

Como sea, el 11 de noviembre de 1951, la fórmula Juan Domingo Perón-Juan Hortensio Quijano se impondría en las urnas con 63,5 % de los votos contra 32,3 % alcanzado por la fórmula Ricardo Balbín-Arturo Frondizi de la UCR. Ello dio lugar a un segundo gobierno peronista que, tras la muerte de Evita en 1952, sería derrocado en 1955 mediante un golpe de Estado autodenominado “Revolución Libertadora”. En los años que duró la segunda presidencia de Perón las mujeres (peronistas) accederían por primera vez a un escaño legislativo y sortearían los obstáculos de una nueva experiencia política. Estas serían cuestionadas en las tintes de las mujeres opositoras por subsumir su actuación a los mandatos del líder y desconocer las demandas femeninas en defensa de un gobierno que se creía había dado suficientes pruebas de su autoritarismo.

### **Las primeras legisladoras en las tintes opositoras**

Las elecciones nacionales de 1951, en las cuales resultó reelecto como presidente Juan Domingo Perón, permitieron que veintitrés diputadas y seis senadoras –todas ellas peronistas– ocuparan sus bancas en el Congreso de la Nación Argentina.<sup>10</sup> Las legisladoras se distribuyeron y participaron en diversas comisiones de ambas Cámaras legislativas. En 1953 se sumaron legisladoras de los nuevos territorios provinciales del Chaco y La Pampa –una senadora y una diputada por cada provincia– y en 1954 se eligieron nuevas representantes. También en los congresos provinciales fueron electas mujeres. Al comenzar el periodo de sesiones legislativas en 1955, el Congreso de la Nación contaba con veinticinco legisladoras nuevas, además de las cuatro que habían ingresado el año anterior (Dos Santos, 1983).

La actuación parlamentaria de las legisladoras peronistas estuvo mediada por la figura de Eva Perón incluso más tras su muerte en julio de 1952. Estas concentraron su rol político en un accionar legislativo es-

---

<sup>10</sup> En su generalidad las primeras legisladoras argentinas –todas ellas peronistas– no contaban con experiencia político-partidaria o de participación en organizaciones de mujeres como sí ocurría con las voces antiperonistas. Su primera experiencia fue de la mano de Eva Perón y se concentró en la actividad censal para la confección del padrón de mujeres y la participación en el PPF. La mayoría de ellas, a su vez, no provenían de familias con actividad o vinculación política como si ocurría con muchas de las voces femeninas del antiperonismo. Algunas características biográficas comunes de las legisladoras peronistas fueron tratadas en Valobra y Paláez (2004).

pecialmente marcado por su presencia. Las legisladoras vieron a Evita como aquella que propició la participación femenina en la política al impulsar la Ley 13.010 y la consideraron como única representante de las mujeres (Valobra y Paláez, 2004). Este hecho las hizo objeto de críticas por parte de la oposición que interpretó su actuación como un eslabón más en la supuesta política demagógica llevada adelante por el gobierno. Celina Rodríguez de Martínez Paiva, diputada nacional electa en las elecciones presidenciales de 1951, afirmó respecto a aquellas mujeres que se oponían al peronismo y, en particular, a la figura política de Evita:

Usted sabe que hubo mujeres, algunas intelectualoides, o semi-intelectualoides, que gritaron contra la ley cívica obtenida por Evita [...] La Revista Sur es la revista que introduce y divulga en nuestro medio la literatura francesa, inglesa y norteamericana, porque argentina no tienen nada. Su directora escribió siempre en francés porque desconocía la lengua castellana, Victoria Ocampo, protesta contra la Ley 13.010. Y también protestan las integrantes de una llamada Federación de Mujeres Argentinas, diciendo que esa ley es una maniobra política. Imagínese que hay que lamentar lo absurdo y ridículo de esas detonantes voces que se hicieron completamente antipopulares. Porque, si hubieran estado ellas... como ellas no pudieron lograrlo nunca, jamás pudieron... ningún partido pudo lograr jamás, el voto femenino... Porque hubo muchas iniciativas, muchos proyectos radicales, socialistas, en la Cámara. Muchos. Pero fueron proyectos que quedaron durmiendo ahí en los archivos. Tuvo que venir Eva Perón. (Rodríguez, 1972, p. 10)

Lo anterior deja entrever las disputas entre las mujeres peronistas y las opositoras al gobierno. La actuación de las primeras legisladoras en proyectos legislativos que tenían a Eva como su destinataria directa o indirecta fue objeto de duras críticas por parte de la oposición y, dentro de esta, por aquellas mujeres que no se identificaban con el espacio político peronista, algunas de las cuales habían sido candidatas a cargos electivos. Asimismo el calificativo de “antipopulares” remitía al modo en que las primeras legisladoras entendían a quienes desde el antiperonismo:

[D]esconocían al pueblo argentino y cuestionaban los logros que en materia de derechos femeninos se habían obtenido durante el gobierno peronista. Nos decían que éramos las chusmas, el aluvión zoológico,... ojalá tuvieran los demás partidos el aluvión zoológico que tuvimos nosotros. (Rodríguez, 1972, p. 6)

A la hora de cuestionar a Eva Perón –y por correlato a las primeras legisladoras– desde la oposición se recurría a sus orígenes de clase con el fin de desacreditar su labor y honradez, sembrando un manto de dudas sobre el supuesto incremento de su fortuna. El periódico radical *Adelante...!*, sostenía a propósito de una biografía sobre Evita publicada en el vespertino *The Star* de Londres en letras de la periodista Colin Frame:

[Hay] ciertas cosas que sugerimos a la colega londinense las averigüe seriamente. Por ejemplo, podría preguntarle a Evita, de dónde proviene su fantástica fortuna, porque antes del 4 de junio, trabajaba en las tablas, haciendo papeles de mucama o de comparsa en una compañía teatral de escaso monto. Por realizar dichos ‘personajes’ se pagaba entonces ocho pesos por día, a más del café con leche con pan y manteca [...] Esperamos entonces que Colin Frame nos aclare este misterio insondable y sobre todo que nos digan cuánto pagaron por su pluma y su conciencia periodística. (“A propósito de la biografía”, 1951, p. 4)

La figura de Evita era reducida a estigmas y denigraciones respaldados en su “origen ilegítimo”, pues sin la venta de su honor o dignidad, como la que se decía había hecho al “pisar las tablas”, su crecimiento en la escala social parecía inconcebible. Esta crítica también alcanzaría a las primeras legisladoras que eran vistas como mujeres no letradas y por ende incapaces de asumir su función más allá del nexo forjado con Eva y la referencia constante a esta. Las desigualdades sociales están inextricablemente vinculadas a la distribución despareja de recursos y capacidades y se expresan en relaciones de poder que remiten a los procesos históricos y políticos que las configuran (Reygadas, 2008). Las tramas argumentativas de las antiperonistas eran construidas mediante mecanismos de inclusión-exclusión que las llevaban a legitimarse como mujeres que podían comunicar y manifestar públicamente su pensamiento. Esto es, la demarcación política y discursiva entre mujeres peronistas, de clase baja y provincias –alejadas de los grandes ateneos culturales de la época– con relación a aquellas otras referentes de la educación, de la cultura, de los valores morales, de los derechos de las mujeres y sus luchas históricas.

La actuación parlamentaria de las primeras legisladoras fue leída en su limitación a reivindicar las figuras de los conductores del movimiento político que representaban, en particular, la apelación a Eva como “madre” y “guía espiritual” del pueblo que suponía la exaltación de su figura. Dominga Ortiz de Sosa Vivas, diputada peronista, sostenía:

Nosotras sabemos que Eva Perón representa a todas las mujeres de nuestro pueblo y que la exacta medida de su alma solamente puede compararse con la inmensa multitud reunida de las almas de todas las mujeres dignas de llamarse mujeres y madres de esta tierra, donde Dios ha querido realizar el milagro de este siglo: ¡Eva Perón!. (Ortiz, 1953, p. 492)

Este modo de objetivación del rol político de las primeras legisladoras, en la figura de Eva Perón, guarda relación con un contexto de época en el cual el peronismo llevaba a cabo un proceso cada vez mayor de centralización política y enfatizaba medidas como las de censura hacia la oposición y la exaltación de sus líderes. Los proyectos legislativos en los que mayormente participaron las primeras legisladoras se sustentaron en programas como los de otorgamiento de subsidios a la Fundación Eva Perón, homenajes a Evita, la aprobación de *La razón de mi vida* como texto de estudio en los establecimientos de enseñanza dependientes del Ministerio de Educación, entre otros similares. Los legisladores varones también evocaban en alusiones y reconocimientos a la figura de Evita, aunque no fueron considerados por limitarse a actuar en los debates que tenían a esta como objeto directo, sin dejar por ello de ser blanco de fuertes críticas. Con ironía política, la publicación radical *Adelante!* manifestaba:

El propio presidente del cuerpo, Cámpora, en pleno delirio de decadente sometimiento dice, también, que su nombre [Evita], bastante vulgar por cierto, ya repercute sobre América y en el mundo, y si no mencionó a los planetas es porque no está seguro si hay o no habitantes. (“Los diputados y senadores”, 1951, p. 3).

Lo cierto es que las primeras legisladoras experimentaron funciones que eran totalmente nuevas para las mujeres y su relación con la política, y que a menudo generaban reparos en la sociedad. A propósito de ello, Parodi (1972) –legisladora peronista– recuerda que aun dentro de los propios espacios peronistas había resistencias a su incorporación política: “Aun dentro de los peronistas. Claro, como la mujer nunca había incursionado en el campo político, se tenía mucho temor de que no tuviera una conciencia, ni para votar, ni para actuar” (Parodi, 1972, pp. 13, 16). En este sentido, las primeras legisladoras peronistas se vieron interpeladas por aquellas mujeres que las cuestionaban y resistían en cuanto partes de un movimiento político mayor, así como por sus propios compañeros y demás legisladoras. Comenta Parodi:

Yo creo que sí, les ha costado muchísimo, porque a la mujer en política, muy difícilmente se le perdone ignorancia, equivocación, desconcier-  
tos, para juzgarla, inclusive los propios compañeros o el pueblo, se juzga  
más severamente a la mujer política que al hombre político. (Parodi, 1972,  
pp. 28-29)

Con relación a las reivindicaciones de los derechos de las mujeres, des-  
de el espectro político antiperonista se consideraba la actuación de las  
primeras legisladoras como una “defraudación” a una trayectoria de lucha  
histórica de las mujeres por sus derechos políticos. Esta lucha, de hecho,  
excedía al propio peronismo que la había tomado como propia. Al respec-  
to, Depalma, militante del PS, reclamaba en el periódico *Acción Socialista*:

Nos defraudaron las mujeres en el Congreso. Aprendimos en nuestro  
Partido Socialista, a exigir los derechos políticos para usarlos como instru-  
mentos en la dura lucha por la justicia social [...] Llegaron al Parlamento  
coreando nombres y dedicaron su actividad a rendir homenajes y gritar  
adhesiones. Mujer del pueblo, compañera en la larga jornada del trabajo  
y el estudio, madre obrera, muchacha proletaria ¿no esperabas algo más  
de tus futuras representantes, aquel 11 de noviembre de 1951, cuando por  
primera vez llegaste a las urnas? (Depalma, 1952, p. 2)

Desde las tribunas socialistas consideraban que las primeras legisla-  
doras habían dejado de lado cuestiones claves en la lucha de las mujeres  
como la defensa de los derechos del niño y la educación, la reglamenta-  
ción del trabajo de las madres, la igualdad absoluta de los derechos civi-  
les, el trabajo femenino e infantil en el campo y la trata de blancas, entre  
otros temas. Como resultado de tales luchas las socialistas proponían  
la creación de un “Nuevo Derecho” que codificara en leyes los derechos  
de las mujeres que tenían de sobra presencia junto a los hombres en las  
tribunas callejeras, las columnas periodísticas, así como en el trabajo en  
el taller y en el campo.

De este modo, las legisladoras eran cuestionadas por no atender a las  
demandas que conformaban el acervo del reclamo de las luchas feminis-  
tas desde principios de siglo, y por ser funcionales con su accionar par-  
lamentario a la preservación de un gobierno de carácter autoritario. Con  
motivo de la campaña electoral de las elecciones legislativas y vicepresi-  
denciales de 1954, De la Peña (1954), del PCA, sostenía en sus declaraciones  
que había que evitar que fueran llevadas a las cámaras representantes:

[...] como las actuales diputadas y senadoras peronistas, que viven de espaldas a las necesidades de las mujeres que las votaron e insensibles a sus reclamos de que se sancionen la igualdad de salarios, la igualdad civil, y nuevas y mejores leyes de protección a las madres de familias, como la ley de maternidad. (De la Peña, 1954, p. 6)

Para De la Peña (1955) existía una marcada escisión entre la realidad y lo que el peronismo proclamaba como “la liberación de las mujeres”, en cuanto continuaban siendo menospreciadas en todos los ámbitos ya fueran políticos, sociales o culturales, agregaba: “No puede ocultarse la tremenda realidad de las mujeres en Argentina, que continúan inferiorizadas y privadas de derechos esenciales y que los pocos que tienen no pueden ejercerse por la falta de las más mínimas libertades democráticas” (De la Peña, 1955, pp. 14-15).

En los últimos años de la segunda presidencia de Juan D. Perón la participación de las primeras legisladoras en el Congreso viró hacia temas que atañen directamente a problemáticas de las mujeres, como el proyecto de divorcio vincular (Ley 14.394, art. 31) y de reconocimiento de los hijos nacidos fuera del matrimonio (Ley 14.367). Pese a que esto no se tradujo en una disminución de las críticas y cuestionamientos al accionar de las legisladoras peronistas, permitió un cierto reconocimiento de algunas antiperonistas. Ocampo (1954) decía respecto a la Ley 14.394 en cuyo artículo 31 se dispuso el divorcio vincular:

No tengo motivos especiales para estar personalmente agradecida al partido político de que parte el proyecto de reforma. Lo cual no impide regocijarme por un hecho que desde hace más de treinta años deseo de todo corazón. Un adversario que no mereció de modo alguno el tratamiento que le reservaron, considera que eso cuenta poco al lado de esto. Si el proyecto de reforma proviniera de mi peor detractor y de mi más cruel enemigo, le estaría aún y a pesar de todo, profundamente agradecida. (Ocampo, 1954, p. 79)

Esto nos lleva a pensar cómo un contexto político genera un movimiento de mujeres femenino-feminista que a menudo va cambiando sus demandas en la práctica política (Cangiano y DuBois, 1993). Tanto las mujeres peronistas como antiperonistas parecían haber estado de acuerdo y coincidir con el propósito de lograr el reconocimiento de los derechos que atañen a las mujeres. En lo que no acordaron o no hubo entendimiento fue en el completo recorrido que habría de seguir la emancipa-

ción social femenina y sobre todo en la estructura política que lo acompañaría. Para algunas antiperonistas había una necesidad de que las mujeres comenzaran a definirse a sí mismas, situación que no era posible bajo el peronismo. Consideraban que no alcanzaba la inserción de las mujeres en el mercado laboral o político *per se* sino que era necesario el desarrollo de una conciencia propia que las hiciera responsables absolutas de sus actos y posibilitara su autorrealización.

Lo cierto es que antes que como mujeres que accedían a un cargo o función política, hasta el momento ocupado solo por hombres, las primeras legisladoras fueron leídas y juzgadas por sus contemporáneas como pertenecientes a un movimiento político autoritario que limitaba el desarrollo de sus capacidades. Sin embargo, como puede inferirse a lo largo del artículo, unas y otras experimentaban funciones tradicionalmente disociadas de las mujeres que generaban ciertos recaudos sobre su conducta y resistencias en términos de su incorporación política. Las primeras legisladoras –además de recibir las críticas de mujeres que no adherían al peronismo– fueron cuestionadas, como ellas mismas manifestaban, por sus propios compañeros y demás legisladores varones. Por su parte, las antiperonistas fueron también resistidas en sus ámbitos de sociabilidad, al punto de ser desconocidas totalmente en su derecho a ocupar cargos electivos o bien ser incluidas en lugares inferiores de las listas para ocupar cargos legislativos, como sucedió con la Unión Cívica Radical y el Partido Socialista, respectivamente, en las elecciones nacionales de 1951.

### Palabras finales

El presente artículo se propuso abordar el escenario que prosiguió a la sanción de los derechos políticos femeninos tratando de recuperar el ejercicio de aquellas mujeres que concebían un espacio político opositor al peronismo. Más allá de la variedad y heterogeneidad de sus intervenciones discursivas, estas se oponían a la reelección de un gobierno que consideraban cercenaba las libertades públicas. En este sentido, en el contexto que siguió a la sanción de los derechos políticos femeninos, las discusiones se concentraron en el ejercicio de la ciudadanía femenina y en preguntarse en qué medida la voluntad electoral de las mujeres podía llegar o no a ser acaparada en beneficio de una futura candidatura de Juan Domingo Perón en las elecciones de 1951.

Diferentes sucesos guiaron las opiniones que las antiperonistas instauraron sobre el tema, entre ellos, la Reforma Constitucional de 1949 que excluyó la participación del electorado femenino, la modificación del Estatuto de los Partidos Políticos y la creación del Partido Peronista Femenino. Todos estos hechos fueron cuestionados en diferentes aspectos pero en un punto común: la supuesta manipulación que el peronismo intentaba hacer del electorado femenino. Aquí Eva Perón fue la principal destinataria de las críticas. Las antiperonistas no aceptaban que Eva se erigiera como modelo de feminidad y mucho menos que personificara el modo en que las mujeres debían involucrarse y participar en la vida pública. Las tramas argumentativas de Eva acarreaban la demarcación política y discursiva entre aquellas mujeres letradas, referentes de la educación y la cultura, y aquellas que alejadas de los grandes ateneos culturales de la época no contaban con la madurez intelectual necesaria para el ejercicio de sus derechos cívicos.

Las antiperonistas que durante años habían participado del movimiento sufragista, presentaban ahora nuevas preocupaciones respecto a la movilización de las mujeres quienes, lejos de inscribirse en sus filas (ya sea partidarias, intelectuales o católicas), se unían a un movimiento de mujeres masivo con una única representante. A ello se sumaba el malestar que provocaba en ellas ciertas medidas de gobierno y la necesidad de expresarse públicamente ante sus propios compañeros o colegas y tomar la palabra en discusiones tradicionalmente masculinas. Como sea, las antiperonistas lograron hacerse un lugar en el debate público, incluso aquellas que se ubicaban en una posición más apolítica –como católicas e intelectuales– hacían política desde el momento que se preguntaban por las mujeres y el ejercicio de sus derechos, a la vez que opinaban e infundían opiniones sobre la coyuntura actual del país.

Algunas antiperonistas circunscribieron su actuación a sus propios espacios de sociabilidad, otras emprendieron proyectos políticos personales y se valieron del apoyo de dichos espacios para ser candidatas a cargos gubernamentales. La campaña electoral de 1951 estuvo atravesada por la caracterización del peronismo como antidemocrático, que las llevó a menudo a erigirse como defensoras de la paz con base a la idea de que como madres debían evitar toda acción perjudicial. Así, sus posicionamientos oscilaban entre el cuestionamiento y la confirmación de ciertas prescripciones patriarcales: reclamar en las mujeres una intelectualidad ya detentada por los hombres como género universal o personificar una lucha que les era atribuida por su condición natural de madres.

Finalmente, ese maternalismo hizo de las mujeres depositarias de la paz y la armonía social en el mundo, y a menudo obstaculizó su progreso social mediante la lucha y obtención de nuevos derechos además del ejercicio pleno de los ya obtenidos.

El 11 de noviembre de 1951, las urnas consagraron la fórmula Perón-Quijano para el periodo 1952-1958, gobierno que, con el fallecimiento de Evita durante su primer año, se vio interrumpido en 1955 por la autodenominada “Revolución Libertadora”. Ninguna antiperonista logró ocupar un cargo, todas las mujeres que fueron elegidas en puestos legislativos formaban parte del Partido Peronista y la segunda fuerza electoral, la UCR, no llevó mujeres en sus listas. No obstante, esto no anuló la oportunidad de participar y formar parte de una campaña electoral sin precedentes y ejercer el derecho al sufragio. En 1952, como resultado del proceso electoral, 23 diputadas y 6 senadoras asumieron sus cargos legislativos. Estas fueron cuestionadas en el campo femenino antiperonista por circunscribir sus políticas a reivindicar las figuras de Perón y Evita. En los obstáculos que implicaba una nueva experiencia política, las primeras legisladoras se toparon con aquellas críticas que consideraban sus actuaciones parlamentarias ajenas a las luchas históricas de las mujeres. Entre las legisladoras peronistas y las antiperonistas mediaron diferentes descalificaciones que subsistieron después del segundo gobierno de Perón.

Algunas de las legisladoras reivindicaban pertenecer a una movilización masiva que no contaba con precedentes antes de Eva Perón y por tanto era inconcebible para muchas élites femeninas. Las antiperonistas, en general, sostenían que ello no era óbice para desconocer las demandas de las mujeres de antaño y sus reivindicaciones políticas. Lo cierto es que todas ellas estaban insertas en un contexto mayor que era el de la oposición entre peronismo y antiperonismo. A esto se suma que en sus últimos tiempos el peronismo tomó medidas como las de censura a sus oponentes y la exaltación de sus líderes que enfatizó aún más las críticas, e impulsó a las antiperonistas a erigirse en defensa de la paz frente a lo que creían era la lógica del miedo, impuesta por el gobierno para el acallamiento de las voces discordantes. Sus intervenciones discursivas con relación al proceso político e institucional llevan a reconocer pensamientos que definidos en su propia contingencia, permiten problematizar, pluralizar y democratizar la narratividad histórica.

## Reconocimientos

Agradezco los aportes de Elizabeth Jelin para la realización de este artículo, el cual se inscribe en mi tesis doctoral titulada “La Argentina de Perón en el pensamiento político de las mujeres antiperonistas (1943-1955)”. Agradezco también a Sandra Gayol por su acompañamiento, así como a las lecturas y sugerencias de los evaluadores anónimos de esta revista.

## Sara Perrig

Doctora en Ciencias Sociales. Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Profesora de la Licenciatura en Ciencia Política del Instituto Académico Pedagógico de Ciencias Sociales, Universidad Nacional de Villa María. Integrante del programa de Ciudadanía y Derechos Humanos y del grupo de Investigadores en Formación del Centro de Investigaciones Sociales. Participó como asesora técnica y de posgrado en diversas universidades. Ha publicado artículos en revistas nacionales e internacionales sobre sus principales temas de estudio (primer peronismo, historia política, historia de las mujeres, género y análisis del discurso), dirige y forma parte de diversos proyectos de investigación, y ha coordinado talleres de trabajo, mesas y ejes temáticos en diferentes jornadas y eventos científicos.

## Referencias

- A propósito de la biografía de Eva Perón publicada en ‘The Star’ en Londres (1951, septiembre 22). *Adelante!*, p. 4.
- Acha, O. (2011). Género y política ante el voto femenino en el catolicismo argentino, 1912-1955. En C. Barry (Comp.), *Sufragio Femenino. Prácticas y debates políticos, religiosos y culturales en Argentina y América* (pp. 63-90). Caseros: Universidad Nacional de Tres de febrero.
- Amorós, C. (1991). *Hacia una crítica de la razón patriarcal*. Barcelona: Anthropos.
- Balbín, R. (1951, agosto). *Discurso de clausura del Doctor Ricardo Balbín*. Actas del Primer Congreso Femenino. Unión Cívica Radical. Comité de la Provincia de Buenos Aires, Lanús.
- Barrancos, D. (2007). *Mujeres en la sociedad Argentina. Una historia de cinco siglos*. Buenos Aires: Sudamericana.
- Barrancos, D. (2008). *Mujeres entre la casa y la plaza*. Buenos Aires: Sudamericana.

- Barrancos, D. (2011). El Partido Socialista y el sufragio femenino, 1947-1951. En C. Barry (Comp.), *Sufragio Femenino. Prácticas y debates políticos, religiosos y culturales en Argentina y América* (pp. 175-197). Caseros: Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Barry, C. (2007). El Partido Peronista Femenino: la gestación política y legal. *Nuevo mundo mundos nuevos*. DOI: 10.4000/nuevomundo.30565
- Barry, C. (2009). *Evita capitana. El Partido Peronista Femenino 1949-1955*. Caseros: Edunref.
- Barry, C. (2010). La conquista del voto. En H. Recalde (Comp.), *Señoras, universitarias y mujeres (1910-2010)*. Buenos Aires: Grupo Editor Universitario.
- Borzone, N. (1949, febrero 2). Ni demandas ni conquistas sociales de la mujer hay en el proyecto oficial. *Orientación*, p. 4.
- Cangiano, M. y DuBois, L. (1993). *De mujer a género. Teoría, interpretación y práctica feminista en las ciencias sociales*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- De la Peña, A. (1947, septiembre 30). Acerca de un artículo de la Dra. Alicia Moreau de Justo. Es la política expansionista de los monopolios imperialistas la que pone en peligro la paz. *La Hora*.
- De la Peña, A. (1948, octubre 2). Aunque no votemos, las mujeres debemos participar en la Reforma Constitucional. *La Hora*.
- De la Peña, A. (1949). *Diferencia entre los derechos formales y los derechos efectivos de la mujer (Acerca de la reunión del Partido Peronista Femenino)*. Buenos Aires: Anteo.
- De la Peña, A. (1951, septiembre). *Discurso a las mujeres (Acto de proclamación de la fórmula del Partido en Plaza Italia)* [mimeografía], pp. 1-17.
- De la Peña, A. (1954, marzo). Los derechos de la mujer. *Nuestras Mujeres*, p. 6.
- De la Peña, A. (1955, enero/febrero). La lucha de las mujeres por sus derechos, por el bienestar, la libertad, la independencia y la paz. *Nueva Era*, p. 5.
- De Marco, I. (1951). *Discurso de clausura de la presidenta del Primer Congreso Femenino de la UCR de Buenos Aires, Sra. Inés De Marco Mendi*. Actas del Primer Congreso Femenino. Unión Cívica Radical. Comité de la Provincia de Buenos Aires, Lanús.
- Depalma, M. (1952, diciembre). Mujeres en el Congreso. *Acción Socialista*, p. 2.
- Dos Santos, E. (1983). *Las mujeres peronistas*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Edelman, F. (1946, diciembre 4). Unidad internacional y nacional de las mujeres democráticas. *Orientación*, p. 3.

- Edelman, F. (1949, septiembre 14). La Asamblea Extraordinaria de la Comisión Interamericana de Mujeres. Una reunión ajena a los intereses femeninos y donde se pintaron 'paraísos' inexistentes. *Orientación*, p. 6.
- Edelman, F. (2009). *Entrevista realizada por Sara Perrig*. Comité Central del Partido Comunista, Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- Evita y la Fundación ¡Lluvia de cheques! (1951, septiembre 8). *Adelante...!*, p. 4.
- Fontecha, G. (julio 24, 1952). Información: Homenaje de las mujeres al Cardenal Copello. *Criterio*, 25 (1168), pp. 537-539.
- Jelin, E. (1997). Igualdad y Diferencia: Dilemas de la ciudadanía de las mujeres en América Latina. *Ágora. Cuadernos de estudios políticos*, 3(7), 189-214.
- Kaplan, T. (1990). Conciencia femenina y acción colectiva: el caso de Barcelona, 1910-1918. En J. Amelong y M. Nash (Comps.), *Historia y género: las mujeres en la Europa moderna y contemporánea* (pp. 267-294). Valencia: Alfonso el Magnánimo.
- Kirkwood, J. (1985). Feministas y política. *Nueva Sociedad*, (78), 62-70. Recuperado de [http://nuso.org/media/articles/downloads/1291\\_1.pdf](http://nuso.org/media/articles/downloads/1291_1.pdf)
- Lebensohn, M. (1951, agosto). *Discurso del Presidente del Comité de la Provincia Dr. Moisés Lebensohn*. Actas del Primer Congreso Femenino. Unión Cívica Radical. Comité de la Provincia de Buenos Aires, Lanús.
- Libertad de Expresión. (1951, noviembre 1). *Mundo Peronista*, p. 34.
- Los diputados y senadores peronistas al referirse a Eva Perón consagraron el día de la adulonería peronista (1951, septiembre 15). *Adelante...!*, p. 3.
- Los hombres al hogar y las mujeres al Gobierno (1951, agosto 25). *Adelante...!*, p. 4.
- Rodriguez, C. (1972, octubre). *Entrevista a la Sra. Celina Rodríguez de Martínez Paiva/Entrevistador: Señor Luis Alberto Romero*. Proyecto de Historia Oral del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Moreau de Justo, A. (1947, agosto 19). Conferencia Nacional de Mujeres Socialistas. *La Vanguardia Femenina*, p. 1.
- Moreau de Justo, A. (1949). *Cómo votar, para qué votar (Ciclo de Conferencias Sepa la mujer votar)*. Buenos Aires: Unión de Mujeres Socialistas.
- Moreau de Justo, A. (1952). *¿Qué es un partido político?*. Buenos Aires: Unión de Mujeres Socialistas.
- Navarro, M. (2002). Evita. En J. Torre (Dir.), *Nueva Historia Argentina, Los años peronistas (1943-1955)* (pp. 313-356). Buenos Aires: Sudamericana.
- Ocampo, V. (1950, octubre-diciembre). Verano 1930-1931. Verano 1950-1951. *Sur*, (192-194).
- Ocampo, V. (1954, noviembre-diciembre). Una nueva ley. *Sur*, (231), pp. 78-79.
- Ocampo, V. (1971, junio). La trastienda de la historia. *Sur*, (326-328).

- Ortiz, D. (1953). *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados-Año 1952*. Buenos Aires: Imprenta del Congreso de la Nación Argentina.
- Palermo, S. (1998). El sufragio femenino en el Congreso Nacional: ideologías de género y ciudadanía en la Argentina (1916-1955). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana "Dr. E. Ravignani"*, (16-17), 151-178.
- Parodi, D. (1972, julio). *Entrevista a la Sra. Delia Parodi/Entrevistador: Señor Luis Alberto Romero*. Proyecto de Historia Oral del Instituto Torcuato Di Tella, Buenos Aires.
- Piñero, C. (1952, mayo 22). Vida Internacional: XII Congreso Internacional de la Unión Mundial de Organizaciones Femeninas Católicas. *Criterio*, 25(1164), 371.
- Perón, E. (1949). Mensaje pronunciado ante las delegaciones de todas las provincias y territorios de la República en el acto inaugural de la Primera Asamblea Nacional del Movimiento Peronista Femenino, realizado en el Teatro Cervantes de la Capital Federal el 26 de julio de 1949. En A. Fernández (Comp.). *Eva Perón. Discursos Completos, 1946-1952 - Tomo I* (pp. 63-66). Buenos Aires.
- Perón, E. (1951). Discurso pronunciado el 22 de agosto de 1951 en la Asamblea Popular en la Avenida 9 de Julio que se constituyó en el Cabildo Abierto del Justicialismo. En A. Fernández (Comp.). *Eva Perón. Discursos completos, 1946-1952 - Tomo II* (pp. 346-349). Buenos Aires.
- Pío XII. (1952). Discurso del Papa a las asistentes al XIII Congreso de la Unión Mundial de las Organizaciones Femeninas Católicas. *Criterio*, 25(1165).
- Reygadas, L. (2008). *La apropiación*. Barcelona: Anthropos.
- Sabattini de Barón Biza, C. (1946a). A un año del bautismo de sangre de la mujer argentina y radical. *Semana Radical*, Buenos Aires.
- Sabattini de Barón Biza, C. (octubre 14, 1946b). La revolución del feminismo. *Semana Radical*, Buenos Aires.
- Torello, A. (1951, agosto). *Palabras de la señora Aída G. Torello en nombre de la comisión organizadora*. Actas del Primer Congreso Femenino. Unión Cívica Radical. Comité de la Provincia de Buenos Aires, Lanús.
- Valobra, A. y Paláez, S. (2004). 'Sea legisladora'... Una aproximación a la representación de las primeras legisladoras argentinas (1952-1955). En K. Ramacciotti y A. Valobra (Comp.), *Generando el peronismo. Estudios de cultura, política y género (1946-1955)* (pp. 87-122). Buenos Aires: Proyecto Editorial.
- Valobra, A. (2010). *Del hogar a las urnas. Recorridos de la ciudadanía política femenina argentina, 1946-1955*. Rosario: Prohistoria.



# **Minería y desplazamiento: el caso de la multinacional Cerrejón en Hato Nuevo, La Guajira, Colombia (2000-2010), "Nuestra tierra es nuestra vida"**

***Mining and Displacement: The Case of the Multinational Cerrejón in Hato Nuevo, La Guajira, Colombia (2000-2010), "Nuestra tierra es nuestra vida"***

***Edwin Hernández***

Universidad de San Buenaventura, Bogotá D. C., Colombia

harveycuellar601@gmail.com

## ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 15 de octubre de 2017 · **Fecha de aprobación:** 4 de abril de 2018

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.68300>

### ***Cómo citar este artículo:***

APA: Hernández, E. (2018). Minería y desplazamiento: el caso de la multinacional Cerrejón en Hato Nuevo, La Guajira, Colombia (2000-2010), "Nuestra tierra es nuestra vida". *Ciencia Política*, 13(26), 97-125.

MLA: Hernández, E. "Minería y desplazamiento: el caso de la multinacional Cerrejón en Hato Nuevo, La Guajira, Colombia (2000-2010), "Nuestra tierra es nuestra vida". *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 97-125.



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

## Resumen

El departamento de La Guajira desde los años noventa, cuenta con la mina a cielo abierto más grande del mundo (El Cerrejón), por lo cual el Estado colombiano ha recaudado 1.461 millones de dólares por concepto de regalías en los últimos 25 años. En este artículo se plantea la importancia de resaltar la reparación a las víctimas del desplazamiento a causa de intereses económicos. Por esta razón, el artículo tendrá los siguientes subtemas: primero, se hace un recuento del descubrimiento de carbón en la región y se describe la llegada de las empresas multinacionales (BHP, Anglo American y Xstrata); segundo, se contextualiza en qué situación se encontraban los pobladores de Tabaco, antes, durante y después del desplazamiento (2002-2010), teniendo en cuenta que esta región hay presencia de comunidades indígenas Wayuu y afrodescendientes; tercero, se analiza el impacto que tiene en los habitantes de Tabaco el desplazamiento, el desarraigamiento, la ruptura del tejido social y los daños ambientales; por último, se plantean las conclusiones de la investigación.

*Palabras clave: desplazamiento; minería; multinacional; Tabaco; tierras; víctimas; Wayúu.*

## Abstract

The department of La Guajira since the nineties, has the largest open pit mine in the world –El Cerrejón–, for which the Colombian Government has perceived 1,461 million dollars for royalties in the last 25 years. In this paper, the importance of highlighting the reparation to victims of displacement due to economic interests is raised. For this reason, the paper will have the following subtopics: first, a account of the discovery of coal in the region is made and the arrival of multinational companies (BHP, Anglo American and Xstrata) is described; second, it is contextualized in what situation the inhabitants of Tabaco were, before, during and after the displacement (2002-2010); third, the impact on the inhabitants of Tabaco of displacement, uprooting, rupture of the social fabric and environmental damage is analyzed; Finally, the conclusions of the investigation are presented.

*Keywords: Displacement; Lands; Mining; Multinational; Tabaco; Victims; Wayuu.*

**A principios de los años noventa** el contexto internacional presentaba una coyuntura que transformaba las dinámicas que se venían presentando desde la época de la guerra fría, el auge de la globalización se afianzaba cada vez más, y con él las empresas transnacionales imponían su modelo económico: el neoliberalismo. Colombia no fue ajena a estas disputas e inició un proceso de apertura económica, con el que se fortaleció la inversión extranjera, la privatización de los servicios públicos domiciliarios y la privatización de las empresas públicas.

Para estos años la minería ya se perfilaba como uno de los motores que generaba un crecimiento económico y al mismo tiempo se fue convirtiendo en uno de los sectores favoritos de inversión por parte de las multinacionales. Este fue el caso del departamento de La Guajira, en donde se aceleró el proceso de explotación de recursos minero-energéticos, actividad que en un principio era ejecutada por empresas estatales (Carbocol S.A.) y que posteriormente permitió la entrada de la multinacional Exxon Mobil al país. Lo anterior fue razón suficiente para que esta empresa asumiera el principal papel en la explotación de carbón en la región. Desde entonces, se han venido presentando problemas con las comunidades que se encuentran viviendo alrededor de la mina.

Actualmente la explotación de recursos minero-energéticos está a cargo de las empresas BHP Broken Hill Proprietary, de origen australiano; Anglo American, de origen sudafricano y Xstrata, de origen suizo. El Cerrejón se convirtió en la mina a cielo abierto más grande de Latinoamérica y la segunda más grande del mundo, lo que dejaría una suma importante de dinero por cuenta de las regalías para el departamento. Con ello se suponía que el nivel de vida de los pobladores mejoraría. Sin embargo, esto jamás ocurrió y por el contrario La Guajira aumentó sus problemas de corrupción con sus alcaldes y gobernadores. Los asentamientos indígenas y campesinos que se encontraban cerca del proyecto de la mina fueron desplazados, confinados, sufrieron de procesos de desarraigo, ruptura del tejido social y problemas ambientales que finalmente deterioraron su calidad de vida.

Las principales razones por las que se entregó el proyecto a multinacionales y a empresas estatales tienen que ver con que, en un principio, a través de la explotación del carbón, se iban a generar grandes inversiones en el departamento como consecuencia de la bonanza económica que iba a generar la actividad minera. No obstante, con el paso de los años los frutos de dicha inversión en la región brillaron por su ausencia y los problemas con sus habitantes aumentaron; aunque sí cabe mencionar que el dinero en términos de regalías y en excedentes económicos, por parte de

la empresa multinacional, de hecho, aumentaron. En la Tabla 1 se muestra una relación entre las ganancias obtenidas por la multinacional y el aporte que tiene que otorgar esta por conceptos de regalías.

**Tabla 1.** Producción de minería, precio de venta del carbón y pago de regalías

Año	Millones de Toneladas	Ventas de Cerrejón Billones \$USD / \$COP	Pago de Regalías \$COP
2000	22.100	USD\$ 1.484.044.503 / \$COP 4.544.648.843.320	\$5.367.674.741
2001	23.676	USD\$ 1.544.480.705 / \$COP 4.729.725.042.149	\$6.160.533.261
2002	18.076	USD\$ 1.213.827.531 / \$COP 1.213.827.531.000	\$3.590.924.792
2003	22.584	USD\$ 1.516.545.749 / \$COP 4.644.224.205.370	\$5.605.358.249
2004	24.547	USD\$ 1.648.363.820 / \$COP 5.047.899.911.450	\$6.622.142.002
2005	27.180	USD\$ 1.825.240.436 / \$COP 5.589.561.553.990	\$8.118.964.757
2006	29.073	USD\$ 1.952.290.762 / \$COP 5.978.636.660.830	\$9.289.264.749
2007	30.069	USD\$ 2.019.173.492 / \$COP 6.183.456.326.700	\$9.936.641.337
2008	31.939	USD\$ 2.144.746.488 / \$COP 6.568.007.302.460	\$11.210.997.943
2009	31.430	USD\$ 2.110.566.459 / \$COP 6.463.335.407.050	\$10.825.426.539
2010	31.098	USD\$ 2.088.272.215 / \$COP 6.395.062.183.050	\$10.628.367.496

*Nota.* Elaborado a partir de Agencia Nacional de Minería (s.f.), Cerrejón (2014) y Unidad de Planeación Minero Energética (s.f.).

En la Tabla 2 se ubican los datos de producción de carbón medidos en millones de toneladas que se encuentran en el sistema SIMCO de la Unidad de Planeación Minero Energética (UPME) perteneciente al Ministerio de Minas. Los precios relacionados con la venta del carbón fueron tomados de la página web de dicha empresa y se hizo un cálculo promedio entre los años 2000-2010, luego se hizo un análisis sobre la cantidad de dinero que debe pagar la empresa multinacional utilizando los criterios de la Agencia Nacional Minera. Lo que hay que resaltar de la Tabla 1 es la proporción entre lo que se gana la multinacional vendiendo el carbón, en contraste con lo que recibe el Estado en concepto de regalías y lo que finalmente se invierte en la población.

A pesar de las enormes sumas de dinero que deja la extracción del carbón, La Guajira ocupa el quinto lugar como el departamento más pobre de Colombia según las estadísticas del Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE, 2013) (ver Tabla 2). Este problema puede

responder a una multiplicidad de variables que se viven en la región, pero sin duda hay dos elementos principales que hay que analizar detenidamente: el primero es el tema de la corrupción que se ha tomado el departamento en todas sus esferas públicas desde hace una década; lo segundo, es que el así llamado “desarrollo” no está en función de las necesidades de los pobladores. Esto lo podemos observar según los análisis de Escobar (2014) quien investiga la forma como se instauró la fábula de los tres mundos y en ellas la formación de un discurso que apela a utilizar al desarrollo como una forma de intervención de países terciermundistas a manos de países del primer mundo.

**Tabla 2.** Índice de pobreza de La Guajira 2002-2011

Departamento	2002	2003	2004	2005	2008	2009	2010	2011
Chocó	67,6	69,2	72,7	74,7	73,1	68,3	64,9	64,0
Cauca	57,8	62,0	60,0	56,1	66,4	66,1	64,7	62,0
Córdoba	65,6	64,0	67,6	63,7	62,0	61,8	63,6	61,5
Magdalena	65,5	59,5	54,8	57,5	64,5	58,3	58,0	57,5
<b>La Guajira</b>	<b>67,2</b>	<b>58,3</b>	<b>57,7</b>	<b>57,8</b>	<b>69,9</b>	<b>66,7</b>	<b>64,6</b>	<b>57,4</b>
Sucre	69,2	58,2	64,0	63,8	66,6	66,2	63,7	53,0
Nariño	65,7	70,0	65,2	58,7	56,1	55,1	56,4	50,6
Huila	69,6	66,8	64,6	56,1	58,5	57,5	53,3	48,2
Cesar	61,9	60,1	59,2	56,2	63,2	58,6	53,6	47,2
Bolívar	64,9	53,9	54,8	51,9	58,3	57,1	49,4	43,7
Tolima	54,3	51,9	55,8	50,7	46,4	48,4	45,1	43,1
Caquetá	53,0	53,6	55,7	53,7	47,7	51,6	44,3	40,8
Norte de Santander	56,6	58,9	61,0	59,4	50,7	47,5	43,1	40,6
Quindío	47,1	38,8	46,8	45,6	43,3	49,9	43,4	40,2
Boyacá	67,1	64,6	63,6	58,3	58,0	48,0	47,1	39,9
Atlántico	50,1	52,4	49,9	48,8	48,0	47,9	43,9	37,8
Caldas	46,1	47,3	47,9	43,8	42,8	41,7	39,6	36,6
<b>Total Nacional</b>	<b>49,7</b>	<b>48,0</b>	<b>47,4</b>	<b>45,0</b>	<b>42,0</b>	<b>40,3</b>	<b>37,2</b>	<b>34,1</b>
Meta	39,8	41,1	36,7	38,3	32,2	36,0	32,4	30,0
Valle del Cauca	38,9	41,0	38,0	36,6	33,4	33,3	30,7	30,0
Antioquia	47,9	46,2	44,4	41,8	38,3	35,1	31,3	29,3
Risaralda	37,6	34,6	36,0	35,5	35,1	32,3	33,3	27,0
Santander	45,0	44,4	42,3	41,4	30,6	27,2	21,6	21,8
Cundinamarca	51,4	50,7	50,2	44,6	30,8	26,2	25,4	21,3
Bogotá D.C.	31,8	32,1	28,8	26,6	19,7	18,3	15,4	13,1

*Nota.* Tomado de DANE (2013).

La población guajira ha tenido un gran dolor de cabeza y de patria debido a su clase dirigente, que se ha destacado por ser históricamente corrupta en la mayoría de sus alcaldías, gobernaciones, representaciones en el Senado y la Cámara. Desde el 2004 los gobernadores implicados en corrupción han aumentado; de hecho, La Guajira ya lleva cinco

gobernadores vinculados en irregularidades consecutivamente, cuatro de ellos fueron sentenciados a pagar cárcel. Los exgobernadores son: Wilmer González (2016), Oneida Pinto (2015-2016), Juan Francisco “Kiko” Gómez (2012-2015), Jorge Eduardo Pérez (2008-2009) y José Luis González (2004-2007). Con estos antecedentes se podría dar una explicación de lo que sucede en este territorio. Sin embargo, como se dijo anteriormente el problema de desarrollo en la región también radica en la planeación, ejecución y control de los proyectos minero-energéticos.

### **El carbón de La Guajira: entre el olvido y el saqueo**

El pueblo de Tabaco fue fundado en 1780 por un grupo de negros africanos cuando ya contaba con la presencia de algunas tribus de la comunidad indígena Wayúu. Estaban asentados sobre la ribera del río Ranchería y se dedicaban a la agricultura y cría de ganado. Para la época de la finalización de la guerra de los mil días llegaron algunas personas pertenecientes al partido conservador. Es decir, que para entonces el pueblo estaba habitado por personas afro-descendientes en su mayoría, algunas tribus Wayúu y por último personas con afiliación al partido conservador (Wilches-Chaux, 2011).

El Estado colombiano se enteró de la existencia de carbón en Tabaco a mediados del siglo XIX por medio de un informe de John May (*Minas de El Canel*). Sin embargo, no fue sino hasta los años setenta cuando el gobierno decidió celebrar un contrato para realizar las fases de exploración (1977-1980), construcción (1981-1986) y producción (1986-2009). Esto se produjo bajo la administración del gobierno de Alfonso López Michelsen; las empresas que realizaron dicha labor fueron: Carbones de Colombia S.A. (Carbocol) e Intercor, filial de la empresa Exxon Mobil de origen norteamericano (Wilches-Chaux, 2011).

El proyecto Cerrejón tuvo el apoyo de los expresidentes Julio César Turbay Ayala (1978-1982) y Belisario Betancur (1982-1986), que para su último año de gobierno había transportado “cerca de tres millones de toneladas a más de doce países. El operador sobrepasó los 3.200 trabajadores permanentes y al final del año la construcción de la infraestructura definitiva alcanzó el 95 %” (Wilches-Chaux, 2011, p. 47). Para ese mismo año, Betancur inauguró el complejo industrial El Cerrejón Zona Norte, que cuatro años más tarde se convirtió en la mina exportadora de carbón térmico a cielo abierto más grande del mundo. Además, la empresa firmó un contrato con el Estado colombiano para que extendieran la

explotación de carbón 25 años más sobre lo estipulado, es decir, para que pudieran seguir extrayendo recursos minero-energéticos aproximadamente hasta el año 2034.

Algunas de las cifras claves de esta empresa multinacional son la producción de ochenta y nueve mil toneladas de carbón producidas diariamente. El gobierno colombiano ha recibido 1.461 millones de dólares por concepto de regalías en los últimos 25 años. Paralelamente, setenta mil indígenas de La Guajira han sido desplazados por las actividades mineras. Las reservas de carbón en la región son de al menos novecientos millones de toneladas. (PBI, 2011, p. 33)

Antes del exilio de más de nueve años a los que fueron sometidos los pobladores de Tabaco, el pueblo era un corregimiento del municipio de Hatonuevo, en el cual habitaban setecientas familias afrodescendientes con cerca de mil quinientas personas. Sus habitantes se dedicaban a la cría de cerdo, ganado vacuno, cultivo de yuca, maíz guineo y frutas (Wilches-Chaux, 2011). El pueblo contaba con una iglesia, inspección de policía, escuela rural, puesto de salud, sistema de energía eléctrica, una plaza, calles, vías de acceso, cementerio, parque infantil, caseta de bomba de agua, cancha de fútbol y dos tanques de almacenamiento de agua. El pueblo de Tabaco fue desalojado en el 9 de agosto de 2001, y ya para el 28 de enero de 2002 los habitantes habían abandonado el territorio. Desde entonces este pueblo desapareció del mapa colombiano (Wilches-Chaux, 2011).

Para el desplazamiento de la comunidad en Tabaco se utilizaron dos conceptos legales de la constitución de 1991, el primero de ellos fue el terreno baldío y el segundo fue la declaración de interés público y utilidad social. En 1999 el gobierno colombiano decretó que el territorio de Tabaco era un terreno baldío y por ende propiedad del Estado, algo que es irregular si tenemos en cuenta que la Ley 200 de 1936 expresa lo siguiente:

Se presume que no son baldíos, sino de propiedad privada, los fundos poseídos por particulares, entendiéndose que dicha posesión consiste en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios de dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados y otros de igual significación económica. (Ley 200, 1936)

Además, el Ministerio de Minas y Energía en el año de 1999 emitió la resolución 80244 en donde se expresa: "por motivos de utilidad pública e interés social la expropiación de los derechos de posesión y de las mejo-

ras actualmente ejercidas y existentes en el predio rural baldío nacional denominado Tabaco" (CINEP, 2016, p. 18).

### El Éxodo de Tabaco

El gobierno nacional de Juan Manuel Santos en varias ocasiones ha afirmado que con la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) no se va a generar más desplazamiento en Colombia, indicando de una manera implícita que el conflicto armado es el principal y único responsable del desplazamiento. Gaviria (2014) –quien fue la directora de la Unidad de Atención y Reparación a las Víctimas (UARIV), organización estatal que realiza un monitoreo sobre desplazamiento en el país–, en una entrevista con el periódico *El Tiempo* aseguró: “*Si se firma la paz, no habrá más desplazados*. La meta es que esos más de 6 millones de desplazados sean ciudadanos con sus derechos garantizados y que vivan una vida como cualquier otro ciudadano” (Gaviria, 2014, énfasis añadido).

El punto neurálgico de la anterior premisa es que sí existe una relación entre el desplazamiento y el conflicto armado. Sin embargo, este no es el único factor que incide en la aparición de este fenómeno; los intereses económicos y los megaproyectos mineros son otros factores que profundizan el desplazamiento. Un ejemplo claro fue el pronunciamiento de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES, 2015) donde se plantea que, a pesar del cese al fuego y el silencio de los fusiles, el desplazamiento se sigue presentando en las regiones, con la única diferencia que ya no es un desplazamiento masivo.

Según lo expuesto anteriormente, el análisis que se hace en el corregimiento de Tabaco tiene una gran relevancia en relación con la coyuntura del país, pues en el eventual escenario de pos-acuerdo el desplazamiento deberá ser analizado desde otras perspectivas, como la entrada de multinacionales con actividades extractivas al país y el desplazamiento causado por los intereses económicos de un grupo en particular. Además, nos lleva a analizar el desarrollo rural como un concepto que debe generarse y desarrollarse en las regiones, enfocado en la solución de los principales problemas de los pobladores, y no como un concepto de desarrollo entendido y empleado por el mundo occidental donde la inversión extranjera tiene un gran enfoque. Suficiente evidencia de esto es lo sucedido en el pueblo de Tabaco, que a pesar de los constantes señalamientos del

gobierno nacional y de las entidades territoriales sobre el desarrollo de la región, por medio de la llegada de empresas multinacionales para la extracción del carbón, el departamento y el municipio tendrían mejores oportunidades en materia de inversión y modernización.

Para el año 2015 CODHES determinó que el desplazamiento había aumentado a pesar de los acuerdos de La Habana: para ese año se registraron 225.842 desplazados (CODHES, 2015). Además, se presentó un incremento del 9 % respecto al año 2014 donde hubo 204.832 personas desplazadas, lo que ratifica que el desplazamiento se desliga de las dinámicas del conflicto armado y obedece a otro tipo de circunstancias (“A pesar de avances”, 2016).

En el año 2017 el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informó que Colombia es el país que más personas desplaza dentro de sus fronteras en el mundo (la cifra llegó a 7,7 millones). Jozef Merkx representante de la ACNUR afirmó que solo en 2017 hubo 3500 desplazados (“Durante 2017 hubo 3500 desplazados”, 2017). A esto se suma la afirmación de Salgar (2016): “El proceso de paz no ha reducido significativamente el desplazamiento en Colombia” (Salgar, 2016)

Rodríguez (2011), exdirector del Centro de Estudios del Carbón de La Guajira, ha sido profesor universitario en la Universidad de La Guajira y uno de los principales promotores y organizadores del Comité Cívico de La Guajira (que tiene como propósito salvaguardar los principales derechos de los guajiros y denunciar penalmente los atropellos a los que se han visto enfrentados con las autoridades y El Cerrejón); él relata cómo fue el proceso de desplazamiento que vivieron los habitantes de Tabaco:

El día 9 de agosto del 2001, irrumpen en el pueblo un piquete de la policía en número de 500, del ejército más 200 efectivos, lo mismo, que la seguridad privada de Intercor, disfrazada de civiles unos y otros con uniformes de la defensa civil y de la cruz roja, comienza el desalojo a sangre y fuego de estos humildes y pacíficos pobladores. Esta fecha, desnuda la naturaleza de Cerrejón, que es capaz de hacer cualquier cosa con tal de conseguir sus propósitos, lo mismo, que la naturaleza lacayista del estado colombiano que se confabula con los intereses foráneos en contra de sus gentes. La señora juez, la encargada de impartir justicia, llegó en los carros propiedad de la multinacional, enfundada en un chaleco antibalas, calada su cabeza con casco de seguridad, el cual, portaba los colores distintivos de Intercor. (Rodríguez, 2011)

Desde que se generó el proceso de desplazamiento de la comunidad de Tabaco la población se agrupó en algunos movimientos buscando una ayuda legal y social para impedir la expropiación de sus bienes y obtener una asistencia social que les permitiera sobrevivir. Gracias al accionar del movimiento social Junta Social Pro Reubicación de Tabaco, la Corte Suprema de Justicia emitió una respuesta a una demanda el 7 de mayo de 2002 en donde indica que la alcaldía de Hatonuevo y el alcalde del municipio debían iniciar inmediatamente los trámites para realizar un proyecto de reubicación y construcción de viviendas para los habitantes de Tabaco. En el año 2008 se celebró una reunión entre los habitantes y los directivos de la empresa Cerrejón para darle inicio a los procesos de indemnización y reubicación. Pese a todos los esfuerzos, para el año 2015 aún no se había reubicado a nadie.

El desplazamiento por motivos de desarrollo empleado en Tabaco tuvo más de diez años de impunidad a pesar de tener un fallo a favor por parte de la Corte Suprema de Justicia. El pueblo dejó de existir y sus habitantes se vieron forzados a desplazarse a lugares cercanos de La Guajira y algunos otros a emigrar a Venezuela. Cabe mencionar que este no ha sido el único caso de pueblos desaparecidos por la extracción de carbón en ese departamento. La Tabla 3 muestra el número de pueblos desalojados y cuáles han recibido el proceso de la reubicación.

**Tabla 3.** Comunidades desplazadas y/o reasentadas debido a la extracción de carbón por parte de El Cerrejón

Comunidades	Grupo étnico	La comunidad que dejó de existir	Año de inicio del desplazamiento y/o reasentamiento
Tabaco	Afro	Sí	2001
El Descanso	Afro	Sí	1997
Palmarito	Afro-indígena	Sí	1996
Oreganal	Afro		1995-1997
Sarahita	Afro	Sí	1997
Jamiche	Indígena		1988-1989
El Espinal	Indígena		1991-1993
Manantial	Afro	Sí	1985
Caracolí	Indígena-Afro	Sí	1991-1993
Cabezaeperro	Indígena	Sí	1997
Las Mulas	Indígena	Sí	1986-1989

*Nota.* Elaborado a partir de testimonios de las comunidades en La Guajira (CINEP, 2016).

## **Impactos en la población: desarrollo y desplazamiento**

Varios autores vienen desarrollando la categoría de desplazamiento por desarrollo, esta hace referencia a la expulsión de personas de una manera forzada relacionada con los proyectos de desarrollo económico por parte de algunas empresas o por políticas públicas de los Estados.

El Centro de Justicia social Tierra Digna (2015) indica que el tipo de desplazamiento presentado en Tabaco, La Guajira, corresponde a la categoría de “desplazamiento por desarrollo”, un término que en Colombia es muy pertinente por la coyuntura política.

Sin embargo, cuando esa misma reflexión intenta construirse en torno a la expulsión de población de su territorios, por cuenta no de actores armados, sino de actores económicos autorizados por el Estado para explotar los recursos naturales de una región, el asunto pareciera no ser tan pacífico. Pese a que la categoría “desplazamiento por desarrollo” ya ha hecho carrera en distintos escenarios internacionales con competencia en materia de derechos humanos, en otras latitudes, especialmente domésticas, como en Colombia, existe una tendencia a negar que una expulsión por razones del desarrollo deba ser reconocida como desplazamiento forzado, y mucho menos que ella merezca alguna clase de tratamiento o acompañamiento, como aquel que hoy se reconoce para las víctimas del generado por razones del conflicto armado. (Tierra Digna, 2015, p. 51)

El desplazamiento que se genera en La Guajira responde a las dinámicas que se enmarcan en un modelo de desarrollo adoptado por el Estado colombiano. Desde la perspectiva de Pizarro (2007), en la historia de Colombia el despojo de comunidades negras, afros e indígenas obedecen a las “necesidades de producción y acumulación que el capitalismo impone y la estrategia de dominación de los diversos sectores que se disputan el poder” (Pizarro, 2007, p. 16). La premisa de Pizarro (2007) se adapta al caso de Tabaco, porque el desplazamiento en este caso es violento y “obedece a las necesidades e intereses de quienes han detentado el poder sobre la tierra, político y a los intereses de capitales nacionales y transnacionales” (Pizarro, 2007, p. 16).

Es pertinente resaltar que en La Guajira la comunidad de Tabaco no ha sido la única afectada y desplazada, gran cantidad de indígenas Wayúu (144.003 indígenas que equivalen al 42,4 % de la población en La Guajira) han sido desplazados de manera intermitente, lo que no permite visibilizar la magnitud del problema. Sin embargo, “entre 2002 y

2010, 62.194 personas fueron desplazadas forzosamente” (Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos, 2008, p. 16). Este fenómeno responde a dos factores: primero, el interés de la multinacional frente la expansión de la mina; y segundo, la victimización de indígenas Wayúu a manos de grupos paramilitares, en especial en Bahía Portete (la intimidación y el homicidio selectivo fueron las prácticas más comunes). Al respecto la Corte Constitucional ha mencionado lo siguiente:

Según reporta la Misión Internacional de Verificación, se registró en 2006 el asesinato de 16 mujeres líderes que ejercían resistencia contra los distintos megaproyectos que se busca construir en La Guajira. Debe reportarse a este respecto que existe la percepción, entre las autoridades Wayúu, de que existe un vínculo entre los megaproyectos mineros en el área impulsados por el Gobierno, y la violencia paramilitar, especialmente en Bahía Portete. El propósito, para ellos, es el de apoderarse de los territorios mediante el terror y el exterminio. (Corte Constitucional como se citó en Villalba, 2015, p. 14)

Los actuales dueños de la mina El Cerrejón aseguran que el desplazamiento en Tabaco sucedió en el año 2001, en ese momento la mina era propiedad de Carbocol S.A. e Intercor, por lo cual no tienen por qué responder ante esos actos. Sin embargo, hay que decir que Tabaco dejó de existir hasta el año 2002 donde la mina ya había sido adquirida por los actuales dueños, lo que significa que la responsabilidad por los daños causados a la población recae en la concesión multinacional y son ellos quien deben repararlos en su totalidad. En este punto no es válido el argumento que dice que debe ser únicamente el Estado colombiano quien atienda a la población desplazada. En un panel realizado en el año 2008, llevado a cabo por expertos nacionales e internacionales en temas de desarrollo social, se hizo una revisión social independiente de la administración de Cerrejón (revisión ejecutada por Social Capital Group de Lima, Perú) y se estipuló la estrecha relación de la mina con respecto al fenómeno del desplazamiento: “[e]l desplazamiento ocasionado durante el desarrollo de la mina ha involucrado a poblaciones enteras, y en muchos casos ha dado lugar al rompimiento de redes sociales y a la pérdida de ‘seguridad territorial’” (Cerrejón, 2008, p. 6).

Esta dicotomía entre empresa multinacional frente al bienestar de la población siempre tendrá una solución de acuerdo con la postura que tenga el Estado en su legislación y su marco jurídico (González, 2010). Sin duda, esto no sucedió en Tabaco pues, a pesar del fallo de la Corte

Constitucional en el año 2002, que ordenaba a la empresa, a la gobernación del departamento y a la alcaldía de Albania el proceso de reubicación de la población junto a la reconstrucción del pueblo en otro sector, los habitantes de Tabaco duraron nueve años sin ser reubicados.

Diferentes organismos internacionales se han manifestado frente al desplazamiento generado por empresas multinacionales, el Banco Mundial, La Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo y el Banco Interamericano de Desarrollo, han anunciado que las empresas multinacionales que generen desplazamientos involuntarios deben implementar un Plan de Acción para el Reasentamiento (PAR), todo para evitar que los impactos generados a la población desplazada no sean totalmente negativos. Los principales derechos que se deben tener en cuenta, “la participación, consulta y consentimiento previo, intercambio libre de información y resolución de quejas, entre otros, deben ser siempre respetados y garantizados” (González, 2010, p. 3).

Con respecto a estos reasentamientos y derechos que poseen las comunidades desplazadas según los organismos internacionales, en Colombia no se ha llevado a cabo el debido proceso y la protección de los mismos, esto se ve reflejado en el caso del corregimiento de Tabaco en el municipio de Hatonuevo en La Guajira.

El Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC, por sus siglas en inglés) ha desarrollado un informe denominado *Desplazamiento por desarrollo* en el cual recogen estudios realizados por el Banco Mundial sobre el desplazamiento generado por proyectos de desarrollo:

En 1994, un estudio de todos los proyectos de desarrollo financiados por el Banco Mundial entre 1986 y 1993 que causaron desplazamiento de personas, mostró que más de la mitad eran proyectos de transporte, aprovisionamiento de agua e infraestructura urbana. (Observatorio de Desplazamiento Interno, 2010, p. 1)

En el caso de México, específicamente en el Estado de Chiapas, Domínguez (2013) identifica un desplazamiento producto del desarrollo que se manifiesta a la par del desplazamiento causado por los enfrentamientos entre la fuerza pública y el Ejército Zapatista de Liberación Nacional: “En este sentido, diversas agencias internacionales coinciden en que el desplazamiento físico y el desplazamiento económico constituyen las afectaciones más graves que un individuo o una comunidad pueden sufrir como consecuencia de un proyecto de desarrollo” (Domínguez, 2013, pp. 20-21).

Machado (2014) analiza el desplazamiento causado por proyectos de desarrollo en Argentina y llega a describir los conflictos que se presentan con las comunidades y con el medio ambiente, resaltando el modo en que actúan las empresas multinacionales y sobre todo la imposición de los intereses de los grandes monopolios económicos por encima del bienestar de las comunidades:

Por otro lado, el brutal arrasamiento de los bosques nativos va acompañado de un no menos violento proceso de expulsión de poblaciones rurales, pues se trata de un modelo en el que las corporaciones necesitan “territorios libres de habitantes”. En consecuencia, como indica Jorge Rulli “el despoblamiento del campo es hoy un hecho terrible en Argentina y ha ido creciendo en paralelo a la creciente sojización”. Diversos estudios dan cuenta del desplazamiento de más de 200.000 familias de campesinos en la última década, que se suman a la extinción de más de 100.000 unidades productivas registradas por el último Censo Agropecuario, 44 % de las cuales corresponden a unidades de menos de 5 hectáreas. Como contracara, crece la concentración: en el 2010, más del 50 % de la producción de soja estuvo controlada por el 3 % del total de productores, a través de extensiones de más de 5.000 hectáreas. (Machado, 2014, pp. 79-80)

Escobar (2014), quien también tiene un extenso estudio sobre el desarrollo y cómo este concepto ha evolucionado desde la segunda guerra mundial,<sup>1</sup> plantea que el “desarrollo” sirvió como una especie de recetario que tenían que seguir los países terciermundistas para transitar hacia el lugar de los países del primer mundo. Lo que permanecía en la sombra del discurso del desarrollo era la conservación del *statu quo* de las potencias mundiales para seguir explotando los recursos naturales de los países subdesarrollados.

Según Escobar (2014), los países desarrollados habían alcanzado una industrialización a base de materias primas halladas en otros países que no poseían ni los medios ni la capacidad tecnológica para transformar dichas materias primas. Así, los Estados occidentales apelaron al discurso del “desarrollo” que puso arbitrariamente sobre la mesa los principales problemas de índole social y económica: solo mediante la inversión

---

<sup>1</sup> La idea de desarrollo ha evolucionado como una concepción totalmente occidental que sirve para configurar las fábulas de los mundos: “primer mundistas capitalistas”, “primer mundistas comunistas” y terciermundistas “subdesarrollados”.

extranjera, la modernización y el avance tecnológico las naciones pueden considerarse “desarrolladas”.

Después de varias décadas aplicando el mismo discurso del desarrollo, pero con diferentes enfoques –a veces era la seguridad, otras la inversión en infraestructura, luego la pobreza, la desigualdad, entre otros–, los resultados no fueron los esperados y los únicos países que obtuvieron algo de desarrollo fueron aquellos que usufructuaron las materias primas de otros países. El principal problema que plantea Escobar (2014) es que el desarrollo es un proceso “etnocéntrico y tecnocrático que trataba a la gente y a las culturas como conceptos abstractos, como cifras estadísticas que se podían mover de un lado a otro” (Escobar, 2014, p. 96).

Como dice Escobar (2014), una de las consecuencias de los problemas en el desplazamiento por desarrollo en La Guajira radica en que “las poblaciones indígenas tenían que ser ‘modernizadas’ y aquí la modernización significa la adopción de los valores ‘correctos’, es decir, los sustentados por la minoría blanca, y, en general, de los valores implícitos en el ideal europeo” (Escobar, 2014, p. 95). Si bien la inversión extranjera deja grandes sumas de dinero esto no se ve reflejado en la inversión social, por ende, el desarrolló no se materializó en La Guajira. Es pertinente cuestionarse si realmente los parámetros del desarrollo están en función de las necesidades de la población o si por el contrario el desarrollo en estas comunidades pasa por el fortalecimiento de los cultivos de autoconsumo, la descentralización, las economías comunitarias y los programas con enfoques de participación ciudadana.

### **Impactos en la población de Tabaco: desarraigo**

Para estas comunidades el desplazamiento solo es uno de los aspectos en los que se ven afectados, este problema trae consigo otras consecuencias como por ejemplo el desarraigo, la ruptura del tejido social y los daños ambientales que inciden en el aumento de desplazados.

En Tabaco confluían pueblos afrodescendientes y comunidades indígenas los cuales tienen un imaginario muy particular en cuanto a la concepción de la tierra y su construcción de identidad, sus prácticas, sus rituales, y todas sus manifestaciones se enmarcan en su relación con la tierra. Los Wayúu se consideran como los hijos de la tierra y consideran que todo lo que hay en su entorno les pertenece por derecho propio y asentamiento ancestral.

Un afrocolombiano manifiesta lo siguiente: “*Nuestra tierra es nuestra vida*, si tenemos que dejar nuestra tierra y nuestro territorio colectivo desapareceremos como grupo y terminaremos viviendo un estilo de vida occidental en la ciudad y perdiendo *nuestra identidad*” (Angulo, como se citó en ABColombia, 2012, p. 6, énfasis añadido).

Lozano (2008), un investigador con larga trayectoria en los procesos de desplazamiento en Colombia, afirma que el desarraigo y la ruptura del tejido social son procesos complejos que lo han llevado a comprender el fenómeno desde una perspectiva histórica:

El intento de comprensión del desplazamiento que durante las últimas décadas se ha vivido de una manera muy extensa en Colombia me ha llevado a observar dicho fenómeno en una perspectiva histórica. Constató que asistimos no solo a un fenómeno coyuntural marcado por la migración forzada de personas debido a eventos de carácter militar, sino a unos procesos mucho más complejos de construcción y dominio de territorio que he denominado *desarraigo y que defino como un proceso de rupturas complejas producidas en el ser y el hacer de personas, grupos y comunidades dentro de estrategias de subyugación y sometimiento*. Dichas rupturas incluyen tanto los cambios de lugar –desplazamiento– como la permanencia forzada en los lugares tradicionales de vivienda y trabajo –confinamiento–, los cambios en los modelos económicos –por ejemplo, de la economía del autoabastecimiento e intercambio de productos a la de relaciones salariales y monetarias–, las rupturas e imposiciones de visiones e imaginarios de comprensión del cosmos y de las relaciones sociales –modelos éticos y religiosos–, la imposición de formas de autoridad –apropiación de las instituciones públicas por parte de alguno de los actores–, la negación de los derechos políticos –destrucción de redes sociales, asesinato de líderes comunitarios y sindicales– y la afectación de la autoestima y seguridad psicológica, entre otras. (Lozano, 2008, p. 295 énfasis añadido)

La anterior afirmación es pertinente para las dinámicas que se presentaron en el proceso de desplazamiento en Tabaco. Cuando afirma “constato que asistimos no solo a un fenómeno coyuntural marcado por la migración forzada de personas debido a eventos de carácter militar” (Lozano, 2008, p. 295), se relaciona con las acciones que tomó el Estado mediante sus fuerzas de coerción (el Escuadrón Móvil Antidisturbios [ESMAD] y el Ejército Nacional). Con relación a la parte resaltada en cursivas, Iguarán (2013) plantea que El Cerrejón influenció en la noción

de territorio de los indígenas porque cautivaron a las comunidades con falsas promesas “que en el futuro las comprometen y esclavizan a un mundo supeditado a la producción y reproducción masificada” (Iguarán, 2013, p. 3). En las comunidades afro el hecho de obligarlos a desistir de sus tradicionales cañas nocturnas, prohibirles el trabajo de la tierra y las actividades agrícolas también se convierte en lo que Lozano (2008) denomina como rupturas en el ser y el hacer.

El confinamiento, que también es tomado en cuenta por Lozano (2008), también fue otra de las estrategias de los dueños de la mina. Como parte de la represión sobre las personas que se resistían a abandonar sus terrenos, a los pobladores se les compró la mayoría de terrenos productivos que estaban alrededor y posteriormente se cercó aquellos terrenos pertenecientes a la mina, a esto se suma la construcción del ferrocarril que dividió muchos territorios e incluso el desabastecimiento de los servicios de agua y alcantarillado.

Hubo cambios significativos en el modelo económico de la población, antes de la llegada de la multinacional sus habitantes se dedicaban a la siembra y cría de ganado. Si bien no obtenían grandes sumas de dinero ni poseían grandes extensiones de tierra, en su cosmovisión percibían un buen vivir y su relación con la tierra era la ideal. Con la entrada de la multinacional en sus tierras tuvieron que cambiar sus prácticas económicas, algunos se unieron a trabajar al interior de la mina, pero lo más afectados fueron sin duda los desplazados. Estos tuvieron que abandonar sus tierras y adaptarse a otras formas de relaciones económicas además de concebir la vivienda de forma diferente.

Villalba (2015) indica que el proceso de desarraigo en La Guajira pasa por las constantes intimidaciones y asesinatos de mujeres líderes. El hecho de que asesinen mujeres Wayúu acarrea el rompimiento del tejido social de la comunidad: “[la mujer Wayúu representa] una autoridad en su relación y representación frente a los blancos y en su papel de ruta matrilineal en la evolución y desarrollo de los clanes” (Villalba, 2015, p. 14).

### **Impactos en la población: ruptura del tejido social y daños ambientales**

Iguarán (2013) realiza un análisis de los impactos generados en la población Wayúu con uno de los programas sociales que desarrolló Cerrejón evidenciado en el rompimiento del tejido social a través del proyecto de vivienda de la comunidad. Este proceso buscaba insertar a

la comunidad en las dinámicas del neoliberalismo, es decir, interiorizar las dinámicas del mercado en sus prácticas sociales. Cabe señalar, por un lado, que las casas entregadas a la comunidad Wayúu estaban construidas con materiales que ellos nunca habían usado; las familias, que siempre habían vivido en el mismo techo, estaban separadas por la arquitectura; y la estructura solo reflejaba un espacio de individualización de las personas: cada casa contaba con su propio patio, lavadero y cocina, sabiendo que, tradicionalmente, los Wayúu lavaban sus prendas en el río y cocinaban de forma comunitaria. Por otro lado, ya estaban obligados a pagar un impuesto por dicha casa y contar con los recibos de los servicios públicos domiciliarios. La aparición de la propiedad privada dentro de la comunidad, debido a la arquitectura de las casas (donde cada familia tiene un territorio específico sin interesar su clan), fomentó el individualismo y la creación de límites entre los habitantes e incluso la invención de estratos socioeconómicos.

Montero y Mestra (2008) consideran que existe una ruptura del tejido social y un proceso de desarraigo porque los Wayúu no consideran que la tierra sea un bien comercial “que requiera ser cuantificada para valorarla, es simplemente un bien de uso y su única limitación es la que esté siendo utilizada por otro” (Montero y Mestra, 2008, p. 148). Los Wayúu tuvieron un gran problema con la multinacional. Según Montero y Mestra (2008), para esta tribu el cementerio es un elemento importante en sus relaciones, cosa que Cerrejón no tuvo en cuenta cuando implementó algunos programas de reubicación para estos indígenas.

Los habitantes de Tabaco, con el apoyo de algunas entidades y medios de comunicación, decidieron realizar un documental en donde se evidenció cómo fue el proceso de desplazamiento. Muchos de sus habitantes expresan los impactos que tuvieron que sufrir, al respecto una mujer del pueblo decía:

Yo vendí mi casa porque el señor Fabio Esteban Barrera, funcionario de Cerrejón, me decía que si no vendía me iban a expropiar mi casa y la situación sería peor. También me vi presionada a vender porque nos cerraron las vías de comunicación y quedamos incomunicados, también nos quitaron los profesores de la escuela, la enfermera del Centro de Salud. (Producciones Londoño Televisión, 2001)

González (2010), quien hace un énfasis en el desplazamiento por desarrollo, argumentó que lo más grave del desplazamiento es la pérdida del tejido social y el desarraigo: “Lo complejo del desplazamiento, es la

pérdida de las fuentes de ingresos, como tierras agrícolas, bosques, potreros, almacenes y otros recursos de producción, los cuales deben ser reemplazados" (González, 2010, p. 2). El desplazamiento involuntario es un mecanismo que permite expropiar los territorios de las comunidades para afianzar la inversión extranjera conforme a las políticas de la confianza inversionista: "con el desplazamiento involuntario se pueden perder bienes inmateriales o ganancias culturales de las comunidades por el impacto generado al cambiar de territorio; impacto que se evidencia en lo que los sociólogos denominan el rompimiento del tejido social" (González, 2010, pp. 2-3).

La modificación de los espacios sociales en los que influyen los procesos extractivos también son parte de los impactos que asume la población, en donde también la significación del territorio:

[...] modifica los espacios locales, regionales, nacionales, conllevan graves efectos colaterales como el acaparamiento de tierras, el desplazamiento de poblaciones y el solapamiento y fragmentación de las lógicas de relacionamiento con la naturaleza propias de los pueblos indígenas, afro descendientes y campesinos. (González y Melo, 2015)

Roa (2014) afirma que el ingreso de empresas multinacionales ha tenido como prioridad la privatización de recursos vitales para la supervivencia de la población, "en la minería se desatan formas de privatización de las fuentes de agua y muestra cómo el fenómeno privatizador ha traído sed y peligro para la vida de la población indígena y afrodescendiente" (Roa, 2014, p. 29). Esto tiene grandes implicaciones si pensamos que el agua es un factor que influye en la ruptura del tejido social. "También profundiza el análisis de la contaminación y la apropiación del patrimonio hídrico como elementos que impactan la calidad de la vida de la población y exacerbaban la degradación territorial" (Roa, 2014, p. 29). Lo anterior junto al desabastecimiento de los servicios por parte de las instituciones de La Guajira –en alianza con la multinacional– representa lo que Lozano (2008) denomina como "imposición de formas de autoridad".

El daño en el ecosistema es otro efecto colateral de la minería que genera el deterioro en la calidad de vida de las personas. Roa (2014) plantea que "los proyectos extractivos amenazan con destruir los medios de subsistencia de las poblaciones, contaminar las principales fuentes hídricas y finalmente despojan a los pueblos de sus territorios ancestrales" (Roa, 2014, p. 41). En medio de su análisis Roa (2014) asegura que en La Guajira la característica de El Cerrejón es la privatización de recursos

vitales para la supervivencia de la población. En este caso el recurso vital es el agua, trascendental y escaso en la vida de los guajiros en parte por la misma geografía desértica de algunas partes del departamento, pero también porque se convierte en un elemento que establece lazos al interior de las comunidades. Ejemplo de la privatización impuesta por la multinacional fue el desvío de 26 km del río Ranchería, uno de los afluentes más importantes de la región y esencial para los asentamientos posicionados sobre su ribera.

Acosta plantea los efectos que producen la actividad minera en el país y los daños irreparables al ecosistema, además de desmitificar los argumentos con los que seducen a la población para permitir la entrada de dichas empresas multinacionales a sus territorios.

Se aduce en todos los casos que la actividad extractiva se constituye en una amenaza contra la sostenibilidad del medioambiente, sobre todo se hace hincapié en que la misma pone en riesgo el acceso al recurso hídrico por parte de la población. Ha venido haciendo carrera en el imaginario colectivo, como fijación, que la comunidad debe decidirse por el agua o por el oro, por el agua o por el petróleo, lo cual, como lo veremos no pasa de ser una falsa disyuntiva. Planteada así, de esta manera simplista, dicha dicotomía, es obvio de toda obviedad que primero está la preservación, conservación y el acceso al preciado líquido. (Acosta, 2017)

Villalba (2015) dice que la comunidad en La Guajira fue afectada por la “polución del polvillo del carbón en el aire además de la contaminación sonora y los movimientos de la tierra a raíz de las explosiones a cielo abierto” (Villalba, 2015, pp. 12-13). El Centro de Estudios para la Justicia Social Tierra Digna, dedicado a la defensa de la tierra, indica que el desplazamiento también se produce por la contaminación que se presenta en los territorios donde se ejecuta la explotación de recursos mineros La contaminación afecta la salud y la subsistencia de los habitantes de la zona carbonífera:

[C]omo narraron a Tierra Digna algunos pobladores de Boquerón, un pueblo amenazado de sufrir un desplazamiento forzado debido a que la explotación carbonífera que rodea el pueblo ha llevado la calidad del aire a niveles tóxicos para la vida humana, “el problema no es la extracción de carbón en sí, sino el hecho de que el Estado permita que se realice de forma contaminante en el país y, además, saque provecho de ese negocio” (Tierra Digna, 2015, pp. 16-17).

## Reformas de la política de atención y reparación de víctima

El gobierno nacional actualmente ha desarrollado un gran marco jurídico para la protección de las víctimas del desplazamiento forzado. Como lo señala el ACNUR (2017) el documento CONPES 2804 se destaca como el inicio del reconocimiento de la gravedad del fenómeno del desplazamiento y el intento por realizar un política pública sobre la atención y prevención de este fenómeno por medio del programa de Atención Humanitaria de Emergencia (AHE) en el año 1995. A partir de allí se vino instaurando una serie de medidas que incluyeron la participación activa de las mujeres, la garantía de los derechos fundamentales como la salud, la vivienda, la educación, diferentes enfoques diferenciales como la población juvenil, infantil y las madres gestantes y lactantes, así como la protección de las minorías indígenas y afro en los desplazamientos forzados.

Todos los avances que ha tenido el gobierno nacional han estado estrechamente vinculados con los principios rectores del desplazamiento planteados por el ACNUR. No obstante, según este organismo el desplazamiento se desprende en 90 % de los conflictos armados internos de los países.

Todo ser humano tendrá derecho a la protección contra el desplazamiento arbitrarios que alejen de su hogar o de su lugar de residencia habitual, [...] en casos de proyectos de desarrollo en gran escala, que no estén justificados por un interés público superior o primordial. (ACNUR, 1998, pp. 6-7)

La Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (UARIV, 2016) realizó un informe sobre el “Análisis de emergencia humanitaria en La Guajira” en el año 2016, sin embargo, en este informe se plantea el desplazamiento solo desde la perspectiva del conflicto armado, resaltando los principales actores armados que operan en la región y las principales actividades económicas ilegales. Todo confirma la tesis de que el gobierno aún no reconoce al desplazamiento como un fenómeno producto de múltiples variables. Cabe reclamar que en el escenario del pos-acuerdo es necesario tener en cuenta el despojo por motivos económicos y por los megaproyectos.

Sin duda podemos notar que existe una gran cantidad de atención para las víctimas del desplazamiento forzado que son a su vez víctimas del conflicto armado, de los grupos ilegales y del Estado; pero no existe

una visión muy clara del desplazamiento como producto del desarrollo y de los megaproyectos que residen en el país. La única aproximación que se encuentra de este desplazamiento se encuentra en el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH, 2015) *Una nación desplazada*: “El desplazamiento no solo ha sido funcional a las economías ilegales sino también a megaproyectos y proyectos económicos que requieren importantes extensiones de tierra, independientemente de su naturaleza jurídica o de su régimen por ser territorios étnicos” (CNMH, 2015, p. 255).

En el anterior informe del CNMH (2015) se destaca el reconocimiento que se le hace a la falta de atención y prevención de este desplazamiento, que según ellos se ha hecho más evidente con la desmovilización de grupos armados ilegales como las FARC y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Además, el informe denuncia la compra de tierras a pequeños agricultores acompañado de hostigamientos y afirma que el papel del Estado ha sido fundamental pues ha otorgado concesiones mineras sin la vigilancia y el control adecuado “esta situación ha generado un choque de intereses que han exacerbado las manifestaciones de violencia a partir del conflicto entre los tradicionales mineros informales y las grandes empresas” (CNMH, 2015, p. 256).

En particular, el auge minero de la década pasada, especialmente a partir del 2008 y fortalecido en el 2010 a través de la “locomotora minera”, ha agudizado los problemas de inequidad, violencia y desplazamiento en varias regiones del país (Contraloría General de la República, 2013, p. 182). Esta situación se ha presentado con mayor intensidad en departamentos con gran potencial de explotación minera como Antioquia (oro), Arauca, Casanare, Meta (petróleo), Cesar, La Guajira (carbón) y Córdoba (carbón y ferroníquel) (CNMH, 2015, p. 257; Contraloría General de la República, 2013, pp. 41-51).

El corregimiento de Tabaco representa los nuevos retos que tiene el Estado colombiano para la construcción de una paz estable y duradera, ya que con la desmovilización de las FARC y con la entrada del ELN al proceso de negociación de desarme, se podrán observar otros conflictos sociales que aquejan a la sociedad colombiana.

Es por esto que la Ley 1448 de 2011 es una forma jurídica insuficiente para reparar a las víctimas provenientes de otros tipos de conflictos sociales, como es el caso del desplazamiento por extracción de recursos minero energéticos –en especial con el ingreso de las multinacionales en las regiones-. El Estado colombiano debe comprender que existe una

diversidad de víctimas que responden a diversos tipos de problemas y que el problema no se manifiesta como algo homogéneo que parte del conflicto armado interno.

El desplazamiento es un fenómeno que no va a desaparecer con la desmovilización de los grupos armados ilegales. Como se observa con Tabaco, también existe un desplazamiento que responde a las dinámicas del desarrollo y los intereses económicos de una clase social y empresas transnacionales. Esto es algo que se refleja con las masivas manifestaciones en las consultas mineras, de lo que va en el 2017 se han realizado más de siete consultas populares y están pendientes más de cincuenta y cuatro consultas mineras (Cajamarca, Cumaral, Quindío, Arbeláez, Tolima, Casanare y Meta). En todas las consultas el rechazo del pueblo ha sido contundente debido al gran impacto negativo que la minería causa en las regiones.

La forma como el Estado colombiano ha abordado la comprensión de las víctimas es reflejo de que para la institucionalidad solo existe un tipo de víctimas: aquellas que han sufrido las dinámicas de la guerra y que deben ser reparadas (Ley 1448, 2011). Sin embargo, Tabaco es la muestra más clara de que existen otros tipos de víctimas que responden a las dinámicas de los conflictos económicos.

## Conclusiones

Uno de los principales postulados que se presentaron en el artículo es la estrecha relación que existe entre el desplazamiento y la explotación de recursos naturales, en este caso el carbón en La Guajira. Esta afectación se produce principalmente porque en los territorios donde están acentuadas las poblaciones se encuentran grandes reservas de carbón, y las empresas multinacionales aprovechan los beneficios que les otorga el Estado para desarrollar su actividad extractiva sin tener en cuenta el daño y la reparación de los ciudadanos.

Ante este panorama el desplazamiento en La Guajira se desliga de la tesis de que el fenómeno solo es producido por actores armados que se disputan el territorio. Se deben tener en cuenta las nuevas dinámicas que producen estos daños en la población, por tal motivo lo más pertinente es señalar que el desarrollo de los proyectos mineros de las grandes multinacionales son los responsables de estos daños.

El desplazamiento por desarrollo se instaura con la implementación de una serie de estrategias que utiliza la empresa multinacional para ge-

nerar un contexto de incertidumbre en la región. De esta manera existe una ruptura del modo como venían viviendo los pobladores del pueblo, ya no pueden obtener recursos básicos para la subsistencia como lo es el agua, la cacería y la cría de ganado, los ciudadanos son sometidos a procesos de subyugación, acoso y terror que finalmente se traducen en un confinamiento o desalojo involuntario.

Con la entrada de la explotación de recursos naturales, sin un control efectivo por parte del Estado y sin tener en cuenta las opiniones y perspectivas de las comunidades, las afectaciones son tan complejas que se empiezan a generar procesos de desarraigo que acarrean la perdida de las tradiciones, la forma de comprender y entenderse con el mundo, así como una ruptura en el ser y el hacer de las personas. Si, como lo manifestó un habitante afrodescendiente de Tabaco: “nuestra tierra es nuestra vida”, el desplazamiento de la comunidad representa un fenómeno tan abrupto que solo genera traumas en su ser. Otra de las afectaciones es la ruptura del tejido social traducido en pérdidas de las fuentes de ingreso, así como la transformación de los espacios sociales de convivencia y relación con sus semejantes. Por último, se produce un daño ambiental, que en la mina de El Cerrejón es irreparable por las características en las que se desarrolla. Esta es mina a cielo abierto, lo que indica que hay que remover todas las capas vegetales y grandes fuentes de agua a través de la utilización de explosivos.

De acuerdo con el discurso de desarrollo y progreso que trae consigo la entrada de las empresas multinacionales en los territorios, el Estado debe propender por el cuidado de los derechos fundamentales de los pobladores, esa función tan trascendental se desdibuja porque el Estado termina garantizando los derechos de las multinacionales y abandonando su deber con los pobladores.

La incidencia de lo macro político es fundamental para comprender lo que sucede en La Guajira, ya que el poder político nacional y global se impone sobre el poder político local. Esto se evidencia con la facilidad con la que ingresó la multinacional Cerrejón, además de la seguridad que ofreció el Estado colombiano en materia de la celebración de contratos, el auxilio para la expropiación de pueblos, los beneficios en el otorgamiento de licencias ambientales y lo más importante cómo, a pesar del fallo de la Corte Constitucional para la reubicación de Tabaco, pasaron más de diez años sin que el consorcio multinacional hiciera efectiva esa orden. Lo anterior da cuenta del nivel de poder que tienen las empresas

multinacionales, que en muchas ocasiones poseen muchos más recursos económicos que el mismo Estado.

Un último factor que ha estado presente en la historia del país ha sido la corrupción. En Colombia se puede observar cómo alcaldes falsifican títulos y empresas multinacionales –Odebrecht– posicionan presidentes, financian campañas políticas, adquieren contratos irregulares y adquieren préstamos y pagos por parte del Estado de manera ilícita. La Guajira no ha sido ajena a este contexto, de hecho, se convierte en uno de los departamentos que mayor índice de corrupción presenta. De sus últimos gobernadores, todos han estado implicados en asuntos como robo del erario público, homicidio, intento de homicidio, cohecho, corrupción al sufragante, tráfico de influencias, además de la fabricación y porte de armas de uso privativo de las Fuerzas Militares. Todo esto termina afectando a los pobladores de La Guajira, quienes para el año 2016 padecieron la muerte de cien niños Wayúu a causa de la desnutrición.



## **Reconocimientos**

Este proyecto fue posible gracias al apoyo y asesoría recibido por parte del Grupo de Investigación Religión, Política y Sociedad (GIRPS) de la Universidad de San Buenaventura, Bogotá; al constante apoyo de los docentes Julián Barbosa y Fabio Lozano; a mi familia y colegas que siempre estuvieron guiándome a lo largo de la investigación.



## **Edwin Harvey Hernández Cuellar**

Polítólogo de la Universidad de San Buenaventura, sede Bogotá.

## **Referencias**

- A pesar de avances en proceso de paz, desplazamiento crece en Colombia. (2016, junio). *El Espectador*. Recuperado <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/pesar-de-avances-proceso-de-paz-desplazamiento-crece-co-articulo-636542>
- ABC Colombia. (2012). *Regalandolo todo: consecuencias de una política minera No sostenible en Colombia*. Recuperado de <https://redjusticiaambientalcolombia.files.wordpress.com/2018/01/informe-regalandolo-todo-mineria.pdf>

- ACNUR, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (1998). *Intensificación de la promoción y el fomento de los derechos humanos y las libertades fundamentales, en particular la cuestión del programa y los métodos de trabajo de la comisión. Derechos humanos, éxodos en masa y personas desplazadas.* Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0022>
- Acosta, A. (2017). *Minería sí, pero no así.* Recuperado de [http://www.amylkaracosta.net/prueba1/index.php?option=com\\_content&view=article&id=438:mineria-si-pero-no-asi&catid=92:recursos-naturales&Itemid=680](http://www.amylkaracosta.net/prueba1/index.php?option=com_content&view=article&id=438:mineria-si-pero-no-asi&catid=92:recursos-naturales&Itemid=680)
- Agencia Nacional de Minería. (s.f.). *Esquema general de regalías.* Recuperado de <https://www.anm.gov.co/?q=PreguntasFrecuentes>
- Cerrejón. (2008). *Carbones del Cerrejón y Responsabilidad Social: una revisión independiente de los impactos y del objetivo.* Recuperado de [https://www.cerrejon.com/wp-content/Informe-final-febrero-2008-min/INFORME\\_FINAL\\_PANEL\\_2008-min.pdf](https://www.cerrejon.com/wp-content/Informe-final-febrero-2008-min/INFORME_FINAL_PANEL_2008-min.pdf)
- Cerrejón. (2014). *Indicadores económicos.* Recuperado de <https://www.cerrejon.com/index.php/indicadores-economicos/>
- CINEP, Centro de Investigación y Educación Popular. (2016). *Minería, conflictos agrarios y ambientales en el sur de La Guajira.* Recuperado de [http://cinep.org.co/images/institucional/informes\\_especiales/Informe\\_Especial-Mineria\\_La\\_Guajira.pdf](http://cinep.org.co/images/institucional/informes_especiales/Informe_Especial-Mineria_La_Guajira.pdf)
- CNMH, Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia.* Recuperado de <http://www.centrodememoriahistorica.gov.co/descargas/informes2015/nacion-desplazada/una-nacion-desplazada.pdf>
- CODHES, Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (2015). *Desplazamiento crece a pesar de tregua unilateral y des-escalamiento del conflicto.* Bogotá D.C.: Red para la construcción de territorios Sumak Kawsay.
- Congreso de Colombia. (1936, diciembre 16). Ley sobre régimen de tierras. [Ley 200 de 1936]. DO: 23388. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=16049>
- Congreso de Colombia. (2011, junio 10). Ley sobre reparación de víctimas del conflicto. [Ley 1448 de 2011]. DO: 48096. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Normal.jsp?i=43043>
- Contraloría General de la República. (2013). *Minería en Colombia: institucionalidad y territorio, paradojas y conflictos.* Bogotá D.C.: Autor. Recuperado de [https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472327/02\\_CGR\\_mineria\\_II\\_2013-comp.pdf/bb44bf00-4d46-4cf4-92f9-3b546e358a7a?version=1.0](https://www.contraloria.gov.co/documents/20181/472327/02_CGR_mineria_II_2013-comp.pdf/bb44bf00-4d46-4cf4-92f9-3b546e358a7a?version=1.0)

- DANE, Departamento Administrativo Nacional de Estadística. (2013). *Pobreza monetaria por departamentos* [Comunicado de prensa]. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones\\_vida/pobreza/cp\\_pobreza\\_departamentos\\_2011.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/condiciones_vida/pobreza/cp_pobreza_departamentos_2011.pdf)
- Domínguez, J. (2013). Desplazamiento por proyectos de desarrollo: retos para Enrique Peña Nieto. *Metapolítica*, (82), 17-24. Recuperado de [https://www.academia.edu/4742098/Desplazamiento\\_por\\_Proyectos\\_de\\_Desarrollo\\_en\\_M%C3%A9xico\\_Retos\\_para\\_Enrique\\_Pe%C3%B1a\\_Nieto](https://www.academia.edu/4742098/Desplazamiento_por_Proyectos_de_Desarrollo_en_M%C3%A9xico_Retos_para_Enrique_Pe%C3%B1a_Nieto)
- Durante 2017 hubo 3500 desplazados el país: delegado de la ACNUR en Colombia. (2017, marzo). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/noticias/judicial/durante-2017-hubo-3500-desplazados-en-el-pais-delegado-de-la-acnur-en-colombia-articulo-683647>
- Escobar, A. (2014). *La Invención del Desarrollo*. Popayán: Universidad del Cauca.
- Gaviria, P. (2014). *Víctimas del conflicto en el país son más de 6,8 millones/Entrevista Y. Amat*. El Tiempo. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-15026796>
- González, L. (2010). Desalojos Forzados, Reasentamientos Involuntarios y Derechos de las comunidades. En L. González, Y. Orsini, C. González y S. Indermühle (comps.), *Minería y comunidades* (pp. 2-21). Bogotá: Indepaz.
- González, X. y Melo, D. (2015). Historizar el lugar para resistir el desplazamiento por minería de carbón: una aproximación teórica al caso de la comunidad de Boquerón en el Cesar. *Memoria y sociedad*, 19(39), 107-126. Recuperado de <http://revistas.javeriana.edu.co/index.php/memoysociedad/article/view/13405/10779>
- Iguarán, L. (2013). *Análisis de la influencia de los programas sociales implementados por el cerrejón en la noción de territorio del pueblo indígena wayüü, durante el período 2009-2011* (tesis de pregrado). Recuperado de <http://repository.urosario.edu.co/bitstream/handle/10336/4391/1124021175-2013.pdf?sequence=1>
- Lozano, F. (2008). Dominios territoriales, desarraigos e imaginarios religiosos en Colombia, una aproximación histórica. En A. Aurelio (Comp.), *América Latina y el Caribe territorios religiosos y desafíos para el diálogo* (pp. 293-317). Buenos Aires: CLACSO.
- Machado, H. (2014). La colonialidad del progresismo extractivista: el caso argentino. Radiografía ecobiopolítica de “la década ganada”. En M. Gandarillas (Ed.), *Nuevos contextos de dominación y resistencias* (pp. 67-102). Cochabamba: CEDIB
- Montero, J. y Mestra, L. (2006). Los Wayúu, la tierra y la política del Carbón en La Guajira. 1980-2000: Una visión desde la historia para reparar y no repetir. *Palabra*, (9), 145-162. Recuperado de <http://revistas.unicartagena.edu.co/index.php/palabra/article/view/202/163>

- Noguera, S. (2016, abril 2). Los daños colaterales del Cerrejón. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/nacional/los-danos-colaterales-del-cerrejon-articulo-625055>
- Observatorio de Desplazamiento Interno. (2010, diciembre). *Desplazamiento por desarrollo*. Recuperado de <http://idp-key-resources.org/documents/0000/do4426/000.pdf>
- Observatorio del Programa Presidencial de Derechos Humanos. (2008). *Diagnóstico de la situación del pueblo indígena Wayúu*. Recuperado de [http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico\\_WAY%C3%9AU.pdf](http://historico.derechoshumanos.gov.co/Observatorio/Documents/2010/DiagnosticoIndigenas/Diagnostico_WAY%C3%9AU.pdf)
- PBI, Peace Brigades International Colombia. (2011). *Colombia. Minería en Colombia: ¿A qué precio?* Recuperado de [http://www.peacebrigades.org/fileadmin/user\\_files/projects/colombia/files/colomPBIa/111122\\_boletin\\_final\\_web.pdf](http://www.peacebrigades.org/fileadmin/user_files/projects/colombia/files/colomPBIa/111122_boletin_final_web.pdf)
- Pizarro, N. (2007). *El desplazamiento humano en Colombia ¿aumenta o disminuye?* (Tesis de maestría). Disponible en [http://antiga.observatori.org/documents/Desplazamiento humano\\_en\\_Colombia.pdf](http://antiga.observatori.org/documents/Desplazamiento humano_en_Colombia.pdf)
- Producciones Londoño Televisión. (Productor). (2001). *Desalojo de la comunidad de Tabaco* [en línea]. Disponible en <https://www.youtube.com/watch?v=D6Rg26ht-BQ>
- Roa, T. (Coord.) (2014). *Extractivismo. Conflictos y resistencias*. Bogotá D.C.: Censat.
- Rodríguez, F. R. (2011). El Cerrejón: Carbon para las potencias y miseria para La Guajira. *Extractivismo en Colombia*. Recuperado de <http://extractivismoencolombia.org/el-cerrejon-carbon-para-las-potencias-y-miseria-y-pobreza-para-colombia-y-la-guajira/>
- Salgar, D. (2016, mayo 11). El proceso de paz no ha reducido significativamente el desplazamiento en Colombia. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/elmundo/el-proceso-de-paz-no-ha-reducido-significativamente-el-articulo-631756>
- Tierra Digna, Centro de Estudios para la Justicia Social. (2015). *El Carbón en Colombia ¿Quién gana, quién pierde?* Recuperado de <http://tierradigna.org/pdfs/informe-carbon.pdf>
- Unidad de Planeación Minero Energética. (s.f.). *Producción y exportaciones de carbón*. Recuperado de [http://www.upme.gov.co/generadorconsultas/Consulta\\_Series.aspx?idModulo=4&tipoSerie=121&grupo=369&Fechainicial=01/01/1984&Fechafinal=31/12/2016](http://www.upme.gov.co/generadorconsultas/Consulta_Series.aspx?idModulo=4&tipoSerie=121&grupo=369&Fechainicial=01/01/1984&Fechafinal=31/12/2016)
- UARIV, Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas. (2016). *Ánálisis de emergencia humanitaria en La Guajira*. Bogotá D.C.: Autor.
- Villalba, G. (2015). *Minería irresponsable en el Cerrejón y sus efectos sobre la comunidad Wayúu* (Tesis de pregrado). Recuperado de <http://unimilitar->

[dspace.metabiblioteca.org/bitstream/10654/13836/2/MINER%C3%8DA%20IRRESPONSABLE%20EN%20EL%20CERREJ%C3%93N%20Y%20EFFECTOS%20SOBRE%20LA%20NACI%C3%93N%20WAY%C3%9AU.pdf](https://dspace.metabiblioteca.org/bitstream/10654/13836/2/MINER%C3%8DA%20IRRESPONSABLE%20EN%20EL%20CERREJ%C3%93N%20Y%20EFFECTOS%20SOBRE%20LA%20NACI%C3%93N%20WAY%C3%9AU.pdf)

Wilches-Chaux, G. (2011). *La red Tabaco de desarrollo endógeno. Un proceso de crecimiento humano, unión comunitaria, construcción de alianzas y fortalecimiento territorial a partir del conflicto*. Bogotá D.C.: ARFO.



# Violencia contra periodistas y rendición social de cuentas: el caso mexicano

***Violence Against Journalists and Social Accountability:  
The Mexican Case***

**Sandra Hincapié**

Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, México

sandramiled@gmail.com

**Jairo López**

Universidad Autónoma de Zacatecas, Zacatecas, México

jairolopez32@gmail.com

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Fecha de recepción:** 17 de octubre de 2017 · **Fecha de aprobación:** 27 de marzo de 2018

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.70244>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Hincapié, S. y López, J. (2018). Violencia contra periodistas y rendición social de cuentas: el caso mexicano. *Ciencia Política*, 13(26), 127-152.

MLA: Hincapié, S. y López, J. "Violencia contra periodistas y rendición social de cuentas: el caso mexicano". *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 127-152.



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

### **Resumen**

En este artículo analizamos la relación entre la violencia ejercida contra periodistas en México y el contexto estructural del orden estatal que favorece esta violencia y la impunidad de los crímenes cometidos. Explicamos cómo en el ordenamiento estatal mexicano, más allá de las reformas institucionales que buscan favorecer procesos de democratización con mecanismos de rendición de cuentas, operan otro conjunto de mecanismos extralegales que funcionan como contención de las reformas y preservan las relaciones de poder basadas en la concentración, la opacidad, el acaparamiento de las oportunidades y la coerción de las libertades. En este contexto, el ejercicio del periodismo vigilante, como rendición social de cuentas de las acciones gubernamentales, se constituye en una práctica peligrosa en la medida que amenaza el orden establecido de facto, siendo objeto de persecución y violencia.

*Palabras claves: democratización; derechos humanos; México; periodismo; rendición de cuentas.*

### **Abstract**

This paper analyzes the relationship between the violence against journalists in Mexico and the structural context of the state order that allows this violence and the impunity of crimes. We explain how in the Mexican state system, beyond institutional reforms that aim to improve processes of democratization with mechanisms of accountability, another set of extralegal mechanisms operate, which function as containment of reforms and preserve power relations based on concentration, opacity, hoarding of opportunities and freedoms. In this context, the practice of vigilant journalism, as a social accountability of governmental actions, constitutes a dangerous practice insofar as it threatens the established de facto order, being the object of persecution and violence.

*Keywords: Democratization; Journalism; Mexico; Rights; Social Accountability.*

## 1. Introducción

El 5 de octubre de 2017 hombres armados sacaron de su casa en San Luis Potosí al periodista Edgar Daniel Esqueda, un día después fue encontrado muerto y con signos de tortura. El periodista había denunciado amenazas en su contra por parte de policías ministeriales debido a su labor periodística, hasta el momento no hay ningún detenido por los hechos (Sandoval, 2017). En total doce periodistas fueron asesinados en el año 2017. Durante el primer mes de 2018 fueron asesinados tres periodistas más, continuando con la trayectoria de violencia que sitúa a México como el más peligroso para el ejercicio de la profesión en el continente (CIDH, 2016; Freedom House, 2017). A lo anterior se suman las denuncias de espionaje gubernamental contra periodistas, activistas y defensores de derechos humanos realizadas por el periódico *The New York Times*, y que llevó al pronunciamiento de diversas instituciones y organismos internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) exigiendo al gobierno mexicano que lleve a cabo investigaciones eficaces al respecto.

Durante los últimos años se han realizado diversos informes que describen la violencia contra periodistas en México (Santorum, 2016). Sin embargo, hasta ahora no hay investigaciones académicas que puedan explicar el contexto estructural y el papel del Estado en la violencia ejercida contra periodistas y la impunidad de los crímenes. A través de este artículo estudiamos dicho vínculo y argumentamos que la violencia contra periodistas se inscribe en un contexto más amplio de relaciones en el orden estatal mexicano, que hacen de la rendición social de cuentas, desde el periodismo, un factor de riesgo y vulnerabilidad para aquellos que la llevan a cabo. En este sentido, la impunidad de los crímenes cometidos se convierte en una práctica establecida debido a los arreglos extralegales que sustentan los dominios de elites en los *ordenamientos mixtos*, donde se administra el uso de la violencia así como los recursos y las libertades en forma discrecional, haciendo superfluos los dispositivos institucionales reconocidos constitucionalmente.

La investigación siguió la estrategia metodológica de demostración paralela de la teoría (Skocpol y Somers, 1980, p. 4) por medio del análisis de caso y contexto (Tilly y Goodin, 2006), entendiendo que el análisis de caso: “aspira a una comprensión de una unidad compleja a través del descubrimiento de las relaciones entre sus partes constituyentes” (Della Porta, 2013, p. 218). Así, para poner a prueba el concepto de ordenamiento mixto en el análisis de la rendición social de cuentas desde el periodismo, sistematizamos información sobre la violencia contra los periodis-

tas en México, haciendo uso de un amplio conjunto de fuentes secundarias y estudios especializados para identificar actores claves, trayectorias y patrones de interacción.

El artículo está organizado de la siguiente manera: primero, presentamos la discusión teórica sobre la rendición social de cuentas en ordenamientos mixtos; segundo, explicamos el papel del Estado en la trayectoria reciente de constitución concentrada del sector de medios mexicano; tercero, caracterizamos la rendición social de cuentas desde el periodismo en el contexto de la expansión de organizaciones criminales en México, las tendencias en las dinámicas de la violencia contra periodistas y la respuesta estatal tanto a nivel nacional como a nivel regional; y por último, terminamos con unas conclusiones analíticas que sintetizan los principales hallazgos.

## 2. Rendición social de cuentas y ordenamientos mixtos

Las agendas de reforma institucional en las últimas décadas alrededor del mundo, especialmente en occidente, han promovido diversos mecanismos para la vigilancia del poder que permitan la rendición de cuentas y el pluralismo, como aspectos esenciales de construcción democrática. En este sentido, el Estado de Derecho y la rendición de cuentas –o *accountability*– buscan generar garantías de control sobre los potenciales abusos del poder o de sanción de los abusos cometidos (Isunza y Olvera, 2006; O'Donnell, 2000; Olvera y Isunza, 2004). En una famosa acepción de O'Donnell (2001), los mecanismos de rendición de cuentas buscan que nadie sea el *legibus solitus*, esto es, que nadie pueda actuar por encima de la ley, como garantía frente a las amenazas de corrupción, arbitrariedad y exceso en el ejercicio de funciones de gobierno.

Los mecanismos de *rendición de cuentas horizontal* ataún a la división de poderes en un Estado de Derecho (ejecutivo, legislativo, judicial) y a los órganos especiales de control (fiscalías, procuradurías, personerías) que idealmente poseen autonomía de los tres poderes clásicos. Por otro lado, la *rendición de cuentas vertical* hace referencia a los mecanismos de control que ejercen los gobernados sobre los gobernantes y que en las democracias representativas se limitan básicamente al voto (O'Donnell, 2001).

Además de estas formas de rendición de cuentas formalmente instituidas, a lo largo de la historia se han configurado un conjunto de “contrapoderes sociales informales” que han “organizado la desconfianza”, generando procesos cada vez más claros de control al poder estatal por

medio de la vigilancia, la denuncia, la evaluación y el impulso de sanciones judiciales (Rosanvallon, 2007). Estos procesos son definidos como *rendición social de cuentas*, una forma vertical no electoral de control político basada:

[...] en las acciones de un amplio espectro de asociaciones y movimientos ciudadanos, así como también en acciones mediáticas. Las iniciativas de estos actores tienen por objeto monitorear el comportamiento de los funcionarios públicos, exponer y denunciar actos ilegales de estos y activar la operación de agencias horizontales de control" (Peruzzotti y Smulovitz, 2002, p. 32).

Los sectores organizados de la sociedad civil y los medios de comunicación ocupan un lugar central en la *rendición social de cuentas*, su capacidad de acción está directamente relacionada con la posibilidad efectiva de ejercer control, logrando en muchas ocasiones activar los mecanismos de rendición de cuentas horizontales o ejercer una función de vigilancia y denuncia de los déficits institucionales (Isunza y Olvera, 2006; López e Hincapié, 2014; Peruzzotti, 2010). Los medios de comunicación son importantes en la *rendición social de cuentas*, ya que la investigación periodística puede exponer irregularidades, hechos de arbitrariedad o corrupción, brindando información necesaria tanto para impulsar movilizaciones y demandas ciudadanas como promover investigaciones y sanciones institucionales (Peruzzotti y Smulovitz, 2002). Cuando los medios informan e investigan sobre problemas puntuales tienen la capacidad de producir cambios sobre la percepción social y posicionar debates en agendas más generales y públicas. En este sentido, la calidad de la información brindada por los medios de comunicación ofrece herramientas para que los ciudadanos inicien procesos de rendición de cuentas (Thompson, 2001, 2002).<sup>1</sup>

Como bien lo ha señalado Camps (1996), en la medida que la información, como reflejo de la realidad, es un mito, dar a conocer ciertos hechos implica "dar forma a eso que ocurre" y puede llegar a confrontar visiones establecidas por las autoridades o las "expectativas colectivas en unas creencias socialmente inculcadas" (Bourdieu, 2002, p. 173). En ese sentido, los procesos de democratización de las sociedades requieren de

---

<sup>1</sup> Las investigaciones clásicas sobre la rendición social de cuentas abordan los casos de corrupción expuestos por periodistas sobre jefes de gobierno en curso como Alberto Fujimori en Perú y Collor de Mello en Brasil.

manera fundamental el compromiso de los medios de comunicación en general y de los periodistas en particular, para posicionarse de manera vigilante frente al poder instituido, vigilando su ejercicio y haciéndolo cada vez más visible.

Aunque teóricamente las reformas institucionales impulsadas en las últimas décadas en América Latina promovieron mecanismos de rendición de cuentas tanto *horizontales* como *verticales y sociales*, lo cierto es que, en los hechos, operan otro tipo de mecanismos extralegales asociados con prácticas de órdenes estatales cerrados.<sup>2</sup> Estos mecanismos extralegales operan como contención y resistencias al cambio institucional formal de los diseños constitucionales promovidos en los procesos de democratización (North, Wallis y Weingast, 2010).

Lo anterior es aún más dramático en sociedades que han sido definidas como *ordenamientos mixtos*, donde los diseños institucionales, pensados para ordenar sociedades democráticas, se implementan en naciones con amplios territorios locales y regionales, donde las formas de ordenamiento son compartidas con organizaciones violentas. Dichas organizaciones actúan en complicidad con agentes estatales, transformando los arreglos sociales institucionalizados normativamente con el fin de preservar antiguos privilegios y mantener la apropiación privada de recursos (Hincapié, 2014, 2015b, 2017). Los *ordenamientos mixtos* no logran cambiar los marcos normativos a nivel central, pero sí las formas de proyección de la capacidad estatal en amplios territorios e incluso en sectores fundamentales de la sociedad. Lo anterior se convierte en una opción estratégica a seguir por parte de diversos actores sociales, económicos y políticos, para establecer sus propias reglas de distribución y apropiación de bienes y/o libertades (Hincapié, 2015a, 2017).

En los contextos de *ordenamientos mixtos* los diseños institucionales establecen los mecanismos de *accountability horizontal* y *vertical*, así como las libertades necesarias para la *rendición social de cuentas*. Sin embargo, en la práctica los procesos se siguen rigiendo sobre principios personalistas para preservar los antiguos dominios de las élites establecidas, administrando el uso de la violencia en forma discrecional, controlando y restringiendo los accesos a recursos y libertades. En este escenario, la rendición social de cuentas se constituye en una práctica pe-

---

2 Esto implica una visión *relacional* del Estado que se diferencia de las visiones que lo consideran una organización autónoma o actor único. Para una discusión teórica extensa sobre el Estado y el orden estatal (Hincapié, 2014).

ligrosa porque subvierte y pone en riesgo el orden establecido *de facto*, al hacer visibles los lazos criminales que sustentan de manera extralegal los fundamentos prácticos que permiten el mantenimiento de privilegios, como botín de camarillas que hacen uso discrecional de los recursos públicos y los bienes comunes para beneficio privado.

### **3. Trayectoria de la rendición social de cuentas en el periodismo mexicano**

Amplios y profundos trabajos de investigación han documentado cómo, a lo largo del siglo XX, el Estado mexicano estructuró un ordenamiento altamente concentrado y estable sustentado en la centralización vertical de todas las capacidades y recursos estatales, administradas a través del Partido Revolucionario Institucional (PRI). La alta concentración de recursos de poder en el partido hegemónico se basó en un amplio pacto corporativo y en la legitimidad popular, reforzada a través del ejercicio de actos instituyentes con gran efecto simbólico que dieron identidad al orden postrevolucionario. Gracias a su funcionalidad como mito “La Revolución” fue incorporada y profundamente asociada a la comunidad política mexicana. El PRI como partido de la revolución logró configurarse como la expresión institucionalizada de dicho orden (Meyer, 1995; Reséndiz, 2005).

La rígida centralización y verticalidad del partido hegemónico configuró un ordenamiento estatal cerrado, donde el PRI era la vía de acceso a los más diversos recursos y posiciones dentro y fuera de las organizaciones estatales, en ese sentido, era la red que garantizaba la distribución de privilegios y garantías. Esta estructura centralizada, concentrada y vertical del ejercicio del poder se extendió a los más amplios sectores, promoviendo no solo monopolios públicos, sino también monopolios privados protegidos por el orden priista. La estabilidad de las élites posicionadas en el PRI –configurada en buena medida gracias al *pacto* y la *cooptación*–, permitió dar salida a las exigencias de diversos intereses, fortaleció el presidencialismo y asoció la efectividad – posible gracias a la capacidad de tomar decisiones de manera unilateral subordinando los demás poderes – con el perfeccionamiento del orden estatal (Hincapié, 2013, 2015b).

En ese contexto, se constituyeron los monopolios privados de telecomunicaciones durante el siglo pasado. Un importante cuerpo de literatura especializada ha debatido y demostrado ampliamente las condiciones que posibilitaron la configuración del sistema de medios de comunicación en México como un sistema altamente concentrado gracias a

la acción estatal (Esteinou, Alva y Solís, 2009; Márquez, 2014; Rodríguez, 2007; Sánchez, 2005; Trejo, 1995, 2004).

Desde el surgimiento de la radio en 1921, el Estado fue decisivo en la historia de la construcción contemporánea del sistema de medios y la formación de monopolios, otorgando concesiones y favoreciendo de diversas maneras los capitales privados. En 1930 se otorgó importantes concesiones para el manejo de la radio en el país a XEW de Emilio Azcárraga Vidaurreta. Más adelante, se otorgaron las concesiones para televisión: en 1949 la licencia del Canal 4 a la empresa Televisión de México S.A. de Rómulo O'Farril, en 1950 el Canal 5 a la XHGC de Guillermo González Camarena y ese mismo año el Canal 2 a Azcárraga Vidaurreta y su empresa XEW TV. Las tres fueron fusionadas cuatro años después en Telesistema Mexicano S. A., como empresa monopólica de la televisión mexicana (Hernández, 1996; Vidal, 2015). Una nueva concesión para televisión empezó sus operaciones en 1969 a cargo de Televisión Independiente de México, pero rápidamente fue fusionada con Telesistema Mexicano dando surgimiento a Televisión Vía Satélite S.A. (Televisa) en 1973, que terminó por constituirse en el monopolio productor y distribuidor de contenidos más importante en habla hispana (Sánchez, 2005; Trejo, 1985).

En el caso de la prensa escrita se marca la misma trayectoria de formación monopólica sustentada en la protección estatal. La concentración de periódicos en la familia García Valseca se constituyó en la Organización Editorial Mexicana, dueña de la más amplia red de periódicos regionales llamados en su gran mayoría *El Sol*, la cual se ha mantenido hasta hoy como la empresa dominante en el sector. Es importante subrayar que la importancia de la prensa escrita es relativa, en la medida que la televisión sigue siendo la principal fuente de información para la mayoría de la población mexicana (Gómez, Sosa-Plata, Téllez, y Bravo, 2011). Paradójicamente, la pauta publicitaria en periódicos de baja circulación en la capital del país es costosa, pagada en su gran mayoría con recursos gubernamentales, debido a las prácticas establecidas de comunicación entre las élites a través de sus tribunas de opinión (Huerta y Gómez, 2013; Márquez, 2014).

A medida que entraron en decadencia los mecanismos de ordenamiento corporativo/clientelar que había articulado el PRI durante el siglo XX, la alternancia política llegó como conquista de fuertes y sostenidas presiones, planteadas tanto interna como externamente en búsqueda de mayores formas de acceso y transparencia en el ejercicio del poder. Asimismo, en un ambiente de crisis económica e ilegitimidad política extendida, viejos agentes insertados en las lógicas del ordenamiento es-

tatal ya no estuvieron dispuestos a conformarse con ganancias marginales o seguir los viejos mecanismos de intermediación que les ofrecía la organización partidaria hegemónica; y se sumaron a las diversas redes de presión, que exigían cambios inmediatos imposibles de evadir. En el centro de las demandas se reclamaba la práctica y garantía del pluralismo en el orden estatal como eje articulador de nuevas relaciones sociales, que hiciera posible el ejercicio libre de los derechos civiles y políticos, y las elecciones transparentes y competitivas, con posibilidad de libertad de expresión e inclusión de los intereses más diversos de grupos y sectores sociales, así como la instauración de una democracia participativa y descentralizada (Bizberg, 2003; Olvera, 2008, 2011).

Ante las movilizaciones sociales de diversos sectores, el PRI, con su solidez corporativa y clientelar en decadencia, promovió reformas políticas y económicas que permitieron el reacomodamiento de las élites y la distribución de privilegios concentrados anteriormente en el partido hegemónico, ahora con grandes partidos estructurados verticalmente, conteniendo la entrada de agentes subalternos a las dinámicas electorales de manera autónoma (Aziz, 2003; Becerra, Salazar y Woldenberg, 2000; Merino, 2003). De otra parte, se profundizó la transferencia de recursos económicos estatales a manos privadas, favoreciendo su concentración en condiciones privilegiadas y desreguladas, cambiando de manera drástica la trayectoria intervencionista del Estado (Alba, 2005; Clavijo y Valdivieso, 2000).

A pesar de los cambios políticos y las nuevas oportunidades de diversificación tecnológica, se mantuvo la configuración del sistema de medios construido durante el siglo XX que concentraba “muchos medios en pocas manos” (Trejo, 2010). Lo que en teoría sería una oportunidad para la entrada y apertura a nuevos actores, en los hechos se mantuvo limitado debido a las escasas posibilidades de pluralismo, necesarias para la configuración de órdenes más abiertos y la construcción de sociedades democráticas. En ese sentido, Huerta y Gómez (2013) han sido enfáticos en señalar que el resultado de este proceso: “[...] en general, ha sido un sistema de medios públicos marginal, intelectualizado o elitista y un poderoso sistema privado de medios que soslaya las premisas de la gestión del Estado y el interés público” (Huerta y Gómez, 2013, p. 114).

El sistema de medios dominado por monopolios privados y favorecido por las políticas de privatización y desregulación estatal, limita de manera evidente las posibilidades de *rendición social de cuentas* y el ejercicio del pluralismo en la esfera pública. La convergencia de intereses entre élites políticas y económicas del sistema de medios permitió el

ensanchamiento de los monopolios con los nuevos canales y tecnologías disponibles. Estas tendencias de estabilidad en la concentración se han mantenido en el siglo XXI. Los datos de estudios comparados sobre concentración de medios en democracias, establecen que, en México, la concentración de las industrias de distribución de contenidos, de comunicación y de servicios de telecomunicaciones está muy por encima de los países desarrollados (Huerta y Gómez, 2013).

Además de la configuración histórica del sistema de medios en su relación con las disposiciones estatales, para explicar las prácticas de acoplamiento de intereses es fundamental considerar el financiamiento que pasa de las arcas públicas a los grandes medios por concepto de publicidad. De acuerdo con el último informe de Fundar (2017), el Gobierno Federal entre 2012 y 2016 ha gastado en publicidad oficial 36.261 millones de pesos, 71 % más del presupuesto aprobado por el Congreso, siendo Televisa y Tv Azteca las empresas más beneficiadas. Los colosales gastos en publicidad administrados de manera discrecional en todas las escalas de gobierno, dificultan las posibilidades de independencia de los medios de comunicación y del ejercicio periodístico. En ese sentido, la trayectoria de las empresas mediáticas como poderes concentrados y los enormes intereses en juego, han generado un entorno donde el periodismo y la prensa –por lo menos aquella que cuenta con mayores recursos–, no son proclives a detonar procesos de *rendición social de cuentas* y por el contrario son fundamentales en los procesos de legitimación del orden social.

#### **4. Democratización y resistencia criminal: violencia contra periodistas como síntoma**

Las reformas políticas de las últimas décadas en México, aunque transformaron los mecanismos de articulación a nivel central en la distribución de recursos entre élites, permitieron la continuidad en las prácticas que sustentaban el orden del antiguo régimen (Olvera, 2011). En un proceso de militarización creciente, cientos de agentes estatales entrenados en campamentos militares dentro y fuera del país pasaron a engrosar las filas de organizaciones criminales. Estas se extendieron y diversificaron sus actividades a lo largo y ancho del país, facilitando el desarrollo de ciertas actividades económicas (legales e ilegales) ajustadas a las nuevas dinámicas globales y reprimiendo las acciones colectivas disruptivas de comunidades locales (Astorga, 2007; Benítez, 2005; Hincapié, 2013, 2015a, 2015b; Piñeyro, 2003, 2010).

Durante los últimos diez años las organizaciones criminales se han transformado de manera radical mediante procesos de fragmentación, competitividad, expansión y diversificación de actividades, esto las ha llevado a tener un mayor control territorial, incrementando los niveles de violencia y degradando la seguridad pública (Beittel, 2011; Grayson y Logan, 2012; Guerrero, 2011; Schelder, 2015).

La respuesta de los grandes medios a este contexto, ejemplificado de manera paradigmática en el *Acuerdo para la Cobertura Informativa de la Violencia* firmado en 2011, es clave para entender la vulnerabilidad en la que se encuentran los que deciden hacer periodismo independiente en México. En medio del incremento exponencial en las tasas de homicidios y el cuestionamiento, cada vez más extendido, a la política estatal de “guerra contra las drogas” llevada a cabo durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012), los grandes grupos monopólicos del sistema de medios en el país (Grupo Televisa y Grupo Salinas) firmaron el *Acuerdo cumpilar* (AA.VV., 2011) sobre cómo generar información y cubrir un escenario de conflicto armado, respondiendo a la necesidad del Gobierno Federal de defender su política de seguridad y tratar de incidir en un cambio de percepción sobre la misma (Aristegui, 2011; Martínez, 2011).<sup>3</sup>

Sin duda, el acuerdo entre los grandes medios monopólicos tuvo implicaciones profundas en la formación de opinión pública en la medida que, según los propios datos generados por el Observatorio creado para monitorear su cumplimiento, entre 2012 y 2013 se redujo en un 50 % el cubrimiento sobre los hechos de violencia desatados en todo el país (Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia, 2013). Considerando la gran capacidad de estos medios para construir el clima de opinión, los portavoces de la versión oficial consideraron indeseable cubrir la crisis de derechos humanos. La política editorial fue profundizada durante el sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018), en un país donde buena parte de la población, especialmente rural, tiene

---

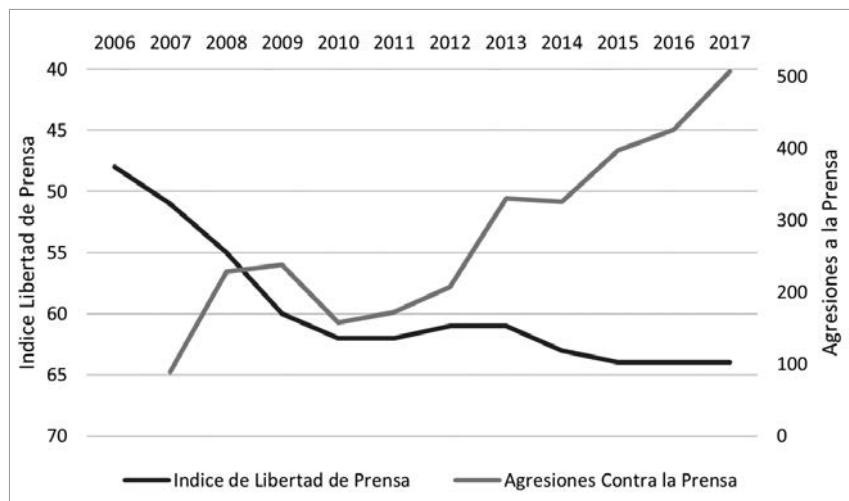
3 Algunos de los objetivos fundamentales del Acuerdo fueron: “Proponer criterios editoriales comunes para que la cobertura informativa de la violencia que genera la delincuencia organizada con el propósito de propagar el terror entre la población no sirva para esos fines”. Del mismo modo: “Establecer mecanismos que impidan que los medios se conviertan en instrumentos involuntarios de la propaganda del crimen organizado”. Un aspecto importante a destacar es: “No interferir en el combate a la delincuencia” (AA.VV., 2011).

como único medio de información la programación de las televisoras de los grandes monopolios.

A pesar de la alta concentración en el sistema de medios y las escasas posibilidades de construir *rendición social de cuentas* en este sector, en el plano nacional, además de clásicos medios impresos alternativos como la *Revista Proceso*, se crearon medios de comunicación digitales como *Animal Político* y *SinEmbargo*, entre otros, que han realizado investigaciones profesionales y sistemáticas sobre casos de corrupción e impunidad. Aunque con menos recursos, algunos medios regionales han realizado documentaciones y reportajes sobre las relaciones entre el crimen organizado y los poderes políticos locales y estatales, rastreando y haciendo visibles casos de corrupción pública en los que se ven involucrados diversos actores poderosos.

La dificultad esencial de los medios alternativos para ejercer una *rendición social de cuentas* desde el periodismo, está relacionada con la capacidad de violencia por parte de organizaciones armadas. Según el índice de libertad de prensa elaborado cada año por Freedom House (2017), en México no existen las condiciones suficientes para el ejercicio de la libertad de prensa, lo que posiciona al país en el grupo de Prensa No Libre junto con Honduras, Ecuador, Venezuela y Cuba.

**Gráfico 1.** Índice de libertad de prensa y agresiones a la prensa en México, 2006-2017



Nota. Elaboración propia con datos de Freedom House (2017) y Article 19 (2016).

Al cruzar los datos de Freedom House (2017) y Article 19 (2016) sobre agresiones a periodistas, podemos observar una relación entre el aumento sostenido de los actos violentos desde la década pasada y la reducción de las condiciones para la libertad de prensa. En el Gráfico 1, observamos que en el año 2007 se registraban poco menos de cien agresiones contra la prensa en todo el territorio nacional. Para el año 2009, año a partir del cual México se ubicó en el grupo de países con “prensa no libre”, este indicador se había duplicado con 230 agresiones, con un crecimiento sostenido que en el año 2017 superó las quinientas agresiones en todo el país.

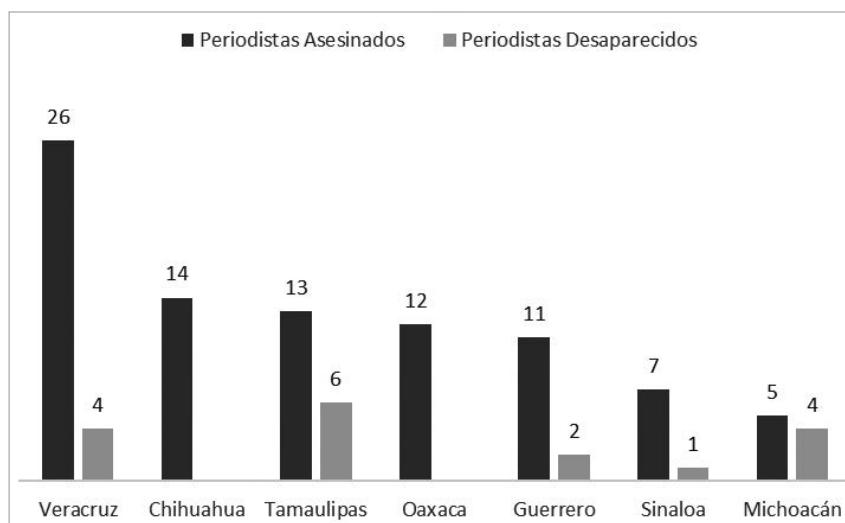
Las cifras muestran con claridad una tendencia constante en las agresiones contra periodistas en el país. Estas agresiones, que aumentaron en un 478 % en nueve años, se refieren a amenazas, ataques a medios, ataques físicos, asesinatos, hostigamiento, intervención de comunicaciones, privación de libertad de periodistas, violencia institucional, desaparición y desplazamiento forzado (CIDH, 2017).

#### **4.1. La violencia regional de los ordenamientos mixtos: periodismo bajo fuego**

En los escenarios locales y regionales de los ordenamientos mixtos es donde más claramente pueden explicarse los procesos interdependientes de los diversos agentes legales e ilegales, políticos, económicos y militares. Lo anterior se debe a que las sociedades regionales son menos complejas, las élites acaparadoras de recursos son más visibles y tienen mayores relaciones cara a cara.

Estos mismos contextos de relaciones más cercanas y próximas exponen a un mayor nivel de violencia a quienes se atreven, de manera valiente, a ejercer la *rendición social de cuentas* y mostrar a través de sus investigaciones, las relaciones de connivencia y complicidad entre las autoridades estatales, los intereses corporativos y las organizaciones armadas ilegales (Olvera y Del Palacio, 2018). En el Gráfico 2 observamos las tendencias regionales de la violencia, la mayoría de los asesinatos y desapariciones a periodistas entre el año 2000 y 2016 se presentaron en los estados de: Veracruz, Chihuahua, Tamaulipas, Oaxaca, Guerrero, Sinaloa y Michoacán, que concentran el 76 % de los casos de homicidios y el 74 % de los casos de desaparición forzada del país. Estos estados se caracterizan por una alta dinámica de conflicto y violencia en contra de la prensa, donde las organizaciones criminales tienen una presencia clara como ordenadores de las dinámicas político-sociales (Del Palacio, 2015a, 2015b, 2018).

**Gráfico 2.** Estados con mayor número de periodistas asesinados en México 2000-2017



Nota. Elaboración propia con datos de la CNDH (2016) y Article 19 (2016).

Los ataques a periodistas envían un mensaje contundente sobre el ejercicio de *rendición social de cuentas* en el periodismo, esto no ha impedido que, sobreponiéndose al miedo, periodistas independientes hagan visible los vínculos de gobiernos estatales abiertamente coludidos con el crimen organizado. Por ejemplo, gracias a las investigaciones publicadas por *Animal Político* fue posible hacer de conocimiento de la opinión pública nacional e internacional las alianzas de corrupción criminal durante la gestión de Javier Duarte como gobernador del Estado de Veracruz (Ángel y Arteaga, 2016). Aunque el trabajo periodístico permitió probar los actos y las redes de corrupción del equipo de gobierno del estado de Veracruz además de su divulgación nacional e internacional, el PRI nombró como líder del partido en el estado de Morelos a uno de los exfuncionarios investigados por su responsabilidad en los desvíos de recursos públicos, lo que demuestra, una vez más, que este tipo de prácticas lejos de ser una excepción se constituyen en características definitorias del ordenamiento estatal (Ángel y Arteaga, 2017).

En estas condiciones de inseguridad para el ejercicio periodístico y con la impunidad como práctica establecida, medios locales se han visto limitados a la autocensura, en la medida que dichas investigaciones pueden afectar poderosos intereses y promover fatales retaliaciones. La Relatoría Especial para la Libertad de Expresión de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en su informe *Zonas*

*Silenciadas: Regiones de Alta Peligrosidad para Ejercer la Libertad de Expresión* (2017), presentó al estado de Tamaulipas como un caso paradigmático de “zona de silencio”. Aquí se impuso la autocensura como estrategia de supervivencia, no solo frente a los ataques de las organizaciones criminales, sino también frente a su exigencia de imponer determinadas notas periodísticas, llegando incluso a irrumpir en las redacciones para tal efecto (CIDH, 2017).

Durante el 2017 fueron asesinados once periodistas que pertenecían a medios regionales,<sup>4</sup> superando la cifra de asesinatos del 2016. De estos asesinatos tuvieron especial difusión en medios internacionales el asesinato de la periodista y reportera Miroslava Breach (23 de marzo en Chihuahua) y la ejecución del periodista y cronista Javier Valdez (15 de mayo en Sinaloa). Ambos habían recibido reconocimientos internacionales por sus investigaciones sobre las acciones del crimen organizado, el narcotráfico y la relación de estos con actores gubernamentales locales y estatales (Díaz, 2017; “La periodista Miroslava”, 2017; Paullier, 2017).

En general, podemos afirmar que la realidad del periodismo regional, donde algunos pocos persisten en liderar investigaciones para la *rendición social de cuentas*, estos se han visto expuestos a todo tipo de ataques, amenazas y riesgos inminentes por el ejercicio responsable y comprometido de la profesión periodística.

## 5. Garantías para la opacidad e impunidad

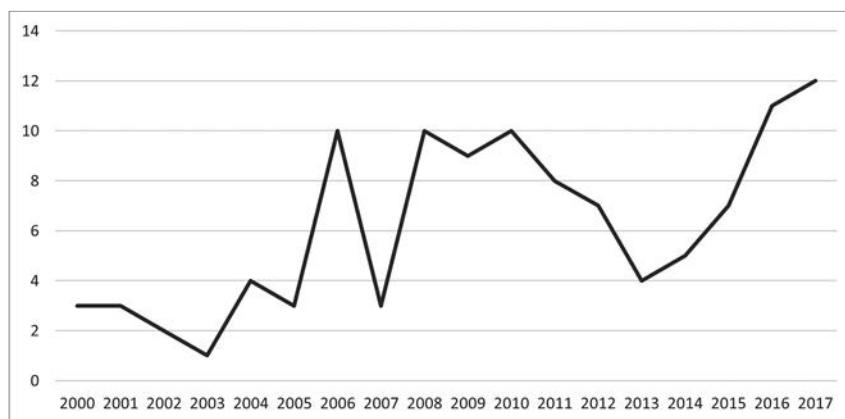
En 2010, Relatores Especiales para la Libertad de Prensa de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos realizaron una visita *in loco* a México. A partir de las recomendaciones planteadas en su informe, el gobierno mexicano decidió adoptar un mecanismo especializado para la protección de periodistas en riesgo. Se creó un Comité Consultivo encargado de recibir solicitudes de protección, definir y dar seguimiento a medidas de prevención y protección para periodistas, así como facilitar

---

4 Los periodistas asesinados fueron: Cecilio Pineda (2 de marzo, Guerrero), Ricardo Monlui (19 de marzo, Veracruz), Miroslava Breach (23 de marzo, Chihuahua), Máximo Rodríguez (15 de abril, Baja California Sur), Javier Valdés (15 de mayo, Sinaloa), Jonathan Rodríguez Córdova (15 de mayo, Jalisco), Salvador Adame (14 de junio, Michoacán), Edwin Rivera Paz (9 de julio, Veracruz), Luciano Rivera (31 de julio, Baja California), Cándido Ríos (22 de agosto, Veracruz) y Daniel Esqueda (6 de octubre, San Luis Potosí).

la implementación de dichas medidas a nivel federal y local. A pesar de ello, como una muestra de la poca capacidad de los diseños institucionales para cambiar las prácticas en los ordenamientos mixtos, el mecanismo no tuvo ningún impacto favorable de protección a periodistas, y por el contrario los índices de letalidad fueron en aumento como se ve claramente en el Gráfico 3. Para Estévez (2015), el mecanismo de protección adoptado se ha convertido en un “dispositivo de control necropolítico gubernamental” en la medida que, en lugar de aumentar la protección de las víctimas, se ha generado todo un entramado burocrático que alarga los tiempos de las denuncias y hace más torpes las investigaciones.

**Gráfico 3.** Periodistas asesinados en México, 2000-2017



Nota. Elaboración propia con datos de Article 19 (2016).

Las organizaciones estatales han sido incapaces de prevenir los ataques a los periodistas e inoperantes para la investigación de los casos, con índices de impunidad del 90 % tal y como ha sido establecido por la propia CNDH (2016) en su recomendación general número veinticuatro:

Los casos de agresiones a periodistas no investigados ni sancionados evidencian la falta de condiciones que las autoridades de los tres órdenes de gobierno están obligadas a generar para que haya libre expresión e investigación periodística sin consecuencias, pero también evidencian cómo se ha arraigado la impunidad. (CNDH, 2016, p. 54)<sup>5</sup>

5 De acuerdo con cifras de la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos cometidos contra la Libertad de Expresión y los datos de Article 19, la impunidad de agresiones contra la prensa en México es del 99.75 % (Article 19, 2016).

En el trabajo de investigación *Violencia y periodismo regional en México* se presenta evidencia sobre el aumento de este tipo de violencia, señalando como característica especial la incapacidad de las fiscalías regionales encargadas de llevar a cabo las investigaciones a nivel estatal. Estas fiscalías cuentan con escaso presupuesto, poca capacitación y poca voluntad para llevar a cabo las averiguaciones (Del Palacio, 2015a). Lo anterior explica cómo, a pesar de las investigaciones periodísticas que han documentado casos de corrupción criminal a gran escala en gobiernos estatales de Coahuila, Sinaloa, Chihuahua, entre otros, no se castiga a los responsables ni se avanza en las investigaciones judiciales.

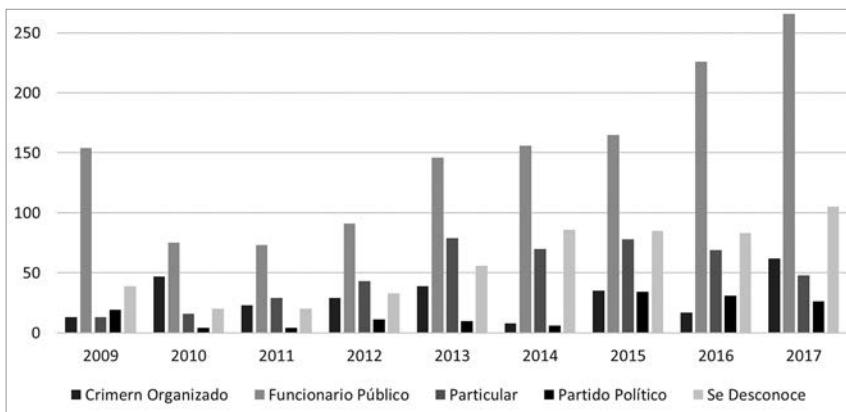
A la falta de acción de los agentes estatales para prevenir y perseguir los crímenes cometidos a los periodistas, se suma la persecución que las autoridades llevan a cabo en contra de periodistas dispuestos a ejercer una *rendición social de cuentas* a través de su trabajo. Los casos de espionaje documentados en la investigación *Reckless Exploit: Mexican Journalist, Lawyer, and a Child Targeted with NSO Spyware*, que llegaron al dominio público gracias a la publicación de un reportaje en *The New York Times* en junio de 2017, dejaron al descubierto el hostigamiento a reconocidos periodistas por medio de mensajes. Cabe recordar que el programa de espionaje “Pegasus” fue vendido de manera exclusiva a gobiernos para el combate al crimen organizado (Ahmed y Perlroth, 2017; Marczak, Scott, Abdulrazzak, Nishihata, y Deibert, 2017).

Como si fuera poco, en más de la mitad de los estados del país se sanciona, hasta con ocho años de prisión, aquellos actos o conductas tendientes a obtener información sobre las actividades de las instituciones de seguridad pública y de justicia, lo que se constituye en un impedimento y una obstrucción práctica para cualquier proceso de investigación periodística. Gracias a la acción de inconstitucionalidad 9/2014, promovida por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), en julio de 2015 la Suprema Corte de Justicia de la Nación declaró inconstitucional el artículo 133 del Código Penal del estado de Michoacán, que tipificaba el delito de “halconeo” en cuanto contravenía el derecho a la información y a la libertad de expresión, entre otras (Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, Tribunal Pleno, Acción de Inconstitucionalidad 9/2014, 2015).

A pesar de este antecedente y aun cuando la misma CNDH ha interpuesto diversas acciones de inconstitucionalidad que se encuentran en trámite, este tipo penal sigue rigiendo en Chihuahua, Coahuila, Sinaloa, Nuevo León, Durango, Zacatecas, Nayarit, Tamaulipas, San Luis Potosí,

Jalisco, Colima, Hidalgo, Estado de México, Puebla, Veracruz, Tabasco, Chiapas, Quintana Roo y Yucatán.

**Gráfico 4.** Presuntos responsables de las agresiones a periodistas en México 2010-2017



Nota. Elaboración propia con datos de Article 19 (2016).

Tanto el espionaje como la penalización en la búsqueda de información son consistentes con los datos recabados por la organización de derechos humanos Article 19 (2016), en la vinculación de funcionarios públicos con presuntas responsabilidades en las agresiones a periodistas. Como vemos en el Gráfico 4, en las denuncias presentadas las autoridades estatales han sido señaladas en mayor porcentaje como los presuntos responsables de los ataques, involucrando a funcionarios públicos de todos los niveles de gobierno: federal, estatal y local. En buena medida esto explica por qué periodistas como Gibler (2017) no exageran al afirmar que en México es mucho más fácil cometer un asesinato que investigarlo.

## Conclusiones

A través de este artículo hemos analizado la *rendición social de cuentas* desde el periodismo en el ordenamiento estatal mexicano. Hemos demostrado cómo más allá de las reformas institucionales, que buscan favorecer procesos de democratización con mecanismos de rendición de cuentas horizontales, verticales y sociales, operan otro conjunto de

mecanismos extralegales que funcionan como contención de las reformas y preservan las relaciones de poder basadas en la concentración, la opacidad y el acaparamiento de las oportunidades y libertades. En este contexto el ejercicio del periodismo vigilante como *rendición social de cuentas* de las acciones gubernamentales se constituye en una práctica peligrosa, ya que amenaza el orden establecido de facto, siendo objeto de persecución y violencia.

El papel del Estado en la constitución del sistema de medios durante el siglo XX favoreció la concentración intensiva y monopólica de los medios de comunicación, creando las condiciones para la formación de una pequeña élite dueña de los medios y estrechamente vinculada a las dinámicas políticas. Con una estructura monopólica y altamente concentrada, similar a la organización política hegemónica, el sistema de medios de comunicación se convirtió en eje fundamental de defensa y tribuna de los fundamentos del orden estatal. En ese sentido, podemos advertir un *patrón de interacción de legitimación*, sustentada por la trayectoria de reforzamiento de las élites de poder y donde el ejercicio periodístico es poco proclive a la *rendición social de cuentas*.

Por otro lado, en medio de la violencia creciente contra periodistas, considerando los pocos incentivos para la *rendición social de cuentas* y los altos costos que conlleva, algunos medios regionales han optado por la *autocensura* como mecanismos de supervivencia frente a la amenaza constante y directa de la que son objeto.

Los poderosos intereses que acaparan las oportunidades y libertades para el beneficio privado defienden con fiereza la opacidad del poder, es por ello que, frente al ejercicio periodístico, quieren imponer sus términos sobre lo que es permitido publicar e informar a la ciudadanía. Quienes han asumido la exigencia de la *rendición social de cuentas* en el ejercicio periodístico se enfrentan a la *persecución*. Sin embargo, este periodismo comprometido todavía marginal, pero cada vez más necesario y vital, ha ganado presencia en la construcción del debate público exhibiendo la opacidad, corrupción e impunidad extendidas que sostienen a los poderes instituidos. A través del trabajo del periodismo independiente se han logrado generar solidaridades de diversos organismos e instituciones, tanto a nivel nacional como internacional, que defienden al pluralismo como el pilar fundamental de una construcción democrática y la posibilidad de una rendición social de cuentas.



## Reconocimientos

Este artículo se inscribe en el marco de la investigación *Conflictos por derechos: acción colectiva y democratización en América Latina* de la Unidad Académica de Ciencia Política de la Universidad de Zacatecas, México.



## Sandra Hincapié

Doctora en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política de Flacso, sede México. Doctora en Estudios Políticos de la Universidad Externado de Colombia. Pertenece al sistema nacional de investigadores del Conacyt. Profesora e investigadora de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México.



## Jairo Antonio López

Doctor en Investigación en Ciencias Sociales con mención en Ciencia Política de Flacso, sede México. Pertenece al sistema nacional de investigadores del Conacyt. Profesor e investigador de la Universidad Autónoma de Zacatecas, México.

## Referencias

- AA.VV. (2011). *Acuerdo para la cobertura informativa de la violencia*. Recuperado de [http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/media\\_standards/Art%202019%20memorandum%20on%20the%20mexican%20draft%20federal%20act%20Acuerdo\\_Medios\\_23\\_marzo\\_2011.pdf](http://www.unesco.org/new/fileadmin/MULTIMEDIA/HQ/CI/CI/pdf/media_standards/Art%202019%20memorandum%20on%20the%20mexican%20draft%20federal%20act%20Acuerdo_Medios_23_marzo_2011.pdf)
- Ahmed, A. y Perlroth, N. (2017, junio 19). Somos los nuevos enemigos del Estado: el espionaje a activistas y periodistas en México. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/06/19/mexico-pegasus-nso-group-espionaje/?ref=nyt-es-LA>
- Alba, C. (2005). Las relaciones entre los empresarios y el Estado. En I. Bizberg y L. Meyer (Coord.), *Una historia contemporánea de México: los actores* (pp. 157-200). Ciudad de México: Océano.
- Ángel, A. y Arteaga, V. (2016, mayo 24). Las empresas fantasma de Veracruz. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2016/05/desaparece-el-gobierno-de-veracruz-645-millones-de-pesos-entrega-el-dinero-a-empresas-fantasma/>

- Ángel, A. y Arteaga, V. (2017, junio 16). Enrique Ochoa nombra líder del PRI Morelos a exfuncionario de Duarte indagado por desvíos. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2017/06/exfuncionario-duarte-pri-morelos/>
- Aristegui, C. (2011, marzo 25). El acuerdo. *Reforma*. Recuperado de <http://ntrzacatecas.com/2011/03/25/el-acuerdo/>
- Article 19. (2016). *Libertades en resistencia: informe 2016*. Recuperado de [https://articuloi9.org/wp-content/uploads/2017/04/Libertades-en-Resistencia\\_Informe-2016-A19.pdf](https://articuloi9.org/wp-content/uploads/2017/04/Libertades-en-Resistencia_Informe-2016-A19.pdf)
- Astorga, L. (2007). *Seguridad, traficantes y militares. El poder y la sombra*. Ciudad de México: Tusquets.
- Aziz, A. (2003). *México al inicio del siglo XXI, democracia, ciudadanía y desarrollo*. Ciudad de México: CIESAS; Porrúa.
- Becerra, R., Salazar, P. y Woldenberg, J. (2000). *La mecánica del cambio político en México. Elecciones, partidos y reformas*. Ciudad de México: Cal y Arena.
- Beittel, J. (2011). *Mexico's Drug Trafficking Organizations: Source and Scope of the rising violence*. Washington: Congressional Research Service.
- Benítez, R. (2005). México: Doctrina, historia y relaciones cívico-militares. En A. Aziz y J. Alonso (Coords.), *El Estado mexicano herencias y cambios. Tomo I* (pp. 309-352). Ciudad de México: Ciesas; Porrúa.
- Bizberg, I. (2003). Auge y decadencia del corporativismo. En I. Bizberg y L. Meyer (Coords.), *Una historia contemporánea de México. Transformaciones y permanencias* (pp. 313-366). Ciudad de México.: Océano.
- Bourdieu, P. (2002). *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. Barcelona: Anagrama.
- Camps, V. (1996). *El malestar de la vida pública*. Barcelona: Grijalbo.
- Clavijo, F. y Valdivieso, S. (2000). Reformas estructurales y política macroeconómica: El caso de México 1982-1999. *Cuadernos de la Cepal. Serie Reformas Económicas*, (67), 1-80.
- CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2016). *Informe anual de la Relatoría para la Libertad de Expresión 2016*. Washington: CIDH; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.
- CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2017). *Zonas silenciadas: regiones de alta peligrosidad para ejercer la libertad de expresión*. Washington: CIDH; Relatoría Especial para la Libertad de Expresión.
- CNDH, Comisión Nacional de Derechos Humanos. (2016). *Recomendación General No. 24. Sobre el ejercicio de la libertad de expresión en México*. Ciudad de México: Autor.
- Del Palacio, C. (2015a). *Violencia y periodismo regional en México*. Ciudad de México: Juan Pablos.

- Del Palacio, C. (2015b). Periodismo impreso, poderes y violencia en Veracruz 2010-2014. Estrategias de control de la información. *Comunicación y Sociedad*, (24), 19-46.
- Del Palacio, C. (2018). *Callar o morir en Veracruz. Violencia y medios de comunicación el sexenio de Javier Duarte*. Ciudad de México: Conacyt.
- Della Porta, D. (2013). Análisis comparativo: la investigación basada en casos frente a la investigación basada en variables. En D. Della Porta y M. Keating (Eds.), *Enfoques y metodologías de las ciencias sociales. Una perspectiva pluralista* (pp. 211-233). Madrid: Akal.
- Díaz, M. (2017, mayo 26). El narco está sometiendo a los periodistas: una de las últimas entrevistas de Javier Valdez. *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2017/05/narco-periodistas-javier-valdez/>
- Esteinou, J., Alva A. y Solís, B. (2009). *La Ley Televisa y la lucha por el poder en México*. Ciudad de México: UAM.
- Estévez, A. (2015). La crisis de derechos humanos y el dispositivo de administración del sufrimiento: necropolítica pública de víctimas, defensores y periodistas en México. *El Cotidiano*, (194), 7-17.
- Freedom House. (2017). *Populists and Autocrats: The Dual Threat to Global Democracy. Freedom in the World 2017*. Recuperado de [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH\\_FIW\\_2017\\_Report\\_Final.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FH_FIW_2017_Report_Final.pdf)
- Fundar. (2017). *Contar “lo bueno” cuesta mucho. El gasto en publicidad oficial en el gobierno federal de 2013 a 2016*. Recuperado de <http://fundar.org.mx/mexico/pdf/P.O.2013-2016oK2.pdf>
- Gibler, J. (2017). *Morir en México. Terror de Estado y mercados de la muerte en la guerra contra el narco*. Madrid: La Oveja Roja.
- Gómez, R., Sosa-Plata, G., Téllez, P. y Bravo, J. (2011). *Mapping digital media: México*. London: Open Society Foundations.
- Grayson, G. y Logan, S. (2012). *The Executioner's Men: Los Zetas, Rogue Soldiers, Criminal Entrepreneurs, and the Shadow State They Created*. New Jersey: Transaction Publishers.
- Guerrero, E. (2011, junio). La raíz de la violencia. *Nexos*, (402). Recuperado de <http://www.nexos.com.mx/?p=14318>.
- Hernández, F. (1996). Obstáculos para el establecimiento de la televisión comercial en México (1950-1955). *Comunicación y Sociedad*, (28), 147-171.
- Hincapié, S. (2013). *Órdenes yuxtapuestos. Dinámicas contenciosas, reformas estatales y crimen organizado en México y Colombia 1982-2012* (Tesis inédita de doctorado). Flacso, Ciudad de México.
- Hincapié, S. (2014). Estados débiles o conceptos fallidos. Por una definición teórica del orden estatal. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, 21(61), 51-83.

- Hincapié, S. (2015a). ¿Éxito económico o pérdida de estatalidad? Ordenamientos mixtos en tiempos del oro verde. *Política y Cultura*, (43), 75-94.
- Hincapié, S. (2015b). Conflicto social, reformas estatales y crimen organizado en México y Colombia, 1982-2012. En K. Ansolabehere, S. Serrano y D. Vázquez (Coords.), *Los derechos humanos y la violencia: Estado, instituciones y sociedad civil* (pp. 3-42). Ciudad de México: Flacso.
- Hincapié, S. (2017). Capacidades socioestatales para la democracia local en contextos de violencia en Colombia y México. *ERLACS*, (103), 71-90. DOI: <http://doi.org/10.18352/erlacs.10159>.
- Huerta, J. y Gómez, R. (2013). Concentración y diversidad de los medios de comunicación y las telecomunicaciones en México. *Comunicación y Sociedad*, (19), 113-152.
- Isunza, E. y Olvera, A. (2006). *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social*. Ciudad de México: Porrúa.
- La periodista Miroslava Breach fue asesinada por denunciar corrupción y narcotráfico: Corral. (2017, marzo). *Animal Político*. Recuperado de <http://www.animalpolitico.com/2017/03/periodista-fiscalia-chihuahua-agresores-miroslava-breach/>
- López, J. e Hincapié, S. (2014). La rendición social de cuentas en la calidad de la democracia. Una discusión sobre aportes y retos de la política comparada. *Reflexión Política*, 16(31), 6-17.
- Marczak, B., Scott, J., Abdulrazzak, B., Nishihata, M. & Deibert, R. (2017, junio 19). Reckless Exploit: Mexican Journalist, Lawyer, and a Child Targeted with NSO Spyware. *The Citizen Lab*. Recuperado de <https://citizenlab.org/2017/06/reckless-exploit-mexico-nso/>
- Márquez, M. (2014). Post-authoritarian Politics in a Neoliberal Era: Revising Media and Journalism Transition in Mexico. In M. Guerrero y M. Márquez (Eds.), *Media Systems and Communication Policies in Latin America* (pp. 272-292). London: Palgrave Macmillan.
- Martínez, F. (2011, marzo 24). Medios de comunicación firmarán pacto sobre cobertura de la violencia del narco. *La Jornada*. Recuperado de <http://www.jornada.unam.mx/2011/03/24/politica/012n1pol>
- Merino, M. (2003). *La transición votada*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica.
- Meyer, L. (1995). *Liberalismo autoritario: las condiciones del sistema político mexicano*. Ciudad de México: Océano.
- North, D., Wallis, J. y Weingast, B. (2009). *Violence and social orders. A conceptual framework for interpreting recorded human history*. New York: Cambridge University Press.

- Observatorio de los Procesos de Comunicación Pública de la Violencia. (2013). *Séptimo Informe Ejecutivo del Consejo*. Recuperado de <https://observatorioACIV.files.wordpress.com/2013/04/septimo-informe.pdf>
- O'Donnell, G. (2000). Teoría democrática y política comparada. *Desarrollo Económico*, 39(156), 519-570.
- O'Donnell, G. (2001). *Accountability Horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista española de ciencia política*, (11), 11-31.
- Olvera, A. y Del Palacio, C. (2018). Acallar las voces, ocultar la verdad. *Violencia contra los periodistas en Veracruz*. *Argumentos*, 30(85), 17-35.
- Olvera, A. (2008). Las relaciones entre democratización y participación en México: apuntes para su historia. *Controversia*, (191), 71-104.
- Olvera, A. (2011). Poderes fácticos y democracia en México: sindicatos, caciques, monopolios y delincuencia organizada en un país en transición. En I. Cheresky, (Comp.), *Ciudadanía y legitimidad democrática en América Latina* (pp. 311-337). Buenos Aires: Prometeo.
- Olvera, A. y Isunza, E. (2004). Rendición de cuentas: los fundamentos teóricos de una práctica ciudadana. En A. Ziccardi (Coord.), *Participación ciudadana y políticas sociales en el ámbito local* (pp. 335-357). Ciudad de México: UNAM; COMECSON; INDESOL.
- Paullier, J. (2017, mayo 15). Matan a tiros en Sinaloa a Javier Valdez, el periodista que cubrió como nadie el narco en México. *BBC*. Recuperado de <http://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-39930253>
- Peruzzotti, E. (2010). La política de accountability social en América Latina. En E. Isunza y A. Olvera (Coord.), *Democratización, rendición de cuentas, sociedad civil: participación ciudadana y contrato social* (pp. 245-264). Ciudad de México: Porrua.
- Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (2002). *Accountability social: la otra cara del control*. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (Coords.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 23-52). Buenos Aires: Temas.
- Piñeyro, J. (2003). Gobernabilidad democrática y fuerzas armadas en México. En D. Salinas (Coord.), *Gobernabilidad y globalización: procesos políticos recientes en América Latina*. Ciudad de México: Gernika.
- Piñeyro, J. (2010). Las fuerzas armadas mexicanas en la seguridad pública y la seguridad nacional. En A. Alvarado y M. Serrano (Eds.), *Los grandes problemas de México. Seguridad nacional y seguridad interior* (pp. 155-190). Ciudad de México: El Colegio de México.

- Reséndiz, R. (2005). Del nacimiento y muerte del mito político llamado Revolución Mexicana: tensiones y transformaciones del régimen político, 1914-1994. *Estudios Sociológicos*, 26(67), 139-183.
- Rodríguez, J. (2007). *La otra guerra secreta: los archivos prohibidos de la prensa y el poder*. Ciudad de México: Debate.
- Rosanvallon, P. (2007). *La contrademocracia: la política en la era de la desconfianza*. Buenos Aires: Manantial.
- Sánchez Ruiz, E. (2005). Los medios de comunicación masiva en México 1968-2000. En I. Bizberg y L. Meyer (Coord.), *Una historia contemporánea de México* (pp. 403-447). Ciudad de México: Océano.
- Sandoval, F. (2017, octubre 7). Periodista asesinado en San Luis Potosí había denunciado amenazas de policías ministeriales. *Animal Político*. Recuperado de <https://www.animalpolitico.com/2017/10/periodista-asesinado-san-luis-potosi-denuncio-amenazas-policias-ministeriales/>
- Santorum, S. (2016). Las asociaciones profesionales y de defensa de los Derechos Humanos ante la violencia contra los periodistas en México: Análisis de los informes publicados sobre el tema de 1999 al 2015. *RICSH Revista Iberoamericana de las Ciencias Sociales y Humanísticas*, 5(10), 573-600.
- Skocpol, T. y Somers, M. (1980). The Uses of Comparative History in Macrosocial Inquiry. *Comparative Studies in Society and History*, 22(2), 174-197.
- Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, Tribunal Pleno. (16 de octubre de 2015). Acción de Inconstitucionalidad 9/2014. [Pleno] Recuperado de <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/Reportes/ReporteDE.aspx?idius=41835&Tipo=3&Tema=0>
- Thompson, J. (2001). *El escándalo político: Poder y visibilidad en la era de los medios de comunicación*. Barcelona: Paidós.
- Thompson, J. (2002). Naturaleza y consecuencias de los escándalos políticos. En E. Peruzzotti y C. Smulovitz (Eds.), *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas* (pp. 103-136). Buenos Aires: Temas.
- Tilly, C. y Goodin, R. (2006). Introduction. It depends. En C. Tilly y R. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press. DOI: 10.1093/oxfordhb/9780199270439.003.0001
- Trejo, R. (1985). *Televisa. El quinto poder*. Ciudad de México: Claves Latinoamericanas.
- Trejo, R. (1995). Prensa y gobierno: las relaciones perversas. *Comunicación y Sociedad*, (25), 35-55.
- Trejo, R. (2004). *Poderes salvajes. Mediocracia sin contrapeso*. Ciudad de México: Cal y Arena.

- Trejo, R. (2010). Muchos medios en pocas manos: concentración televisiva y democracia en América Latina. *Intercom–Revista Brasileira de Ciências da Comunicação*, 33(1), 17-51.
- Vidal, B. (2015). México, concesiones y monopolios convergentes. Una aproximación empírica. En M. Meneses (Coord.). *Telecomunicaciones y Radiodifusión en la encrucijada. Regulación, economía y cambio tecnológico*. Ciudad de México: Fontamara; UASLP.

# Iniciativas locales de paz: tres casos desde la resistencia civil para la reflexión

*Local Peace Initiatives: Three Cases from the Civil Resistance towards Reflection*

**Jimena Mahecha**

Universidad Santo Tomás, Bogotá D.C., Colombia

jimenamahecha@usantotomas.edu.co

## ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 27 de octubre de 2017 · **Fecha de aprobación:** 7 de mayo de 2018

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.70266>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Mahecha, J. (2018). Iniciativas locales de paz: tres casos desde la resistencia civil para la reflexión.

*Ciencia Política*, 13(26), 153-181.

MLA: Mahecha, J. "Iniciativas locales de paz: tres casos desde la resistencia civil para la reflexión".

*Ciencia Política*, 13.26 (2018): 153-181.



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

### **Resumen**

Con el fin de determinar los aportes en términos de construcción de paz que tienen algunas manifestaciones de resistencia civil, este artículo busca aproximarse al significado de las iniciativas locales de paz en Colombia a partir del análisis de tres casos concretos: la Asociación Campesina Integral del Atrato, la Comunidad de Paz de San José de Apartadó y la Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes. Además, muestra cómo las iniciativas configuran una nueva forma de construcción de paz posliberal, surgida de un giro hacia lo local que se desarrolla en la cotidianidad y que a su vez cuestiona el papel del Estado como el actor legítimo y monopólico en un escenario de posconflicto.

*Palabras clave: comunidades; Estado; iniciativa; local; opresión; paz; posliberal; resistencia.*

### **Abstract**

This article precedes the meaning of local peace initiatives in Colombia based on analysis of three specific cases. In addition, it determines the contributions in terms of peacebuilding that have some manifestations of civil resistance, and how these configure a new post-liberal peace-building way that emerges from a shift towards local issues. Peacebuilding contributions challenge the role of the state as the legitimate and monopolistic actor in a post-conflict scenario.

*Keywords: Communities; Initiative; Local; Peacebuilding; Post-Liberalism; Reform; Resistance.*

## Introducción

Teniendo en cuenta el escenario de posconflicto que se avecina y la necesidad de una transformación social y cultural que transita de una situación de conflicto armado interno hacia una de paz en el país, resulta pertinente analizar las propuestas y los proyectos de construcción de paz alternativos a los propuestos desde las instituciones del Estado.<sup>1</sup>

Existen diversas iniciativas locales impulsadas por varias comunidades, que, frente a la violencia sistemática y reiterada ejercida por parte de los diferentes actores del conflicto armado interno –guerrilla, paramilitares y el propio Estado–, ejercen la resistencia civil de forma pacífica como una alternativa ante el incumplimiento de los derechos y las garantías mínimas en un Estado de Derecho. Esta alternativa, además, hace frente a la ausencia de reparación cuando los derechos han sido vulnerados por parte del Estado del que hacen parte, y se articula en torno a la vida en comunidad, la reivindicación de valores y los diversos procesos productivos motores del desarrollo.

Lo mencionado anteriormente evidencia que existen otros procesos desde la sociedad civil que se contraponen al Estado, que pese a que intenta construir paz, lo hace de una manera vertical, ignorando procesos desde lo local que representan ejemplos a seguir en la construcción de paz dentro de escenarios locales y territoriales. Esto constituye uno de los mayores retos a superar en un escenario de posconflicto.

Dichas iniciativas locales de paz comprenden diversos actores, siendo sus principales protagonistas organizaciones comunitarias con una estructura organizada en torno a la vida en comunidad, en la que cabe la formulación de proyectos productivos, la revisión de relaciones con actores armados del entorno y la organización política autónoma y diferenciada. Estas tienen su propia agenda y gestionan sus recursos, llegando incluso a plantear acuerdos para la cooperación, sin ayuda alguna por parte de la institucionalidad estatal. Dichas organizaciones se acercan a la construcción de una paz duradera ya que constituyen procesos que, al ser estables en el tiempo, pueden ser ejemplos para evitar la recaída en

---

1 Los proyectos alternativos para la construcción de paz son aquellos “procesos organizativos en torno a diversos valores, constitutivos para la paz y la democracia, que son generados y jalónados por comunidades, o conjuntamente por estas y las iglesias, dentro del territorio común en el que residen” (Hernández, 2004, p. 22), y que en todo caso surgen por fuera de la institucionalidad estatal.

situaciones de conflicto una vez se ha efectuado una transición del conflicto a la paz (Salcedo, 2015).

Por un lado, es adecuado señalar que si bien el Estado realiza esfuerzos para llevar a cabo la construcción de la paz, estos esfuerzos funcionan como operaciones guiadas desde un marco que parece ser el de la institucionalidad internacional: “desplazando a los sujetos a través de la guerra y la securitización, las instituciones y el mercado; y, a menudo, contrarrestando los logros alcanzados a través de la paz, los derechos humanos, la emancipación y el bienestar” (Richmond, 2011, p. 18). Por otro lado, el Estado ignora las dinámicas locales surgidas del contexto y de la misma naturaleza del conflicto.

Por lo expresado anteriormente, resulta necesario y pertinente documentar y estudiar estas iniciativas, que desde la base aspiran a construir una paz duradera y estable. Además cabe comprender cómo el Estado, de reconocerlas, tendría insumos para saber implementar los procesos de transición en un escenario de conflicto a un escenario de paz, teniendo en cuenta que el escenario local es el idóneo para la construcción de paz y emancipación.

### **Construcción de paz**

Los procesos de construcción de paz pueden ser definidos como todas aquellas “acciones dirigidas a identificar y apoyar estructuras tendientes a fortalecer y solidificar la paz para evitar una recaída al conflicto” (Boutros-Ghali, como se citó en ONU, 2010, traducción propia), y que involucran diversos actores incluyendo Estados, organismos internacionales y a la sociedad civil organizada en movimientos sociales. Esto permite afirmar que la construcción de paz es un campo amplio y heterogéneo que incluye todas las visiones acerca de la naturaleza de los conflictos y la forma de superarlos, así como lo que se entiende por paz y cómo llegar a ella, que varía dependiendo del actor y de la visión que asuman ante los escenarios de conflicto (Rettberg, 2013).

Desde un escenario político y económico cambiante como lo fue la post Guerra Fría, en el que la conflictividad pasó de consistir en guerras internacionales a conflictos armados internos, Boutros-Ghali (ONU, 2010) definió la construcción de paz como las acciones encaminadas a fortalecer la paz para evitar recaer en el conflicto. Con base en evidencias, el autor señaló que los países que tenían un conflicto armado y que emergían de procesos de transición de escenarios de conflicto a escena-

rios de paz tenían una alta posibilidad de recaer en una situación de conflicto, y por tanto, requerían una atención prioritaria (Anderson, como se citó en Rettberg, 2013).

Así, tras la primera definición de Boutros-Ghali (ONU, 2010), la construcción de paz ha pasado a ser un campo diverso y amplio que incluso cubre escenarios que van desde los procesos de desmovilización, desarme y reintegración (DDR), justicia transicional, desminado, procesos de reparación, reconciliación y construcción de memoria histórica, hasta los procesos de modificaciones institucionales y de reforma del Estado (Rettberg, 2013). Además, la construcción de paz implica diversidad de actores como el Estado y sus instituciones, agentes internacionales en términos de cooperación y observación, sociedad civil nacional e internacional, organizaciones no gubernamentales, sector privado, iglesias y grupos armados ilegales.

Esto quiere decir que la construcción de paz no se limita a las negociaciones de paz o la terminación del conflicto por victoria militar, su dimensión temporal se remonta antes de un proceso de paz –incluso antes del conflicto– y se extiende hasta etapas avanzadas de posconflicto. En palabras de Rettberg (2013):

[...] constituye un proceso dinámico, no secuencial, con altibajos y que implica diversos retos y frentes de acción paralelos que ocurre en múltiples ámbitos –internacional, nacional y local– e involucra a actores de diferente naturaleza –domésticos e internacionales, públicos y privados, independientes y colectivos–. (Rettberg, p. 2)

### **Del consenso de paz liberal a la construcción de paz posliberal**

La agenda de paz surgida de las definiciones hechas por Boutros-Ghali (ONU, 2010) en la década de los noventa, denominada *construcción de paz posbética*, ha sido ampliada pues incluye aspectos como “operaciones multifuncionales complejas” de carácter internacional, que incluyen programas de DDR de excombatientes, asistencia humanitaria, apoyo y vigilancia de procesos electorales, estrategias de gobierno, construcción de infraestructuras, entre otras, y que se han sistematizado hasta constituirse en lo que algunos denominan consenso de paz liberal (Ferrão y Mateos, 2011).

Este consenso de paz liberal se ha logrado, si bien mayoritariamente entre actores internacionales, también con las élites locales y grupos

receptores de las mencionadas operaciones multifuncionales complejas, su fin es:

[...] implantar y consolidar la democracia parlamentaria y la economía de mercado como ejes indiscutibles, a través de la constitución de tres pilares alrededor de los cuales giran las reformas: el afianzamiento de la seguridad, la liberalización política y el desarrollo económico. (Ferrão y Mateos, 2011, p. 5)

Cabe resaltar que las principales críticas a este consenso de paz se relacionan con la efectividad técnica (*problem-solving approach*) de las operaciones de paz mencionadas, encaminadas a efectivizar los procesos de coordinación, ejecución y aprendizajes de dichas operaciones. Sin embargo, esta forma de construcción de paz de los años noventa concebida como de tipo *bottom up*, tras el 11 de septiembre de 2001, se vio modificada por una de tipo *top-bottom*, pues, frente a Estados débiles y de baja institucionalidad había que fortalecer al Estado como a sus instituciones, pasando de un consenso de paz liberal a un consenso “liberal realista”, cuyas reformas iban encaminadas al sector de seguridad y a la creación de instituciones fuertes y viables a los objetivos planteados desde el Estado.

Este consenso de paz liberal cuyo objetivo es la consecución de una paz soberana, centrado en los Estados y sus territorios, se constituyó como un proyecto occidental hegemónico ejecutado únicamente por los Estados y las organizaciones internacionales; pero ignorando a los sectores tradicionalmente excluidos, así como sus dinámicas locales en contexto desviándose “de las condiciones individuales y comunitarias de la paz en el contexto de lo internacional y lo local [y que] ha quedado arrinconado a favor del Estado, la élite burocrática y las clases política y empresarial” (Richmond, 2011, p. 15).

Los estudios recientes han dado un “giro repolitizador” a los estudios de construcción de paz que se centran en las resistencias locales, pero que a su vez analizan las operaciones de paz surgidas del consenso de paz liberal y/o las contradicciones que de ellas surgen, además, cuestionan las agendas surgidas del consenso liberal realista. A este nuevo enfoque se le conoce como construcción de paz posliberal, tiene en cuenta las agencias locales de la cotidianidad, antes ignoradas en el consenso de paz liberal, y está enfocado en mayor medida hacia las dinámicas locales expresadas en formas de resistencia civil y en redes de significado discursivas.

En palabras de Richmond (2011), consiste en una realidad híbrida pues cuenta con las cualidades de ser liberal y a la vez local, es decir, que por una parte el consenso de paz liberal ejecuta su agenda o sus operaciones, pero es acogido y modificado por agentes y actores locales de forma sustancial, involucrando diversas formas de relacionarse como sujetos en la sociedad, de manera que se puede hablar de reconocimiento, convivencia y negociación entre lo local y lo liberal. Esta forma de construcción de paz, comprende, además, agencias locales –en otras palabras, la capacidad de modificar el contexto– a partir de formas de movilización política que no necesariamente desconocen la paz liberal, sino que la apropián y la modifican desde un espacio de cotidianidad en el que individuos y comunidades realizan acciones y estrategias políticas desde lo *local local*, hacia el Estado y los modelos internacionales de manera transversal y transnacional.

Este “giro a lo local” ejecutado desde espacios alternativos de cotidianidad y que se opone a la paz desde el Estado, debe tener en cuenta las costumbres locales de la vida cotidiana. De igual manera, los desequilibrios y las desigualdades materiales existentes se expresan en forma de resistencia frente a la paz liberal vivida por quienes han sido excluidos y reivindican su identidad, justicia, derechos y soberanía. Por último, dicha paz posliberal puede entenderse en dos sentidos: como una renegociación del contrato social surgida de la resistencia y negociación entre lo liberal y lo local, y como una inversión del carácter hegemónico del proyecto de paz liberal, surgido del encuentro entre lo local y lo liberal (Richmond, 2011).

Donais (2011), por su parte, se refiere a la apropiación de lo local como “la medida en que los actores domésticos controlan tanto el diseño como la implementación de los procesos políticos en los contextos de posconflicto” (Donais, 2011, p. 48), partiendo de la idea de que los procesos actuales de construcción de paz, en la práctica, son ejercicios ejecutados por los Estados bajo directrices internacionales. Y aunque teóricamente se reconoce la importancia de la construcción de paz desde lo local, en la realidad casi nunca se lleva a cabo: “se acaba pareciendo a un ejercicio burocrático que consiste en colocar los pilares básicos del Estado democrático liberal” (Donais, 2011, p. 53). Además la población local es vista como sospechosa o desde la commiseración, haciendo más difícil esa apropiación local.

Por lo anterior, Donais (2011) defiende una noción de construcción de paz a partir del intercambio cultural para reconciliar las posibles tensio-

nes entre los actores involucrados y, más allá de una apropiación absoluta y radical de los actores locales –como lo plantea Richmond (2011)–, propone analizar los escenarios de posconflicto a partir de las interacciones de fuerzas políticas domésticas e internacionales. Esto, de una manera más pragmática, ayuda a escoger la forma idónea para construir paz de manera sostenible.

### **Iniciativas locales de paz y Resistencia civil**

Las iniciativas de paz desde la base, iniciativas locales de paz, o paz territorial (PAS, 2014), son acciones colectivas que cuentan con una agenda orientada a lograr la paz y pueden ser entendidas como “procesos organizativos en torno a diversos valores, constitutivos para la paz y la democracia, que son generados y jalones por comunidades, o conjuntamente por estas y las iglesias, dentro del territorio común en el que residen” (Hernández, 2004, p. 22).

Por lo anterior, cuentan con una especial importancia frente al continuo y sistemático ejercicio de la violencia en Colombia, perpetrado a lo largo del tiempo, ya que ante una situación prolongada de conflicto sin la cercanía de una salida negociada o bien ante una victoria militar de alguna de las partes, se constituyen formas de inclusión de sectores tradicionalmente excluidos encaminados a fortalecer la democracia (Hernández, 2004).

Según Hernández (2004), existen diversas modalidades de paz desde la base que pueden presentar factores comunes a la escala de los actores, los escenarios, los antecedentes, la finalidad y los valores que protegen, siendo sus modalidades las experiencias de resistencia civil a la violencia estructural, la profundización de la democracia y el desarrollo local, las resistencias contra la violencia estructural, el conflicto armado y el modelo neoliberal y las modalidades mixtas, surgidas como resistencia frente al conflicto armado con una profundización de las instituciones y los mecanismos democráticos.

Colombia cuenta con diversos procesos locales de construcción social, que desde la base social y de manera subyacente a las negociaciones de finalización del conflicto del Estado con los actores armados, organizan su resistencia civil pacífica y su participación a través de mecanismos propios en ocasiones durante fuego cruzado (Hernández, 2004), defendiendo sus derechos básicos como la vida, la dignidad, el territorio, la autonomía, la integridad de las comunidades y, por supuesto, la paz. Aquellas

experiencias han surgido en mayor medida de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes, y sus logros consisten principalmente en “la recuperación y protección de sus culturas y territorios, la disminución de la intensidad del conflicto armado, la protección de la vida y otros derechos, la reconstrucción del tejido social a partir de la solidaridad, la organización comunitaria” (Hernández, 2011, p. 4), entre otros.

En ese sentido, atendiendo a la naturaleza local de estos escenarios de construcción de paz posliberal, las manifestaciones zonales y regionales manifiestan su neutralidad o su rechazo a todos de los actores del conflicto armado interno –incluyendo al Estado– como una forma de resistencia pasiva que constituye un medio de presión, de lucha política colectiva y de defensa preventiva expresada en acciones no violentas.

La resistencia civil se caracteriza por ser un proceso organizado, planeado y consolidado a lo largo del tiempo, y a su vez, una acción colectiva con la capacidad de transformar el contexto local a partir de acciones positivas y negativas (mecanismo de lucha y defensa). Dichas acciones están encaminadas a construir la paz evitando cualquier forma de violencia y se ejecutan en un principio por la sociedad civil, pero involucrando paulatinamente otros actores. Cabe agregar que las acciones comportan un elemento de fuerza moral que legitima el proceso, pues “convoca, cohesionan y dinamizan el ejercicio de resistencia civil” (Hernández, 2009, p. 124), fortaleciendo la democracia y generando una cultura de la paz.

### **Más allá de las iniciativas de paz: infraestructuras de paz**

Además de lo mencionado anteriormente, estas acciones colectivas – que responden a una agenda – han logrado establecer alianzas y redes, y atendiendo a su carácter de proceso cambiante en el tiempo, se adaptan a las dinámicas del contexto nacional e internacional. Estas se transforman hasta contar con una estructura organizacional propia, con capacidad para captar recursos y establecer alianzas horizontales (con otras iniciativas locales o con movimientos sociales) y verticales (Estado y comunidad internacional), es decir, tienen vocación de infraestructuras de paz. Esto significa que, a partir de la reivindicación de valores propios, se pueden articular con valores internacionales como los objetivos de desarrollo del milenio, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, entre otros.

Una infraestructura de paz se puede definir como un sistema de instituciones, actores y recursos, conformado por una red de actores y orga-

nizaciones que cuenta con una formalidad y medios para construir paz por medio del diálogo y la mediación pacífica de los conflictos (PNUD, como se citó en Paladini, 2014). De la misma forma, este concepto parte de la afirmación de que para finalizar un conflicto sin victoria militar de alguna de las partes, se requieren espacios permanentes y legítimos, y que además cuenten con los recursos para que la paz sea sostenible (Pfeiffer, 2014).

Aunque las infraestructuras de paz generalmente necesitan de cierto grado de formalidad, las movilizaciones sociales también merecen apreciación siempre que tengan la capacidad de convocar, promover la paz y mediar conflictos (es decir, de impulsar su propia agenda, y establecer alianzas con actores verticales y horizontales para gestionar recursos), pues: “involucran múltiples sectores y organizaciones sociales, tienen la capacidad de convocar y articularse en redes y plataformas de carácter social, político y cultural con diversos sectores sociales en distintos niveles territoriales” (CINEP-PPP, 2016, p. 5). En otras palabras, participan activamente mientras mantienen sus propias agendas (Richmond, 2011).

Esta característica de vocación de infraestructura de paz no solo facilita a las iniciativas locales interactuar con organizaciones internacionales y el mismo Estado, sino que además posibilita la comunicación con los actores armados ilegales. De esta manera se convierten en “espacios locales intermedios” entre el conflicto y el diálogo, y están facultadas para conversar de forma horizontal, sin que ello implique la legitimación de las acciones, tácticas y aspiraciones ejercidas por los grupos armados ilegales; pero sí contribuyan a mejorar las condiciones de seguridad humana y construcción de paz. (CINEP, 2015).

### **Algunos ejemplos**

Generalmente, las iniciativas de paz son adelantadas por sectores sociales históricamente marginados como indígenas, afrodescendientes y campesinos que están expuestos a violencia estructural, expresada en racismo, pobreza y exclusión política, frutos del conflicto armado interno. El Estado colombiano, pese a reconocer algunos derechos de las minorías, las ha excluido a partir de la negación de sus derechos y de su propia condición étnica, de ahí que sus principales reivindicaciones consistan en el reconocimiento de su etnia y cultura, así como la protección de sus territorios y saberes ancestrales. Los campesinos, por su parte, más que luchar por el reconocimiento, ejercen sus resistencias a partir de la

demanda de mejoras en las condiciones de vida en el campo, el acceso a la propiedad de la tierra y la finalización de la violencia directa derivada de la situación de conflicto.

Según González (2010), las iniciativas comunitarias de paz en Colombia emergieron a partir de la década de los ochenta para contrarrestar los efectos adversos del conflicto, y han tenido efectos de tipo legal e institucional: cambios en la conciencia individual (actitudes y mentalidades) de los miembros de la comunidad; influencia en la opinión pública con efectos en la cultura política; política pública y redes de organizaciones, así como diversas visiones sobre la paz y cómo lograrla.

Por lo anterior, se describirán tres procesos de acción colectiva que por sus resultados en términos de construcción de paz, han sido reconocidos como exitosos y coinciden con la clasificación realizada por Hernández (2004): consistentes en *resistencia civil frente a la violencia estructural, el conflicto armado y el modelo neoliberal* en primer lugar, *resistencia civil a la violencia del conflicto armado* y experiencias proyectadas como *profundización de la democracia y el desarrollo local*.

### **Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA)**

En 1982, en el Medio Atrato chocoano, surgió la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA) como un proceso organizativo de comunidades afrodescendientes que reclamaban el reconocimiento étnico y la defensa de sus territorios ancestrales, su cultura y su autonomía. De la mano de la iglesia católica, esta comunidad se organizó de forma pacífica con el fin de mejorar sus condiciones de vida y reivindicando su condición étnica.

En mayo de 1987 la ACIA obtuvo su personería jurídica. Ello no significaba que no existiera la organización desde años atrás en defensa de los intereses colectivos de la comunidad negra (Cocomacia, 2002b). Los intereses comprometían el reconocimiento del territorio como el lugar donde habitan en comunidad, un espacio de vida que no solo comprende la tierra sino un lugar donde se ha desarrollado la tradición cultural y la identidad, de ahí que una de sus principales demandas fuese la titulación colectiva y no la individual.

Pese a la escalada del conflicto y la violencia ejercida sobre esta comunidad y su resistencia étnica, en el año 1997 se incorpora un elemento de resistencia civil al conflicto armado con un importante elemento étnico e histórico. Esta resistencia manifestada en acciones pacíficas fren-

te al conflicto armado interno en específico, tenía como fin lograr la protección de la vida, el territorio, la autonomía y la cultura.

En este mismo año, el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) otorgó el título que surge del Consejo Comunitario Mayor del Medio Atrato a las (Cocomacia, 2002a):

[...] comunidades negras localizadas en los municipios de Quibdó, Bojayá y Medio Atrato en el Departamento del Chocó y Vigía del Fuerte, Murindó y Urrao en el Departamento de Antioquia, con una extensión total de seiscientos noventa y cinco mil doscientos cincuenta y cuatro (695.254 hectáreas). (IIIAP, 2005, p.98),

### **Actores que la impulsan**

Los actores que impulsaron la ACIA fueron campesinas y campesinos organizados pertenecientes a las comunidades negras del Medio Atrato identificadas como Comunidad Negra, descendientes de africanos que llegaron como esclavos al territorio con una cosmovisión y una cultura alrededor de su identidad étnica (Cocomacia, 2002a).

### **Escenario en el que surge**

La ACIA surgió en un contexto de exclusión y de violencia estructural, manifestada en carencias de derechos mínimos para garantizar la vida y dignidad, sumado a una situación preocupante en materia de seguridad causada por el conflicto armado interno y la falta de presencia del Estado. Esta ausencia –que se prolongó hasta la actualidad– se evidenciaba con la falta de garantías de derechos fundamentales y el desconocimiento de los Derechos Humanos, el Derecho Internacional Humanitario, de las obligaciones internacionales de protección de derechos económicos y de las obligaciones sociales y culturales (HCHR, 2003).

### **Finalidad de la organización**

Según el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), la finalidad de su organización consiste en:

La defensa de los recursos naturales, la búsqueda del reconocimiento legal de la propiedad sobre el territorio que han habitado generación tras generación, la resistencia para mantener su cultura y su identidad como grupo étnico, y la defensa de sus derechos. (Cocomacia, 2002b, p. 1)

Además, esta organización busca el reconocimiento de la propiedad ancestral frente a terceros que quieran apropiarse de los territorios colec-

tivos, la toma de conciencia de la identidad étnica de la que son poseedores y lograr la unión de todas las comunidades que la integran.

En Cali durante el 2013, el Cocomacia (2013) emitió una resolución referente a la “[p]rotección de la integridad territorial y otros”, en la que determinó que “en cada comunidad, la parte de la tierra de la comunidad negra destinada a su uso colectivo es inalienable, imprescriptible e inembargable” (Cocomacia, 2013, p. 460), y por tanto advirtió a terceros que se abstuvieran de ocupar, comprar o adquirir terrenos que pertenezcan al Cocomacia. El Consejo además rechazó la presencia de empresas y entidades que desearan el aprovechamiento ilegal y sin consulta previa de recursos naturales renovables y no renovables en su territorio.

### Fundamentos

*Identidad étnica.* Las características propias de las comunidades del Medio Atrato se identifican con la cultura ancestral africana y las relaciones interétnicas surgidas de los diversos procesos de mestizaje. Factores comunes como la raza negra, la historia de vida, los antepasados, las luchas emprendidas y los ritos tienden a cohesionar la identidad cultural y reforzar la solidaridad entre los miembros de la comunidad.

*Defensa de recursos naturales.* El Medio Atrato es una de las regiones con más biodiversidad del mundo pues cuenta con muchos recursos forestales, minerales, recursos de pesca y especies animales, además de alta fertilidad en sus tierras. Este territorio ha sido históricamente el sustento de las comunidades, las cuales han desarrollado su vida a partir de una relación estrecha con el espacio que habitan, no solo para abastecerse sino también como herencia de sus antepasados.

*Propiedad Colectiva-Autonomía territorial.* Resultantes de diversos factores como las actividades productivas enfocadas al abastecimiento comunitario y no al enriquecimiento, el sistema de vida solidario, las relaciones entre familias extensas y la conformación de comunidades a partir de la agrupación de numerosos parientes que provienen de un mismo tronco común.

El ejercicio de la autonomía, por su parte, surge de la identidad como pueblo que alimenta la resistencia ancestral. Esta consiste en que sean las comunidades afrocolombianas las que establezcan las normas de convivencia, la relación con el territorio en términos de aprovechamiento y protección de recursos, así como la organización social y productiva.

*Resistencia Pacífica.* La ACIA tiene como bandera la resistencia pacífica o no-violenta como forma de superar la violencia estructural y prote-

gerse de los efectos del conflicto armado. A través del diálogo, denuncia públicamente los actos cometidos contra sus miembros y en ocasiones, negocia con los actores del conflicto, con el fin de disminuir la intensidad del conflicto. La ACIA además promueve la formación de consejos comunitarios, centros humanitarios, bodegas comunitarias y el acompañamiento permanente a comunidades en riesgo (Hernández, 2004).

### Costos

Desde antes de la aparición de la ACIA en la década de los ochenta, el conflicto armado interno incrementó la violencia soportada por los habitantes del Medio Atrato con ocasión de la exclusión social. Dada la riqueza natural de la región incidió en la aparición de intereses económicos y geoestratégicos de la insurgencia. No obstante, fue en el año 1997 con la incursión de los paramilitares en el Río Atrato, que el conflicto aumentó su intensidad, la disputa del dominio territorial entre los actores armados ilegales, con intervención de la Fuerza Pública, mostró de manera notoria vínculos por acción y omisión con las autodefensas.

Así, los impactos de dicho conflicto se dieron sobre la población civil, generando una crisis humanitaria que provocó cuantiosas pérdidas (HCHR, 2003), realizadas de forma selectiva mayoritariamente por las autodefensas, sin contar la Masacre de Bojayá el 2 de mayo de 2002 producto de un enfrentamiento entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y un bloque de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC):

[D]ejando como saldo la muerte de más de cien civiles –muchos de ellos niños menores de edad– y alrededor de ochenta heridos. Tras visitar el lugar de los hechos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en Colombia emitió un informe en el cual se atribuye responsabilidad a las FARC-EP por las muertes y los daños causados a los civiles y asimismo se hace referencia a la responsabilidad de las AUC y del Estado mismo en el incidente *vis-a-vis* sus obligaciones de prevención y garantía en vista de las alertas tempranas emitidas por la Defensoría del Pueblo, la Procuraduría General de la Nación y la propia Oficina de la ONU con relación a la situación en el Bajo Atrato. (CIDH, 2002, p. 22)

Además de las pérdidas humanas, se generó la estigmatización de los procesos organizativos por parte de los actores del conflicto, el desplazamiento forzado, la pérdida de algunos valores culturales y múltiples

afectaciones de derechos fundamentales (trabajo, libertad de locomoción, etc.).

Pese a todo, la ACIA ha sido un proceso exitoso de construcción de paz, que logró la unidad entre sus comunidades, el reconocimiento étnico y del territorio por parte del Estado a través de la titulación colectiva, la disminución de la intensidad del conflicto armado, la participación en la formulación del Plan de Desarrollo y el Premio Internacional de Derechos Humanos otorgado por la Asociación Pro Derechos Humanos de España en el año 2000.

### **Desconocimiento del Estado**

El Estado en numerosas ocasiones mostró desconocer estas comunidades, ejemplo de ello fue la negación por parte del entonces Incora y Planeación Nacional de la existencia de estas comunidades y sus derechos sobre el territorio. En dicha ocasión estas organizaciones omitieron la existencia de las comunidades para poder realizar la concesión para la explotación forestal, argumentando que los territorios eran baldíos nacionales en la década de los ochenta. Este desconocimiento motivó a la organización de las comunidades para reclamar su reconocimiento.

### **Comunidad de paz de San José de Apartadó**

En el año 1998, la Comunidad de Paz de San José de Apartadó surgió como un proceso de resistencia civil a la violencia surgida del conflicto armado interno en el Urabá Antioqueño, siendo ejemplo de resistencia pacífica frente a las violaciones de derechos humanos y la violencia directa ejercida por diversos actores.

Luego de la incursión paramilitar en la región del Urabá en el año 1995 y de la incursión en el corregimiento de San José de Apartadó con apoyo de las Fuerzas Militares en el año 1996, el casco urbano del corregimiento tuvo que ser abandonado por sus habitantes luego de una masacre y de diversos ataques a la población civil. La barbarie por parte de grupos paramilitares aumentó sus efectos sobre los pobladores, por lo que la Diócesis de Apartadó propuso la conformación de una zona neutral para proteger a la población. Después de realizar una serie de capacitaciones la población llegó a la conclusión de declararse como comunidad de paz, declarada el 23 de Marzo de 1997 con unos principios y una estructura administrativa propia (CDP San José, 1997; Hernández, 2004).

Esta experiencia organizativa involucró la participación de aproximadamente 650 personas en un principio, las cuales se organizaron en pro de la defensa –de manera pacífica– de sus derechos humanos, los territorios y los bienes naturales, rechazando convertirse en objetivo militar e invocando la aplicación del Derecho Internacional Humanitario (Vicepresidencia de la República, 2001).

### Actores que la impulsan

La Diócesis de Apartadó fue un actor fundamental en el planteamiento de esta propuesta. Junto a la comisión intercongregacional de Justicia y Paz y el CINEP, maduraron la idea de crear una zona especial para proteger la vida de la población civil, capacitaron a los miembros de las juntas de acción comunal y acompañaron el proceso de declaratoria de comunidad de paz, de construcción de la organización interna y la creación de sus objetivos y principios rectores.

Además, los integrantes de la comunidad enriquecieron y dieron forma a la experiencia de construcción de paz, establecieron los símbolos, la estructura y el reglamento interno. También desarrollaron una propuesta de economía solidaria frente a los reiterados bloqueos de paso de alimentos. Tras una incursión paramilitar pocos días después de la declaratoria de comunidad de paz, los miembros la modificaron, asumiendo diversos compromisos que comprendían trabajos comunitarios, la neutralidad en el conflicto y el rechazo a la injusticia y la impunidad (Hernández, 2004).

### Escenario en el que surge

El Urabá es una región con variada riqueza natural y una posición geográfica privilegiada, por ello los intereses económicos y la posición geoestratégica convirtieron este escenario en un epicentro de la violencia en Colombia. Fue escenario de diversas disputas políticas y militares dado su interés geoestratégico y ha sido el centro de formación de varias guerrillas, como el Ejército Popular de Liberación (EPL) y el famoso quinto frente de las FARC (que nació en San José de Apartadó con el fin de controlar esta zona). El Urabá también fue escenario de numerosas oleadas de desplazamientos en la década de los cincuenta, cuando los campesinos, pequeños ganaderos y agricultores emigraron debido al auge ganadero.

En la década de los setenta los conflictos se debieron a las relaciones laborales entre los patronos y trabajadores bananeros, de allí que la

actividad sindical haya sido especialmente prolífica en esta zona, y asimismo estigmatizada y perseguida por las autodefensas. Un elemento estructural del conflicto, ha sido, la “necesidad de sobrevivir políticamente a través del ejercicio de la violencia” (CINEP, 2000, p. 18).

Al igual que en el medio Atrato, la presencia de la insurgencia (FARC y EPL) inició en la década de los setenta, pero en 1996 la incursión de grupos paramilitares, provocó un escalamiento del conflicto aún mayor en contra de la población (PBI, s.f.). Frente a la violencia y barbarie a la que fue sometida la población del Urabá, las comunidades de paz del Urabá – cuarenta y nueve en total- que han sido abandonadas desde siempre por el Estado, se convirtieron en el testimonio de esta resistencia y con organización y solidaridad lograron la sobrevivencia de miles de personas en la región del Urabá (CINEP, 2000):

En lugar de unirse a las miles de personas desplazadas del país, esta comunidad campesina creó en 1997 una experiencia pionera en la región de Urabá: la Comunidad de Paz de San José de Apartadó, una comunidad que se declaró neutral frente al conflicto armado y rechazó la presencia de todos los grupos armados en su territorio. (PBI, s.f.)

### Finalidad de la organización

La Comunidad de Paz de San José de Apartadó es una iniciativa de construcción de paz local, que busca ejercer resistencia civil a partir de la organización en comunidad alrededor del trabajo colectivo y la economía solidaria. La comunidad trabaja en defensa de los valores de la vida, la integridad, la autonomía, la justicia, la verdad, la no violencia y la neutralidad.

### Fundamentos

*Vida en comunidad.* Es el mecanismo que genera la unión, protección y solidaridad entre los miembros. Asimismo, existe una relación circular y horizontal en la que los representantes son elegidos democráticamente, las decisiones se toman con unanimidad y todos los miembros tienen la misma oportunidad de hablar y ser escuchados (CDP San José, s.f.; Hernández, 2004).

*Neutralidad.* Permite a los miembros de la comunidad no involucrarse directa o indirectamente con alguno de los actores del conflicto armado, evitando que se conviertan en objetivos militares y prohibiendo el uso y porte de armas, como expresión de no-violencia.

*Economía solidaria.* Esta herramienta ha permitido a los miembros de la comunidad hacer frente a los bloqueos económicos, los retenes y la restricción del paso de alimentos; además, ha permitido el desarrollo de proyectos productivos comunitarios que garantizan la seguridad alimentaria en tiempos de escasez. Tal economía permite que todos siembren, cultiven y trabajen colectivamente, y compartan los frutos de su trabajo con los otros miembros de la comunidad, con la visión de que “no es posible comercializar explotando, no se puede vender para que solo unos pocos saquen provecho, no se puede trabajar individualmente porque la fuerza está en la unidad” (CDP San José, s.f.).

*Formación.* Consiste en reproducir en todos los miembros de la comunidad el significado, los principios y el proceso de la comunidad de paz, así como la transmisión de conocimiento y habilidades para desarrollar las actividades propias de la comunidad.

*Diálogo Transparente.* No consiste en intercambiar información falsa con los actores del conflicto armado para intentar sobrevivir, sino sobrevivir en la verdad diciendo a dichos actores que no colaborarán porque asumen su neutralidad. Además, defienden la opción de una salida negociada al conflicto armado que involucre a todas las partes.

*Respeto a la Pluralidad.* Derivado del principio de neutralidad, consiste en el derecho a deliberar, opinar y ser escuchado, respetando su raza, género, ideología, etc.

### Costos

Esta experiencia local de construcción de paz ha soportado altos costos sociales que van desde la estigmatización de sus miembros, pasando por asesinatos selectivos de los líderes y representantes, múltiples masacres que están en la impunidad, desapariciones forzadas, amenazas, bloqueos al paso de alimentos, medicamentos y a servicios públicos esenciales, confiscación de productos y dinero, entre otros (CDP San José, 1997; Corte IDH, 2005).

Esta victimización ha sido efectuada principalmente a manos de grupos paramilitares (Hernández, 2004), aunque también es imputable a agentes del Estado -directa e indirectamente- por acción y omisión en cuanto fue puesta en conocimiento de autoridades administrativas y judiciales (Corte IDH, 2005). Por ello, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) se ha pronunciado en diversas ocasiones exigiendo al Estado colombiano tomar medidas cautelares encaminadas a proteger la vida e integridad de los miembros de la comunidad de paz. Sin embar-

go, estas medidas han sido desconocidas por las autoridades estatales y esa victimización sigue hasta hoy (CAJAR, 2016; CDP San José, 2017).

### Desconocimiento del Estado

Además de no acatar las medidas cautelares de la Corte IDH (2005), las autoridades administrativas y judiciales han negado en reiteradas ocasiones la existencia de victimización a los miembros de la comunidad de paz. Por ejemplo, la sentencia emitida por el Tribunal Superior de Antioquia denegó las pretensiones de amparo a los derechos de la vida, la integridad personal, la seguridad personal, la libertad de locomoción, entre otros. Dicha sentencia fue revocada por la Corte Constitucional mediante la providencia T-327 de 2004, sin embargo, como se mencionó anteriormente, estas vulneraciones de derechos fundamentales se siguen presentando en la actualidad (CAJAR, 2015).

Las Fuerzas Militares, por su parte, han actuado en connivencia con grupos paramilitares en acciones prohibidas por el Derecho Internacional Humanitario sobre la población civil, acarreando la responsabilidad del Estado ante tribunales internacionales. Dichas acciones comprenden:

[E]jecuciones extrajudiciales, asesinatos, heridos, desapariciones forzadas, detenciones ilegales y arbitrarias, tortura, retenes, desplazamientos forzados, hurtos, robos, ocupaciones armadas violentas de espacios de vivienda o de trabajo de la Comunidad, extorsiones o chantajes, campañas de difamación de la Comunidad por medios masivos de información, bloqueos económicos o alimentarios, y actos de terrorismo bajo la forma de amenazas colectivas en las que se anuncia la destrucción violenta de la Comunidad de Paz y el asesinato de todos sus líderes. (Corte IDH, 2005, p. 8)

Por último, el discurso del Ejército Nacional frente a las comunidades de paz evidencia el desconocimiento por parte de esta institución. Pese a que existía el reconocimiento internacional y la exigencia de protección por parte de la Corte IDH y la Corte Constitucional, el Ejército arguyó que las comunidades de paz atentaban contra el principio de integridad territorial del país al vedar a las autoridades legítimas la entrada a estos territorios, como también que los habitantes de la región realizaban declaraciones falsas en contra de miembros de la Fuerza Pública, y que se habían vuelto dependientes de la ayuda internacional, por estas razones no cooperaban con la justicia ordinaria e incumplían el deber ciudadano de declarar (Posada, s.f.).

## **Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes**

En 1998 la Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes surgió como un proceso participativo con el fin de profundizar la democracia local, en medio de una incursión armada de la insurgencia en el municipio que tenía como objetivo secuestrar al alcalde por estar acusado de corrupción. Este proceso de resistencia comunitaria y pacífica consistió en la convocatoria a una Asamblea Municipal Constituyente, logrando alejar la presencia del grupo insurgente del área urbana y rural del Municipio de Mogotes (Molina y Valderrama, 2007).

La importancia de este proceso radica en la participación ciudadana para evitar la corrupción y lograr una cultura política democrática, profundizando así la democracia y sus instituciones. Tras la toma del municipio en 1997 por parte del Ejército de Liberación Nacional (ELN), que tenía como objetivo hacer un juicio político al entonces Alcalde, las autoridades religiosas convocaron a los habitantes en torno a la conformación de la Asamblea Municipal, para rechazar la violencia y las constantes amenazas a la vida e integridad de los pobladores (Sarmiento, 2007a).

Inicialmente convocados por las autoridades de la Iglesia católica del municipio, se realizó una peregrinación exigiendo el respeto de la vida, repudiando los actos violentos y exigiendo la liberación del alcalde secuestrado. Posteriormente y luego del reconocimiento del proceso de resistencia civil frente a la violencia que estaba iniciando, en el año 1998 se instaló oficialmente la Asamblea Constituyente Municipal de Mogotes, integrada por una presidencia colegiada, un comité operativo, un equipo asesor de la diócesis, asambleas constituyentes locales, mesas de trabajo, entre otras (Rondón, 2009).

Esta Asamblea creó el plan de gobierno único, con objetivos y puntos importantes decididos por la población del municipio, y creó seis comisiones encargadas de realizar seguimiento a la administración municipal promoviendo la participación ciudadana.

### **Actores que la impulsan**

La Iglesia católica a través de la Diócesis San Gil-Socorro convocó la Asamblea “como medio para generar cultura ciudadana y la democratización de las instituciones públicas e instancias de representación política” (Santamaría, 2008, p. 7). Esta convocatoria incluyó la agrupación de representantes de organizaciones sociales, organizaciones populares, cooperativas regionales y autoridades eclesiales para iniciar conversa-

ciones acerca de cómo iniciar un proceso organizativo en contra de la corrupción y la violencia (CINEP, 2007; Rondón, 2009; Sarmiento, 2007b).

Además, un año después de instalada la Asamblea, Redepaz (2002) asesoró, acompañó las sesiones e inició un proyecto de municipios de paz que incluía a Mogotes (Marulanda, como se citó en Santamaría, 2008).

### **Escenario en el que surge**

El origen de la Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes surge en un escenario de corrupción protagonizado por las élites tradicionales pertenecientes al partido liberal, aunado a la presencia de la insurgencia representada por el ELN, principalmente en zonas rurales del municipio, aproximadamente desde la década de los ochenta (Molina y Valderrama, 2007).

El ELN obtuvo el control territorial del municipio y ganó cierta legitimidad entre los pobladores ya que dirimía los conflictos existentes y controlaba algunas actuaciones al interior del municipio. Esto llevó a una incursión armada en el casco urbano del municipio en diciembre de 1997, para efectuar el secuestro de su alcalde por hechos de corrupción.

### **Finalidad de la organización**

La experiencia constituyente de Mogotes, “fundante e inspiradora de las Asambleas constituyentes en el resto del país”, se sustenta en un elemento de orden político y otro religioso (Sarmiento, 2007a): fundamentados en el principio de la soberanía popular consagrado en la Constitución y en el mensaje bíblico en su sentido comunitario. El principal objetivo de la Asamblea era cesar la corrupción causante de la violencia y la pobreza.

La Asamblea buscaba generar espacios de participación y formación de la ciudadanía en mecanismos que promovieran la democracia, además de incidir en las decisiones políticas. En otras palabras la Asamblea buscaba acuerdos colectivos para tomar decisiones sobre lo público en mayorías, por medio de un consenso de democracia local (Vicepresidencia de la República, 2001) con miras a generar resistencia civil frente al conflicto armado y la corrupción (Sarmiento, 2007a); y posteriormente, generar un diálogo con los actores armados para disminuir la intensidad de la violencia en la región (García, Sarmiento y Caraballo, 2009).

El objetivo central de la instalación de la Asamblea consistió en:

Sentar las bases para el establecimiento de un proceso de soberanía popular mediante la elaboración de un plan de desarrollo integral con

alta participación ciudadana, la aplicación de mecanismos de participación a fin de lograr revocar el mandato del alcalde, concejales e incluso de funcionarios señalados como corruptos, así como el trámite de procesos disciplinarios contra los responsables ante las autoridades competentes. (Redepaz, 2002)

Por otra parte, fue constituida no como un fin, sino como un medio para “lograr un proceso organizativo y de formación orientado a madurar el proceso social de largo plazo que fuera transformando progresivamente la mentalidad de los “mogotanos” con respecto a la democracia y la participación” (Sarmiento, 2007a, p. 4).

## Fundamentos

*Democracia.* La metodología democrática ejercida por la ciudadanía de Mogotes se acerca a un ejercicio de democracia participativa legítimo, que parte de acuerdos colectivos para tomar decisiones en consenso y ejercer veeduría ciudadana –y por tanto control político sobre las actuaciones de la administración-. Además, dicha metodología perseguía la formación de ciudadanos que construyen paz a través de la resistencia civil, el diálogo con los actores armados y el gobierno, y el ejercicio de la soberanía popular (Vicepresidencia de la República, 2001), lo que la convierte en una verdadera muestra del poder constituyente originario.

La influencia de la Asamblea en el poder local se expresó en el planteamiento del Plan de Gobierno, la destitución del alcalde corrupto y la configuración del perfil del nuevo alcalde y los otros miembros de la administración del municipio (CINEP, 2007; Santamaría, 2008). Se consolidó como:

un espacio permanente en el que los ciudadanos fueron asumiendo el destino del municipio, como ejercicio del poder local y de su papel como constructores de soluciones frente al conjunto de las dificultades, bien sean por la presencia de actores armados en la región o por la crisis económica y de gobernabilidad que atravesaban. (Sarmiento, 2007a, p. 3)

La Asamblea constituyente de Mogotes muestra que las democracias locales funcionan con el compromiso y la participación de los ciudadanos, construyen paz, desarrollo y gobernabilidad (Salcedo, 2015; Vicepresidencia de la República, 2001).

*Religión.* La acción social de la Iglesia Católica expresada en el compromiso con valores sociales como la paz, la reconciliación y el perdón,

jalonaron el proceso constituyente de Mogotes materializando la “evangelización integral” a partir de la justicia y la paz por fuera de cualquier ideología o corriente política. La amplia adhesión a la fe católica favoreció el establecimiento de la Asamblea en Mogotes.

### Desconocimiento del Estado

Aunque en un principio fueron amenazados los líderes de este proceso por parte de los grupos insurgentes, el Ejército Nacional estigmatizó este proceso organizativo, aduciendo que era manejado por un guerrillero y manipulado por el ELN para conseguir sus objetivos políticos, y por ello, no era legítimo. Esto provocó desconcierto y terror entre los miembros de la Asamblea que se encontraban en medio de amenazas por parte del ELN y el Ejército Nacional. No obstante, decidieron mantener su proceso organizativo y organizaron diálogos con el ELN, las FARC, las AUC y el Ejército Nacional con el fin de exigir respeto por su proceso.

### Conclusiones

La construcción de paz posbética ha sido prioridad de los Estados y otros actores del sistema internacional para evitar recaídas en los conflictos que se suponen terminados. Por ello, a partir de la década de los noventa se estableció una agenda para la paz, denominada consenso de paz liberal. Este consistente en las acciones encaminadas a crear estructuras para solidificar y evitar la recaída en un escenario conflictivo, teniendo como principal actor al Estado que cumple con las recomendaciones dadas por organizaciones internacionales.

Sin embargo, existen contextos en los que el Estado ha provocado situaciones de exclusión política y social, que se configuran como causas estructurales del conflicto armado interno perpetuándose por acción u omisión. Es decir, el Estado se convierte en otro actor del conflicto y deslegitima su actuar cuando en lugar de proteger a sus ciudadanos atenta contra sus derechos fundamentales. Esto genera desconfianza y miedo entre la población que cuestiona el ejercicio monopólico que realiza el Estado en términos de construcción de paz, pues se organiza de diversas formas para crear su propia agenda de paz.

La organización de la población en escenarios locales de construcción de paz responde a una lógica de neutralidad frente a cualquier actor armado –y de no violencia– que tiene en cuenta las agencias de la cotidianidad y está enfocada en las dinámicas locales de resistencia civil

frente a la violencia, así como redes de significado discursivas alrededor de la reivindicación de factores comunitarios como la identidad, el territorio, los derechos fundamentales y el rechazo a la violencia.

Estas formas locales de construcción de paz obedecen al “giro repolitizador hacia lo local” planteado por Richmond (2011) y son el núcleo esencial de la denominada paz posliberal que entiende el ejercicio de la paz como un ejercicio de resistencia desde la localidad y la cotidianidad. Además, constituye una forma de emancipación y de reequilibrio en las formas de ejercer la política por parte de los actores, frente a la paz hegemónica occidental adelantada por las operaciones estatales.

En Colombia existen múltiples ejemplos de construcción de paz desde lo local denominadas por algunos “paz desde la base” (Hernández, 2004), que se constituyen como procesos de acción colectiva estables en el tiempo y se manifiestan de diversas maneras: la resistencia civil a la violencia del conflicto armado, la resistencia civil a la violencia estructural, el conflicto armado y el modelo económico neoliberal. Es decir, atienden a un carácter más étnico, cultural-ancestral, y los procesos locales tendientes a profundizar la democracia y sus instituciones a partir de la participación local.

Aquí se tomaron los casos de la Asociación Campesina Integral del Atrato (ACIA) como ejemplo de la resistencia civil frente a la violencia estructural, la violencia del conflicto armado y los efectos nocivos sobre la comunidad que trae el modelo económico neoliberal. Se declaró como un proceso autónomo de construcción de paz en torno al reconocimiento de su condición étnica y autonomía territorial, logrando sus objetivos y la titulación colectiva de su territorio para reforzar su identidad étnica como negritud. También cabe nombrar la defensa de los recursos naturales como medio de vida y no de enriquecimiento de la comunidad, así como la unidad de sus comunidades, el respeto de sus territorios por parte de las empresas multinacionales y el reconocimiento como ejemplo internacional de construcción de paz (la asociación ganó el Premio Internacional de Derechos Humanos en el 2000).

La Comunidad de Paz de San José de Apartadó es quizá el ejemplo más representativo de resistencia civil frente a la violencia del conflicto armado, pues desde la incursión de los grupos paramilitares en la zona del Urabá a mediados de los noventa, hubo una escalada del conflicto cuya barbarie fue soportada por la población civil que, de la mano de la Iglesia católica, decidió organizarse alrededor de la no violencia, la eco-

onomía solidaria y la vida en comunidad. La comunidad logró disminuir la intensidad del conflicto y alcanzar la cooperación directa con organismos internacionales sin mediación alguna del Estado; entre otros logros, consiguieron la unidad, el reconocimiento de instancias jurisdiccionales y nacionales internacionales de su derechos fundamentales y el premio de la Paz Internacional Pfeffer.

La Asamblea Constituyente Municipal de Mogotes es la primera experiencia de asamblea municipal en Colombia y sentó las bases para otros procesos similares que, como resistencia al conflicto armado, la corrupción y la pobreza, realizan procesos participativos locales para recuperar la institucionalidad y ejercer la soberanía popular a partir de la participación de sus miembros.

Estos procesos, además de erigirse como verdaderas alternativas en términos de construcción de paz, son entendidos como procesos estables en el tiempo que van adquiriendo cierta formalidad, pues cohesionan las comunidades alrededor de valores comunes, reducen la intensidad del conflicto y adquieren el reconocimiento y la cooperación de actores internacionales. Los procesos tienen vocación de infraestructuras de paz, lo que facilita no solo su interacción directa y horizontal con el Estado y las organizaciones sociales, sino también con los grupos armados ilegales, convirtiéndose en espacios locales intermedios entre el conflicto y el diálogo que deben ser observadas y tenidas en cuenta si se desea construir paz.



### **Reconocimientos**

El trabajo es resultado de la participación en el Semillero de Cultura Política y Pensamiento Político, dirigido por el profesor Jorge Rincón, durante el 2016 y 2017 en la Facultad de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás.



### **Jimena Mahecha González**

Egresada de la carrera de Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Santo Tomás. Ha adelantado, además, la carrera de Derecho en la misma Universidad y una especialización en Derechos Humanos y Estudios Críticos del Derecho en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso).

## Referencias

- CAJAR, Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”. (2015). *Persiste incumplimiento de protección a la comunidad de San José de Apartadó. Desarrollo y progreso: sofismas de la guerra en Urabá*. Recuperado de <http://colectivodeabogados.org/?Persiste-incumplimiento-de-proteccion-a-la-comunidad-de-San-Jose-de-Apartado>
- CAJAR, Colectivo de Abogados “José Alvear Restrepo”. (2016). *Comunidad de paz de San José de Apartadó denuncia abusos y amenazas por parte de la fuerza pública*. Recuperado de <http://colectivodeabogados.org/?Comunidad-de-paz-de-San-Jose-de-Apartado-denuncia-abusos-y-amenazas-por-parte>.
- CDP San José, Comunidad de Paz de San José de Apartadó. (s.f.). *Nuestros Principios en la Comunidad de Paz en San José de Apartadó*. Recuperado de <http://www.cdpsanjose.org/node/123>
- CDP San José, Comunidad de Paz de San José de Apartadó. (1997). *La historia vivida*. Recuperado de <http://www.cdpsanjose.org/node/14>
- CDP San José, Comunidad de Paz de San José de Apartadó. (2017). *La tolerancia y unidad de acción entre Fuerza Pública*. Recuperado de <http://cdpsanjose.org/node/84>
- CIDH, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. (2002). *Desarrollo de los Derechos Humanos en la Región*. Recuperado de <https://www.cidh.oas.org/annualrep/2002sp/cap.4.htm>
- CINEP, Centro de Investigación y Educación Popular. (2000). *Comunidades de Paz del Urabá. Una historia que merece ser contada*. Bogotá. D.C.: Autor.
- CINEP, Centro de Investigación y Educación Popular. (2007). *Sistematización y análisis de las Asambleas Constituyentes en Colombia*. Bogotá D.C.: Autor
- CINEP, Centro de Investigación y Educación Popular. (2015). *Diálogos locales con grupos armados en medio de la violencia*. Bogotá D.C.: Autor. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Colombia/cinep/20160929020418/20160504.papelespaz11-1-8.pdf>
- CINEP-PPP, Centro de Investigación y Educación Popular-Programa por la Paz. (2016). *Movilización por la Paz en Colombia: una infraestructura social clave para el posacuerdo*. Bogotá D.C.: Autor. Recuperado de [http://www.cinep.org.co/images/iniciativas\\_paz/Informe\\_Datapaz\\_2.pdf](http://www.cinep.org.co/images/iniciativas_paz/Informe_Datapaz_2.pdf)
- Cocomacia, Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato. (2002a). *Historia de la Asociación Campesina Integral del Atrato*. Recuperado de: <https://www.rds.org.co/es/recursos/historia-de-la-asociacion-campesina-integral-del-atrato-acia>

- Cocomacia, Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato. (2002b). *ACIA, Unión y solidaridad*. Recuperado de <http://cocomacia.galeon.com/index.html>
- Cocomacia, Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato. (2013). *Protección de la integridad territorial y otros*. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/recs/n12/n12a16.pdf>
- Corte IDH. (2005). *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 15 de marzo de 2005. Medidas provisionales respecto de la República de Colombia: caso de la Comunidad de Paz de San José de Apartadó*. Recuperado de <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3307.pdf>
- Donais, T. (2011). ¿Empoderamiento o imposición? Dilemas sobre la apropiación local en los procesos de construcción de paz posconflictos. *Relaciones Internacionales*, (16), 47-71.
- Ferrão, R., y Mateos, O. (2011). Construcción de paz posbética y construcción del Estado [Editorial]. *Relaciones Internacionales*, (16), 5-10. Recuperado de [https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677626/RI\\_16\\_1.pdf?sequence=1](https://repositorio.uam.es/bitstream/handle/10486/677626/RI_16_1.pdf?sequence=1)
- García, M., Sarmiento, F. y Caraballo, V. (2009). *Tendencias de la paz en Colombia. Retos, discursos y territorios*. Bogotá D.C.: CINEP.
- González, C. (2010). Iniciativas de paz en Colombia. *Civilizar*, 10(18), 35-54. Recuperado de [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1657-89532010000100005](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1657-89532010000100005)
- HCHR, Oficina en Colombia del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2003). *Informe de seguimiento a la situación del Medio Atrato*. Recuperado de <http://www.hchr.org.co/documentoseinformes/informes/tematicos/seguimientobojaya0703.pdf>
- Hernández, E. (2004). *Resistencia civil artesana de paz. Experiencias indígenas, afrodescendientes y campesinas*. Bogotá D.C. Pontificia Universidad Javeriana.
- Hernández, E. (2009). Resistencias para la paz en Colombia. Experiencias indígenas, afrodescendientes y campesinas. *Revista Paz y Conflictos*, (2), 117-135. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=205016389008>
- Hernández, E. (2011, agosto). *Paces desde abajo en Colombia*. Ponencia presentada en el XVII Congreso de la Asociación de Colombianistas: “Narrar Colombia: Colombia Narrada”, Bucaramanga. Recuperado de [http://www.colombianistas.org/Portals/0/Congresos/Documentos/CongresoXVII/Hernandez\\_Delgado\\_Esperanza.pdf](http://www.colombianistas.org/Portals/0/Congresos/Documentos/CongresoXVII/Hernandez_Delgado_Esperanza.pdf)
- IIIAP, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico. (2005). *Esquema de Ordenamiento Territorial Municipio del Medio Atrato–Chocó, Alcaldía Municipal*. Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/medioatratochocoeot2005-2016.pdf>

- Molina, N. y Valderrama, P. (2007). Contribuciones de las redes al fortalecimiento de las políticas de identidad en un Proceso de Resistencia. *POLIS, Revista Latinoamericana*, 6(16) 1-18. Recuperado de <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30501617>
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2010). *What is Peacebuilding?* Recuperado de <http://www.unpb.org/application-guidelines/what-is-peacebuilding/>
- Paladini, B. (2014). Infraestructuras de paz: hacia un sistema de apoyo a la construcción de paz en Colombia. *Por la paz*, (20). Recuperado de [http://www.icip-perlapau.cat/numero20/articles\\_centrals/article\\_central\\_3/](http://www.icip-perlapau.cat/numero20/articles_centrals/article_central_3/)
- PAS, Pensamiento y Acción Social. (2014). *La construcción de Paz desde los territorios*. Recuperado de <https://www.pas.org.co/construcciondepaz>
- PBI, Peace Brigades International. (s.f.). *Comunidad de Paz de San José de Apartadó*. Recuperado de <http://www.derechoadefenderderechos.com/pbi-colombia-comunidad-paz-san-jose-apartado.html>
- Pfeiffer, S. (2014). Infraestructura de paz en Colombia. *Berghof Foundation*. Recuperado de [https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other\\_Resources/20141015\\_Pfeiffer\\_PI\\_Colombia\\_es.pdf](https://www.berghof-foundation.org/fileadmin/redaktion/Publications/Other_Resources/20141015_Pfeiffer_PI_Colombia_es.pdf)
- Posada, M. (s.f.). San José de Apartadó: ¿Comunidad de paz? *Revista Ejército*, (125). Recuperado de <http://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=79445>
- Redepaz, Red Nacional de Iniciativas ciudadanas por la paz y contra la guerra. (2002). *Mogotes, pueblo soberano. Cumbre de las Autoridades Locales por la Democracia, la Vida, el Diálogo y la Paz*. Recuperado de <http://www.redepaz.8m.net/eventos/autoridades/mogotes.htm>
- Rettberg, A. (2013). La construcción de paz bajo la lupa: una revisión de la actividad y de la literatura académica internacional. *Estudios Políticos*, (42), 13-36. Recuperado de <http://aprendeenlinea.udea.edu.co/revistas/index.php/estudiospoliticos/article/view/15782/20779225>
- Richmond, O. (2011). Resistencia civil y paz postliberal. *Relaciones Internacionales*, (16). 13-46. Recuperado de <https://revistas.uam.es/index.php/relacionesinternacionales/article/download/5062/5520>
- Rondón, S. (2009). *La Asamblea Municipal Constituyente como mecanismo de participación ciudadana para la modernización de la gestión pública, la consecución de la paz y el desarrollo sostenible* (Monografía de Especialización inédita). Universidad Industrial de Santander, Bucaramanga. Recuperado de <http://studylib.es/doc/8579966/la-asamblea-municipal-constituyente-como-mecanismo-de>
- Salcedo, L. (2015). *Propuestas de paz territorial desde los movimientos sociales: multiculturalismo, ordenamiento territorial y ejemplos de paz territorial*.

- Recuperado del Observatorio colombiano de Violencia y Gobernanza–Friedrich Ebert Stiftung: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12155.pdf>
- Santamaría, C. (2008). *Las Asambleas Constituyentes Locales como “condicionantes” y “condicionadas” de poderes estatales, tradicionales e ilegales*. Recuperado del Instituto de investigación y debate sobre la gobernanza: <http://www.institut-gouvernance.org/es/analyse/fiche-analyse-394.html#iref:12>
- Sarmiento, F. (2007a). La Asamblea Municipal Constituyente de Mogotes, Santander. *Irenees.net*. Recuperado de [http://www.irenees.net/bdf\\_fiche-experience-743\\_es.html](http://www.irenees.net/bdf_fiche-experience-743_es.html)
- Sarmiento, F. (2007b). Las Asambleas Constituyentes en Colombia. *Irenees.net*. Recuperado de [http://www.irenees.net/bdf\\_dossier-138\\_es.html](http://www.irenees.net/bdf_dossier-138_es.html)
- Vicepresidencia de la República. (2001). *Iniciativas comunitarias de paz en Colombia: semillas que abren el camino de la paz*. Bogotá D.C.: Autor.



# Balance de la aplicación de la política pública de restitución de tierras en territorios colectivos: el pacífico colombiano

*Balance of the Application of the Land Restitution Law in Collective Territories: the Pacific Region in Colombia*

**Camilo Ramírez**

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C., Colombia

camiloramirezh@gmail.com

ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

Fecha de recepción: 10 de febrero de 2018 · Fecha de aprobación: 24 de abril de 2018

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.72309>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Ramírez, C. (2018). Balance de la aplicación de la política pública de restitución de tierras en territorios colectivos: el pacífico colombiano. *Ciencia Política*, 13(26), 183-222

MLA: Ramírez, C. "Balance de la aplicación de la política pública de restitución de tierras en territorios colectivos: el pacífico colombiano". *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 183-222.



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

### Resumen

El programa de restitución de tierras en Colombia es el eje principal de una política pública que busca reversar el despojo y la usurpación de propiedades causados en el contexto del conflicto armado. En medio de las profundas desigualdades y daños que causó la violencia, la posibilidad de restituir territorios colectivos a grupos étnicos es una apuesta necesaria en el camino de construir una sociedad democrática. Este artículo presenta un balance de la implementación de este programa en la región del pacífico y describe las principales tensiones alrededor del uso y acceso a la tierra que son resueltos en las sentencias de restitución. Basado en el análisis de dos casos concretos, se evidencian los avances y dificultades en el cumplimiento de las órdenes de dichas sentencias en los departamentos de Chocó y Cauca.

*Palabras clave:* *conflicto; etnia; justicia; reforma; reparación; restitución; tierras.*

### Abstract

The Land Restitution Program is the main axis of a public policy that seeks to reverse the dispossession and usurpation of properties caused by armed conflict. Amid the deep inequalities and damages caused by violence, the possibility of restoring collective territories to ethnic groups is a necessary bet on the road to building a democratic society. This article presents a balance of the implementation of this program in the Pacific region. It describes as well the main tensions surrounding the use and access to land, which are resolved in the restitution sentences. Based on the analysis of two specific cases, the progress and difficulties in the fulfillment of the orders of said assignments in the departments of Chocó and Cauca will be evidenced.

*Keywords:* *Conflict; Ethnic; Justice; Land; Reform; Reparation; Restitution.*

## 1. Introducción

Este artículo presenta un balance de la aplicación de la política de restitución de derechos territoriales, dirigida a comunidades étnicas en la región del Pacífico colombiano. Durante el año 2017 dirigí una consultoría apoyada por la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), que tuvo como propósito brindarle a la Unidad de Restitución de Tierras (URT) un balance del cumplimiento de las órdenes incluidas en las Sentencias de restitución de tierras, referidas a algunos casos que vinculaban pueblos indígenas y afro en el Chocó y el Cauca. Durante varios meses se analizaron a profundidad los expedientes del postfallo y las actuaciones de los Jueces después de proferida la sentencia. Se aplicaron también otras herramientas de investigación como entrevistas con funcionarios de las entidades vinculados a la Sentencias y varios talleres participativos con líderes y habitantes de las comunidades beneficiadas. Este texto se plantea como una síntesis analítica de dichos estudios de caso.

La Ley 1448 de 2011 es el instrumento normativo central de la política pública de atención y reparación a las víctimas del conflicto. Allí se sintetizan una serie de propuestas que desde hace años se venían desarrollando desde la Corte Constitucional, las organizaciones de víctimas e instituciones de la cooperación internacional.

El contexto en el que se aprueba y se implementa la ley es particularmente interesante. La nueva normatividad intenta corregir las profundas fallas del modelo de atención a las víctimas, pero también empieza a abrir campo a la construcción de un nuevo marco jurídico para facilitar las negociaciones de paz. De esta manera, la Ley 1448 y los decretos complementarios hacen parte del entramado jurídico que da forma al modelo de transición y superación del conflicto armado.

El programa de restitución incluido en esta normatividad se basaba en el diagnóstico que años atrás la academia y las organizaciones de víctimas habían adelantado frente a los impactos del conflicto armado en la desprotección de los derechos a la tierra, principalmente para la población rural (Ibañez y Querubin, 2004). Una de las falencias en los programas de atención para las víctimas, era la inexistencia de un mecanismo de protección y restitución de los predios que habían sido abandonados o despojados en el marco del conflicto (Salinas, 2009). En el año 2009, la Corte Constitucional emitió varios autos que establecieron criterios y proyectaron posibles rutas que viabilizaran la restitución de tierras a

cientos de miles de familias desplazadas (Corte Constitucional, Autos 004 y 005, 2009).

Si bien esta Ley fue aprobada por el Congreso en junio de 2011, los procedimientos de reparación y restitución para grupos étnicos fueron formalizados meses después. En ese entonces se requerían concertar aspectos vinculados a los derechos especiales de comunidades étnicas y se desarrolló un mecanismo de consulta para lo cual el gobierno convocó a voceros de organizaciones afrocolombianas, indígenas y ROM. A final de ese año, el gobierno dio a conocer los Decretos Ley 4633, 4634 y 4635, que junto a la Ley 1448 complementan el marco jurídico de atención y reparación integral.

La implementación de esta política se encontró con diversos desafíos. Destacamos tres: primero, lograr articular la heterogénea y difusa oferta estatal para las víctimas del conflicto. En segundo término, avanzar en la disponibilidad efectiva y suficiente de recursos financieros que garantizaran su sostenibilidad. Y por último, la creación de un sistema de información completo y confiable respecto a varios temas, entre ellos la cantidad de población susceptible de atender y el número de hectáreas (ha) a restituir.

Desde el 2012 el Estado colombiano ha desarrollado alternativas frente a estos retos. La apuesta incluida en la ley de crear un Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a la Víctimas (SNARIV), ha logrado crear algunas sinergias entre las entidades responsables de atender a las víctimas. También ha impactado positivamente en la cualificación de los instrumentos de planeación y financiación de la política, aunque a la fecha subsisten dificultades. Respecto a la disponibilidad de estadísticas y datos, puede afirmarse que uno de los resultados positivos de la política ha sido construir un conjunto de metodologías, instancias y tecnologías que le brindan a las instituciones y la sociedad en general, un acumulado de información muy valiosa para evaluar sus avances y comprender mejor los daños que el conflicto ocasionó a cientos de miles de familias.

A pesar de estas mejoras en la política pública, se vislumbraba una serie de problemas de tipo estructural con los que el programa de restitución de tierras tendría que lidiar, principalmente ligados al modelo de sociedad rural preponderante en Colombia, soportado bajo un sistema de desigualdades e inequidades socioeconómicas muy profundas. Este contexto fue aún más agudo en la región del pacífico, donde los clásicos

problemas de la estructura agraria a nivel nacional se combinaban con nuevos conflictos como los ligados a las economías extractivas

El análisis presentado en este texto parte de la hipótesis de que la política de restitución de tierras, en cuanto medida de justicia transicional con vocación transformadora, ha logrado resolver a través de decisiones judiciales conflictos en torno a la propiedad, el acceso y uso de la tierra para las comunidades étnicas, pero se ha encontrado también con serias barreras en la implementación efectiva de las medidas complementarias, principalmente relativas a los derechos económicos y ambientales de las comunidades beneficiadas. Estas dificultades tienen que ver con problemas estructurales de la institucionalidad pública como su debilidad técnica, la persistente desarticulación de las políticas públicas entre sí, la poca importancia que tiene el tema en los contextos políticos regionales y las tensiones entre el programa de restitución y otros sectores como el minero-energético. También se evidencian dificultades vinculadas a la permanencia de fenómenos de violencia en los territorios, asociadas usualmente al narcotráfico y otras economías ilegales.

El artículo está organizado en cinco partes. Este primer apartado (1) incluye la introducción y los referentes teóricos que orientaron el análisis. Posteriormente, (2) destacamos algunos elementos que diferencian el procedimiento de restitución para comunidades étnicas frente a lo reglamentado en la Ley 1448 de 2011 o ruta individual dirigida a solicitantes campesinos. En tercer lugar (3) presentamos un balance de avances y dificultades en el cumplimiento de las providencias judiciales a favor de comunidades afro e indígenas en la región del Pacífico, los temas críticos y los avances. Seguidamente, (4) nos concentraremos en dos casos en materia de restitución étnica: la sentencia a favor del Resguardo Embera Katío del Alto Andágueda en el Chocó y el fallo que benefició al Consejo Comunitario Renacer Negro en Timbiquí, Cauca. Finalmente (5), unas conclusiones.

### 1.1. Referentes teóricos

El análisis de la política pública de restitución de territorios nos ubica en un contexto de debates teóricos novedosos y heterogéneos. En síntesis, nos lleva a clarificar dos asuntos: el primero tiene que ver con el carácter de la justicia transicional, como un conjunto de medidas legales y judiciales que buscan contribuir en la superación de los efectos de la vio-

lencia en una sociedad (De Greiff, 2009). En este sentido, la restitución es una de las medidas más importantes dentro del panorama transicional en Colombia, porque no solo busca reconocer los derechos de propiedad y ocupación de territorios vulnerados con ocasión de la violencia, sino que permite desentrañar los contextos, actores y lógicas que motivaron los abandonos y despojos a ciertas comunidades y regiones.

Por otro lado, teniendo presente algunas características de esta política pública, en particular, el papel que tienen los jueces en la implementación efectiva de las medidas de restitución en los territorios, se hace fundamental referenciar el debate teórico que ha intentado explicar cuáles son los elementos que hacen más probable un cumplimiento pleno de las órdenes judiciales en contextos institucionales concretos y específicamente respecto a temas de derechos humanos.

#### 1.1.1. La restitución como programa de reparaciones masivas en el marco de la Justicia Transicional

Los programas de reparación masivas son aquellos en los que el Estado busca reconocer los derechos de un amplio número de víctimas afectados en el marco de conflictos armados. No solamente se orientan en resarcir los daños de las víctimas en particular, sino buscan contribuir en la reconstrucción de aspectos que van más allá de lo individual y que se inscriben también en lo simbólico. Apuntan al fortalecimiento de la democracia, la confianza institucional y la ciudadanía, vulneradas en medio de la violencia (De Greiff, 2006).

El programa de restitución atiende al grupo más numeroso de víctimas en el país: la población en situación de desplazamiento forzado. La complejidad de ese delito, y la heterogeneidad de las modalidades de propiedad y ocupación informal de la tierra, hicieron necesario el diseño de un mecanismo que fuera mixto, es decir, administrativo y judicial. El primero es un procedimiento que le permite a la institucionalidad verificar mediante distintas metodologías los procesos históricos y sociales de ocupación de la tierra y las afectaciones particulares que la violencia trajo a las comunidades. Por otro lado, el procedimiento judicial, que en el marco de las garantías procesales, toma decisiones con plena seguridad jurídica respecto a los derechos de propiedad y ocupación vulnerados en el marco del conflicto (Sánchez, 2017).

Lo anterior se plasmó claramente en los textos normativos, pero fue en los primeros años de su puesta en marcha donde se definieron mu-

chas incertidumbres normativas, conceptuales y prácticas que fueron surgiendo conforme los casos empezaban a ser analizados.

### 1.1.2. Los dilemas del cumplimiento efectivo

En nuestro país, la participación de los Tribunales y jueces ha sido fundamental en los programas de atención a víctimas antes y después de la Ley 1448 (Rodríguez y Rodríguez, 2010). Esta experiencia previa, que trajo consigo aprendizajes también visibilizó dificultades a la hora de hacer efectivos los derechos reconocidos a las víctimas. Una de las más evidentes tiene que ver con la incapacidad de las distintas entidades del Estado para cumplir de forma integral los mandatos que estaban en la ley y en materializar las órdenes específicas dadas en las sentencias de restitución.

El cumplimiento de sentencias judiciales que protegen derechos humanos ha sido un tema reciente de investigación para politólogos y abogados. La construcción de sólidos marcos conceptuales conducentes a robustecer la justiciabilidad de los derechos sociales fue por mucho tiempo un eje principal de trabajo para muchos investigadores. Pero no hubo el mismo desarrollo respecto a la fase donde se implementan estos fallos. En la verificación concreta de los efectos de las decisiones judiciales en los temas que se propuso abordar (Rodríguez y Rodríguez, 2010), El estado del arte respecto a la efectividad de las decisiones judiciales en materia de derechos humanos, incluye análisis de casos tanto de Sentencias de Tribunales Internacionales como nacionales. (Langford, Rodríguez y Rossi, 2017).

Aunque existen muchas miradas respecto a las diferencias entre los conceptos de cumplimiento, implementación y efectividad de las órdenes dadas en una sentencia de derechos humanos, subyace una concepción compartida pues el cumplimiento trasciende el campo de lo estrictamente normativo y hermenéutico en la labor del juez y las instituciones, que en el marco de una sentencia asumen responsabilidades. El cumplimiento se refiere principalmente a un proceso político y administrativo que envuelve distintos roles dentro y fuera del Estado (Hillebrecht, 2017).

Son diversos los factores que explican el por qué algunas sentencias o algunas órdenes en particular tienen un mayor avance en su cumplimiento que otras. Existen dos líneas de teorización al respecto (Langford, Rodríguez y Rossi, 2017). La primera aborda la relación de costo-beneficio que podría impulsar o bloquear la acción estatal frente las medidas judi-

ciales ordenadas. Desde este enfoque, el cumplimiento pasa por la consideración, por parte de cada actor involucrado, de las ventajas o desventajas que podría conseguir si contribuye a poner en marcha las órdenes judiciales. También hay otros abordajes que reconocen alguna capacidad de incidencia de parte de las poblaciones beneficiadas, que podrían ser determinantes y se reflejan en la movilización social y política de estos intereses. Sin embargo, en la experiencia de la política de restitución, las víctimas beneficiadas, no han tenido una capacidad de movilización política tal que haya incidido en la mejora de los niveles en el cumplimiento. Las herramientas a su disposición han sido preferencialmente el litigo estratégico o la incidencia a través de las entidades del Ministerio Público que intervienen en los procesos judiciales.

Desde este punto de vista, ahondar en el proceso de implementación y cumplimiento de las sentencias de restitución en Colombia, nos ubica en un plano de análisis donde debemos considerar principalmente las dinámicas generadas en el campo institucional que expliquen los avances conseguidos. Este enfoque ha sido también útil para verificar los avances en casos de sentencias que protegen derechos sociales y económicos (Brinks, 2017).

Esta propuesta de análisis de caso sobre el proceso de cumplimiento de órdenes judiciales en sentencias de restitución de tierras en la región del Pacífico, tiene como referencia el marco analítico planteado por Rodríguez (2017), donde identifica tres grupos de factores: jurídicos, políticos y socioeconómicos.

## **2. Semejanzas y diferencias en la normativa de restitución para campesinos y comunidades étnicas**

La política de restitución se implementa en dos momentos. En el primero se desarrollan los procedimientos administrativos en cabeza de la URT. Los casos son elevados a los Juzgados de restitución donde son analizados y se emiten las decisiones finales a través de las sentencias. El segundo momento presenta otro nivel de complejidad porque vincula a otras instancias de la administración pública en las tareas de llevar a la práctica las órdenes emitidas por los jueces.

Los decretos que reglamentan las dos fases de la política *para los sujetos colectivos étnicos*, incluyen algunas definiciones que permiten el reconocimiento de afectaciones a estas comunidades y territorios más allá

del abandono y el despojo que además son las categorías centrales en la Ley 1448. Una de las más relevantes es la de *factores subyacentes*, pues con esto se visibilizan también otros impactos territoriales y culturales ocasionados a estas poblaciones, no solamente los vinculados a las dinámicas bélicas propiamente, y permite enfocar la mirada en otros impactos territoriales y culturales ocasionados a estas poblaciones (Decreto Ley 4633, 2011, art. 3).

La expresión *factores subyacentes* ya había sido definida por la Corte Constitucional en el Auto 004 del 2009 respecto a las afectaciones del conflicto armado y el desplazamiento forzoso en las comunidades indígenas. Por su parte, con relación a la población afro, la Corte hablaba de *factores transversales*, esta categoría ha tenido un desarrollo más profundo en la jurisprudencia de restitución a partir del año 2014 en las distintas sentencias.

Esta categoría tiene implicaciones claves a la hora de reconocer derechos colectivos a las comunidades. La más importante es que obliga a las instituciones que documentan los casos a identificar las afectaciones específicas que determinada comunidad sufrió, tanto en lo relacionado con el conflicto armado, como en lo ambiental, cultural y social (Decreto Ley 4633, 2011, art. 139).

Esta mirada amplia de las afectaciones territoriales a los grupos étnicos ha permitido comprender los conflictos socioeconómicos y ambientales en torno a la tierra en el pacífico. En esta región se ha identificado una tensión entre distintas iniciativas económicas basadas en la explotación de recursos naturales y los modos tradicionales de vida de los pueblos indígenas y afro.

Un antecedente significativo es el esquema de especial protección que rige para las tierras ocupadas por indígenas y afrodescendientes desde la Constitución de 1991. Al ser reconocidas como inembargables e inalienables, la restitución es el único mecanismo de reparación en materia de tierras. La compensación no tiene lugar aquí, a diferencia de los casos a favor de solicitantes campesinos, en los que los jueces pueden fallar en ese sentido cuando se presentan situaciones que impidan la restitución material de los predios.

Desde lo procedural existe un aspecto importante, que consiste en la posibilidad de declarar medidas cautelares por parte de la autoridad judicial antes de emitir una sentencia definitiva. Mediante este procedimiento se busca salvaguardar los derechos de las comunidades

cuando se vean vulnerados o amenazados. Este recurso puede solicitar acciones específicas para proteger la seguridad jurídica de los territorios titulados u ocupados por grupos étnicos e incluso referirse a otros temas que el juez considere pertinentes (Decreto Ley 4633, 2011, art. 151; Decreto Ley 4635, 2011, art. 116). De esta forma se busca evitar la prolongación de los daños causados por distintos factores del conflicto armado o factores subyacentes en el territorio.

### 3. Providencias judiciales de restitución en territorios colectivos en el Pacífico colombiano

Existen dos tipos de providencias judiciales en el procedimiento de restitución de tierras: las medidas cautelares y las sentencias. Estas últimas se pronuncian de manera definitiva sobre las pretensiones de las partes y brindan seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad y la reparación de las comunidades. Adicionalmente, los jueces ordenan otras medidas para garantizar que la restitución sea sostenible y se favorezca el retorno.

Hasta febrero de 2018 los Juzgados y Tribunales de Restitución en todo el país habían emitido diez sentencias de restitución a favor de comunidades étnicas. De estas, cinco casos se ubican dentro de la región del Pacífico. Asimismo, se han fallado 26 medidas cautelares en todo el territorio nacional, nueve benefician a comunidades en el pacífico.

Los casos con medidas cautelares son presentados en la Tabla 1, mientras en la Tabla 2 resaltamos los casos reconocidos en sentencias.

**Tabla 1.** Medidas cautelares

Grupo étnico	Nombre de la Comunidad	Área protegida por medida cautelar	Municipio, Departamento	Fecha de la providencia
Afro	Consejo Comunitario Bajo Mira y Frontera (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco, 2012)	46,041 ha 9047 m <sup>2</sup>	Tumaco, Nariño	Octubre de 2012
Afro	Consejo Comunitario Alto Mira y Frontera (Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala Civil especializada en Restitución y Formalización de Tierras, 52835-31-21-001-2013-00012-01, 2013).	800 ha	Tumaco, Nariño	Abri de 2013

Continúa

Grupo étnico	Nombre de la Comunidad	Área protegida por medida cautelar	Municipio, Departamento	Fecha de la providencia
Afro	Consejo Comunitario Cocomopoca (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 2014-00033, 2014).	172000 ha (Incoder reconoció 73317 has en 2011)	Alto Atrato, Bagadó, Lloró, Chocó	Julio de 2014
Afro	Consejo Comunitario La Larga Tumaradó (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 2014-00076, 2014).	107064 ha	Riosucio, Carmen del Darién, Chocó. Turbo, Mutatá, Antioquia	Diciembre de 2014
Afro	Consejo Comunitario Pedeguita y Mancilla (Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil especializada en Restitución de Tierras, 2014-00112-00, 2015).	48971 ha	Riosucio, Chocó	Junio de 2015
Afro	Consejo Comunitario río Yurumanguí (Juzgado Tercero Civil, Circuito especializado en Restitución de Tierras, 2015-00053-00, 2016).	74000 ha (Incoder reconoció 54776 ha)	Buenaventura, Valle del Cauca	Octubre de 2015
Indígena (Embera)	Resguardo Indígena Chidima, Tolo y Pescadito (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 2016-00039, 2016)	4499 ha y 270 ha Resguardo Pescadito.	Darién Chocoano. Acandí	19 de abril de 2016
Afro	Consejo Comunitario comunidad negra Vereda La Esperanza (Juzgado Segundo Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali, 2016-00071-00, 2017).	10000 ha (Incoder reconoce 1.730 ha)	Buenaventura, Valle del Cauca	Febrero de 2017
Afro	Consejo Comunitario de la Cuenca del río Tolo y Zona costera sur. Cocomasur (Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 2016-00128-00, 2017).	13465 ha	Acandí, Chocó	Abril de 2017

*Nota.* Elaboración propia.

### 3.1. Avances y dificultades en los procesos de restitución de territorios colectivos en el Pacífico

Las medidas cautelares decretadas en el Pacífico han protegido más de 477000 ha de territorios colectivos, principalmente ocupados por afrodescendientes en los departamentos de Antioquia, Chocó, Valle del Cauca y Nariño.

Por su parte, mediante las sentencias se han restituido los derechos territoriales de indígenas y afros sobre más de 132000 ha en los departamentos de Chocó, y Cauca. Más del 90 % del área restituida mediante la

ruta étnica se encuentra ubicada en el Pacífico.<sup>1</sup> No se puede desconocer entonces que esta región se constituyó como el ámbito geográfico principal de esta política pública.

**Tabla 2. Sentencias**

Grupo étnico	Nombre de la Comunidad	Área protegida por sentencia	Municipio, Departamento	Fecha de la providencia
Indígenas	Resguardo Indígena Embera Katio del Alto Andáquela (Sala Civil especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia, 007, 2014).	56.405 ha	Bagadó, Chocó	Septiembre de 2014
Afro	Consejo Comunitario Renacer Negro (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, 071, 2015).	71.010 ha	Timbiquí, Cauca	Julio de 2015
Indígenas	Resguardo Indígena Embera – Dobida Dogibi, Territorio Ancestral Eyaquera (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 010, 2016).	3.157 ha	Unguía, Chocó	Abril de 2016
Indígenas	Resguardo Indígena Embera Katío Mondó Mondocito (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó, 052, 2017).	1.779 ha	Tadó, Chocó	Noviembre de 2017
Afro	Consejo Comunitario de la Cuenca del río Yurumangú	54.776 ha	Buenaventura, Valle del Cauca	Febrero de 2018

*Nota.* Elaboración propia.

A continuación, destacamos tres elementos que son comunes en estos casos y que reflejan a nivel regional las dificultades para la restitución efectiva de los territorios colectivos.

<sup>1</sup> Las cinco sentencias de restitución a favor de comunidades étnicas en esta región del país cubre casi 190000 ha, beneficiando a más de tres mil familias. El área restituída mediante la ruta étnica en todo el país, constituye el 65 % de las hectáreas devueltas en la política de restitución, incluyendo la ruta individual que beneficia principalmente a campesinos desplazados (UAEGRDT, 2017).

### 3.1.1. Actores, conflictos de uso y acceso a la tierra en territorios solicitados en restitución

Cada uno de los casos presenta un mapa de actores complejo en donde se plasman los distintos intereses económicos y políticos en las áreas solicitadas de restitución. Las comunidades que cuentan con medidas cautelares y sentencias son una muestra representativa de la situación de cada una de las subregiones del Pacífico.

Nos enfocamos en tres ejes de tensión entre los actores en cada territorio, los modelos económicos y sociales en pugna, evidenciados en los casos de restitución tramitados hasta la fecha.

Una primera tensión involucra, por un lado, a los proyectos agroindustriales de palma africana, la ganadería extensiva y el negocio de la madera; y por el otro, los grupos étnicos que históricamente han ocupado estos territorios y defienden modelos tradicionales de explotación económica. Sobre todo en los casos tramitados en el Urabá chocoano y en Tumaco, se hace manifiesta una historia de conflictividad en donde el Estado nunca formalizó los distintos tipos de ocupación del suelo allí presentadas, provocando incertidumbres jurídicas que fueron hábilmente aprovechadas por terceros que progresivamente invadieron áreas ancestrales habitadas por indígenas y negros.

Estos conflictos entre colonos, empresarios y comunidades étnicas en zonas con presencia de distintos grupos violentos han acentuado los riesgos contra la vida y la seguridad de líderes y población en general. Dentro de estos expedientes, principalmente de casos en el Urabá chocoano y el pacífico nariñense, los jueces solicitaron a las entidades competentes que fortalecieran los mecanismos de protección de los dirigentes y sus familias. No se trata de alarmas recientes, pues los ataques contra líderes locales han sido persistentes como se constata en varios casos de restitución.

El segundo eje de controversia fue entre los grupos étnicos y los proyectos empresariales e ilegales de minería. Esta problemática se presenta en distintas magnitudes en el pacífico nariñense, el Urabá chocoano, el área de influencia de Buenaventura y con mayor intensidad en el Alto Atrato y la cordillera occidental. En estas zonas, la mayoría de territorios solicitados en restitución fueron objeto de concesiones mineras que no contaron con consulta previa. Este es uno de los puntos más críticos de los litigios en restitución de tierras en el pacífico como ha sido documentado en los casos del Alto Andáquela y el Consejo Comunitario Mayor

de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca) (Velásquez, 2016).

En cuatro de las cinco sentencias de restitución de derechos territoriales, los jueces ordenaron la suspensión de las solicitudes de explotación y explotación traslapadas con áreas colectivas. Esto implicó un choque entre los derechos garantizados por la ley de restitución y la normatividad minera. En la fase judicial los jueces orientaron sus decisiones a privilegiar los derechos de las víctimas y comunidades étnicas. En un principio, las instituciones del sector minero controvirtieron las decisiones judiciales, pero progresivamente han dado cumplimiento a estas órdenes.

De otra parte, las órdenes judiciales específicas sobre la minería ilegal, han tenido más dificultades para su cumplimiento. Las instituciones llamadas a intervenir en el tema son la Policía Nacional, la Agencia Nacional de Minería, administraciones municipales y autoridades tradicionales de resguardos o consejos comunitarios. Hay varias razones para que el incumplimiento de las órdenes sea frecuente, en la mayoría de regiones no existe ningún diagnóstico profundo de la dinámica social y económica alrededor de la minería ilegal. Es importante no simplificar el problema a un asunto de rentas criminales de actores armados, sino analizar también el rol de estas economías ilegales en el mercado informal de trabajo, muy extendido en estas zonas y que absorbe una importante proporción de la mano de obra local.

Es muy posible que los alcances de las decisiones de los fallos de restitución en el futuro sean más restringidos que en las primeras sentencias. En los casos del Alto Andáquela y Renacer Negro se ordenó la suspensión de proyectos empresariales mineros porque no habían llevado a cabo la consulta previa con las comunidades. En casos recientes con problemáticas similares, las pretensiones para la suspensión de títulos mineros no han tenido el mismo respaldo por parte de la URT, como el caso de Cocomopoca y La Larga Tumaradó. Este ha sido un motivo de descontento de muchos líderes frente a la interpretación que se le está dando a algunos elementos de los Decretos Ley (Cocolatu, 2017).

Hay un tercer eje de controversias territoriales aunque no tan agudo como los anteriores y son los proyectos de infraestructura vial que posiblemente afecten territorios colectivos. Los procesos de restitución no son el mecanismo idóneo para solicitar la revisión de planes de expansión de carreteras en las regiones, pero sí permiten reiterarles a las insti-

tuciones que cualquier intervención de esa naturaleza se adelante con la observancia del derecho a la consulta previa.

### 3.1.2. La formalización precaria de derechos sobre la tierra ha sido funcional al despojo de territorios colectivos

La historia de la conformación de los territorios colectivos solicitados en restitución nos muestra que durante años fueron persistentes las omisiones, los errores y las dilaciones en los trámites de formalización de derechos territoriales en cabeza de los antiguos Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) e Instituto Colombiano de Desarrollo Rural (Incoder). Esto favoreció en la práctica el despojo.

Un gran número de trámites iniciados por las comunidades, para formalizar sus tierras mediante las figuras de Consejos Comunitarios o Resguardos, quedaron inconclusos en estas entidades. Esto generó una incertidumbre que fue aprovechada en los años de conflicto y aún después, por terceros, personas o empresas, que progresivamente ocuparon y explotaron estas tierras, en muchos casos con la complicidad y el apoyo de actores violentos con presencia en esas zonas.

Varias sentencias de restitución contienen órdenes específicas a la actual Agencia Nacional de Tierras (ANT) para formalizar o ampliar los territorios colectivos debido a las irregularidades cometidas por el Incora y el Incoder. Estos casos, cuyos trámites de formalización tienen más de diez años de no ser completados, continúan padeciendo estas problemáticas vinculadas a las ocupaciones irregulares de áreas aún no formalizadas.

### 3.1.3. Ausencia de política de ordenamiento social del territorio

El poblamiento del Pacífico se articula a procesos económicos y políticos desde tiempos de la colonia (Escobar, 2010). Durante el siglo XX, la violencia política fue un factor que impulsó distintas oleadas de colonizaciones en algunas subregiones. En décadas recientes los desplazamientos forzados se presentaron simultáneamente a las bonanzas, también cíclicas, vinculadas a la explotación de recursos naturales o de economías ilícitas. De esta forma, territorios como el Urabá chocoano se configuraron gracias a la expansión de la agricultura comercial, la explotación maderera y la minería, en medio de agudos conflictos sociales.

En el marco de la Ley 70 de 1993, un porcentaje importante de territorios en el Pacífico fueron titulados a las comunidades negras, pero el

Incora y el Incoder muchas veces no reconoció integralmente las pretensiones territoriales de las comunidades (Domínguez, 2017). Esos intersticios, de zonas pretendidas pero no formalizadas, han sido escenario de pugnas entre distintos pobladores entre los que se encuentran comunidades afro, indígenas, colonos y empresarios de otras regiones.

Para exemplificar esta situación veamos lo que ocurre actualmente en el Chocó. En el municipio de Bagadó hace años existe una controversia territorial interétnica que se ha intervenido en medio del proceso de restitución. En este municipio confluyen dos territorios colectivos: el Resguardo Indígena de los Embera del Alto Andágueda y Cocomopoca. El Resguardo Embera fue titulado en 1979 y aunque para entonces ya vivía allí población negra, la formalización del Consejo Comunitario solo se logró hasta el año 2011. La delimitación cartográfica y física de estos territorios no se hizo correctamente en su momento por el Incora e Incoder. Dentro de un área de más de cinco mil hectáreas se dio un poblamiento mixto entre afros e indígenas (ANT, 2017). Con el tiempo, familias pobladoras realizaron transacciones informales de predios entre ellas, y poco después se generaron distintas iniciativas de explotación del territorio como la minería y explotación de madera. Hay un sector de los líderes indígenas que rechazan la presencia de familias afrodescendientes en este territorio.

El Tribunal, las instituciones con competencia en el caso y las autoridades tradicionales de cada comunidad han buscado alternativas jurídicas y comunitarias para resolver este tema. Situaciones de este tipo llaman la atención sobre la necesidad de que la política de ordenamiento social del territorio proporcione procedimientos jurídicos y mecanismos alternativos de resolución de diferendos, que no desconozcan las trayectorias históricas de cada territorio y población.

#### **4. Descripción de los casos**

Con el propósito de describir con más detalle los procesos de restitución en el Pacífico, presentamos dos de los casos más importantes con sentencias, en los cuáles es posible identificar logros y retos en la implementación de esta política. En primera instancia, resumimos las circunstancias que afectaron a estas comunidades y que las hacen sujeto de reparación; posteriormente, haremos un balance del estado de cumplimiento de las órdenes dadas en las sentencias que las benefician.

En primera instancia sintetizamos las características del caso de restitución a favor de la comunidad Embera Katío del Alto Andágueda, que fue la primera comunidad étnica beneficiada por esta jurisdicción de tierras.

La segunda sentencia de restitución benefició a las comunidades afro agrupadas en el Consejo Comunitario Renacer Negro ubicado en el municipio de Timbiquí, Cauca. Este caso fue tramitado en el Juzgado de Restitución de Popayán y en julio de 2015 se conoció el fallo que reconoció los derechos a la restitución de derechos territoriales por primera vez de una comunidad negra en el marco de la justicia transicional (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, 071, 2015).

#### **4.1. Resguardo Tahami: comunidad Embera Katío del Alto Andágueda, Bagadó, Chocó**

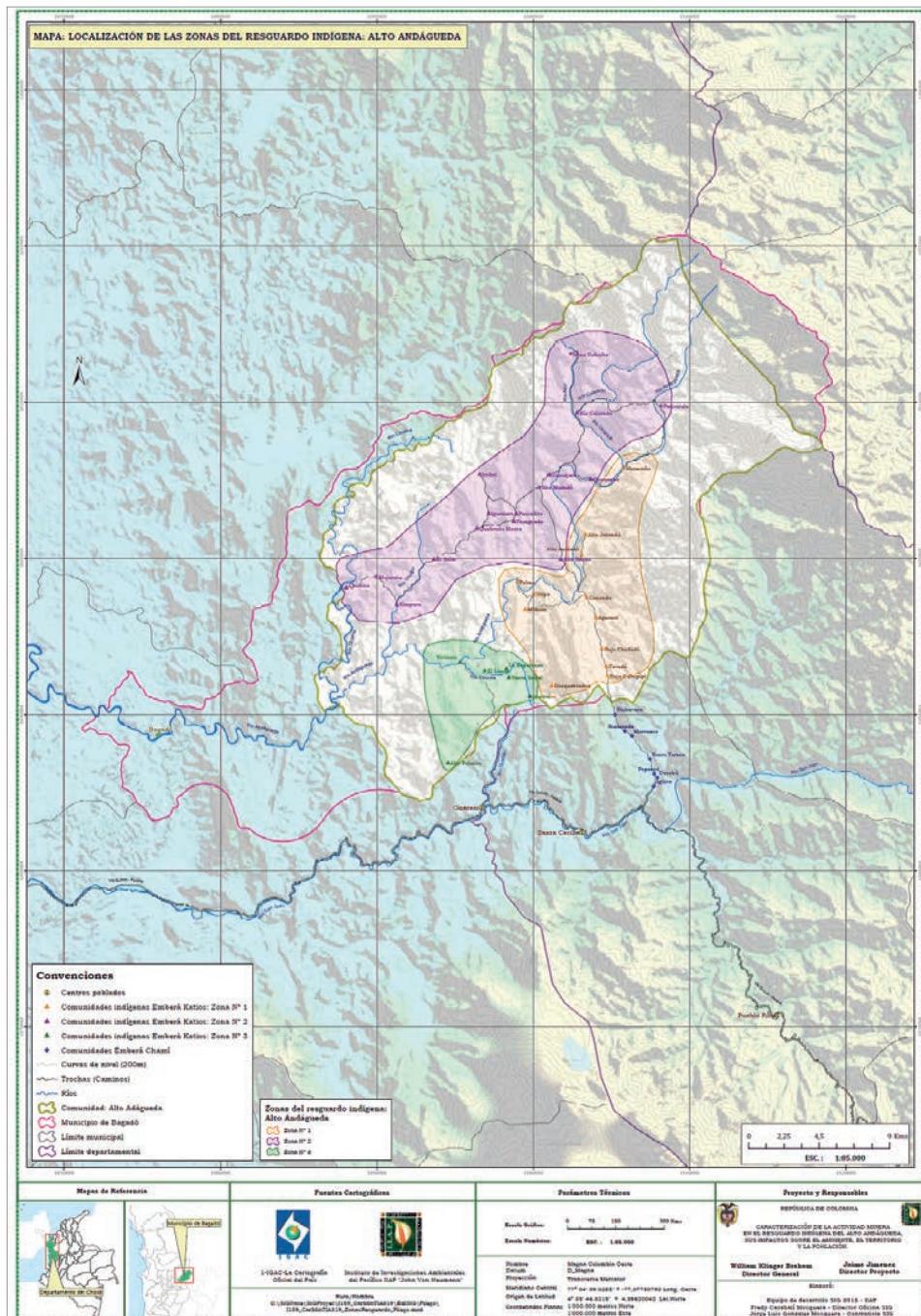
El Resguardo del Alto Andágueda es un territorio colectivo donde habitan 33 comunidades pertenecientes a la etnia Embera Katío. La región en donde se ubica comprende un área que comunica el Pacífico con la cordillera occidental (ver Mapa 1). Su historia de poblamiento se enlaza a un proceso de largo aliento en el que los Embera, tanto del grupo Katío como Chamí se establecieron, logrando construir asentamientos y configurando relaciones económicas y culturales en el territorio documentadas incluso desde el siglo XVI (UAEGERTD, 2014a).

Su organización sociopolítica está configurada en torno a la representación de cada una de las 33 comunidades distribuidas en tres zonas en todo el resguardo (UAEGERTD, 2014a). Cada comunidad tiene un gobernador de zona, el cual toma las decisiones correspondientes a esa franja del territorio. Los tres gobernadores son denominados cabildos y son las autoridades máximas de la comunidad (Mininterior, 2013).

El resguardo del Alto Andágueda se ubica en una región donde el proceso de poblamiento indígena Embera se llevó a cabo mucho antes de la existencia de los actuales límites entre departamentos. Estos pueblos ocuparon progresivamente territorios, algunos de ellos hoy reconocidos como resguardos entre Chocó y Risaralda. Solo en el primer departamento, según el plan de salvaguarda de los Embera, hay más de 102 resguardos de la vertiente Katío y otros tantos en Risaralda donde se concentran mayormente los Chamí (Mininterior, 2013).

La historia de los Embera en el sur del Chocó ha estado relacionada permanentemente con la explotación de oro. Durante los años setenta,

**Mapa 1. Ubicación del Resguardo Embera Katio del Alto Andágueda, Bagadó, Chocó**



Nota. Tomado de IIAP (2015).

en el Alto Andágueda se presentó un agudo conflicto entre indígenas y colonos mineros provenientes de Antioquia por el control de las minas conocidas como Dabaibe, desencadenando enfrentamientos armados, asesinatos, despojos y desplazamientos. Con la creación del resguardo a finales de esa década el conflicto disminuyó, pero reapareció años después enfrentando a varios clanes Embera entre sí. En 1990, con intermediación de la Iglesia católica, se alcanzó un acuerdo para finalizar el conflicto intraétnico cuya principal decisión fue la clausura de las minas de Dabaibe (Murcia, 1993; UAEGRD, 2014a).

El resguardo formalizado en 1979 por el Incora, a través de la resolución 0185, comprende un área superior a las 56000 ha. Este territorio colectivo es uno de los más extensos y con una importante densidad poblacional de indígenas de esta etnia en todo el Chocó. (Ministerio del Interior, 2017)

La agudización del conflicto armado en el Chocó durante los años noventa, impactó de distintas formas al pueblo Embera, incluyendo a las comunidades asentadas en el resguardo Tahami. En la caracterización de afectaciones territoriales, la URT realiza una descripción profunda de las consecuencias directas e indirectas del conflicto armado y también de los factores subyacentes que alteraron la vida de la comunidad en su territorio.

Entre algunas de las afectaciones en su territorio se destaca el avance del modelo extractivo de oro. Aunque en las áreas ocupadas por los indígenas en el Chocó se han desarrollado históricamente labores de explotación aurífera, desde 2006 en el marco de la política de incentivos a las inversiones extranjeras en la minería, el gobierno concesionó amplias franjas territoriales a empresas privadas<sup>2</sup> por períodos que cubren hasta treinta años, desconociendo las obligaciones que se desprenden del derecho fundamental a la consulta previa consignado en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la jurisprudencia constitucional y otros instrumentos jurídicos.

Dichas concesiones se adelantaron en un periodo en el que las afectaciones del conflicto armado sobre la comunidad estaban vigentes, como se demostró en los continuos episodios de desplazamientos forzados en los últimos 25 años. Las expectativas generadas no solamente incrementaron el interés de actores empresariales sobre el territorio colectivo y

---

<sup>2</sup> Anglo Gold Ashanti Colombia S.A., Exploraciones Chocó Colombia, Empresas Capricornio SOM, Costa SOM, Negocios Mineros S.A.

sus recursos, sino también de los grupos armados ilegales que buscaron la forma de acceder a estos recursos impulsando explotaciones irregulares en zonas específicas del río Andágueda (UAEGRTD, 2014a).

Este caso se trató en primera instancia en el Juzgado de Restitución de Quibdó, el cual ordenó medidas cautelares a favor de la comunidad en febrero de 2013. Posteriormente, el expediente se trasladó al Tribunal Superior de Antioquia donde finalmente se emite la sentencia de restitución de derechos territoriales.

Las órdenes dadas en esa providencia proyectan una serie de acciones que vistas en conjunto podrían considerarse como una estrategia ambiciosa de reparación. El fallo incluyó distintos temas como el acceso y el uso del territorio colectivo, la efectividad de procesos de retorno voluntario en condiciones de dignidad y seguridad, medidas de satisfacción y rehabilitación, entre otros.

Vale la pena destacar que la sentencia de restitución no es la única decisión judicial que busca proteger los derechos a la reparación del pueblo Embera del Alto Andágueda. Este fallo hace parte de un proceso de varios años en el que distintas autoridades judiciales, principalmente la Corte Constitucional, han dado órdenes específicas para proteger derechos fundamentales de la comunidad Embera Katío. El cumplimiento de la sentencia de restitución se articula entonces a una trayectoria de otras órdenes judiciales dadas desde hace más de diez años dirigidas a esta comunidad.

#### **4.2. Consejo Comunitario Renacer Negro, Timbiquí, Cauca**

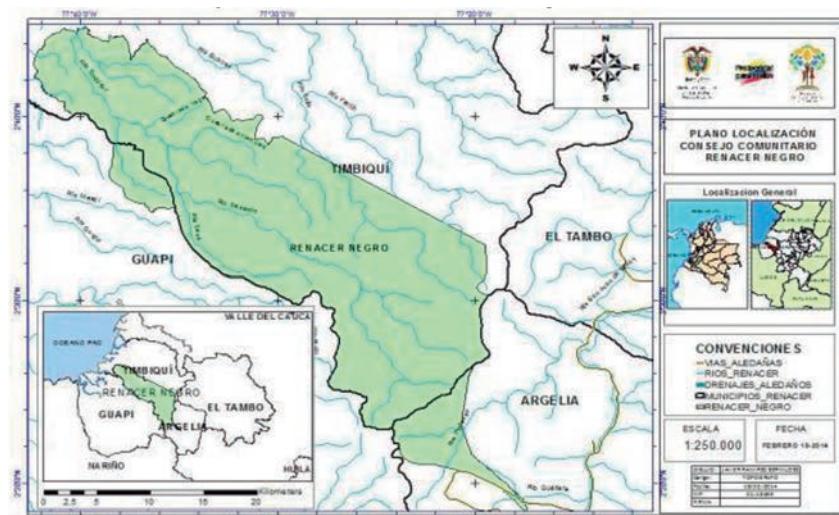
El Consejo Comunitario Renacer Negro (CCRN) es uno de los territorios de propiedad colectiva reconocidos para la población afrodescendiente en el municipio de Timbiquí. Los Consejos Comunitarios, como estructura organizativa, son uno de los mecanismos de garantía de derechos colectivos derivados de las innovaciones en la Constitución de 1991 y la Ley 70 de 1993. Estos organismos locales se consolidan como estructuras étnicas territoriales que permiten salvaguardar la autonomía cultural de los pueblos afros. Son mecanismos participativos y escenarios en donde se sintetiza la representación de las comunidades negras frente al Estado y otros actores en el territorio (Domínguez, 2017).

El procedimiento para la constitución del CCRN inició en agosto de 1998 cuando familias habitantes de las zonas de cuenca alta y media del río Timbiquí se reunieron en Asamblea General y consolidaron un proceso organizativo con miras a la titulación colectiva de su territorio. En

junio de 1999 el entonces Incora aceptó la solicitud hecha por el CCRN e inició las tareas administrativas y en terreno para la delimitación física y jurídica del territorio. Finalmente, mediante la resolución 01120 de 2001, el Incora hizo la titulación colectiva del territorio a favor del CCRN.

Una gran parte del área rural de Timbiquí hace parte de Consejos Comunitarios, por lo que estas organizaciones son un pilar de la organización territorial y social del municipio. De los siete consejos en este municipio, el CCRN es el más extenso y en consecuencia concentra un porcentaje importante de su población total (ver Mapa 2).

**Mapa 2.** Ubicación del Consejo Comunitario Renacer Negro en el municipio de Timbiquí, Cauca



Nota. Tomado de UAERGDT (2014b).

El documento de caracterización reconstruye el proceso de poblamiento de afros e indígenas de esta subregión del pacífico, profundamente ligado a la economía extractiva del oro que allí se estableció desde tiempos coloniales y aún hoy determina en gran medida la vida social, cultural y económica del territorio.

El oro ha estado en la historia de esta región, por lo menos desde el siglo XVII cuando los españoles explotaron las minas mediante la fuerza de trabajo indígena, entre ellos los "timbiquíes", habitantes de la hoyada del río Timbiquí (Zuluaga y Romero, 2007). Para el siglo XVIII, debido a la disminución de la población de la zona, se trajeron indígenas de regiones cercanas como los Embera Waunán, y posteriormente se promovió

el traslado de esclavos africanos para trabajar en la extracción del mineral (UAEGRTD, 2014b). A principios del siglo XIX algunas de estas minas pasaron a manos de la familia Mosquera, parientes del General Tomás Cipriano de Mosquera, y su explotación continuó incluso después de las leyes que abolieron la esclavitud a mediados de dicha centuria (Molano, 2017). Es también durante estos años que se inicia la presencia de compañías mineras francesas e inglesas.

Durante el siglo XX se presentan cambios en el mapa de actores que controlaban la explotación de oro en el territorio. En los años treinta salen las empresas extranjeras que tenían explotaciones en áreas que hoy hacen parte del CCRN. Ya en los años noventa, hubo un corto periodo de influencia de una empresa rusa llamada COSMINA Ltda., que llevó maquinaria a la zona para la explotación aluvial del oro (Castro, 2011).

La población afro que ancestralmente ha vivido alrededor del río Timbiquí ha basado su economía en la participación dentro de los distintos eslabones de la explotación minera, no solo como trabajadores de los entables controlados por compañías extranjeras, sino también desarrollando el barequeo, esto ha sido la fuente de trabajo y de sustento desde entonces para cientos de familias.

El conflicto armado interno comenzó a impactar progresivamente este territorio acelerando los cambios en la economía de la región y en la reconfiguración de las relaciones entre los pobladores y el Estado. Desde el año 1995 las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en sus frentes 29 y 30 empezó a tener presencia en el territorio, al principio de manera transitoria, pero poco a poco estableciendo un control más fuerte en distintos ámbitos. Por su parte, los grupos paramilitares se establecieron desde el año 2000 en la zona. El panorama anterior se expresó en el brusco aumento de varios indicadores de violencia y afectación humanitaria, principalmente el desplazamiento forzado desde el año 2002 (UAEGRTD, 2014b). Durante estos años, la problemática de la población afro de Timbiquí fue de preocupación para distintos niveles del Estado y de la comunidad internacional. En el año 2009 la Corte Constitucional emitió el Auto 005, donde alerta sobre la crisis humanitaria que golpeaba al municipio de Timbiquí causada por el conflicto armado, esto llevó a las instituciones gubernamentales a adelantar acciones urgentes para proteger los derechos de la población afro.

Los actores armados impulsaron el cultivo de coca en este municipio. Desde el año 2003 se registró un aumento sin precedentes del cultivo en el municipio, trayendo como consecuencia las fumigaciones en varias

veredas que afectaron los cultivos de pancoger de cientos de familias (UAEGRTD, 2014b).

De las economías ilícitas ha sido la minería ilegal la que ha tenido una mayor expansión en el municipio. Desde el año 2010 el modelo de explotación da un salto cualitativo abriendo paso a la presencia masiva de maquinaria pesada en áreas de explotación en el río Timbiquí. Este nuevo escenario coincidió con mutaciones en el conflicto armado, evidenciadas en la presencia de grupos armados herederos del paramilitarismo que buscaban incidir con mayor fuerza en la distribución y el control de rentas relacionadas con la economía minera. En este contexto, el Consejo Comunitario sufrió una serie de desplazamientos forzados entre el año 2011 y 2012 con graves impactos humanitarios en la mayoría de sus veredas.

En febrero de 2013, el Juzgado de Restitución de Popayán decretó medidas cautelares a favor del Consejo Comunitario (Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán, Auto 023, 2013), protegiendo principalmente los derechos al territorio, solicitando a varias entidades la expulsión de la minería ilegal y ordenando también a la URT el inicio de los procedimientos para la caracterización de daños causados a esta comunidad en el marco del conflicto armado y sus factores subyacentes. La caracterización destacó afectaciones territoriales como el despojo y abandono de tierras, el deterioro de los recursos naturales, la fragmentación de la vida comunitaria, el debilitamiento de las redes organizativas y de participación, los daños culturales y la pérdida de tradiciones ancestrales.

En julio de 2015 se notificó la sentencia a favor de la restitución de derechos territoriales del CCRN, en la que ordena medidas que abordan distintos componentes de derechos colectivos. Este fallo judicial se refiere a la seguridad jurídica sobre el territorio, los derechos de uso y acceso a la tierra, también convoca a distintas entidades a garantizar derechos sociales como la educación, la salud y la alimentación a la población del Consejo Comunitario. A partir de entonces se inició la fase de postfallo, que ha implicado ejercicios de articulación, planeación e implementación de los programas que buscan cumplir con lo ordenado.

#### **4.3. ¿Qué incide en que se cumplan o no los fallos judiciales de restitución de derechos territoriales?**

Se puede entender la aplicación de la política de restitución en estas zonas como el inicio de un periodo de construcción de las instituciones

estatales en los territorios, una fase en la que se busca promover sostenidamente la atención a poblaciones históricamente excluidas.

Las sentencias de restitución contienen un plan de mediano plazo en donde se busca generar las condiciones de atención a derechos fundamentales de una población que históricamente fue excluida, también proyectar la construcción de institucionalidad estatal y formalidad económica en estos territorios. Estas pretensiones solo tendrán éxito si las órdenes concretas logran un nivel avanzado de cumplimiento. Por esta razón es clave verificar, en la actualidad, los avances logrados luego de más de dos años de emitidas las sentencias.

El análisis sobre el cumplimiento de las órdenes judiciales se basa en una categorización de los distintos niveles de complejidad que para la institucionalidad supone su cumplimiento. El criterio es útil, no solo como orientación metodológica, sino también como interpretación de las trayectorias de la acción estatal en los temas abordados en las sentencias.

En el análisis sobre los casos que favorecen a grupos étnicos se identificaron cuatro variables para evaluar el cumplimiento de las órdenes decretadas en las sentencias. La interacción entre estos factores permite comprender los niveles de complejidad que enmarcan y determinan su cumplimiento. Esta categorización, basada en la propuesta hecha por Langford, Rodríguez y Rossi (2017) en su estudio sobre sentencias y derechos sociales, permite el análisis sobre las razones para que tengamos este panorama heterogéneo de desempeño estatal respecto a lo ordenado.

La primera variable es la oferta institucional. Ahora bien, cabe cuestionar si en el territorio beneficiado por la sentencia se implementan políticas públicas que ofrezcan el servicio referido en la orden judicial. Si la sentencia ordenó, por ejemplo, la asignación de subsidios de vivienda, ¿existe en la oferta actual de la política pública algún programa dirigido a atender a la población de la región beneficiada en la sentencia? No basta con señalar que existe una política nacional sobre el tema, se trata de verificar si la atención gubernamental se materializa concretamente en estos territorios. Relativizar el supuesto de la presencia generalizada y homogénea del Estado, de su oferta de servicios, permite comprender mejor los retos para el cumplimiento de las sentencias.

La segunda variable es la disponibilidad suficiente de recursos financieros necesarios para atender a la población beneficiada. En algunas ocasiones, la existencia de la oferta institucional en el territorio no implica que la política pública tenga la capacidad para aumentar rápidamente la cobertura de la población beneficiada con las sentencias de res-

titución. Por tal razón, el análisis debe tener en cuenta la capacidad de corto y largo plazo de las instituciones para impulsar un gasto, muchas veces considerable, con el objetivo de cumplir los requerimientos de las órdenes judiciales.

La tercera variable es el proceso de articulación institucional requerido para cumplir la orden. En los casos analizados una proporción importante de órdenes decretadas implican la intervención integral de varias instancias estatales en torno a un grupo particular de derechos. En las inversiones necesarias para la construcción de infraestructura para atender derechos sociales, el cumplimiento supone la articulación técnica y financiera de entes municipales, departamentales y nacionales. También requiere que en los mecanismos de planeación territorial y sectorial se incluyan los temas abordados en las sentencias.

De esta manera, la articulación institucional debe pasar de ser un enunciado de buenas intenciones a ser un estilo de gerencia a aplicarse de manera concreta en los sectores de política pública vinculados en las órdenes. Cada sector de la administración pública incorpora escenarios concretos para organizar estratégicamente la intervención de distintas instituciones. Tener claridad sobre dónde, con quiénes y en qué momento se debe activar dicha integración no se deriva solo de directrices pre establecidas en lineamientos desde Bogotá, sino que se construye progresivamente en el territorio, en la medida que las entidades han empezado a concurrir alrededor de las órdenes.

Para finalizar, los contextos social, económico y geográfico se consideran elementos que inciden en el cumplimiento de las metas planteadas en las sentencias de restitución. Sin excepción, los territorios reconocidos en las providencias han tejido una larga historia, donde el conflicto armado tuvo un lugar preponderante durante años. Muchas de sus dinámicas, incluso en aquellas zonas donde algunos actores armados han empezado a transitar el camino hacia la dejación de armas, aún son determinadas por lógicas de regulación y control ajenas a las del Estado de Derecho.

Dinámicas como las economías informales e ilegales de extracción de recursos, reconocidas como factores subyacentes al conflicto social y armado en muchas regiones, pretenden ser disminuidas y reguladas mediante órdenes de las sentencias de restitución. La intervención de las instituciones en estos temas, que busca el establecimiento de lógicas mercantiles institucionalizadas, se encuentra con resistencias en los aspectos culturales reflejados en determinadas prácticas económicas, la

vigencia de órdenes de regulación informales o abiertamente ilegales y la carencia de infraestructuras físicas necesarias para este propósito. Las sentencias en estos casos son instrumentos esenciales en un proceso de largo plazo de integración de estas comunidades y sus economías a mecanismos institucionalizados en el marco del Estado Social de Derecho.

Los anteriores criterios pueden ayudar a resolver el cuestionamiento respecto hasta dónde se han cumplido las órdenes de las sentencias de restitución de derechos territoriales.

#### **4.4. El balance del cumplimiento de sentencias de restitución en el Pacífico**

A continuación se presenta una síntesis de la situación alrededor de ejes temáticos y sectoriales según los distintos tipos de órdenes.

En primer lugar, se encuentran las órdenes referidas a los planes de retorno, que involucran un conjunto de medidas según los criterios de voluntariedad, seguridad y dignidad que deben observarse para la población víctima de desplazamiento forzado. En segundo lugar se resumen los avances de las órdenes que impulsan la construcción de infraestructuras físicas para la atención en educación, salud y vivienda a las comunidades beneficiadas. Y en el tercer lugar están las órdenes que buscan la suspensión de las actividades extractivas dentro de los territorios colectivos, situación en común para los dos casos que analizamos.

Este aparte también incluye aquellas órdenes que buscan atenuar las consecuencias de la minería ilegal. Se impulsan programas integrales que incluyen la intervención de la fuerza pública donde las explotaciones se encuentren dentro de los territorios restituidos. Se formulan planes de acción para la formalización de la pequeña y la mediana minería artesanal, y otras intervenciones que buscan cuantificar las afectaciones de la explotación irregular en los ecosistemas de los territorios, generando rutas de largo plazo para reparar los daños.

Para finalizar, hay otro grupo de órdenes orientadas a la reparación simbólica de los sujetos colectivos. Se han impulsado distintas acciones como la construcción colectiva de procesos de memoria histórica de las comunidades, el reconocimiento de los daños culturales causados por el conflicto y la puesta en marcha de programas de fortalecimiento artístico y cultural en las comunidades beneficiadas.

#### 4.4.1. Planes de retorno

Los planes de retorno buscan articular la intervención de diferentes instituciones para garantizar los derechos de las comunidades que se encuentran desplazadas forzosamente. En el marco de las sentencias de restitución, estos planes se refieren a la seguridad alimentaria, la atención en salud y soluciones de vivienda de corto plazo.

En gran medida, las órdenes de las sentencia han sido útiles para articular la gestión de las entidades que anteriormente era muy dispersa. El proceso ha sido largo, pero con muchos aprendizajes. En el caso de la sentencia del Alto Andágueda, el Tribunal recogió en sus órdenes una serie de pronunciamientos judiciales previos hechos frente a la lamentable situación humanitaria y social del pueblo Embera Katío, desplazado en Bogotá, Medellín y Pereira. Esto significa que las sentencias se ubican en un marco institucional de atención existente, recogen avances y aprendizajes previos e impulsan acciones en el mediano y largo plazo.

Las órdenes de esta sentencia impulsaron la confluencia de entidades como el Departamento para la Prosperidad Social (DPS), el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), las alcaldías de los municipios donde estaban desplazados los indígenas y la UARIV. Desde 2014 hasta 2017, se dieron varios retornos de familias indígenas al territorio del Alto Andágueda.

Durante los primeros años se presentaron dificultades enormes pues el territorio no contaba con las garantías mínimas para atender a las comunidades que retornaban. El Tribunal ordenó la implementación de programas de seguridad alimentaria por parte del DPS. Respecto a la atención en salud, solicitó a la administración departamental articular esfuerzos con el Ministerio de Salud y las entidades promotoras de salud (EPS) para realizar jornadas de atención a los indígenas dentro del territorio.

Si bien la implementación de los programas de seguridad alimentaria atiende a un grupo importante de familias retornadas, aún no se beneficia la totalidad debido a que cada semestre hay nuevos retornos de familias. El DPS ha hecho notables esfuerzos a partir de los programas “Familias en su Tierra”, “Más Familias en Acción”, “RESA” e “IRACA”, que desde 2014 han incrementado su cobertura. Es significativo que en varios de los territorios restituidos estos programas no tenían presencia, pero con las órdenes de las sentencias se logró que el DPS por lo menos los incorporara a su esquema de atención.

La incorporación del enfoque diferencial en estos proyectos aún es insuficiente pero se han logrado avances y aprendizajes relevantes; por ejemplo, la implementación de los programas de seguridad alimentaria en el territorio del Alto Andágueda permitió que las semillas utilizadas tradicionalmente por los indígenas se incorporaran en las iniciativas de granjas familiares.

Las necesidades en términos de salud de las comunidades indígenas son muchas y preocupantes. Los niños y adolescentes padecen con más frecuencias enfermedades crónicas pero prevenibles. Si bien para muchos territorios indígenas y afro esta crisis es de carácter estructural, las órdenes de las sentencias de restitución buscaron comprender y atender estas problemáticas. Se han llevado a cabo jornadas de atención y se ha logrado que las instituciones de salud y administraciones locales desarrollen estas actividades dentro de los territorios, y no solo en las cabeceras urbanas.

Los ejercicios de seguimiento de las sentencias, liderados por tribunales y juzgados, permitió que se comprendiera desde los tomadores de decisiones, que la forma de poblamiento de estas comunidades –dispersa y apartada de los centros urbanos– obliga a adaptar los mecanismos tradicionales de atención en salud a las necesidades de estos territorios. Sin embargo, aún no se superan las graves situaciones en salud que se han diagnosticado en los ejercicios de seguimiento.

Las órdenes en vivienda han tenido diversos grados de cumplimiento. Los casos en los que su cumplimiento involucra al Banco Agrario están muy retrasadas, en parte debido a la ausencia de datos necesarios para planear la intervención. La institucionalidad no cuenta con un diagnóstico completo y profundo de las necesidades en vivienda de las comunidades étnicas restituidas. En este sentido, las sentencias de restitución han impulsado procesos de recolección de información detallada y actualizada sobre esta situación en las comunidades. En el caso del CCRN se llevó a cabo un esfuerzo conjunto entre el Ministerio del Interior, la URT y el Consejo Comunitario, entre otras instituciones, para realizar un autocenso que diagnosticara la situación de la comunidad que habita el territorio. Estos datos son un punto de referencia obligado para el cumplimiento de las órdenes de vivienda.

En el Alto Andágueda el Tribunal ordenó la construcción directa de 29 viviendas en donde confluyeron los recursos del Banco Agrario, la UARIV y la Alcaldía de Bogotá, pues algunos de los beneficiarios de esta orden estaban desplazados en la capital. Bajo el criterio de colaboración armó-

nica, los recursos de las tres entidades confluyeron en este proyecto, que actualmente se construye en las comunidades de Cascajero e Irakal, en el resguardo del Alto Andágueda.

Los factores de distancia y costos de transporte también han dificultado estas inversiones dentro del territorio. Por tratarse de un área que nunca había tenido la prestación de bienes o servicios estatales, no se contaba con una estimación detallada de los costos de transporte y logística que implican estas obras. La planeación inicialmente hecha por las entidades responsables se ha tenido que ajustar por el incremento significativo de los costos que se deben asumir para llevar a cabo estas operaciones en territorios relegados de la inversión pública.

Las órdenes respecto al plan de retorno han tenido avances importantes, pero para garantizar el retorno sostenible de las familias indígenas y afrodescendientes beneficiadas aún se requiere un esfuerzo enorme por parte de las entidades agrupadas en el SNARIV, para garantizar el financiamiento progresivo de estos programas y la ejecución efectiva de cada proyecto.

#### 4.4.2. Obras de infraestructura

Además de las órdenes de construcción y adecuación de vivienda, las sentencias ordenan la planeación y ejecución de proyectos de infraestructura de centros de salud y colegios. Llevar a cabo estas obras requiere un grado muy avanzado de articulación entre las entidades nacionales y locales. El marco normativo del Estado colombiano establece que a través del Sistema General de Participaciones es posible financiar proyectos de infraestructura en salud y educación. Para lograr que estas obras se desarrollen efectivamente, las autoridades locales deben diseñar proyectos que cumplan con los requerimientos técnicos y financieros que serán evaluados por las instancias nacionales autorizadas.

Las gobernaciones y alcaldías comprometidas en estas órdenes han diseñado y presentado a los ministerios varios proyectos de infraestructura. Actualmente el proyecto más exitoso ha sido la construcción de los centros educativos en el Alto Andágueda, gestionados por el Ministerio de Educación. La entrega de esta obra, a principios del año 2017, es una muestra de que sí es posible llevar a cabo dichas inversiones en estos territorios, usualmente ignorados en los proyectos de inversión que se ejecutan con recursos nacionales.

En este momento, el Ministerio de Salud y las gobernaciones de Chocó y Cauca evalúan varios proyectos de infraestructura de centros

de salud en veredas del Alto Andágueda y Timbiquí. La gestión alrededor de estas órdenes ha reflejado debilidades técnicas en la administración municipal y departamental, principalmente en las secretarías que deben formular estos proyectos. El retraso en la aprobación de los recursos dirigidos a estas obras se explica por discrepancias en los criterios de planeación del nivel local y nacional. Además, es patente la necesidad de fortalecer metodologías de trabajo conjunto entre entidades locales y ministerios, para reducir los tiempos en la formulación y aprobación de estos proyectos.

#### 4.4.3. Territorio y minería

Las órdenes en este tema se dirigieron a las autoridades del sector minero para la suspensión de los títulos en los cuales se probó que no se llevaron a cabo las consultas previas que son requisitos para estos proyectos. En la totalidad de estas órdenes emitidas hay un cumplimiento pleno. La Agencia Nacional Minera suspendió mediante actos administrativos los títulos mineros que se encontraban dentro de los territorios restituidos. Hay otro grupo de órdenes referidas a los casos en que la extracción de minerales es ilegal, allí la restitución se enfrenta a otro tipo de desafíos, pues la red de intereses detrás de estas economías compromete a grupos armados y mafias locales y regionales.

El seguimiento a las sentencias de restitución ha permitido complejizar la mirada respecto a los contextos territoriales donde se presentan estas economías. Si bien en muchas ocasiones se ha comprobado el interés de grupos armados, también se han encontrado distintos grados de vinculación de la población civil campesina y étnica en este tipo de explotaciones. Esto se explica por las restricciones económicas estructurales en las que estas comunidades han vivido por décadas. Romper el vínculo entre ilegalidad, informalidad, economía y recursos naturales es un reto en el que ha tenido que intervenir la restitución, pero que requiere el concurso amplio y sostenido de otras políticas públicas. Así lo han entendido magistrados y jueces, por tal razón han emitido órdenes que abarcan intervenciones integrales alrededor de la minería ilegal.

Dentro de este abordaje que están impulsando los Tribunales y Juzgados se incluyen varios niveles de acción. Un primer nivel de acciones abarca la intervención de la fuerza pública. La Policía y la Fiscalía General han llevado a cabo operativos de monitoreo y control de las actividades ilícitas de minería y se han arrestado personas involucradas con estas economías. Aunque también se realizan con más frecuencia puntos

de control en los territorios, aún hay retos profundos al respecto, pues el entorno de los territorios restituidos aún se caracteriza por su informalidad y ausencia estatal.

Un segundo nivel de acciones tiene que ver con los programas de formalización de la minería. Los jueces han solicitado a las instituciones del sector minero y ambiental diseñar programas específicos y pertinentes para reforzar la legalidad de estos emprendimientos económicos de pequeña y mediana escala. Al respecto, se ha dado un proceso de aprendizaje mutuo entre las entidades, los jueces de restitución y las comunidades, pues el cumplimiento de dichas órdenes depende de la interacción y corresponsabilidad de todos.

En el marco de la sentencia del CCRN en Timbiquí, la Agencia Nacional Minera ha iniciado un programa de formalización de la minería. Esta tarea iniciada en el año 2015, implica varias acciones: por parte de la comunidad, se finalizó un autocenso minero donde se identifican las unidades productivas y las áreas específicas donde hay minería; asimismo, la entidad ha iniciado ejercicios técnicos en terreno para establecer el área en donde se va a permitir la minería realizada desde la comunidad.

El cumplimiento de esa orden trae consigo responsabilidades para todas las partes. Para la comunidad, exige un nivel de organización y designación de roles específicos, por ejemplo, un monitoreo ambiental constante, transparencia en el uso de los recursos económicos y el respeto de la normativa laboral para los trabajadores mineros. Por parte del Estado, se demandan responsabilidades como el acompañamiento técnico, para facilitar que las organizaciones de mineros de la comunidad tengan capacidad administrativa y operativa para administrar los emprendimientos; la provisión de seguridad en la zona, para evitar el resurgimiento de grupos criminales que intenten cooptar la economía minera; y la capacidad de sancionar a los empresarios y mineros que incumplan con la normativa ambiental y laboral exigida para estos proyectos.

#### 4.4.4. Reparación simbólica y restitución de tierras

Desde los ejercicios de caracterización se identifican las afectaciones culturales o simbólicas que están relacionadas con el conflicto armado y los factores subyacentes. Con esto se complementa la mirada tradicional respecto a los daños materiales que sufren las comunidades golpeadas por la violencia.

Varias órdenes de las sentencias han abordado este componente de la reparación integral. Por tal razón, han involucrado a las entidades del sec-

tor cultural, empezando por el Ministerio de Cultura y el Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH), para impulsar acciones concretas en las comunidades. Una muy importante es la construcción de memoria histórica comunitaria, en todas las sentencias se ha ordenado al CNMH iniciar procesos con las comunidades para documentar los daños causados por el conflicto. Así, se pretende complementar los hechos que son presentados en la caracterización. Más que reiterar lo que ya es de conocimiento del juez, se trata de profundizar lo dicho con elementos que, a juicio de las comunidades, pueden ser relevantes para comprender y hacer memoria de los períodos de afectación en contra de los grupos étnicos.

También se han formulado planes de acción que fortalezcan la dimensión cultural y organizativa de las comunidades. Aquí ha jugado un papel relevante el Ministerio de Cultura, entidad destacada por el cumplimiento de las órdenes a su cargo, porque ha logrado ajustar sus procesos internos para responder a los requerimientos derivados de las sentencias de restitución.

A la fecha, este ministerio ha iniciado programas de fortalecimiento cultural para los casos del Alto Andágueda y el CCRN. En ambos se ha concertado con las autoridades tradicionales proyectos que incluyen un balance de los usos y costumbres afectados durante los años de desplazamiento. A partir de este balance, se ha iniciado la concertación de planes de acción para restaurar y potenciar expresiones culturales como la música tradicional y las danzas. También ha tomado importancia visibilizar el valor de los ancianos y sabedores tradicionales, pues son quienes conservan la memoria y transmiten la cultura a las nuevas generaciones.

El proceso que mayores avances ha tenido es el llevado a cabo con los Embera. Recientemente se logró un inventario muy completo de las tradiciones culturales de este pueblo indígena, el cual visibiliza las afectaciones causadas por la violencia del conflicto armado. Vale destacar también el apoyo a los proyectos culturales de los indígenas del resguardo, uno de los resultados más interesantes fue la convocatoria de la “Caravana Cultural por la Paz Abaudá Andágueda”, iniciativa que reunió a las distintas comunidades alrededor de la música ancestral y la danza. A través de recorridos por las cuatro zonas del Resguardo, músicos y otros artistas indígenas tuvieron la oportunidad de divulgar su arte.

## 5. Conclusiones

Las sentencias de restitución no constituyen un punto de llegada, es más, impulsan un proceso de largo plazo de reconstrucción del tejido social de la comunidad, además de aportar al fortalecimiento de la institucionalidad y la vigencia de los derechos de las comunidades reconocidas como sujetos colectivos de reparación.

Dependiendo del punto de vista que se tenga frente al significado del proceso de restitución, puede variar el criterio de valoración sobre los avances logrados durante estos años. Se puede asumir una postura centrada en la literalidad de las órdenes decretadas en la sentencia, des-  
conociendo el contexto histórico y social de la comunidad que es beneficiada. En este caso, la valoración se orientará a constatar si los mandatos del juez se han llevado a la realidad, pero no considerará las causas que explicarían el éxito o fracaso de su implementación.

Otra postura ubica las sentencias en una perspectiva de mediano plazo, en la que gradualmente el Estado ha reconocido los derechos de las víctimas, estableciendo mecanismos de reparación que apuntan a la construcción de institucionalidad en las regiones golpeadas por el conflicto y las economías ilícitas. Así, los avances de cada caso deben interpretarse en el marco de un proceso de políticas públicas de largo aliento que no se agota con la restitución, sino que se proyecta en la perspectiva de construcción de paz territorial. Bajo esta segunda perspectiva queremos destacar algunas conclusiones:

**Las órdenes contenidas en las sentencias han favorecido la confluencia de instituciones en territorios caracterizados por los altos déficits de institucionalidad y de provisión de bienes públicos**

Desde la lectura de los indicadores de desempeño de la institucionalidad, los municipios que han sido cobijados con sentencias de restitución étnicas han mostrado un nivel intermedio-bajo en el desempeño de su institucionalidad local. Lo anterior indica que a pesar de que existe una red de instituciones en el territorio, prevalecen carencias respecto al acceso a bienes y servicios públicos básicos. En este sentido, las sentencias han logrado en los últimos años la formulación de programas mediante los que se direccionan recursos específicos a la atención y construcción de infraestructura en salud, educación y vivienda.

El ejercicio de seguimiento ha generado en las instituciones la obligación de planear sus intervenciones, incluyendo la concertación con las comunidades y la articulación con otras entidades.

**El cumplimiento de fallos de restitución obligó a la institucionalidad a actualizar los datos demográficos, sociales y económicos existentes sobre las comunidades beneficiadas**

En el caso del CCRN, una de las órdenes más interesantes fue la elaboración del autocenso. Su diseño y desarrollo permitió ajustar el déficit de información estadística relevante para planear políticas públicas en el territorio. La materialización efectiva de las órdenes implicó el diseño y ejecución de complejos programas, razón por la cual se requería un nivel profundo de información que no estaba disponible en el momento de la caracterización ni de la sentencia. Los datos demográficos recolectados son relevantes para todas las políticas públicas por desarrollarse en el territorio, también son un gran aporte en el autogobierno de la comunidad a través del Consejo Comunitario.

En el caso del Alto Andágueda se realizó un censo que arrojó datos demográficos de la población en el resguardo. Sin embargo, debido a las constantes muertes de niños y adolescentes en el resguardo por enfermedades infecciosas se requiere de una metodología de recolección de reportes dentro del territorio. No existe todavía un diagnóstico completo sobre esta situación en las zonas profundas del resguardo.

**Las órdenes de las sentencias de restitución han promovido el necesario proceso de formalización de la minería ilegal e informal y otras actividades irregulares**

Tratándose de una de las tensiones más complejas, el conjunto de órdenes de las sentencias relacionadas con el eje de minería y territorio ha impulsado la intervención del Estado en esa materia. En el caso del CCRN, las acciones se han orientado hacia la lucha contra la minería ilegal, aunque sin ignorar el papel económico y social que la minería informal tiene en el territorio. En esta dirección, las órdenes del Juzgado han llevado a que las entidades del sector minero y ambiental configuren un programa de mediano plazo para formalizar esta economía. El cumplimiento de estas órdenes solo será posible con una participación activa de la comunidad. Durante el último año se han dado avances relevantes en este largo camino, como el desarrollo del censo minero, la configuración de asociaciones de mineros del Consejo Comunitario y la apertura de canales de diálogo entre las autoridades del territorio colectivo y los grupos de productores pequeños y medianos dentro del Consejo Comunitario.

**El proceso de cumplimiento de las órdenes ha exigido a los líderes de las comunidades una cualificación temática y política para facilitar la intervención del Estado dentro del territorio**

Las fases administrativa y judicial del proceso de restitución de derechos territoriales permiten la participación de las comunidades al aportar información clave para la URT y los jueces. En el postfallo la interlocución de los líderes con instituciones estatales pasa a un siguiente nivel, pues se requiere planear conjunta y estratégicamente la intervención de todas las instituciones vinculadas a la sentencia. La complejidad de estos diálogos ha exigido durante estos años la cualificación de los líderes respecto a las políticas públicas.

Esto pone a prueba asuntos como la capacidad logística y política de las instancias representativas de las comunidades para sostener de manera simultánea distintos frentes de diálogo y concertación con muchas entidades del Estado. Para el resguardo del Alto Andágueda como para el Consejo Comunitario esto les ha impulsado a renovar sus mecanismos de distribución de funciones y roles de las personas que participan en instancias representativas.

**Relevancia de las concertaciones para la puesta en marcha de programas estatales y veedurías comunitarias sobre sus avances y resultados**

Las concertaciones han dejado de ser solo una formalidad para cumplir con el requisito de participación de las víctimas en la puesta en marcha de los proyectos; más allá de esto, son un paso importante y necesario en una adecuada planeación de las acciones en el territorio (las instituciones carecen de información específica respecto a la situación de los territorios, pues solo puede ser aportada por las comunidades). Asimismo, son importantes para dar a conocer de manera clara los alcances y recursos disponibles de cada proyecto implementado en el territorio.

Cuando se inicia la ejecución de los proyectos se han establecido escenarios de diálogo que funcionan informalmente como veedurías de las comunidades frente a la acción estatal. Estos diálogos han permitido poner de presente recomendaciones y críticas por parte de la comunidad, en muchos casos tenidas en cuenta por las instituciones a cargo. Esta dinámica se ha consolidado más en el caso del CCRN. Se pueden destacar los diálogos alrededor de la implementación de los programas de sustitución de cultivos pues, aunque actualmente no se sabe qué hacer con las

familias que fueron excluidas de dichos proyectos, han visibilizado las dificultades reales –que no han sido señaladas en los documentos oficiales de las entidades– para la aplicación efectiva de este programa. En los casos de la construcción de los centros educativos y formulación de los planes de retorno y reparación integral se ha dado una dinámica similar.

**Se han generado escenarios de seguimiento y monitoreo comunitarios de los avances en el cumplimiento de las órdenes de las sentencias de restitución**

En las comunidades beneficiadas con las sentencias se han creado espacios para analizar los avances en las órdenes que los benefician. Esta dinámica de análisis sobre la intervención de las entidades ha cumplido una función similar en los distintos casos. En síntesis, se trata de discusiones periódicas donde los representantes de las distintas veredas o zonas de los territorios colectivos socializan las actividades y logros recientes con relación a las órdenes de las sentencias.

En el caso del CCRN, se consolidó la “Mesa de Seguimiento a la Sentencia 071”, sugerida por el juez, cuenta con el acompañamiento de varias entidades estatales y de la cooperación internacional. Desde el año 2015 se han llevado a cabo cuatro sesiones de trabajo donde se hace un balance de las actividades realizadas en cada eje temático de la sentencia.

Los gobernadores indígenas del Alto Andágueda han tenido varias reuniones donde han hecho un balance de las acciones desplegadas por el Estado con ocasión de la sentencia desde el año 2014. Allí han expresado sus preocupaciones sobre el retraso en varios temas de la sentencia y han dado recomendaciones para el postfallo. Dinámicas como estas son necesarias pues complementan los puntos de vista excesivamente técnicos que a veces dan las entidades.

◆  
**Reconocimientos**

Este artículo resume los resultados de una consultoría realizada durante el año 2017 para sistematizar los avances en el cumplimiento de sentencias de restitución para grupos étnicos. Proyecto apoyado por el ACNUR y la URT.



## Camilo Ramírez Herrera

Polítólogo y Máster en Sociología de la Universidad Nacional de Colombia. Consultor en temas de restitución de tierras, desarrollo rural y políticas públicas.

## Referencias

- ANT, Agencia Nacional de Tierras. (2017). *Informe al Congreso de la República*. Recuperado de <http://www.agenciadetierras.gov.co/wp-content/uploads/2017/07/AGENCIA-NACIONAL-DE-TIERRAS-INFORME-AL-CONGRESO-2017.pdf>
- Brinks, D. (2017). Solucionar el problema del (in)cumplimiento en las demandas judiciales sobre derechos económicos y sociales. En M. Langford, C. Rodríguez y J. Rossi (Eds.), *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (pp. 578-613). Bogotá D.C.: Dejusticia.
- Castro, L. (2011). *Minería de oro artesanal y a pequeña escala en Timbiquí-Cauca: una aproximación histórica a sus efectos socioambientales desde la perspectiva de los actores locales*. Bogotá D.C.: Universidad Javeriana.
- Cocolatu, Consejo Comunitario de la Larga Tumaradó. (2017, noviembre). *Comunicado a la opinión pública*. Recuperado de <http://ipc.org.co/index.php/2017/11/denuncia-publica-por-asesinato-del-lider-reclamante-mario-castano-bravo/>
- Congreso de Colombia. (27 de agosto de 1993) Artículo transitorio 55 de la Constitución Política. [Ley 70 de 1993]. DOI: 41.013
- Congreso de la República. (10 de junio de 2011). Ley de atención, asistencia y reparación de víctimas. [Ley 1448 de 2011]. DOI: 48.096
- De Greiff, P. (2006). Enfrentar el pasado: reparaciones por abusos graves a los derechos humanos. En C. Gamboa (Ed.), *Justicia transicional. Teoría y praxis* (pp. 204-241). Bogotá D.C.: Universidad del Rosario.
- De Greiff, P. (2009). Una concepción normativa de la justicia transicional. Usos y abusos de la justicia transicional. En A. Rangel (Ed.), *Justicia y Paz. ¿Cuál es el precio que debemos pagar?* Bogotá D.C.: Intermedio.
- Domínguez, M. (2017). *Territorios colectivos: proceso de formación del Estado en el Pacífico colombiano (1993-2009)*. Medellín: Universidad de Antioquia.
- Escobar, A. (2010). *Territorios de diferencia: Lugar, movimientos, vida, redes*. Popayán: Envión.
- Hillebrecht, C. (2017). Compliance: Actors, Context and Causal Processes. En W. Sandholtz, y C. Whytock (Eds.), *Research Handbook on the Politics of International Law* (pp. 27-54). Northampton: Edward Elgar Publishing. DOI: 10.4337/9781783473985

Ibañez, A. y Querubin, P. (2004). *Acceso a tierras y desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.

IIAP, Instituto de Investigaciones Ambientales del Pacífico. (2015, diciembre). *Informe Final y Cartografía de localización de las zonas del Resguardo Indígena Alto Andágueda* [convenio interadministrativo no. 319]. Quibdó: Ministerio de Ambiente.

Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán.  
(12 de febrero de 2013) Auto Interlocutorio 023.

Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Popayán.  
(1 de julio de 2015) Sentencia 071.

Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó. (1 de julio de 2014) Medida Cautelar radicado: 2014-00033.

Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó.  
(12 de diciembre de 2014) Medida Cautelar radicado: 2014-00076.

Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó. (5 de abril de 2016) Sentencia 010.

Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó.  
(19 de abril de 2016) Medida Cautelar radicado: 2016-00039.

Juzgado Primero Civil del Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó. (24 de abril de 2017) Medida Cautelar Radicado: 2016-00128-00.

Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó.  
(29 de noviembre de 2017) Sentencia 052.

Juzgado Primero Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Tumaco.  
(15 de octubre de 2012) Medida Cautelar 2012-00029.

Juzgado Segundo Civil, Circuito Especializado en Restitución de Tierras de Cali. (21 de febrero de 2017) Medida Cautelar Radicado: 2016-00071-00.

Juzgado Tercero Civil, Circuito especializado en Restitución de Tierras. (5 de diciembre de 2016) Medida Cautelar radicado: 2015-00053-00.

Langford, M., Rodríguez, C. y Rossi, J. (2017). *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política*. Bogotá D.C.: Dejusticia.

Mininterior, Ministerio del Interior. (2013). *Plan de Salvaguarda Pueblo Embera*.

Recuperado de [https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblos\\_embera\\_chami\\_katio\\_dobida\\_eperara\\_siapidara\\_-\\_diagnostico\\_unificado.pdf](https://siic.mininterior.gov.co/sites/default/files/pueblos_embera_chami_katio_dobida_eperara_siapidara_-_diagnostico_unificado.pdf)  
Ministerio del Interior. (9 de diciembre de 2011) Artículo 116. Decreto Ley de Víctimas.

[Decreto Ley 4635 de 2011]. DO: 48278

Ministerio del Interior, Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y Minorías. (2017).

*Base de Datos de Resguardos Indígenas en el Chocó*. Recuperado de <http://www.urnadecristal.gov.co/resguardos-indigenas-datos-abiertos>

- Molano, A. (2017). *De río en río. Vistazo a los territorios negros*. Bogotá D.C.: Penguin Random House.
- Murcia, M. (1993). *Poder y resistencia entre los katíos del Alto Andágueda. Chocó* (Proyecto de grado inédito). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá D.C.
- Presidencia de la Repùblica. (9 de diciembre de 2011) Artículo 3. Decreto de Ley de Víctimas. [Decreto Ley 4633 de 2011]. DO: 48278
- Presidencia de la Repùblica. (9 de diciembre de 2011) Artículo 139. Decreto de Ley de Víctimas. [Decreto Ley 4633 de 2011]. DO: 48278
- Rodríguez, C. (2017). Más allá del cumplimiento: cómo analizar y aumentar el impacto de los tribunales. En M. Langford, C. Rodríguez y J. Rossi (Eds.), *La lucha por los derechos sociales. Los fallos judiciales y la disputa política por su cumplimiento* (pp. 98-138). Bogotá D.C.: DeJusticia.
- Rodríguez, C. y Rodríguez, D. (2010). *Cortes y cambio social: cómo la Corte Constitucional transformó el desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá D.C.: DeJusticia.
- Sala Civil especializada en Restitución de Tierras del Tribunal Superior de Antioquia. (23 de septiembre de 2014) Sentencia 007 [MP Vicente Landinez Lara]
- Salinas, Y. (2009). ¿Cómo proteger los bienes de los desplazados? La protección y restitución de las tierras y los bienes inmuebles de las víctimas de desplazamiento. En C. Rodríguez (Coord.), *Más allá del desplazamiento forzado: políticas, derechos y superación del desplazamiento forzado en Colombia* (pp. 72-145). Bogotá D.C.: Universidad de los Andes.
- Sánchez, N. (2017). *Tierra en transición. justicia transicional, restitución de tierras y política agraria en Colombia*. Bogotá D.C.: DeJusticia.
- Tribunal Superior de Distrito Judicial de Antioquia, Sala Civil especializada en Restitución de Tierras. (25 de junio de 2015) Medida Cautelar radicado: 2014-00112-00.
- Tribunal Superior de Distrito Judicial de Cali, Sala Civil especializada en Restitución y Formalización de Tierras. (22 de abril de 2013) Medida Cautelar radicado: 52835-31-21-001-2013-00012-01.
- UAEGRTD, Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2014a). *Informe Final. Caracterización de Afectaciones Territoriales Resguardo del río Andágueda*.
- UAEGRTD, Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2014b). *Informe de caracterización de afectaciones territoriales Consejo Comunitario Renacer Negro*.
- UAEGRTD, Unidad Administrativa Especializada en Gestión de Restitución de Tierras Despojadas. (2017). *Informe general de la estrategia de rendición de cuentas*. Recuperado de <https://www.restitucionetierras.gov.co/documents/>

- 10184/695548/INFORME+FINAL+ESTRATEGIA+DE+RENDICI%C3%93N+DE+  
CUENTAS+2017.pdf/55b2af93-5841-41a5-b6fc-07ff555e0b76
- Velásquez, M. (2016). *The Colliding Vernaculars of Foreign Investment Protection and Transitional Justice in Colombia: A Challenge for the Law in a Global Context* (Doctoral dissertation, York University). Retrieved from [https://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/32676/Velasquez\\_Marco\\_2016\\_PhD.pdf?sequence=2&isAllowed=y](https://yorkspace.library.yorku.ca/xmlui/bitstream/handle/10315/32676/Velasquez_Marco_2016_PhD.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Zuluaga, F. y Romero, M. (2007). *Sociedad, cultura y resistencia negra en Colombia y Ecuador*. Cali: Universidad del Valle.

## *Otras investigaciones*



# Redes de poder y política social para la vejez: Colombia 2000-2009

***Power Networks of Social Policy for the Elderly: Colombia 2000-2009***

**Deisy Arrubla**

Universidad Santo Tomás, Bogotá D.C., Colombia

djarrublas@gmail.com

ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN CIENTÍFICA Y TECNOLÓGICA

**Fecha de recepción:** 7 de febrero de 2018 · **Fecha de aprobación:** 6 de mayo de 2018

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.70283>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Arrubla, D. (2018). Redes de poder y política social para la vejez: Colombia 2000-2009. *Ciencia Política*, 13(26), 225-260.

MLA: Arrubla, D. "Redes de poder y política social para la vejez: Colombia 2000-2009". *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 225-260.



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

### Resumen

En los años noventa el gobierno colombiano realizó la reforma del sistema de pensiones e introdujo el ahorro individual. La reforma pese a haber sido estudiada, se descuida al develar la organización del proceso político que subyace a la Política Social de Vejez (PSV). Cabe preguntar: ¿cuáles son las fuentes de poder y cómo este se organiza? Se realizó un estudio de caso, se analizaron 78 anteproyectos de ley presentados en el Congreso de la República entre el año 2000 y 2009. Los resultados describen la organización del poder político, la conformación de la Coalición política, una red económica, la sostenibilidad fiscal y la vejez merecedora de la pobreza. Se discute que el poder político logra sus objetivos por el establecimiento de un poder estructural del Estado que articula la red ideológico-económica y penetra la vida cotidiana de las personas. Este es un aporte en la comprensión de la organización del poder del Estado y la PSV.

*Palabras clave:* Colombia; economía; poder; política; pensión; reforma; social; vejez.

### Abstract

In the nineties Colombia reformed its pension system and introduced the individual saving fund. The economic globalization argument quite didn't explain how different sources of power were organized. We can ask, it's necessary to know what are the sources of power and how are they organized? A case study design was done, reviewing 78 legal projects of Colombian Congress during 2000-2009. The results described a structural government, government coalition, economic network and inquired about fiscal sustainability and old age worthy of poverty. The State achieves the objectives in The Social Policy for the elderly through a structural power that articulates the economic-ideological network and penetrates the life of the population.

*Keywords:* Colombia; Economy; Elderly; Power; Policy; Pension; Reform.

## Introducción

Hay un interés académico a nivel mundial por el análisis de las reformas de los sistemas de la seguridad social que tienden a la privatización, al recorte de beneficios y al aumento de la edad para la obtención de la pensión social (Guillemard, 1980; Walker, 2006; Walker y Naegele, 2009). Estas investigaciones buscan comprender los aspectos que subyacen a la toma de decisiones político/administrativas y han llevado a un grupo de académicos a volver la mirada sobre el papel del Estado en el proceso político de la política social (Evans, Rueschmeyer y Skocpol, 1999; Fernández y García, 2012).

La globalización económica es considerada un aspecto explicativo de estas reformas, que potencia los fondos de ahorro individual, los cuales son considerados como expresión material de nuevas maneras de acumulación de riqueza (Estes y Phillipson, 2002; Giraldo, 2007; Phillipson, 2013; Vincent, 2005). Se argumenta la existencia de un discurso demógrafo-economicista que presenta a las personas mayores como una carga económica (Arrubla, 2014; Walker, 2006), y, junto a otras formas de discriminación étnico/racial y socioeconómicas, establecen una manera de comprender la vejez y la relación de esta con las reformas (Estes, 1983; Sagner, 2000; Quadagno, 1999).

En el sur global también se han realizado las reformas antes mencionadas, si bien hay similitudes, se debe tener presente que esta región del mundo tiene particularidades por su lugar en la economía global: las altas tasas de la pobreza y la exclusión social de las personas mayores. Colombia no es ajena a este debate, con un índice Gini 0,52 es el tercer país con mayor inequidad en América Latina (Jiménez, 2015). Se estima que solo el 31 % de las personas mayores de sesenta años tienen pensión social y el panorama a futuro no parece ser alentador (Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha, 2015).

Ahora bien, la respuesta del Estado colombiano a la situación social de las personas mayores tiene raíces en la Seguridad social, con características de un sistema Bismarkiano y de políticas de asistencia pública configuradas a lo largo del siglo XX (Rodríguez, 2006; Rodríguez y Arévalo, 1992). En la década de los noventa se crearon los fondos de ahorro individual y pese a los escasos logros de la reforma en términos de cobertura pensional, en la primera década del siglo XXI, la tecnocracia colombiana promovió una nueva reforma mediante el proyecto de Ley

56 de 2002. La reforma aumentó los requisitos para obtener la pensión social, incrementando la edad de pensión, pasando de 55 a 57 años en las mujeres y de 60 a 62 años en hombres. Además, incrementó las semanas de cotización obligatorias para obtener la pensión, que pasaron de mil a mil trescientas semanas. De forma paralela se estableció el piso jurídico de los subsidios para la categoría de ancianos que no han cotizado en el sistema de pensiones, a través de la creación de la subcuenta de subsistencia. Lo anterior constituyó un punto de inflexión en la política pues, en toda la historia de la asistencia social, el Estado colombiano fue reñiente a establecer beneficios económicos (Castro, 2007, 2009). La nueva generación de mecanismos de protección deriva de la Seguridad Social (el Fondo de Solidaridad Social) pero no están ligados al salario del beneficiario (ver Tabla 1).

En el ámbito nacional las investigaciones sobre las reformas señalan la estrecha relación entre los procesos de globalización económica y las reformas privatizadoras (Giraldo, 2007; Rodríguez, 2006). No obstante, descuidan la relación entre el proceso económico y el marco de significados que se configura sobre las personas mayores en relación con la reforma en la sociedad colombiana. Tampoco dan cuenta de la forma cómo se organiza el poder ni del proceso micropolítico en el cual interactúan los actores que toman decisiones sobre la política. Para la comprensión se requiere ampliar el lente analítico e identificar la organización de la sociedad colombiana respecto de la Política Social de Vejez (PSV).

Esto hizo necesario develar las fuentes del poder social además de los medios y recursos a través de los cuales se organiza el poder durante la disputa de la política social (Mann, 1986; Skocpol, 1998). Las preguntas que guiaron la investigación fueron: ¿cuáles son las fuentes y cómo se organiza el poder social que subyace la política de vejez en Colombia en este periodo? ¿Cuáles son los actores políticos y qué recursos utilizan para disputar la política social?

La investigación se desarrolló en el marco de la tesis doctoral *Vejez y asistencialismo en épocas neoliberales: Colombia 1971-2009*. Por su contemporaneidad y la posibilidad que brinda aportar en la actual discusión de la PSV en Colombia, en este documento se priorizó la presentación de los resultados del periodo 2000-2009. Para ello se presenta una síntesis de los referentes conceptuales utilizados en la investigación, el marco metodológico, los resultados de la investigación, la discusión y conclusiones.

**Tabla 1.** Reformas del Régimen pensional (1976-2003)

	<b>Decreto Ley 4 de 1976- 71 de 1988</b>	<b>Ley 100 de 1993</b>	<b>Proyecto de Ley 56 de 2002</b>	<b>Ley 797 de 2003</b>
<b>Prima Media Edad-Jubilación (años)</b>	M:50 H:55	M:55 H:60 Periodo de transición M:57 H:62 (2014)	M:58 H:62 (2009) M:62 H:65 (2018)	M:57 H:62 (2014)
<b>Régimen de Ahorro individual Edad-Pensión Mínima</b>	No aplica	M:57 H:62	M:60 H:62 (2009) M:62 H:65 (2018)	M:57 H:62
<b>Tasa de cotización</b>	8,5 % (Incluía salud y pensión)	8 % (1994) 9 % (1995) 10 % (1996)	14,5 % (2004) + 0,25 % hasta 15,5 % (2005-2008)	14,5 % (2004) + 0,5 % anual en 2005- 2006. 1 % discrecional del ejecutivo y ligado al crecimiento del PIB (a partir del 2008)
<b>% de aporte al Fondo de Solidaridad (RAI)</b>	No aplica	>4 smmlv: 1 %	>4 smmlv: 1 %	>4 smmlv 1 %
<b>% de aporte subcuenta de subsistencia</b>	No aplica	No aplica	>20 smmlv: 1 %	16 smmlv (0,2 %) 17-18 smmlv (0,4 %) 18-19 smmlv (0,6 %) 19-20 smmlv (0,8 %) >20 smmlv (1 %)
<b>Prima Media Tiempo de cotización (semanas)</b>	500	1000 1150 (Ahorro Individual)	1200 (2009) 1300 (2018)	1000 1300 (2015)
<b>Garantía pensión mínima (RAI) (semanas)</b>	No aplica	1150	1200 (2009) 1300 (2018)	1150 1325 (2015)
<b>Tasa de remplazo</b>	75 % último salario devengado	1000: 65 % 1200: 73 % 1400: 85 % (semanas)	65 % a 55 % del Ingreso Base de Liquidación (2013)	Entre 65 %>80 %
<b>Piso y Techo del Beneficio</b>	1 a 22 smmlv (Ley 4) 15 smmlv (Ley 71)	1 -20 smmlv	1 smmlv 25 % del Ingreso Base de Liquidación	1 smmlv 25 % del Ingreso Base de Liquidación
<b>Descuentos en la mesada</b>				
<b>% de solidaridad a salud (Régimen Subsidiado)</b>		(Ley 1122 de 2007) 0,5 %		
<b>% de aporte a copagos y cuotas moderadoras en salud</b>	No aplica	100 %		< 3 smmlv (50 %) >3 smmlv (100 %)
<b>% de aporte a solidaridad (Pensión)</b>	No aplica	No aplica	>10 smmlv (3 %) >20 smmlv (10 %)	>10 a 20 smmlv (1 %) >20 smmlv (2 %)
<b>Asociaciones de pensionados</b>	0,5 %		Vigente	
<b>Auxilios anciano indigente</b>				
<b>Edad (años)</b>		65	65	3 años más que la edad de Jubilación
<b>Beneficio</b>		Hasta 1/2 smmlv	Hasta 1/2 smmlv	Hasta 1/2 smmlv

*Nota.* Elaboración propia. RAI= Régimen de Ahorro Individual; smmlv= salario mínimo mensual legal vigente; M= Mujer; H= Hombre. Las fechas hacen referencia al año a partir del cual la ley establece cambio de requisito.

## Análisis de política y política social de vejez

La PSV ha sido propuesta en la literatura como el resultado de un ejercicio actuarial, demográfico y económico (ONU, 1978; World Bank, 1994). En América Latina se pueden citar los trabajos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL, 2003) y de Mesa-Lago (2008), consultor del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) durante los años noventa (Bertranou, 2005; Bertranou y Rofman, 2002; CELADE, 2012; Guzmán, 2002; Mesa-Lago y Müller, 2002). Al respecto diferentes autores han señalado que más que un ejercicio técnico-racional, la PSV deriva de un proceso político que es influenciado por los determinantes económicos, políticos e ideológicos (Ginn, Fachinger y Schmähl, 2009; Guillemard, 1980; Walker, 2006). Estos trabajos se inscriben en el institucionalismo histórico (Guillemard, 2002), el cual coloca el acento en la configuración del sistema político, las comunidades políticas y la oportunidad política que diferentes actores logran permitiendo disputar los recursos de la política con el Estado (Evans et al., 1999; Skocpol, 1998).

En este mismo camino los aportes de la Sociología Política –particularmente los realizados por Mann (1986, 1993, 2005)– señalan que el cambio social es explicado por la organización de las sociedades humanas. El autor plantea que las sociedades no son unidades cerradas o totalitarias definidas por límites espaciales o geográficos; por el contrario, están constituidas por redes socioespaciales que se entrelazan y organizan a partir de la interacción de cuatro fuentes de poder social: económica, política, ideológica y militar.

Mann (1986) propone que el alcance de uno u otro objetivo no se explica por el fin, el interés o la motivación, sino por el medio que utilizan los actores, y se organiza a partir de las interrelaciones de las fuentes de poder de la sociedad. La organización del poder tiene diferentes características: poder colectivo y distributivo, extensivo e intensivo y autoritario y difuso.

Parsons (como se citó en Mann, 1986), indica que varias personas en cooperación aumentan su poder sobre terceros o sobre la naturaleza, es decir, aumentan el poder colectivo para ejercer el poder de A sobre B. El poder extensivo es la capacidad de organizar grandes cantidades de personas y territorios, y el intensivo es la capacidad de obtener compromiso de grandes o pequeños colectivos. Las organizaciones e instituciones buscan un poder autoritario, el cual es impuesto y centralizado; de otro lado, el poder difuso se extiende de manera espontánea, inconsciente y

descentralizada, es interiorizado y puede obedecer a una respuesta moral o de interés común. La fuente del poder económico, es conceptualizada a partir de una mixtura teórica. La estratificación social analizada desde la postura marxista indica que la clase social se estructura con relación al control de los medios de producción, y la mirada neoweberiana destaca el control en los medios de intercambio.

Mann (1986) señala que el poder económico se refiere a la satisfacción de necesidades materiales de existencia mediante la organización social en el circuito de producción, intercambio y consumo. Alimentado del trabajo de Polanyi (1997), Mann (1986) plantea que “el mercado se caracteriza por ser extensivo y difuso, y la tenencia de los medios de producción se caracteriza por generar un poder local intensivo, que es a la vez cooperativo” (Mann, 1986, p. 24). En este sentido “la clase dominante controla el poder colectivo y distributivo de la sociedad” (Mann, 1986, p. 25).

Para Mann (1986, 1993, 2006) el Estado es la principal fuente del poder político, el cual es centralizado y territorial. El poder del Estado puede ser despótico, muy cercano al poder militar o infraestructural. Mientras el poder político es territorial el poder económico es extensivo, esto implica que cada uno puede tener objetivos políticos diferentes. Es decir, el Estado tiene autonomía relativa que le permite a los funcionarios tomar decisiones aún en contra de la élite económica.

Desde el punto de vista neoweberiano la autonomía relativa se comprende por la independencia cognitiva y moral de los funcionarios públicos respecto de otras formas de poder, como el económico, para ejecutar una u otra acción (Evans et al., 1999). Poulantzas (1969) señala que la autonomía relativa del Estado, en el Estado capitalista, es concebida como la separación existente entre las clases políticas dominantes y los grupos económicos, la separación permite que la clase dominante constituya una unidad o bloque de poder, separado de otras fracciones de clase. Siguiendo las dos posturas, marxismo y neoweberianismo, se puede afirmar que en el análisis de la PSV, el Estado es actor y arena, y tiene autonomía relativa para participar a través del aparato burocrático en la disputa por los recursos políticos-ideológicos y económicos que la definen.

La comprensión de la fuente de poder ideológico implica reconocer que la apropiación del mundo social pasa por la imposición de conceptos y categorías de significados a la percepción de los sentidos, el establecimiento de supuestos morales de las relaciones sociales y la realización de prácticas (Mann, 1986). Therborn (1995) identifica la coexistencia de

diferentes tipos de ideologías que se establecen según la relación de las subjetividades ser-mundo, las cuales hacen referencia a las explicaciones existentes sobre la naturaleza de los seres vivos y su relación con el mundo que cohabitan. Para el autor (Therborn, 1995) las subjetividades del ser son de orden existencialistas e históricas y las subjetividades “en el mundo” son inclusivas y posicionales.

## Metodología

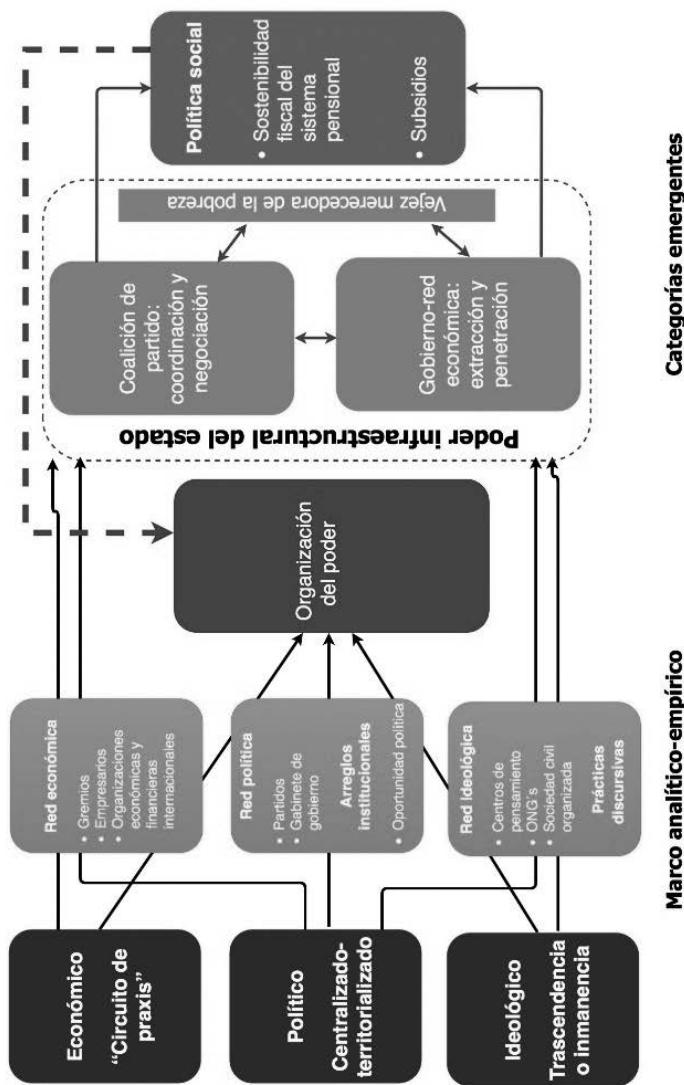
Se realizó un estudio de caso que permitió establecer la configuración de la política en un espacio socio-temporal definido. Para ello se armonizaron las categorías analíticas del marco teórico con categorías empíricas: las redes socio-espaciales, las prácticas discursivas y los arreglos institucionales (Castel, 1995; Guillemard, 2002; Skocpol, 1998).

Las fuentes de información utilizadas para el periodo fueron 78 proyectos de ley sobre la política social y la vejez radicados en el Congreso durante el periodo 2000-2009, consultados en el archivo de leyes autógrafas del Congreso de la República de Colombia; archivos privados de organizaciones, como la Sociedad Colombiana de Gerontología y Geriatría (SCGG), la Confederación de Pensionados de Colombia (CPC) y la Fundación Cepsiger. Para la exploración del pensamiento de los grupos económicos y la tecnocracia económica se seleccionaron cuatro series de revistas: *Coyuntura social*, *Coyuntura Económica*, *ANDI* y *Dinero*, además de información de prensa la cual se rastreó en periódicos de circulación masiva y de carácter nacional como *El Tiempo*, *Portafolio* y *Semana*.

Para el análisis se realizó una matriz de síntesis de los proyectos de ley, en ella se rastrearon las categorías empíricas ya mencionadas. El análisis de organización del poder mostró la configuración de un poder infraestructural, que permitió al Estado colombiano concretar los objetivos políticos en arreglos institucionales particulares e implementarlos en el territorio (Mann, 1986). Estos son descritos en las categorías emergentes que explican la manera como el Estado colombiano se organizó, qué instituciones se establecieron, qué las caracteriza, y qué relaciones se establecieron en la sociedad durante el periodo (ver Cuadro 1).

La contrastación de las fuentes permitió realizar la triangulación de la información, el proceso de saturación se logró durante el análisis de las fuentes. Es importante señalar que la exploración de las fuentes requería mayor acceso a información relacionada con las decisiones del Ejecutivo, no obstante, esta no siempre estuvo disponible.

Cuadro 1. Organización del poder social y la política social



Nota. Elaboración propia.

## Resultados

Para el periodo 2000-2009 se estimó que el 7,73 % de la población tenía sesenta años y más, si bien el dato era inferior al de otros países de la región como Uruguay (17,3 %), Cuba (15,5 %) y Argentina (12,4 %), era un indicio del proceso de envejecimiento (CEPAL, 2003). La esperanza de vida proyectada mostró aumento en el periodo 2000-2015 (ver Tabla 2).

**Tabla 2.** Esperanza de vida en personas de 60 años y más entre el 2000 y el 2020

Año	2000-2005		2005-2010		2010-2015		2015-2020	
	Edad	H	M	H	M	H	M	H
<b>60-64</b>	19,67	22,04	19,69	22,49	19,71	22,92	19,73	23,28
<b>65-69</b>	16,03	18,09	16,02	18,47	16,01	18,82	16,01	19,12
<b>70-74</b>	12,74	14,49	12,71	14,78	12,69	15,04	12,68	15,27
<b>75-79</b>	9,78	11,29	9,78	11,47	9,78	11,64	9,78	11,79
<b>80 o más</b>	7,35	8,49	7,37	8,59	7,39	8,68	7,4	8,75

Nota. Adaptado de DANE (2005). H= hombre; M= mujer. Todos los datos están en %

Este cambio poblacional no se acompañó del cambio en la situación socioeconómica de la población mayor, en el año 2002 el informe de la Asociación Interdisciplinaria de Gerontología (AIG) para los encuentros regionales de la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, señaló que el 50,9 % de los mayores de 65 años se encontraba cerca de la línea de pobreza y el 15 % estaba por debajo de la línea de indigencia (AIG, 2001). Lo anterior indicaba que la reforma a la seguridad social realizada en el periodo de los años noventa no daba respuesta a la situación económica de las personas mayores.

En el ámbito político, La Gran Alianza para el Cambio conformada por filas del Partido Liberal y el Partido Conservador en el año de 1998 marcó un cambio en el sistema político, el cual abandonó el bipartidismo tradicional y dio inicio a partidos políticos independientes (Gutiérrez, 2006). En materia económica, el desempleo (18 %) y la crisis de la seguridad social ambientaron la nueva reforma de la seguridad social (“Inseguridad y desempleo”, 1999). Al respecto los grupos económicos señalaron que la reforma pensional requería de un cambio constitucional que permitiera limitar el gasto fiscal (“La Santísima Trinidad”, 2000), esto dialogaba con la solicitud del Fondo Monetario Internacional de limitar el gasto y pagar la deuda externa (“Lo que nos trae el FMI”, 1999).

Para el momento, el candidato presidencial Uribe Vélez propuso ajustar los beneficios y los requisitos de pensión, para evitar mayor desequilibrio financiero en el régimen de prima media y en el de ahorro individual, y reorganizar el fondo de solidaridad pensional en pro de incluir el sector informal y la tercera edad en estado de miseria. Una vez elegido presidente estos elementos fueron establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo “Hacia un Estado Comunitario” (Decreto 890, 2003).

### **Poder infraestructural del Estado y Política Social**

Los resultados evidenciaron la capacidad del Estado colombiano para el logro de los objetivos políticos propuestos por el Ejecutivo y la implementación de las decisiones políticas en el territorio nacional. Esto obedeció al fortalecimiento del poder infraestructural del Estado que le permitió al Ejecutivo mayor negociación en el Congreso, incluso a expensas de políticas que podrían considerarse impopulares, y aseguró arreglos institucionales para la coordinación de recursos de la seguridad social dirigidos a la asistencia social, vía subsidios al anciano indigente.

Siguiendo a Mann (1993), se puede decir que el poder infraestructural aumentó el poder colectivo del Estado central para coordinar la vida social en los territorios, esto debido a que los cambios introducidos en el sistema pensional, el incremento de las semanas de cotización y de la edad de pensión, generaron repercusiones directas en el curso de vida de las personas al aumentar el tiempo que estas deben permanecer en el mercado laboral. A la vez, las políticas de subsidio fueron dirigidas a todo el territorio nacional, manteniendo el nexo entre la población mayor, los partidos políticos y el Estado central.

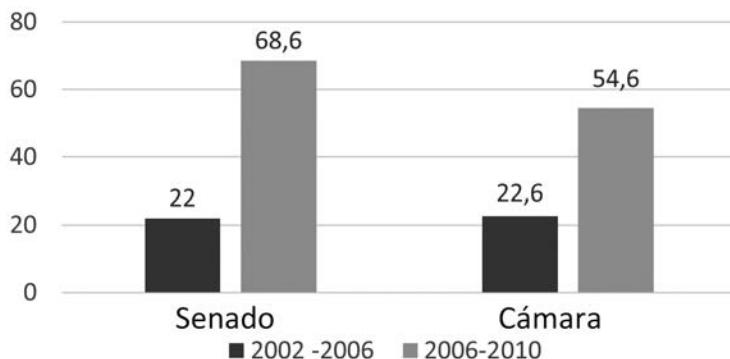
La cooperación de recursos que se visualiza en la red político-económica permitió que la sociedad civil, en este caso los grupos económicos, incrementaran su posibilidad de maniobra. Si bien el Estado colombiano mantuvo cierta autonomía en las decisiones tomadas, en el sistema de pensiones se presentó una convergencia con los grupos económicos respecto a limitar los beneficios económicos, aumentar los requisitos de pensión y establecer la sostenibilidad fiscal como principio constitucional.

Las políticas dirigidas al sistema pensional y las políticas de subsidios se lograron a través de la coalición de partidos y el afianzamiento de la red socioespacial económica, estas posibilitaron la cooperación para el uso de recursos logísticos e ideológicos.

## Coalición de partidos: coordinación y negociación

El contexto institucional de las decisiones político-administrativas del periodo tiene dos características: la conformación de la coalición uribista durante el periodo 2002-2010 y una oposición política débil. La coalición liderada por el entonces presidente Uribe reunió partidos políticos que emergieron al final de los años noventa, como Cambio Radical, cuyo origen ha sido relacionado con los grupos económicos y la fragmentación del Liberalismo en el año 1998, y partidos que se sumaron en el periodo 2002-2006 como el Partido Conservador, disidentes del Partido Liberal, el Partido Social de Unidad Nacional (U), junto a los partidos Alas por Colombia y Colombia Demócrata, así como los grupos económicos (Moreno, 2006). La coalición obtuvo el 22 % de la curules en el Senado y el 22,6 % de la Cámara de Representantes para el periodo 2000-2006, valores que prácticamente se triplicaron en el periodo 2006-2010 (ver Gráfico 1).

**Gráfico 1.** Proporción de curules de la coalición uribista en el Congreso colombiano, 2000-2010



*Nota.* Elaboración propia.

La oposición política fue representada por la Alianza Democrática y el Polo Democrático Independiente –más tarde Polo Democrático Alternativo–, que reunió movimientos independientes, organizaciones sindicales, la Confederación de Pensionados de Colombia, entre otros, con un 9,8 % de curules en el Senado y 8,2 % en la Cámara para el periodo 2006-2010 (ver Tabla 3 y Tabla 4).

**Tabla 3. Fuerzas políticas en el Senado de la República períodos 1998-2002, 2002-2006, 2006-2010**

Partido	Escaños	%	Partido	Escaños	%	2002-2006		2006-2010	
						Partido	Escaños	Partido	Escaños
Liberal	48	47,5	Liberal	29	29,0	Liberal			18
Conservador	15	14,9	Conservador	13	13,0	Conservador			18
Movimiento Nacional	7	6,9	Movimiento Nacional	6	6,0	Cambio Radical			15
Oxígeno liberal	2	2,0	Movimiento Equipo Colombia	4	4,0	Partido Social de Unidad Nacional (U)			20
Coalición	2	2,0	Movimiento de Integración popular	4	4,0	Polo Democrático Independiente			10
Movimiento Nacional progresista	2	2,0	Cambio Radical	2	2,0	Convergencia ciudadana			7
Defensa ciudadana	2	2,0	Vía Alterna	2	2,0	Alas Equipo Colombia			5
Independiente y otros movimientos	23	22,8	Colombia siempre	2	2,0	Colombia democrática			3
			Movimiento popular unido	2	2,0	MIRA			2,0
			Independiente y otros movimientos	36	36,0	Movimiento Colombia viva en Unidad Cristiana			2
Total votos por partidos: 101 Alianza para el cambio: 15% de curules			Total votos por partido: 100 Coalición uribista: 22%			Circunscripción especial Indígena			2
						Total votos por partido: 102 Coalición uribista: 68,6%			2,0

*Nota.* Elaboración propia. En el periodo 1998-2002 tuvo un escaño cada uno de los siguientes partidos: ANAPO, Movimiento Bolivariano, Movimiento de Salvación Nacional, Nueva Fuerza Democrática, Movimiento Conservador Independiente, Laicos por Colombia, Alianza Social Indígena, Movimiento C4, Educación, Trabajo y Cambio, Frente de Esperanza, Convergencia Popular Cívica, Movimiento Ciudadano, Partido Popular Colombiano, Vamos Colombia, Movimiento 98, Reconstrucción Democrática y Colombia Mi País. Cinco coaliciones con un escaño cada una. En el periodo 2002-2006, tuvo un escaño cada uno de los siguientes partidos: ANAPO, Frente Social y Político, Movimiento Renovación Acción Laboral, Partido Socialdemócrata Colombiano, Nueva Fuerza Democrática, Movimiento Unionista, Alianza Social Indígena, Convergencia Ciudadana, Movimiento MIRA, Movimiento ALAS, Dejen Jugar al Moreno, Movimiento por la Seguridad Social, Somos Colombia, Movimiento Nacional Progresista, Vamos Colombia, Movimiento C4, Voluntad Popular, Fuerza Progresista, Convergencia Popular Cívica, Nuevo Liberalismo, Partido Unidad Democrática, Movimiento Sí Colombia, Frente de Esperanza, MOLR, Movimiento Cívico Independiente, Ciudadanos por Boyacá, Progresismo Democrático, Partido Nacional Cristiano, Autoridades Indígenas de Colombia. Seis coaliciones con un escaño cada una.

**Tabla 4.** Fuerzas políticas en la Cámara de Representantes períodos 1998-2002, 2000-2006, 2006-2010

Partido	1998-2002		2000-2006		2002-2006		2006-2010	
	Escaños	%	Partido		Escaños	%	Partido	
Liberal	82	51,9	Liberal		54	32,9	Liberal	
Conservador	27	17,1	Conservador		21	12,8	Partido Social de Unidad Nacional (U)	31 19,0
Movimiento Nacional	3	1,9	Movimiento Equipo Colombia		4	2,4	Conservador Colombiano	28 16,7
Movimiento Nacional progresista	4	2,5	Cambio Radical		7	4,3	Cambio Radical	26 15,8
Nueva Fuerza Democrática	3	1,9	Apertura liberal		5	3,0	Polo Democrático Independiente	18 10,7
Alianza Social Indígena	2	1,3	Convergencia popular		4	2,4	Alas Equipo Colombia	10 8,2
Movimiento Participación Ciudadana	2	1,3	Colombia siempre		3	1,8	Convergencia Ciudadana	8 4,3
Movimiento Conservatismo Independiente	2	1,3	Movimiento de integración regional		3	1,8	Colombia Democrática	8 4,6
Movimiento de Integración Regional	2	1,3	Movimiento popular unido		2	1,2	MIRA	5 2,5
Independiente y otros movimientos	18	11,4	Convergencia ciudadana		2	1,2	Movimiento Nacional	4 2,0
Coaliciones	13	8,2	Fuerza progresista		2	1,2	Apertura Liberal	4 2,3
Total votos de Partidos: 158			Frente social y político		2	1,2	Movimiento Integración Regional	2 1,1
Con un escaño cada uno: Movimiento Alternativa Democrática, Apertura Liberal, Partido Nacional Cristiano, Movimiento Nacional Progresista, entre otros.			Movimiento progresismo democrático		2	1,2	Movimiento Popular Unido	3 1,5
			Movimiento de participación popular		2	1,2	Por el País que soñamos	2 1,1
			Movimiento de salvación nacional		2	1,2	Huila y Nuevo Liberalismo	2 0,9
			Movimiento de renovación de acción laboral		2	1,2		
			Movimiento comunal y comunitario		2	1,2	Total votos por partidos: 162	
			Nuevo liberalismo		2	1,2		
			Independientes y otros movimientos		43	26,2		
			Total votos por partidos: 164					
			Coalición uribista: 22,6%					
			Coalición uribista: 54,6%					

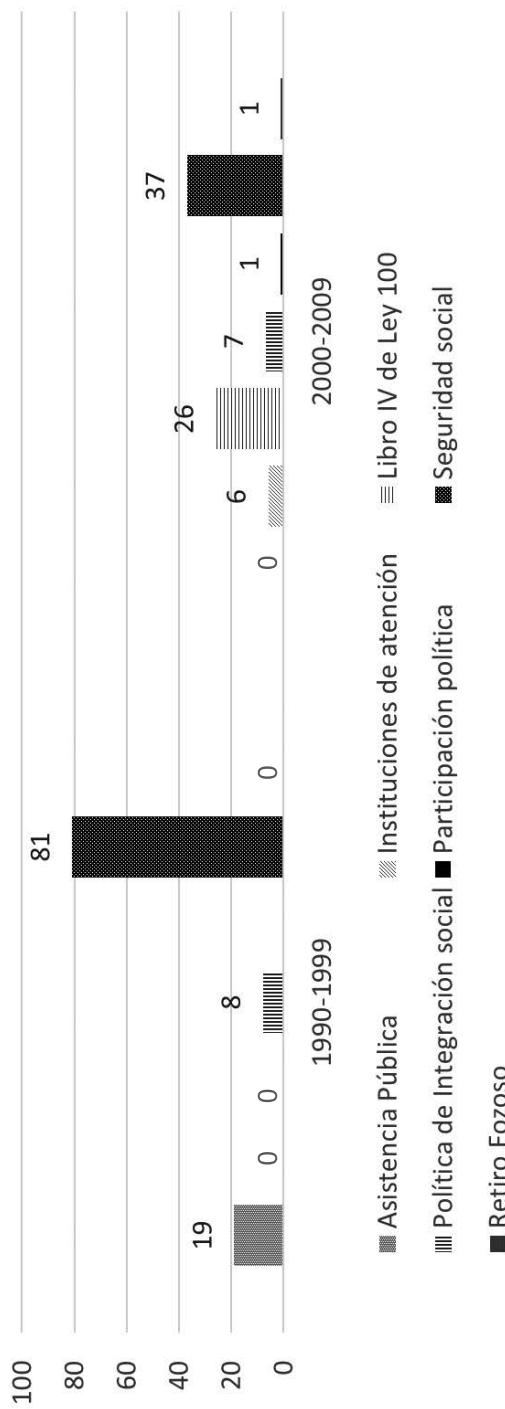
Nota. Elaboración propia.

Esta conformación del Congreso y la posibilidad de hacer coalición entre partidos, se constituyó en la regla que al interior del sistema político colombiano le dio capacidad de coordinación y negociación al Ejecutivo para adelantar las reformas del periodo. La actividad legislativa de la política social transcurrió en paralelo al cambio del sistema político y fue un punto importante en la negociación. En el año 2003 el Ejecutivo logró la aprobación del referendo reeleccionista que incluía entre otros aspectos: reelección del presidente de la República, la congelación de salarios de los servidores públicos y la eliminación de los regímenes especiales de seguridad social. Sin embargo, el llamado a la abstención del Partido Liberal, el Polo Democrático Independiente, las centrales obreras en cabeza de la Central Única de Trabajadores y grupos como la Confederación de Pensionados y una fracción conservadora logró que el referendo no obtuviera el umbral de votación exigido por el Consejo Nacional Electoral (Amezquita, 2008; Romani, 2003).

En el año 2004, el Ejecutivo presentó un nuevo proyecto de ley que incluyó la reelección presidencial y omitió otros aspectos que motivaron la oposición en el año anterior, este fue discutido en el Congreso logrando la mayoría de votos de la coalición. El Acto Legislativo 02 le permitió al gobierno de Uribe continuar en el mandato durante el periodo 2006-2010. Se puede decir que, si bien las políticas de control fiscal como la eliminación del régimen especial de pensiones fueron retiradas del proyecto, el Ejecutivo logró sus intereses políticos al incluir la reelección en la carta constitucional, permitiendo que la coalición uribista se hiciera más fuerte en el Congreso.

Lo anterior fue decisivo en el periodo legislativo el cual mostró: disminución de los proyectos relacionados con la seguridad social, pasando de 81 proyectos en el periodo de 1990-1998 a 31 en el periodo 2000-2009; aumento de los proyectos de ley relacionados con el Libro IV de la Ley 100 de 1993, dirigidos al anciano en miseria; y mantuvo los proyectos relacionados con la integración social del anciano (ver Gráfico 2).

**Gráfico 2.** Tendencia temática de iniciativas legislativas, períodos 1990-1999 y 2000-2009



Nota. Elaboración propia.

## **Gobierno-red económica: extracción y penetración de la vida social**

De acuerdo con Mann (1986) la organización económica tiene un poder que se caracteriza por ser intensivo y extensivo o con alta capacidad de penetración del territorio. En el caso de los fondos de pensión privados, la capacidad que estos han logrado para obtener resultados económicos tuvo estrecha relación con el ejercicio regulatorio del Estado. Los fondos creados con la Ley 100 de 1993, fueron considerados el tercer músculo financiero del país en 1995, con un crecimiento de la rentabilidad estimado en 11,66 % entre 1995-1997. Sin embargo, la bonanza de los fondos no se reflejó ni en el aumento de la cobertura pensional, que presentaba escasos cambios si se comparaba el año de 1994 (22,46 %) con el año 2003 (23,2 %) ni en una mayor distribución de riqueza para las personas mayores. Para la época se estimaba que el 76 % de los pensionados tenían ingresos de cuatro dólares al día.

El crecimiento económico le dio a la Asociación de Fondos Privados (Asofondos) un lugar central en la discusión del sistema pensional a nivel nacional. Asofondos utilizó una serie de estrategias discursivas que desplegó a través de diferentes mecanismos de comunicación masiva y especializada en economía, cuyo propósito era difundir sus propuestas respecto del sistema de pensión. Los puntos de la reforma propuestos por la Asociación de bancos de Colombia (Asobancaria) y Asofondos fueron: disminuir la tasa de reposición a 48 %, aumentar las semanas de cotización a 1300 y la edad de pensión a 65 años y marchitar el componente público del sistema (“Pensiones sube la presión”, 1998).

Por su parte el Ejecutivo, a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP), propuso una reforma que calificó como heterodoxa y viable políticamente. La propuesta del Ejecutivo giró en torno a los mismos aspectos identificados por Asobancaria, pero fue menos agresiva respecto a la disminución de los beneficios económicos del pensionado, incluyó estrategias para favorecer la supervivencia del sistema público de pensión y la creación del fondo de solidaridad, y la subcuenta de subsistencia para el anciano indigente (ver Tabla 5).

Los académicos de Fedesarrollo, *think tank* del pensamiento económico en el país, argumentaron que el déficit fiscal del Estado colombiano obedecía al porcentaje del PIB que representaba el sistema pensional, “en otras palabras, las edades de pensión, las semanas cotizadas y las tasas de cotización deberían aumentar, las tasas de reemplazo deberían bajar y los regímenes de excepción deberían converger en un solo sistema

administrado por el [Instituto de Seguros Sociales]” (“Su pensión está en juego”, 2002). Los académicos planteaban que la pensión mínima del sistema de ahorro individual y de prima media resultaba onerosa para el Estado, toda vez que el Estado debía colocar el 55 % de los recursos (Ayala y Acosta, 2000).

Esta convergencia en la manera de comprender el problema fue un nexo común entre los gremios económicos, Fedesarrollo y las instituciones del Estado, y, con los matices ya señalados, dieron lugar a dos propuestas gestionadas por el Ejecutivo en el año 2002 en el Congreso de la República: el proyecto de Ley 56 dirigido a la reforma pensional y el proyecto de Ley 57 sobre la empleabilidad (Ley 797, 2003; Ley, 789, 2002).

Ambos proyectos sostuvieron que el desempleo obedecía a los altos costos salariales, para ese momento ya era claro que los fondos no aumentaban la cobertura del sistema de pensiones y que las personas que cotizaban en los fondos sobre un salario mínimo no lograrían los requisitos de pensión. Esto justificaba los cambios introducidos en el proyecto para garantizar el fondo de solidaridad, que le daría el piso a la pensión mínima. En síntesis, la crisis fiscal generada por la carga económica de los pensionados en el Instituto de Seguros Sociales (ISS), el mercado como el principio del sistema pensional, el aumento de requisitos de pensión y la necesidad de acabar con el régimen especial, conformaron los ejes centrales de la reforma (ver Tabla 5).

**Tabla 5.** Propuesta de reforma del sistema pensional comparada: ejecutivo y gremios económicos

	Asobancaria 2000	Departamento Nacional de Planeación 2001	Proyecto de Ley 56 de 2002. Ministerio de Protección Social y Ministerio de Hacienda
<b>Edad (años)</b>	65	M: 55 y H: 60 (2013) M: 58 y H: 63 (2014- 2019) M:60 y H: 65 (después del 2020)	M:58 y H:62 (2009) M:63 y H:65 (2018) M:60 y H:62 (2009) M:62 y H:65 (2018)
<b>Tasa de cotización</b>		En el año 2002 pasa del 13,5 % al 14,5 % Incremento de 0,25 % año entre 2005-2008 hasta 15,5 %	14,5 %. (2004) + 0,25 % hasta 15,5 % (2005-2008)
<b>Tiempo de cotización en semanas</b>	1300	1000 semanas en el año 2013. Aumento de 35 semanas al año, hasta 1210 (2014-2019). 1250 semanas para el año 2020	Prima media 1200 (2009) 1300 (2018) Régimen de Ahorro Individual 1200 (2009) 1300 (2018)

Continúa

Asobancaria 2000	Departamento Nacional de Planeación 2001	Proyecto de Ley 56 de 2002. Ministerio de Protección Social y Ministerio de Hacienda	
<b>Tasa de reemplazo</b>	48 %	Año 2013 hasta el 75 % del IBL. 1250 semanas 90 % del IBL. A partir del año 2014 hasta el 65 % del IBL	65 % al 55 % del IBL (2013)
<b>Políticas anciano indigente</b>		Creación de fondo de subsistencia	Creación de fondo de subsistencia

*Nota.* Elaboración propia a partir de "Pensiones Gran Polémica" (2001) y el proyecto de Ley 56 de 2002.

En el Congreso la oposición política, en cabeza del Polo Democrático Alternativo, se opuso a la reforma pensional, era claro que había marcos de sentido diferentes sobre el problema y sobre lo justo. Para el Polo la baja cobertura del sistema pensional se explicaba por la estructura del mercado laboral: la informalidad (60,7 %) y el desempleo (18 %), y no por la edad de pensión o la tasa de reposición (DANE, 2004; Proyecto de Ley 44, 2002). Para estos congresistas se debía tener un sistema mixto de pensiones y no mantener el sistema dual, esto iría en contravía de la propuesta de los gremios económicos, quienes han insistido en la necesidad de marchitar el sistema público.

Durante los debates en el Congreso la coalición uribista y la oposición política encontraron un punto de afinidad; el mercado laboral informal era causante de la baja cobertura pensional y era necesario formular propuestas dirigidas al logro de la pensión no contributiva por debajo de dos dólares al día. Lo anterior fue un argumento más para la creación del fondo de solidaridad con dos subcuentas –una de ellas la de subsistencia– y abrió un camino legislativo para propuestas dirigidas a los ancianos indigentes relacionadas con beneficios económicos inferiores al medio salario mínimo.

Los proyectos de reforma pensional y empleabilidad fueron aprobados en el Congreso por mayorías representadas por la coalición uribista, dando origen a la Ley 797 de 2003 y la Ley 789 de 2002. Si bien la oposición y los trabajadores dieron argumentos en contra, se puede afirmar que la coalición uribista logró establecer las políticas de control fiscal mediante la reforma pensional que incluyó la eliminación, a partir del año 2007, de los regímenes especiales y exceptuados de la Ley 100 de 1993, y estableció un nuevo arreglo institucional: el fondo de solidaridad con las subcuentas de solidaridad y subsistencia.

La combinación de estrategias permitieron al Estado colombiano aumentar el valor de la cotización, los años de vida en el mercado y la disminución de la tasa de reposición, es decir, que aumentaron la capacidad de extracción del Estado. Estas políticas se legitimaron ante la población colombiana a través de prácticas discursivas presentadas en medios de comunicación masiva y especializados. La red económica compartió recursos ideológicos y materiales, como el dinero para las campañas presidenciales y el uso de los medios de comunicación, comprometió a los funcionarios, los cuales ocuparon cargos en el sector público y posteriormente en la empresa privada.

### **La sostenibilidad fiscal**

El arreglo institucional puede ser comprendido como una estructura de reglas formales o informales que deriva de acciones humanas, que requieren de la organización de un poder colectivo para el alcance de sus objetivos (Mann, 1986). Estos expresan ideas que se han construido a través de diferentes caminos y con diferentes actores que comparten recursos. A la vez, los arreglos institucionales se convierten en un recurso en sí mismo para el logro de los objetivos políticos en el largo plazo (Skocpol, 1998).

En el caso colombiano, se encontró que la sostenibilidad fiscal es un arreglo institucional formal, propuesto inicialmente por los grupos económicos y compartido por los partidos políticos de la coalición uribista y el poder Ejecutivo. La sostenibilidad fiscal expresa el pensamiento racional económico, que tomó fuerza en la década de los noventa con la conformación de los fondos privados y logró ser presentado en la primera década del siglo XXI como el bien común de la sociedad colombiana. El camino legislativo de la sostenibilidad fiscal fue antecedido por una cadena de eventos: la crisis económica del ISS y las cajas de previsión social (declarada a finales de los años noventa), las discusiones sobre el referendo reelecciónista y las discusiones del proyecto de la Ley 797 de 2003.

En el año 2004 en la Cámara de Representantes se retomó la discusión de la sostenibilidad fiscal dando origen al Acto Legislativo 01 de 2005 (Acto Legislativo 01, 2005). El Ejecutivo, en cabeza del Ministerio de Protección Social y el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó la sostenibilidad fiscal como un sistema de cuentas donde los egresos (los beneficios) no debían ser superiores a los ingresos, esto requería la eliminación de los regímenes especiales y exceptuados de la seguridad

social y de la mesada decimocuarta para los nuevos pensionados, la homologación del mínimo vital al salario mínimo y la restricción del poder de la negociación colectiva.

Lo anterior limitaba el margen de acción de la Corte Constitucional que en diferentes ocasiones se había pronunciado sobre el principio de igualdad de los pensionados y los derechos adquiridos de los trabajadores. Para la Corte Constitucional el objetivo del equilibrio financiero era la viabilidad del sistema a fin de garantizar el beneficio social, es decir, que la razón de ser del equilibrio financiero era el hombre y no el sistema financiero (Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión de Tutelas, T-878, 2001).

La postura del Ejecutivo fue difundida en diferentes espacios como la convención bancaria del año 2004, allí el Ministerio de Hacienda y Crédito Público presentó a la comunidad financiera dos alternativas para el logro de la sostenibilidad fiscal: disminuir la pensión mínima a dos dólares por día o establecer que los pensionados aportaran de la mesada pensional recursos para sostener su propia pensión. La postura se acercaba más a las expresadas en períodos anteriores por Asofondos y el centro de pensamiento Fedesarrollo.

[...] establecer mecanismos para evitar que en un futuro dicho esfuerzo (sanear el problema pensional) pueda verse desperdiciado. Por tal razón, se propone incluir como principio constitucional el de la sostenibilidad financiera del sistema. Lo anterior implica, por consiguiente, que en cualquier regulación futura que se haga del régimen pensional se debe preservar su equilibrio financiero. (Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil, Concepto 2121, 2012)

También se utilizaron medios de comunicación masiva para indicar que las personas mayores no habían ahorrado lo suficiente y exponer que la eliminación de la mesada decimocuarta era un criterio de equidad con las nuevas generaciones (“No ahorramos lo suficiente”, 2004). Las declaraciones del Ejecutivo, el intento de congelar las pensiones, particularmente en el caso de los ex congresistas en el referendo reelecciónista, así como los antecedentes de la disminución de la pensión en el caso de Argentina en el año 1992, colocaron una alerta en el Congreso sobre las posibles consecuencias del principio de sostenibilidad fiscal en la mesada pensional.

Los congresistas lideraron una serie de foros a nivel regional con diferentes grupos de interés –empresarios, sindicatos, trabajadores, pension-

nados y otros ciudadanos– para conocer la opinión pública sobre el particular. La conclusión fue que el principio de sostenibilidad fiscal era un aspecto requerido, sin embargo, no debía ser interpretado en términos de disminuir o congelar el valor de la mesada pensional ante una situación de crisis fiscal, dado que la mesada era concebida como un derecho adquirido de los trabajadores. Estos resultados fueron presentados en los diferentes debates del Congreso por la oposición política.

El proceso de negociación del Ejecutivo se dio en el Senado y la Cámara e incluyó la redacción conjunta del principio de sostenibilidad fiscal del sistema de pensiones. El Ejecutivo logró que se aprobará la eliminación de los regímenes exceptuados a partir del año 2007 y que la mesada pensional solo fuera aceptada para aquellos que tenían un derecho adquirido. Temas como la igualación del mínimo vital a la pensión mínima y la limitación de la negociación colectiva fueron retirados del proyecto. De esta manera, se obtuvo la aprobación del principio de sostenibilidad fiscal.

Se puede decir que el argumento jurídico de los derechos adquiridos de los trabajadores fue un punto de unión entre la Corte Constitucional, los grupos de oposición política y otros grupos de la sociedad. Este argumento permitió que prevaleciera el derecho para la generación presente, pero no para las generaciones futuras. La sostenibilidad fiscal como principio constitucional es un arreglo institucional fundamental para evitar acciones restrictivas que el Estado pueda tomar frente a la mesada pensional, y a la vez, es un timón para evitar la pensión social no contributiva.

### **Vejez merecedora de la pobreza**

Siguiendo a Mann (1993) y Therbon (1995) se puede decir que la ideología logra un poder colectivo dado su carácter difuso y transformador. Para los autores, la ideología se establece en un mundo significante y moral, que se materializa en prácticas dentro de los grupos sociales. A nivel internacional se ha indicado que el discurso que hace referencia a las personas viejas como carga económica se constituye en una ideología, dado que ha sido utilizado de norte a sur como un argumento constante de diferentes reformas de los sistemas pensionales (Vincent, 2005).

En el caso colombiano, el discurso de la vejez como carga económica fue expresado por la Red económica, la coalición uribista y el poder Ejecutivo en diferentes escenarios y medios de comunicación. Este dis-

curso tiene dos aspectos que, si bien parecen contradictorios, en realidad se tejen y logran ser útiles en el proceso político: la vejez como recurso productivo y la vejez merecedora de la pobreza.

El primero se estructuró alrededor de la idea de la conformación de un contingente de personas viejas, que son generadores de la carga fiscal del sistema pensional y que deberían aportar a su propio sostenimiento, incluso durante la vejez. Esta idea justificó el aumento de los años de permanencia en el mundo del trabajo, que se materializó en el aumento de la edad y de las semanas de cotización para la pensión. La idea de Ser productivo se entrelazó con la idea de Ser persona vieja carente, este fue el hilo conductor para establecer la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad pensional.

En el primer caso, el significado de la vejez se construye como expresión de la relación capital-trabajo, de allí la importancia de indicar que los viejos son carga económica para las generaciones jóvenes, es decir, las generaciones que trabajan. Esto fue explícito en el debate generando un componente moralizante, que se tradujo en la aceptación de la responsabilidad de los viejos respecto de la sostenibilidad fiscal del sistema pensional. En el segundo caso, la carencia funcional del cuerpo, relational o familiar, es la base del soporte discursivo para las propuestas legislativas que se desarrollaron el Libro IV de la Ley 100 de 1993 y que, para la primera década del siglo XXI, sentaron las bases jurídicas a las ayudas domiciliarias en dinero para las generaciones viejas del presente y el futuro.

Como se dijo, las políticas para el anciano indigente formaron parte de la exposición de motivos del Ejecutivo en la discusión de la Ley 797 de 2003. Los argumentos sobre qué hacer con los trabajadores informales del pasado y del presente se fue tornando similar entre los argumentos de la coalición y la oposición. De esta manera, para algunos parlamentarios de la oposición, los ciudadanos de la economía informal podían cotizar entre 4 % o 5 % de sus ingresos, lo cual les permitiría alcanzar una pensión que obviamente no sería del salario mínimo. Al respecto, la coalición argumentó que la carta constitucional no permitía pensiones inferiores al salario mínimo, aprobar una pensión por debajo del mínimo tenía como repercusión que el Estado colombiano solventara la diferencia y con ello se aumentara el déficit fiscal. Estos elementos favorecieron la aprobación del articulado que estableció la subcuenta de subsistencia y dieron el marco jurídico a los beneficios económicos, establecidos por debajo del medio salario mínimo para el anciano indigente,

y reforzando la idea de una vejez que solo merece el techo y la comida para la subsistencia.

La explicación de carencia se expresó con relación al Ser persona vieja en un mundo sin pensión social, pero no fue lo mismo en otros escenarios. Esto fue evidente en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (llevada a cabo en Madrid en el año 2002) en la cual participaron ONG nacionales con el apoyo económico de ONG internacionales como Help Age International. Este espacio fomentó en algunos miembros de la sociedad civil colombiana la noción de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, organizándose una serie de denuncias sobre el incumplimiento del gobierno de Uribe con respecto a los compromisos establecidos en la Asamblea (Uribe, 2004). En el año 2006, nuevamente en el Congreso de la República, se informó que la pobreza y la indigencia en la población mayor habían aumentado: en el año 1993 las cifras eran 23,2 % y 9,8 %, respectivamente, y en 1997, 50 % y 20,9 % (Defensoría del pueblo, 2006).

Lo anterior fue la antesala a una serie de propuestas legislativas, cuya base técnico-política fueron las tres orientaciones prioritarias de la Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento (ONU, 2002) y los principios del manejo social de riesgo, propuesto por el Banco Mundial para los países en desarrollo (Holzmann y Hinz, 2005; Holzmann y Jørgersen, 2000). Estas propuestas fueron respaldadas por diferentes grupos que conformaban la coalición o movimientos políticos independientes, entre ellos los de origen religioso. Las propuestas contemplaron diferentes ejes dirigidos a la integración social de las personas mayores en diferentes dimensiones de la vida social, como el ámbito cultural, familiar y educacional. No obstante, la política de los subsidios fue la principal respuesta del Estado colombiano a las personas mayores durante el periodo. La cobertura y el valor del subsidio se estableció mediante documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social, con un carácter de discrecionalidad sujeto al Marco Fiscal de Mediano Plazo, a un techo máximo de dos dólares al día y con concurrencia centro-periferia.

Se puede decir que la asistencia pública se transformó en el periodo. De una sociedad reñente a la ayuda económica, se pasó a reconocer la necesidad del auxilio económico para aquellos que vivían en indigencia. La solución se planteó por el camino jurídico sobre el canon moral de Ser persona vieja y merecedora de la pobreza, lo cual legitimó que la política de pensión social no tuviera un carácter universal.

En los intersticios del poder infraestructural se observaron otras formas de organización colectiva, una Red doméstica que aprende en espacios internacionales y promueve el discurso de la integración social y los Derechos Económicos Sociales y Culturales (DESC) para las personas mayores, para ello utilizan recursos como los foros académicos o la literatura gris. En estos espacios se presentaron viejas y nuevas demandas sociales respecto de los derechos de las personas mayores en Colombia. Finalmente, se puede decir que la Red económica logró mayor penetración en la sociedad dado que usó diferentes mecanismos de persuasión, por ejemplo, los medios de comunicación masiva.

## Discusión

Volver la mirada sobre el Estado implicó centrar el foco en la manera como el Estado colombiano interacciona con la sociedad civil durante el proceso legislativo de la PSV. La propuesta teórica de Mann (1986, 1993) respecto de las fuentes y la organización del poder social, aportó una perspectiva comprensiva de las relaciones entre las estructuras y los sujetos, posibilitando hacer visible la existencia de un poder organizado, a saber, el poder infraestructural, base de la capacidad del Estado colombiano para la toma de decisiones con respecto a la PSV.

Para algunos académicos, como el propio Mann (1993), Hall e Ikenberry (1993), el poder infraestructural ha sido relevante para el desarrollo de las democracias liberales del siglo XX, es a través de este que los Estados ejercen el control de las poblaciones y no a través del poder militar; no obstante, esta afirmación no niega la existencia del poder autoritario de los Estados (Mann, 2006). En el caso de los Estados de bienestar algunos aspectos como la penetración de la sociedad, el cambio social y la cooperación entre actores, constituyen elementos comprensivos de cómo se relaciona la política social y el poder infraestructural del Estado (Hall e Ikenberry, 1993). En Colombia, como en otras economías de la región de las Américas, no se puede decir que exista un Estado de bienestar, pero sí hay una política social para la vejez que se organizó en estrecha relación con el poder colectivo.

Un primer aspecto en esta organización tiene que ver con el sistema político. Al respecto se evidenció la conformación de una coalición de partidos, la cual fue posible por los cambios instaurados en el sistema político durante la Constitución de 1991. Esta organización le permitió

al Ejecutivo el desarrollo de una estructura organizativa para incrementar su capacidad de coordinación y negociación dentro del Congreso. Lo anterior fue descrito durante la discusión legislativa de la reelección presidencial, observando que los intereses políticos fueron alcanzados como parte del proceso de negociación de la política social de pensiones. Esto reforzó la capacidad de la coalición uribista, en su segundo periodo de gobierno, para tomar decisiones en los temas de la política social, en contravía de las propuestas de otros grupos políticos y sociales. Skocpol (1987, 1998) ha encontrado para el caso de las pensiones en Estados Unidos, que los líderes políticos han utilizado las instituciones y los partidos para proponer políticas sociales afines a ciertos grupos. Para la autora existe una relación en doble vía entre el sistema político y la política social, esto se observó en el caso colombiano en el periodo aquí presentado.

Un segundo aspecto es la cooperación del Ejecutivo con otros grupos de la sociedad colombiana, particularmente los grupos económicos. El caso permitió ver la existencia de una Red económica, con permanencia en el tiempo, conformada por actores económicos que son eficientes para alcanzar sus objetivos económicos. Si bien se identificó que hay convergencia de las ideas con organismos financieros internacionales, resultó más provechoso el papel de los tecnócratas colombianos, formados en el pensamiento económico ortodoxo, quienes han abanderado propuestas de control del gasto fiscal. Doner y Ramsay (2003) detallan el caso del Estado tailandés en la implementación del segundo Consenso de Washington, y señalan que las reglas internas tienen un papel mayor en el proceso de liberalización económica que el propio Consenso. En el caso de la PSV en Colombia, los hallazgos indican que el resultado de la PSV responde particularmente a negociaciones domésticas en lugar de determinaciones externas, en estas negociaciones la Red económica nacional ha sido protagónica.

La cooperación entre los grupos económicos, los centros de pensamiento, los partidos y el Ejecutivo, incrementa el poder infraestructural del Estado colombiano para mantener los principios del mercado en la PSV y ubicar los intereses de la Red económica en los instrumentos normativos que se legislan en el periodo. A esto se suma que los fondos son actores de los circuitos de praxis económica. Con la Ley 100 de 1993 fueron dotados de competencia para realizar la captación y uso del recurso económico del sistema pensional. En promedio el 1,33 % de la cotización es comisión de administración de aportes obligatorios y solo el 11,5 % de

la cotización es abonado a la cuenta de ahorro individual. “Los fondos tienen la potestad de la decisión sobre las inversiones que se realizan con los ahorros de pensión” (Rodríguez, 2015, p. 192).

El Estado ha generado políticas que regulan el mercado de los fondos y revierten en su crecimiento, como la movilidad del mercado de capitales. Para el 2014 “se estima que el 18,7 % del portafolio de inversión de los fondos lo constituye la inversión en valores o participación de inversiones en el exterior” (Rodríguez, 2015, p. 196). Esto permite afirmar que es a través de la cooperación que se realiza la penetración y extracción de recursos de las familias colombianas, aspectos que caracterizan el poder infraestructural (Mann, 1986).

Para Weiss (2006), el poder infraestructural es transformativo y se da por la construcción de una Gobernanza Interdependiente, comprendida como acuerdos de cooperación entre las agencias de gobierno y otros grupos de la sociedad para compartir los recursos y lograr los objetivos, pero con intereses independientes. En el caso de la PSV, se puede afirmar que la Red provee los recursos económicos a los partidos políticos para el logro de las campañas presidenciales; comparte los marcos comprensivos que permean las instituciones del aparato burocrático del Estado colombiano; establecen los procesos de formación para sí mismos y para otros actores; y utilizan los medios de persuasión dirigidos a la opinión pública.

Si bien los intereses entre los grupos políticos y los grupos económicos son compartidos, no son iguales. Esto explica las propuestas más heterodoxas y políticamente viables, como calificó el DNP al proyecto legislativo 56 de 2002, que dio lugar a la subcuenta de subsistencia del fondo de solidaridad. De ahí que la aparente contradicción entre la búsqueda de la centralidad de los recursos en términos del objetivo político, es mitigada con la posibilidad del subsidio, el cual se comporta como una organización social propia a nivel local.

De otra parte, el arreglo institucional no es el resultado de un proceso determinístico estructural ni tampoco el resultado del interés de los líderes políticos (Mann, 1993). El Acto Legislativo 01 de 2005 incorporó la idea de sostenibilidad fiscal como un principio constitucional, el cual ante un arduo debate cambió la intencionalidad de disminuir el beneficio económico de la mesada pensional por la garantía de esta frente a una crisis fiscal. También estableció la inconstitucionalidad si se reconocen demandas ciudadanas relacionadas con la pensión que no estén amparadas fiscalmente. Siguiendo a los académicos del Institucionalismo

Histórico (Pierson, 2004), se puede decir que hay un sendero iniciado a finales de la década de los noventa y cultivado durante la discusión de la Ley 797 de 2003 que se refuerza y da lugar al cambio constitucional; no obstante, la presión de las fuerzas políticas opositoras, logran un cambio en la intencionalidad de la norma.

A la vez, el Acto Legislativo 01 estableció la regla interna que marca la ruta normativa del sistema pensional y que deja por fuera del mismo a la población que está al margen del trabajo formal, para quienes el camino legislativo es el subsidio inferior al medio salario mínimo.

El Estado colombiano ha sido moldeado por las fuerzas sociales, políticas, económicas e ideológicas, y la configuración de la política social atrae nuevamente dichas fuerzas (Hall e Ikenberry, 1993). Lo anterior se evidencia en la participación del sector financiero en la formulación de la política de pensiones y, a la vez, en la deuda fiscal que el Estado colombiano tiene con los fondos (Rodríguez, 2015).

### **Ser persona vieja: lo que existe, lo justo y lo posible**

Las ideas y su papel en la política pública han sido un tema de interés de los científicos sociales. En esta investigación se eligió el marco teórico de la ideología como poder organizado, dado que este permite comprender que la misma se da en medio de relaciones de poder social, que logra trascender los territorios y genera nuevas maneras de organización de la vida social (Mann, 1986, 1993; Therborn, 1995). Siguiendo estos planteamientos se observó que las personas mayores viven la vida en un mundo estructurado y significativo, que se construye sobre el fenotipo del cuerpo viejo, como Ser productivo, para justificar el aumento de la edad de pensión, o como Ser decadente e instrumento de constatación para adquirir el subsidio. Lo anterior permite afirmar que hay una ideología sobre la vejez y esta se refiere a manifestaciones del particular ser-en-el-mundo de actores conscientes que trascienden el discurso (Therborn, 1995).

La relación de la ideología con la PSV se identifica en dos caminos: el primero, la descripción de la causa del problema. Este fue presentado por la Red económica, los centros de pensamientos y la tecnocracia como el envejecimiento demográfico. Para ello, los actores retomaron conceptos científicos sobre el cambio demográfico de la sociedad colombiana, acompañados de argumentos sobre la crisis financiera del sistema pensional público y la necesidad de la sostenibilidad fiscal del Estado. Estos

elementos han estado presentes en otros procesos políticos de reforma de los sistemas pensionales, como en el caso estadounidense (Estes, 1983, Quadagno, 1999), marcando un camino o ruta de la política que parece convergente con otros contextos.

Al respecto, los trabajos del institucionalismo histórico han señalado que las ideas actúan como un mapa que traza objetivos y responden a tiempos y circunstancias particulares (Ikenberry, 1993). En el caso colombiano, se puede decir que la crisis económica de la seguridad social fue un evento coyuntural, donde el discurso demográfico tomó fuerza explicativa ocultando la situación social de las personas mayores.

Gorski (2006) plantea que la ideología es inmanente dado que genera un sentido de identidad en grupos sociales específicos, al respecto se identificó que la ideología sobre la vejez es moralizante, dado que se indica que las personas mayores son las causantes de la crisis de la seguridad social. Este pensamiento se impone sobre otras maneras de comprender el problema que darían respuestas diferentes de la sociedad colombiana. Sin embargo, no se puede afirmar que la PSV ha sido formulada solo en relación con los intereses de los grupos económicos; por el contrario, los matices que se han introducido, dejan claro que se han dado algunas ventanas de oportunidad que han abierto el camino para introducir una nueva concepción de asistencia pública para la vejez.

El segundo camino es la institucionalización de la ideología (Goldstein y Keohane, 1993). Al respecto, se debe indicar que la PSV, se ha cimentado sobre una idea de justicia social estructurada sobre el concepto de equidad generacional. Al comprenderse la vejez como carga económica para otras generaciones, también se señala una respuesta social basada en el ahorro individual, que acude a los principios libertarios donde lo justo obedece a la capacidad de cada uno e “imponer un sistema de solidaridad resulta arbitrario” (Gargarella, 1999, p. 55). Los grupos económicos han abogado por el sistema dual de pensión y este ha prevalecido, incluso en oposición al planteamiento de los organismos financieros internacionales, que desde el año 1995 hicieron referencia a la importancia de un sistema público obligatorio que actuaría como la base del sistema pensional. Esto refuerza la explicación que se da en esta investigación sobre el papel central de Red doméstica en la toma de decisiones, para la cual la ideología ha sido útil en la medida que moviliza la acción colectiva y con ello la cooperación en el campo legislativo (Hardin, como se citó en Snyder, 2006).

Lo anterior se plasma en arreglos institucionales que fortalecen los fondos privados y aumentan la capacidad del Estado para tomar decisiones con respecto a las políticas de asistencia pública, estas son un medio para el logro de los objetivos políticos. La institucionalización opera en el marco jurídico y genera nuevas identidades en la población, las personas mayores se definen bien sea por el acceso a la pensión (pensionado) o el acceso al subsidio.

## Conclusiones

El recurso analítico-empírico utilizado permitió dar cuenta de los objetivos planteados en la investigación, en términos de develar las fuentes y la manera como se organizó el poder social. Se concluye que el Estado utiliza el poder infraestructural como medio para alcanzar sus objetivos políticos. El poder infraestructural se logra a través de la cooperación que se establece entre la Red económica, las comunidades políticas, los centros de pensamiento y la tecnocracia colombiana. La cooperación le da capacidades al Ejecutivo de coordinar y negociar los objetivos políticos en el Congreso, y la política social resulta útil en esa negociación. Esto es posible en un sistema político particular que ha sido reformado con la Constitución de 1991.

El poder infraestructural como recurso analítico permite elementos explicativos contextuados del por qué, ante necesidades particulares de la población, se da una u otra respuesta social. La organización del poder social trasciende las posturas que explican el resultado político solo a partir de los intereses del tomador de decisión. Sin embargo, no cierra la puerta a marcos comprensivos que vinculen la capacidad de agencia de los sujetos.

Combinar el marco de organización del poder social de Mann (1986, 1993) y el análisis histórico de las instituciones (Evans et al., 1999; Pierson, 2004) favorece la capacidad explicativa de este último al ampliar la noción del contexto y del tiempo contingente. En este sentido se puede indicar que el contexto institucional no es solo el sistema político, este es un elemento que se estructura de acuerdo con cómo se organiza el poder social. A la vez, comprender la interacción del sistema político y la política social, aporta para contrastar las posturas funcionales que indican que esta es una respuesta a las necesidades de la población. La política social es en sí misma un mecanismo que refuerza el contexto institucional.

Lo anterior, abre la puerta a nuevas investigaciones que incluyan la voz de las personas mayores respecto a la PSV y las relaciones con el sistema político. Esto debe ser analizado empíricamente para identificar cuáles son estas relaciones, pues esta afirmación aún queda en abstracto. Esto permitiría generar propuestas específicas respecto a cómo fortalecer las instituciones de cara al logro de sociedades más justas.



## Reconocimientos

La investigación se desarrolló en el marco de la tesis doctoral *Vejez y asistencialismo en épocas neoliberales: Colombia 1971-2009*.



## Deisy J. Arrubla Sánchez

Médica, Doctora en Salud Pública de la Universidad Nacional de Colombia. Miembro del grupo de investigación Protección social y salud pública de la Universidad Santo Tomás. Miembro del grupo de estudios socio históricos de la salud y protección social de la Universidad Nacional de Colombia.

## Referencias

- AIG, Asociación Interdisciplinaria de Gerontología. (2001). *El envejecimiento y su atención en Colombia: un balance y perspectivas*. Ponencia presentada en el II Foro Internacional sobre envejecimiento, Bolivia.
- Amezquita, C. (2008). Fuerzas políticas movilizadas ante el referendo de 2003 en Colombia. *Análisis Político*, 21(63), 78-102.
- Arrubla, D. (2014). Globalización y envejecimiento. El Sur Global sin pensión. En M. Arrivillaga, Y. Borrero y J.P. Salcedo (Eds.), *Globalización, libre comercio y salud* (pp. 56-71). Cali: Aurora.
- Ayala, U. y Acosta, O. (2000). Necesidad de una nueva reforma pensional. *Coyuntura Social*. Recuperado de [http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1766/Co\\_So\\_Mayo\\_2000\\_Fedesarrollo.pdf?sequence=2&isAllowed=y](http://www.repository.fedesarrollo.org.co/bitstream/handle/11445/1766/Co_So_Mayo_2000_Fedesarrollo.pdf?sequence=2&isAllowed=y)
- Bertranou, F. (2005). Restricciones, problemas y dilemas de la protección social en América Latina: Enfrentando los desafíos del envejecimiento y la seguridad. *Bienestar y Política Social*, 1(1), 35-58.

- Bertranou, F. y Rofman, R. (2002). Providing social security in a context of change: Experience and challenges in Latin America. *International Social Security Review*, 55(1), 67-82. DOI: <https://doi.org/10.1111/1468-246X.00115>
- Castel, R. (1995). *Las metamorfosis de la cuestión social*. Buenos Aires: Páidos.
- Castro, B. (2007). Inicio y consolidación de la ayuda domiciliaria en Colombia. *Economía y Sociedad*, (10), 7-45.
- Castro, B. (2009). *Caridad y Beneficiencia. El tratamiento de la pobreza en Colombia 1870-1930*. Bogotá D.C.: Universidad Externado de Colombia.
- CELADE, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía. (2012). *Ageing, Solidarity and Social Protection: Time for Progress Towards Equality*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (2003, noviembre). *Estrategia Regional de Implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid*. Recuperado de <https://www.cepal.org/celade/noticias/paginas/1/13611/FINAL-DSC-1-Espanol.pdf>
- Congreso de la República de Colombia. (27 de diciembre de 2002). Normativas de apoyo al empleo y la protección social. [Ley 789 de 2002]. DO: 45046
- Congreso de la República de Colombia. (29 de enero de 2003). Disposiciones sobre Regímenes Pensionales. [Ley 797 de 2003]. DO: 45079
- Congreso de la República de Colombia. (9 de Abril de 2003). Reglamentación del artículo 58 de la Ley 794 de 2003. [Decreto 890 de 2003]. DO: 45155
- Congreso de la República de Colombia. (25 de julio de 2005). Adición del artículo 48 de la Constitución Política. [Acto Legislativo 01 de 2005]. DO: 45980
- Consejo de Estado, Sala de consulta y Servicio Civil. (18 de octubre de 2012) Concepto 2121. [CP. Luis Fernando Álvarez]
- Corte Constitucional, Sala Novena de Revisión de Tutelas. (16 de agosto de 2001) Sentencia T-878. [MP. Clara Inés Vargas]
- DANE (2004). *Documentos técnicos sobre el mercado laboral*. Recuperado de [https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/empleo/mercado\\_lab\\_colombiano/analisis\\_informalidad\\_urbana.pdf](https://www.dane.gov.co/files/investigaciones/empleo/mercado_lab_colombiano/analisis_informalidad_urbana.pdf)
- DANE (2005). *Microdatos Censo 2005*. Recuperado de <http://microdatos.dane.gov.co/index.php/ddibrowser/421/export/?format=pdf&generate=yes>
- Defensoría del Pueblo. (2006). *La mendicidad no es delito ni contravención, ni puede ser sancionada*. Recuperado de [http://www.defensoria.org.co/?\\_s=ojc&\\_a=7&\\_b=1892&\\_es=o](http://www.defensoria.org.co/?_s=ojc&_a=7&_b=1892&_es=o)
- Doner, R. y Ramsay, A. (2003). *The Challenges of Economic Upgrading in Liberalising Thailand*. En L. Weiss (Ed.), *States in the Global Economy: Bringing Domestic institutions Back In* (pp. 121-141). Cambridge: Cambridge University Press.

- Estes, C. (1983) Social Security: The Social Construction of a Crisis. *The Milbank Memorial Fund Quarterly. Health and Society*, 61(3), 445-461.
- Estes, C. y Phillipson, C. (2002). *The Globalization of capital, the welfare state, and old age policy. International Journal of Health Services*, 32(2), 279-297
- Evans, P. B., Rueschemeyer, D., y Skocpol, T. (Eds.) (1999). *Bringing The State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Fedesarrollo y Fundación Saldarriaga Concha. (2015). *Misión Colombia Envejece. Cifras, retos y recomendaciones*. Bogotá D.C.: Fundación Saldarriaga Concha.
- Fernández, V. y García, M. (2012). Revisando el Estado: Perspectivas y lineamientos para el desarrollo latinoamericano. *Perfiles Latinoamericanos*, 20(40), 35-60. Recuperado de [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0188-76532012000200002](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-76532012000200002)
- Gargarella, R. (1999) *Las teorías de la justicia después de Rawls. Un breve manual de filosofía política*. Barcelona: Paidós.
- Ginn, J., Fachinger, U. y Schmähl, W. (2009). Pension Reform and the Socio-Economic Status of Older people. En A. Walker y G. Naegele (Eds.), *Social Policy in Ageing Societies* (pp. 22-47). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Giraldo, C. (2007). *¿Protección o desprotección social?* [1 ed.]. Bogotá D.C.: desde abajo.
- Goldstein, J. y Keohane, R. (1993). *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Gorski, P. (2006). Mann's Theory and Ideological Power: Sources Applications and Elaborations. In J. Hall and R. Schroeder (Eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann* (pp. 101-134). Cambridge: Cambridge University Press.
- Guillemard, A. M. (1980). *La vieillesse et L'état*. Paris: Presses Universitaires.
- Guillemard, A. M. (2002). L'Europe continentale face a la retraite anticipée: Barrières institutionnelles et innovations en matière de réforme. *Revue Francaise de sociologie*, 43(2), 333-368.
- Gutiérrez, F. (2006). Estrenando sistema de partidos. *Analisis político*, 19(57), 106-125.
- Guzmán, J. (2002). *Envejecimiento y desarrollo en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Ikenberry, J. (1993). Creating Yesterday's New World Order: Keynesian "New Thinking" and the Anglo-American Postwar Settlement. In J. Goldstein and R. Keohane (Eds.), *Ideas and Foreign Policy. Beliefs, Institutions and Political Change* (pp. 57-86). Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Inseguridad y desempleo. (1999, febrero). *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-879828>
- Hall, J. e Ikenberry, G. (1993). *El Estado*. Madrid: Alianza.

- Holzmann, R. y Hinz, R. (2005). *Soporte del ingreso en la vejez en el siglo XXI. Una perspectiva internacional de los sistemas de pensiones y de sus reformas.* Washington: Banco Mundial.
- Holzmann, R. y Jørgersen, S. (2000). Manejo Social de Riesgo: un nuevo marco conceptual para la Protección Social y más allá. *Revista Facultad Nacional de Salud Pública*, 21(1), 73-106. Recuperado de <http://www.redalyc.org/pdf/120/12021106.pdf>
- Jiménez, J. (Ed.) (2015). *Desigualdad concentración en el ingreso y tributación sobre las altas rentas en América Latina.* Santiago de Chile: CEPAL.
- La Santísima Trinidad: Ahorro, inversión, mercado externo y disciplina fiscal. (2000, agosto 18). *Revista Dinero*, (115), pp. 104-107.
- Lo que nos trae el FMI. (1999, julio 30). *Revista Dinero*, (89), pp. 92-94.
- Mann, M. (1986). Societies as Organized Power Networks. In M. Mann (Ed.), *The Sources of Social Power: A History of Power from the Beginning to AD 1760* (pp. 1-34). New York, NY: Cambridge University Press.
- Mann, M. (1993). A Theory of the Modern State. In M. Mann, *The Sources of Social Powers* (pp. 44-91). New York, NY: Cambridge University Press.
- Mann, M. (2006). El poder autónomo del Estado:sus orígenes, mecanismos y resultados [trad. P. Sánchez]. *Zona Abierta*, (57-58), 15-50. Recuperado de [https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/413979/mod\\_resource/content/1/Mann\\_2007\\_%20\(1\).pdf](https://eva.udelar.edu.uy/pluginfile.php/413979/mod_resource/content/1/Mann_2007_%20(1).pdf)
- Mesa-Lago, C. (2008). Un reto de Iberoamérica en el siglo XXI: la extensión de la cobertura de seguridad social. *América Latina Hoy*, (48), 67-81. Recuperado de [https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/72689/1/Un\\_reto\\_de\\_iberoamerica\\_en\\_el\\_siglo\\_XXI\\_.pdf](https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/72689/1/Un_reto_de_iberoamerica_en_el_siglo_XXI_.pdf)
- Mesa-Lago, C. y Müller, K. (2002). The Politics of Pension Reform in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 34(3), 687-714. DOI: 10.1017/S0022216X02006454
- Moreno, M. F. (2006, febrero 20). Los patrocinadores de uribe. *Revista Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-patrocinadores-uribe/77490-3>
- No ahorramos lo suficiente. (2004, junio 28). *Revista Semana*, pp. 58-59.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. (1978). Consecuencias de las tendencias Demográficas. En Autor (Ed.), *Factores determinantes y consecuencias de las tendencias Demográficas* (pp. 300-350). New York, NY: Autor.
- ONU, Organización de las Naciones Unidas. (2002). *Informe de la Segunda Asamblea Mundial Sobre el Envejecimiento.* Recuperado de [http://www.monitoringris.org/documents/norm\\_glob/mipaa\\_spanish.pdf](http://www.monitoringris.org/documents/norm_glob/mipaa_spanish.pdf)

- Pensiones Gran Polémica. (2001, noviembre). *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/pais/articulo/pensiones-gran-polemica/6830>
- Pensiones: sube la presión. (1998, abril). *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/agenda-publica/edicion-impresa/articulo/pensiones-sube-presion/16283>
- Phillipson, C. (2013). *Ageing*. Cambridge: Polity.
- Pierson, P. (2004). Positive Feedback and Path Dependence. In P. Pierson, *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis* (pp. 17-53). Princeton: Princeton University Press.
- Polanyi, K. (1997). *La Gran Transformación. Crítica del liberalismo económico*. Madrid: La Piqueta.
- Poulantzas, N. (1969). *Poder político, y clases sociales en el Estado Capitalista*. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Quadagno, J (1999). Creating a Capital Investment Welfare State: The New American Exceptionalism. *American Sociological Review*, 64(1), 1-10. DOI: 10.2307/2657274
- Rodríguez, O. (2006). Del patronato al aseguramiento en el sistema de la protección social en Colombia: asistencia, identificación y legitimidad. En Y. Le Bonniec y O. Rodríguez (Eds.), *Crecimiento, equidad y ciudadanía: hacia un nuevo sistema de protección social* (pp. 197-272). Bogotá D.C.: Centro de la Investigación para el Desarrollo; Universidad Nacional de Colombia.
- Rodríguez, O. (2015). El aseguramiento social en pensiones: ¿una forma de protección económica para la vejez? En P. Rodriguez y F Vejarano (Eds.), *Envejecer en Colombia* (pp.173-214). Bogotá D.C.: Universidad Externado.
- Rodríguez, O. y Arévalo, D. (1992). *Estructura y crisis de la seguridad social en Colombia. 1946-1992*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- Romani, M. (2003, octubre 24). La opisicón defiende la abstención activa para derrotar la consulta. El referéndum de Uribe divide a los colombianos. *Americaeconomica.com*. Reuperado de <http://www.americaeconomica.com/numeros4/236/reportajes/miki236.htm>
- Sagner, A. (2000). Ageing and Social Policy in South Africa: Historical Perspectives with Particular Reference to the Eastern Cape. *Journal of Southern African Studies*, 26(3), 523-553. DOI: <https://doi.org/10.1080/713683587>
- Senado de la República de Colombia. (6 de agosto de 2002). Reforma al sistema general de pensiones. [Proyecto de Ley 44 de 2002]. GO: 325
- Senado de la República de Colombia. (22 de agosto de 2002). Modificación a los regímenes pensionales exceptuados y especiales. [Proyecto de Ley 56 de 2002]. GO: 350

- Skocpol, T. (1987). A Society without a 'State'? Political Organization, Social Conflict, and Welfare Provision in the United States. *Journal of Public Policy*, 7(4), 349-371. DOI: <https://doi.org/10.1017/S0143814X00004554>
- Skocpol, T. (1998). *Los orígenes de la política social en los Estados Unidos*. Madrid: Ministerio de Trabajo y Asuntos sociales.
- Snyder, J. (2006). Networks and Ideologies: The Fusion of "Is" and "Ought" as a Mean and Social Power. In J. Hall and R. Schroeder (Eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann* (pp. 306-327). Cambridge: Cambridge University Press.
- Su pensión está en juego. (2002, febrero). *Revista Dinero*. Recuperado de <https://www.dinero.com/caratula/edicion-impresa/articulo/su-pension-esta-juego/5985>
- Therborn, G. (1995). *La ideología del poder y el poder de la ideología*. Madrid: Siglo XXI.
- Uribe, M. (2004). La Dimensión ausente. Derecho de las personas mayores. En C. Borrero (Ed.), *Reelección: el embrujo continúa* (pp. 269-275). Bogotá D.C.: Escuela Nacional Sindical.
- Vincent, J. (2005). Globalization and Critical Theory: Political Economy of World Population Issues. In J. Baars, D. Dannefer, C. Phillipson y A. Walker (Eds.), *Aging, Globalization and Inequality. The New Critical Gerontology* (pp. 245-272). Amityville, NY: Baywood.
- Walker, A. (2006). Aging and Politics An International Perspective. In R. H. Binstock and L. K. George (Eds.), *Handbook of Aging and the social Sciences* (pp. 339-479). Cambridge: Academic Press.
- Walker, A. y Naegele, G. (2009). *Social Policy in Ageing Societies. Britain and Germany Compared*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Weiss, L. (2006). Infrastructural Power, Economic Transformation, and Globalization. In J. Hall and R. Schroeder (Eds.), *An Anatomy of Power. The Social Theory of Michael Mann* (pp. 167-187). Cambridge: Cambridge University Press.
- World Bank. (1994). Averting the Old Age crisis. Policies to Protect the Old and Promote Growth. Washington: Oxford University Press. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/973571468174557899/pdf/multi-page.pdf>

# Vers des fondements de la rationalité complexe pour l'analyse de la politique publique : les avatars du processus décisionnel

*Hacia los fundamentos de la racionalidad compleja para el análisis de las políticas públicas: los avatares del proceso de toma de decisiones*

**Louis Valentin Mballa**

Universidad Autónoma de San Luis Potosí, Guadalajara, México

luigivaldo@hotmail.com

## ARTÍCULO DE REFLEXIÓN

**Fecha de recepción:** 29 de septiembre de 2017 · **Fecha de aprobación:** 19 de abril de 2018

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.68036>

### **Cómo citar este artículo:**

APA: Mballa, L. (2018). Vers des fondements de la rationalité complexe pour l'analyse de la politique publique : les avatars du processus décisionnel. *Ciencia política*, 13(26), 261-286.

MLA: Mballa, L. "Vers des fondements de la rationalité complexe pour l'analyse de la politique publique : les avatars du processus décisionnel". *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 261-286.



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

### Résumé

L'objectif de cet article est de scruter les rationalités inhérentes dans le cycle des politiques publiques, afin de pouvoir poser les fondations d'une approche de la rationalité complexe. Pour étayer ce cheminement, nous nous sommes appuyés sur une méthode analytique-synthétique à travers laquelle nous avons défini les unités d'analyse des politiques publiques. En ce sens, l'innovation, l'originalité et la pertinence scientifique de cet article résident sur le fait qu'une approche systémique des politiques publiques facilite et renforce le travail interinstitutionnel ; surtout, entre les secteurs public et privé. Ceci, sans aucun doute, contribue à apprécier les impacts des politiques publiques dans la vie quotidienne des citoyens.

*Mots-clés : Complexité ; rationalité complexe ; problèmes publics ; politiques publiques ; unités d'analyse.*

### Resumen

El objetivo de este artículo es examinar las racionalidades inherentes al ciclo de las políticas públicas, con el fin de sentar las bases de un enfoque de la racionalidad compleja. Para alcanzar este objetivo, nos apoyamos en un método analítico-sintético a través del cual definimos las unidades de análisis de las políticas públicas. En este sentido, la innovación, la originalidad y la pertinencia científica de este artículo residen en el hecho de que un enfoque sistémico de las políticas públicas facilita y fortalece el trabajo interinstitucional; especialmente, entre los sectores público y privado. Esto, sin duda, ayuda a apreciar los impactos de las políticas públicas en la vida cotidiana de los ciudadanos.

*Palabras clave: complejidad; racionalidad compleja; problemas públicos; políticas públicas; unidades de análisis.*

## Introduction

La politique publique est généralement définie comme l'ensemble des réponses du Gouvernement face à une situation problématique à laquelle fait face la société ; c'est dire qu'elle « constitue une facette centrale de l'activité des gouvernements, que ce soit pour distribuer des revenus, collecter des impôts, conduire une politique extérieure, assurer la sécurité des citoyens, communiquer sur l'action gouvernementale, inciter les acteurs privés ou réguler l'action administrative » (Maillard et Kübler, 2015, p. 17).

Dans le cadre de cet article, nous utiliserons indifféremment ce concept aussi bien au singulier qu'au pluriel. En effet, les politiques publiques constituent le cordon ombilical entre les citoyens et le Gouvernement ; c'est-à-dire, la première opportunité pour les barons de la prise des décisions, de proposer des solutions immédiates aux besoins des citoyens. En ce sens, cet article de caractère essentiellement académique, expose les logiques sous-jacentes dans le cycle des politiques publiques, à travers un raisonnement logique et théorico-conceptuel. Ainsi, la détermination des principales unités d'analyse des politiques publiques nous plonge dans la nature, les conditions et les rationalités sous-jacentes dans le système des politiques publiques.

En effet, les décisions du Gouvernement sont celles qui déterminent le cheminement des politiques publiques (Ibarra et Mballa, 2017, p. 33). Pour cela, l'exercice d'extrême complexité qui s'étale dans cet article permet non seulement de comprendre les potentialités et dysfonctionnements des politiques publiques actuelles, mais aussi de reformuler un cadre explicatif de la réalité sociopolitique, économique et administrative sur une base épistémologique. Ainsi, l'objectif de cet article est d'analyser, sur la base d'une perspective holistique, la rationalité des acteurs des politiques publiques ; ceci nous oblige à poser les fondations d'une approche systémique, comme plateforme théorique et méthodologique idéal pour l'analyse, la compréhension et l'application des politiques publiques. La théorie de la complexité dans ce cadre, permet justement de surmonter les limites des « approches dominantes » (approche séquentielle de la politique publique).

En effet, la théorie de la complexité a acquis un nouvel élan dans le domaine des politiques publiques au début des années 1990. Selon plusieurs auteurs, celle-ci est dotée d'un large éventail d'outils conceptuels, qui aident à expliquer, problématiser et relever les défis rencontrés dans les processus d'élaboration, de mise en œuvre et d'évaluation des

politiques publiques. (Özer et Şeker, 2013 ; Morçöl, 2012 ; Morçöl, 2010 ; Cairney, 2012). Sabatier (2010, p. 52) estime que le processus de *fabrication* d'une politique se produit, avant tout, parmi les spécialistes du domaine de cette politique, qui cherchent régulièrement à modifier quelque chose à l'intérieur d'un sous-système.

En ce sens, Innes et Booher (2010) considèrent que l'approche des politiques publiques à partir de la complexité met en lumière la manière dont la théorie est capable de questionner la pratique. De même, Graham Room (2015, pp. 19-20) soutient que la théorie de la complexité souscrit une transition de l'approche classique (modèle séquentiel) des politiques publiques, vers un équilibre où sont expliquées les interactions existantes entre une multitude d'acteurs. Cependant, Cairney et Geyer (2015, pp. 5-7) préviennent sur le fait que cette tendance serait pertinente si l'approche de la complexité aboutissait à des résultats concrets dans la mise en œuvre des politiques publiques ; cela implique une réconciliation entre la « pensée complexe » et les capacités institutionnelles des acteurs.

Colander et Kupers (2016, p. 17), pour leur part, décrivent comment les économistes, sous une approche essentiellement linéaire, caractérisée par des modélisations quantitatives, ont désapprouvé la théorie de la complexité dans le domaine des politiques publiques ; cependant, ces auteurs soutiennent que la théorie de la complexité oriente le rôle central du Gouvernement vers la recherche d'une éco-structure au sein de laquelle diverses formes d'entrepreneuriat social peuvent émerger et s'épanouir.

Toutes ces approches révèlent que la complexité n'est autre chose que la relation dialogique, interactive, conflictuelle, d'intérêts, d'hétérogénéité, de leadership et d'interdépendance entre les différents composants et moments essentiels, inhérents au processus d'élaboration des politiques publiques. Pour ce faire, deux interrogations orientent le présent manuscrit : (1) Quels sont les fondements et la pertinence d'une conception holistique (complexe) des politiques publiques ? (2) Quelles sont les logiques et les rationalités sous-jacentes (qui prévalent) dans le système (ou cycle) des politiques publiques ?

Une réponse approximative à ces interrogations qui constitue en même temps l'argument central de cet article est la suivante : les politiques publiques sont un ensemble de mécanismes qui obéissent à la logique des systèmes complexes, et dont la compréhension est possible

à travers une conception holistique de chacune de ses unités d'analyse (analyse intra) d'une part ; d'autre part, à travers l'examen des interactions entre chacune de ces unités (analyse inter). Cette hypothèse marque les directrices, l'originalité et la pertinence scientifique de cet article. Pour pouvoir démontrer cette affirmation, il est essentiel, par le biais d'une méthode analytique-synthétique : (a) de concevoir la politique publique comme un système complexe ; (b) de définir ses unités d'analyse ; (c) de déconstruire et de reconstruire chacune d'elles sur la base de la connaissance (analyse intra) ; et (d) de d'examiner la relation dialogique qui existe entre elles (analyse inter).

En effet, l'analyse des politiques publiques aujourd'hui obéit à une rationalité et à des logiques circonstancielles dues à l'absence d'une solide approche théorique et méthodologique. C'est en ce sens que Knoepfel, Larrue, Varone et Savard (2015, p. 2) estiment qu'actuellement l'analyse des politiques publiques se limite à fournir des éléments de compréhension, voire de réponse à des interrogations fondamentales sur la légitimité, l'efficacité et la pérennité des actions publiques. Cette absence de fondements théoriques est agrémentée par un manque d'engagement multidimensionnel des barons de prise des décisions, en vue de la construction de l'agenda gouvernemental. C'est ainsi que la logique d'élaboration des politiques publiques se base sur une rationalité de court terme, marquée par la simplification des problèmes publics (rationalité incrémentale) ; cette logique de court terme n'est qu'une déviation méthodologique qui oriente la société vers la recherche des résultats de forme immédiate, oubliant que la complexité des problèmes publics requiert des interventions et des visions intégrales de court, moyen et, surtout, de long terme.

Une chose doit être claire ici, et c'est une idée que nous partageons largement avec Rincón et Burgos (2003, p. 48) : une politique publique ne peut être réduite et expliquée : (1) par la somme de ses propriétés ou la fonctionnalité de ses étapes ; (2) par la nature des processus produits par ses unités prises isolément ; (3) et surtout ne peut être conçue à travers des schémas fermés d'analyse de causalité. En revanche, une compréhension holistique d'une politique publique, exige à la fois, la connaissance de ses unités d'analyse (analyse intra), ainsi que la connaissance des relations qui existent entre celles-ci (analyse inter).<sup>1</sup>

---

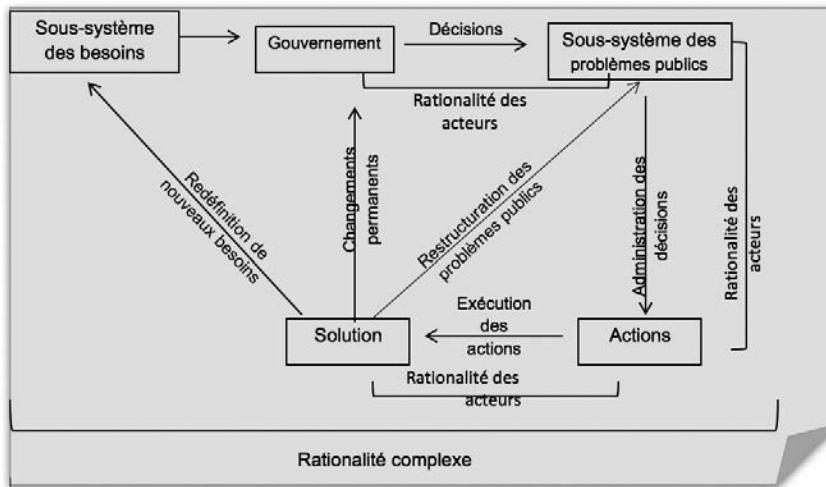
1 Traduction propre de l'espagnol.

Pour aborder cette problématique, à travers une méthode analytique-synthétique, nous avons déterminé les unités d'analyse des politiques publiques (les besoins des citoyens, les connaissances des acteurs du Gouvernement, le contexte sociopolitique et les variables du pouvoir et des intérêts). L'analyse inhérente à cette approche nous permet de conclure que la systématisation de la rationalité complexe consiste à réorganiser des idées et des logiques sous-jacentes dans le processus de construction des politiques publiques. Ceci n'est possible qu'en partant de l'hypothèse selon laquelle la relation dialogique et multidimensionnelle entre les acteurs des politiques publiques obéit aux principes des systèmes complexes.

### **1) Structure conceptuelle de la politique publique**

Analyser la complexité qui est autour des politiques publiques consiste à « étudier les gouvernements en action » (Maillard et Kübler, 2015, p. 19). Ceci implique, d'une part, concevoir les politiques publiques comme système et, d'autre part, étudier les interactions entre les unités de ce système. Il s'agit en quelque sorte de conceptualiser la politique publique comme une structure holistique, comme un *Tout*, ayant une identité propre (autonomie). Sous cet angle, la politique publique cesse d'être uniquement l'aboutissement d'un processus décisionnel, étant donné qu'elle répond à un type de structure, potentialisée par l'initiative conjuguée de plusieurs acteurs. C'est certainement la complexité qui émane de la dynamique fonctionnelle de ces acteurs qui a poussé Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot et Pauline Ravinet (2014, p. 7) à considérer qu'une politique publique est un phénomène social et une politique spécifique, empiriquement fondée et analytiquement construite ; c'est-à-dire, qu'en théorie c'est un objet relativement simple à définir et, en pratique, sa caractérisation est en soi un problème pour la recherche.

Sur la base des apports de ces différents auteurs, nous nous permettons de redéfinir les politiques publiques comme l'ensemble des décisions et des actions rationnelles du Gouvernement, qui permettent la résolution de divers problèmes d'intérêt public, soulevés par les besoins sociopolitiques et économiques des individus, des communautés et même des institutions. Cela signifie que les politiques publiques naissent d'une décision gouvernementale, afin d'aborder et de résoudre un problème public spécifique. Elaborée sur la base de cette définition, la figure suivante montre la structure conceptuelle des politiques publiques.

**Figure 1.** Structuration conceptuelle des politiques publiques

*Note.* Élaboration propre.

Sur cette figure, le sous-système de besoins représente l'écosystème où s'articulent les nécessités multidimensionnelles des citoyens. En effet, les besoins de la société proviennent généralement des carences individuelles ou collectives des personnes qui cherchent à éléver leur niveau de vie. L'étude du niveau de satisfaction des besoins humains a fait l'objet de plusieurs recherches dont la plus connue est la Théorie des besoins humains, développée par le sociologue américain Abraham Maslow. La persistance des besoins de base conduit à un niveau de pauvreté, qui est lié à l'incapacité de générer des emplois, des services commercialisables et de l'infrastructure, qui permettent aux individus d'être en relation, économiquement parlant, avec d'autres acteurs (Mballa, 2017a, p. 104).

Dans ce cadre, les acteurs constituent l'ensemble d'agents impliqués dans tout le cycle. Les relations qu'entretiennent les politiques publiques avec les acteurs sont complexes et de nature fort différente selon les périodes et les lieux (Gabas, 2003, pp. 33-47). C'est la raison pour laquelle, Muller considère qu'actuellement la prise en compte de cette variable est fondamentale pour l'analyse des politiques publiques ; car, en effet, les acteurs constituent, plus que jamais, une variable indispensable pour comprendre les enjeux auxquels sont confrontés les sociétés contemporaines : multiplication des interventions publiques dans tous les domaines de la vie quotidienne, tentatives de réponses aux grands problèmes économiques ou environnementaux, les Gouvernements et les acteurs des politiques publiques sont écartelés entre des contraintes

toujours plus fortes liées à la mondialisation et des demandes citoyennes de participation dans une politique renouvelée (Muller, 2018, p. 43). En ce sens, Melstner a estimé que les acteurs de la politique publique constituent un grand ensemble qui inclut les individus, les groupes d'intérêts, les institutions, des comités, des équipes bureaucratiques, des coalitions, le Gouvernement, les partis politiques, des agents publics et privés, et d'autres acteurs du contexte politique ; ces acteurs interfèrent d'une manière ou d'une autre, en vue de façonner le cycle des politiques publiques (Melstner, 1992, p. 12). Pour leur part, Santibáñez et d'autres auteurs (2012), classent les acteurs de la politique publique en deux sous-systèmes : les acteurs publics et les acteurs privés. Le sous-système des acteurs publics se compose essentiellement, entre autres, du Gouvernement, de l'administration publique, des partis politiques et des organisations internationales. Le sous-système des acteurs privés est essentiellement constitué d'entreprises privées, de groupes d'intérêt, de centres de recherche et des médias (Santibáñez et al, 2012, p. 4). En raison de la multiplicité d'acteurs qui interviennent dans le système de la politique publique, Subirats (2005, p. 24) souligne que leurs modalités d'interaction et d'interconnexion s'établissent en fonction de leurs préférences et intérêts, ce qui en fin de compte détermine la raison d'être et la qualité des politiques publiques.

Le Gouvernement, quel que soit le régime politique, est l'organisme chargé de la direction politique de l'État à travers l'exercice du pouvoir : c'est l'écosystème de la prise de décisions. Aussi, l'un des objectifs, entre autres, des Gouvernements à tous les niveaux (du moins dans la rhétorique) est précisément de prendre des décisions dont l'application peut aider la société en général, à satisfaire ses multiples besoins. En ce sens, lorsque le gouvernement décide de prendre en compte un problème particulier, ce fait prend forme à partir d'une décision ou d'un ensemble de décisions, qui ne sont pas nécessairement exprimées à travers des actes officiels. Ainsi, un problème devient public quand il cesse d'être particulier et affecte négativement l'existence de toute une communauté, le bien-être social, l'environnement, l'harmonie sociopolitique, économique et culturelle. En outre, l'inclusion d'une situation problématique dans l'agenda du gouvernement pose les bases pour la formulation de la politique publique.

Les actions sont l'ensemble des réalisations qui permettent de dépasser les décisions du gouvernement en vue de leur exécution concrète dans la vie quotidienne des citoyens ; il s'agit ici de transformer la rationalité

théorique dans un élément mesurable, utilisable et évaluable par la société. Ceci implique que, si les décisions sont le résultat de l'engagement politique et de l'exercice du pouvoir gouvernemental à l'égard des citoyens, les actions constituent l'apogée du contrat sociopolitique et économique entre la citoyenneté et les forces représentatives de l'État, c'est-à-dire, le Gouvernement. Ce que nous essayons d'exprimer ici c'est que les actions proviennent d'un processus de gestion des décisions du Gouvernement, par un groupe d'acteurs avec des capacités et de l'expertise. C'est à travers les actions que les agents du Gouvernement ouvrent leurs boîtes à outils, pour exécuter les stratégies, les ressources et les méthodes rationnellement conçues, afin de solutionner les problèmes publics.

Toutefois, les actions promues par les administrateurs des décisions gouvernementales seraient dénuées de sens, si elles ne se traduisent pas réellement en solutions des problèmes publics. En ce sens, la solution implique *ipso facto* la satisfaction d'une préoccupation, d'un besoin, d'un problème, dans d'autres mots, d'un problème public. Ce panorama composé de différents acteurs, ayant des ressources dissemblables, des positions différentes, provenant d'horizons divers, avec l'intention de répondre aux exigences de la société, nous montre que la politique publique doit être conçue comme un scénario très complexe qui dépasse le simple fait de prendre de bonnes ou de mauvaises décisions.

Évidemment, comme on l'indique dans la Figure 1, les politiques publiques orientées vers la résolution des problèmes publics auraient un triple impact : le premier sur la redéfinition du sous-système des besoins sociaux ; le second sur le Gouvernement lui-même ; et le troisième sur la restructuration du sous-système des problèmes publics. Cela signifie que les politiques publiques ne sont pas des mécanismes ambigus, sinon que mettent en exergue certaines orientations et des styles du gouvernement, reflétant ainsi : (1) quels types de problèmes sont privilégiés ; (2) quels sont ceux qui restent exclus de l'agenda du gouvernement ; (3) quelle conception de « l'administration des décisions » prévaut dans le gouvernement ; (4) quels types d'interventions et de méthodes sont proposées pour résoudre les problèmes publics, afin d'établir un nouveau contrat social entre les citoyens et le Gouvernement.

Cette approche conceptuelle nous a, sans aucun doute, permis d'amorcer une trajectoire pour répondre à nos interrogations : Quels sont les fondements et la pertinence d'une conception holistique (complexe) des politiques publiques ? Quelles sont les logiques et les rationalités sous-jacentes (qui prévalent) dans le système (ou cycle) des poli-

tiques publiques ? Pour étayer ce cheminement, nous nous appuyons sur la méthode analytique-synthétique à travers laquelle, nous définissons les unités d'analyse des politiques publiques.

## **2) Origine et caractéristiques de l'approche séquentielle et détermination des unités d'analyse des politiques publiques**

L'analyse séquentielle ne constitue pas à proprement parler un concept ou une théorie formalisée de l'action publique, mais plutôt une méthode d'analyse des politiques publiques. Cette approche se présente comme un cadre d'analyse fondé sur le principe du séquençage, c'est-à-dire, une grille organisée en séquences d'action, permettant de diviser un processus politique (Jacquot, 2010, pp. 82-90). Harrold Lasswell a commencé à promouvoir l'étude des politiques publiques à partir de deux perspectives : la première sur « la connaissance en » politiques publiques, orientée vers les méthodes et les compétences en matière de la prise de décisions ; la seconde sur la « connaissance des » politiques publiques, liée à la démocratie et à la résolution des problèmes sociaux (Lasswell, 1951, p. 21).

Selon Salazar (1994, p. 67), les politiques publiques sont des réponses successives du « régime politique » ou du « gouvernement » en place face à des situations socialement problématiques. Landau (2003, p. 154) soutient que les politiques publiques sont des processus rationnels, qui intègrent des données et des preuves « objectives », permettant de prendre de meilleures décisions pour résoudre des problèmes publics. Rincón et Burgos (2003, p. 42), pour leur part, considèrent que pour fonder les bases analytiques des politiques publiques, il est impératif en plus d'examiner les besoins qui peuvent être institutionnalisés, de scruter la relation systémique qui existe entre le contexte et l'approche séquentielle des politiques publiques.

Roth (2014, pp. 423-425), quant à lui, identifie quatre éléments essentiels pour l'analyse des politiques publiques : la perception des problèmes, la participation du Gouvernement, la définition des objectifs et les processus décisionnels. Ceci signifie qu'une politique publique est susceptible d'être adoptée, si et seulement si le Gouvernement, à travers ses institutions, assume partiel ou totalement la responsabilité d'atteindre un certain nombre d'objectifs de développement. Ces différentes

approches, qui ont engendré la fameuse « approche séquentielle », sont condensées dans la figure suivante :

**Figure 2.** Approche séquentielle des politiques publiques

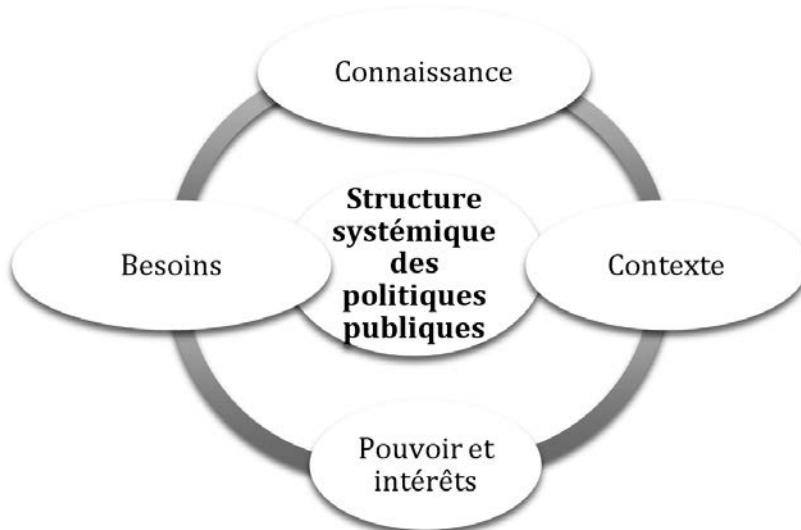


*Note.* Élaboration propre.

En fait, les contributions de ces auteurs qui ont influencé les théories du gouvernement et de *public management* de manière décisive exigent la nécessité de mettre en œuvre des processus de planification à travers des systèmes d'information de complexité variable et à partir desquels le Gouvernement prenne des décisions et établisse des stratégies lui permettant d'atteindre ses objectifs à travers la formulation des politiques publiques.

Pour confronter cette approche séquentielle, essentiellement linéaire et conceptuellement obsolète, nous considérons, depuis l'approche de la rationalité des acteurs, que « chaque politique publique est complexe ; sa compréhension ne peut être possible que grâce à une systématisation de ses unités d'analyse » (Mballa, 2017b, p. 65)<sup>2</sup>. Ces unités d'analyse (besoins, connaissances, contexte, pouvoir et intérêts) découlent précisément des convergences ou des points en communs entre les différents auteurs consultés. La Figure 3 représente cette structure systémique (unités d'analyse) des politiques publiques.

<sup>2</sup> Traduction propre de l'espagnol.

**Figure 3.** Structure systémique des politiques publiques : unités d'analyse

Note. Élaboration propre.

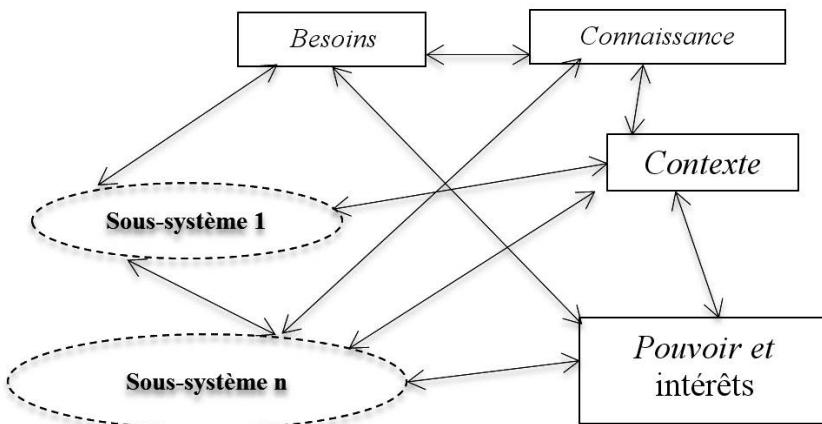
Il est à noter que ces unités d'analyse résultent d'un exercice de décomposition logique et d'une réflexion cognitive sur les vicissitudes du processus décisionnel, qui sous-tend le cycle ou système des politiques publiques. En outre, comme nous l'avons présenté dans l'approche conceptuelle, le sous-système des besoins représente l'écosystème où sont conçues et articulées les exigences multidimensionnelles de la société ; exigences susceptibles d'être insérées dans l'agenda du gouvernement, et intégrées dans le sous-système des problèmes publics. La connaissance ici représente toutes les informations recueillies par l'expérience et l'apprentissage ; c'est-à-dire, la possession de multiples données interconnectées qui justifient les décisions du gouvernement dans la formulation de son agenda (construction du sous-système de problèmes publics).

En ce sens, Roth (2014, p. 128) estime que l'analyse des décisions de politique publique exige l'intégration des connaissances et de la rationalité des acteurs impliqués dans le jeu de la formulation des politiques publiques. Le contexte est une unité très complexe qui couvre les dimensions spatio-temporelles, culturelles, sociopolitiques et économiques, dans lesquelles les politiques publiques sont exécutées. Le pouvoir et les intérêts représentent une unité fondamentale par le fait que tout pro-

cessus décisionnel implique l'exercice du pouvoir ; ceci n'est rien d'autre qu'un *Carrefour* où s'entrecroisent les intérêts des différents acteurs impliqués dans ce puzzle de prise de décisions. C'est pourquoi Baudot et Revillard (2014, p. 26) estiment que « les politiques publiques, ciblant des personnes en situation de handicap, intègrent aujourd'hui les mots d'ordre de la réforme des États ».

La figure suivante montre, de façon simplifiée, les interactions entre les unités d'analyse des politiques publiques.

**Figure 4.** Interaction entre les unités d'analyse des politiques publiques



*Note.* Élaboration propre.

Les sous-systèmes peuvent représenter des traits socioculturels et politiques dominants tels que la religion, les partis politiques, les besoins, la corruption, entre autres. Il faut noter ici que l'environnement externe influe aussi de façon déterminante dans le système des politiques publiques.

Sous la toile de fond de la Figure 4, il est clair que la rationalité des acteurs impliqués dans le cycle des politiques publiques constitue le pont entre toutes ces unités d'analyse. En fait, le cycle ou système des politiques publiques est influencé par des aspects rationnels. Cela signifie, comme on l'a mentionné précédemment, que les politiques publiques représentent une sphère autonome de décisions et d'actions, avec une logique complexe, qui permet de distinguer entre la politique (comme science de l'action) et le politicien qui se donne le privilège de « penser et

agir pour le bien des citoyens ». C'est pourquoi, il devient crucial de poser les fondements conceptuels d'une rationalité complexe, en tant qu'outil nécessaire pour la compréhension et l'analyse des politiques publiques.

### **3 Rationalité et approche décisionnelle**

#### **3.1 Consustancialité des politiques publiques**

##### **à la rationalité : les avatars du processus décisionnel**

Lorsqu'E. Kant établit une relation entre la raison et la capacité d'utiliser les idées comme principes régulateurs de la pensée et de l'action, à travers l'impératif catégorique (abondant dans la littérature), il assume que l'action humaine obéit à un ensemble de maximes qui sont inhérentes au développement intégral de l'être humain. En ce sens, la rationalité kantienne représente l'ensemble des règles qui justifient l'action humaine. Sur cette logique, Dryzek (1993, p. 216) a élaboré une longue litanie de maximes pour illustrer la pertinence de la rationalité kantienne : la maxime de ne pas travailler un jour dans la semaine, pour récupérer les énergies ; la maxime de retourner des livres à la bibliothèque à temps, pour éviter des sanctions ; ou la maxime de tenir ses promesses, pour maintenir une bonne réputation vis-à-vis des autres.

Une maxime contient toujours les raisons en vertu desquelles une personne ou un groupe de personnes agit. Et même, le principe réaliste de Nicolas Machiavel : « La fin justifie les moyens » ; l'Oracle de Baltasar Gracian : « Une bonne fin semble toujours dorée, même si elle est contredite par les incongruités des moyens utilisés » ; la Loi de Busenbaum Hermann : « Quand une fin est légale, les moyens pour y parvenir le sont aussi » ; la tricherie africaine et latino-américaine : « Qui ne triche pas, n'avance pas » sont des maximes qui justifient le comportement et la rationalité humaine. Ces approches et des milliers d'autres illustrent clairement que la rationalité doit être comprise comme une réalité exercée individuel et culturellement, en plus d'être construite de façon intersubjective et véhiculée au sein des communautés humaines. C'est certainement la raison pour laquelle Vila (2004, p. 7) affirme que « la rationalité est une variable inséparable et inhérente au comportement humain ».

La consustancialité dont nous parlons ici se réfère au fait que la rationalité et les politiques publiques possèdent des caractéristiques essentielles qui les unissent indéfectiblement, prenant part de la même nature et coexistant de la même substance. Nous assumons cette affirmation avec la conviction qu'on ne saurait parler ou analyser les politiques

publiques sans prendre en considération l'effet de la variable « rationnelle ». Ainsi, la rationalité représente un macrosystème cognitif dans lequel les politiques publiques sont seulement un microélément qui est exalté et enrichi, grâce à la dynamique fonctionnelle de ce macrosystème. En étant ainsi, les politiques publiques se voient congénitalement liées à la rationalité des acteurs qui prennent part dans le cycle des politiques publiques.

Théoriquement mise en rapport à la connaissance, la rationalité articule la relation entre les décisions qui sont prises sur les politiques publiques et l'exécution effective de ces dernières. Habermas (1989, p. 95), à travers une approche procédurière et non utilitariste, considère que « la rationalité est la manière selon laquelle, les acteurs de la politique publique, à travers le langage et les différents codes de communication, font usage de la connaissance dans leurs actions ». McCarthy (1992, p. 15) le ratifie en affirmant que « cette analyse de Habermas, invite à repenser l'interdépendance des structures socioculturelles et les actions individuelles, collectives et gouvernementales ». Ceci signifie que la façon appropriée de manifester les attitudes, les intentions et les expressions qui ne cherchent pas nécessairement de « bons » résultats marque et définit la rationalité des acteurs des politiques publiques.

En ce sens, la rationalité sans aucun jugement de valeur ou préceptes manichéistes (bien et / ou mal) consiste à systématiser et à articuler consciemment, de manière cohérente, uniforme ou tout au moins comparable, une multitude d'options qui estampillent la direction, le destin et le but des décisions des acteurs engagés dans le cycle des politiques publiques. Évidemment les « rationalités » du Gouvernement sont guidées par ces hypothèses qui, en même temps, expriment la construction de différents types de liens entre celui-ci et la société. Entrer dans la mystique de la connaissance et la rationalité des *public policies makers*, permet de déchiffrer les logiques sous-jacentes dans la conception des politiques publiques. Il vaut la peine ici réaffirmer que les décisions des politiques publiques (antichambre de l'agenda gouvernemental), loin d'être endogènes au Gouvernement et préalablement constituées, sont un ensemble d'idées, de perceptions et de convictions empaquetées, représentées et exprimées qui servent de justification à la concrétisation du sous-système des problèmes publics (Mballa, 2017a, p. 112).

Ceci signifie que la rationalité est inhérente et consubstantielle au processus décisionnel du Gouvernement ; cependant, le cycle des politiques publiques ne peut se limiter seulement à « la prise des décisions »

pour la construction du sous-système des problèmes publics (agenda). Les adeptes l'approche séquentielle (formulation, mise en œuvre, évaluation et impacte) savent que chacune de ces séquences implique des sous-étapes et des modèles de décision. De même, il est impossible de penser qu'une certaine activité du Gouvernement et des autres acteurs impliqués dans le cycle des politiques publiques soit exempte de cette logique, faisant de la rationalité une variable consubstantielle au système des politiques publiques.

### 3.2 Rationalité et interdépendance des variables dans le processus décisionnel

Comme nous l'avons précisé précédemment, la rationalité et les connaissances sont inhérentes et consubstantielles à tout le cycle des politiques publiques. Suivant l'approche de Meixueiro (2013, p. 19) : « ... grâce à la connaissance et à la rationalité, le gouvernement peut : (1) décider qu'il existe un problème ; (2) décider que ce problème requiert une solution ; (3) décider la meilleure ou la pire manière de résoudre ce problème ; (4) décider de légiférer sur ce problème ; (5) décider, décider et décider ... ».

Cette approche, qui peut être perçue comme une procédure absolument linéaire ou fragmentée, est simplement une logique d'interaction et d'interdépendance entre les variables du processus décisionnel ; en plus, elle détermine l'importance de la connaissance et de la rationalité sous-jacentes dans le cycle des politiques publiques. Ceci ratifie le fait que le critère rationnel reste inévitable dans ce processus décisionnel ; les orientations que lui confère le Gouvernement sont autre chose, car c'est à la fin (s'il en existe une) du cycle d'une politique publique que l'on peut apprécier si les décisions ont été bonnes ou mauvaises, en fonction des intérêts tant de la société, comme du Gouvernement lui-même.

Sans doute c'est ce qu'Aguilar (2007, p. 214) a voulu exprimer, en considérant que « l'idéation d'une analyse moderne des politiques publiques, implique un processus de discussion rationnelle entre les citoyens et le gouvernement ». En d'autres termes, la contextualité des politiques publiques ne peut se limiter à l'étape de formulation (processus pré-décisionnel), mais comprend aussi sa mise en œuvre (processus post-décisionnel). Nous pensons, contrairement à Aguilar, que le processus post-décisionnel ne peut être exclusif des étapes de mise en œuvre et d'évaluation des politiques publiques ; mais, plutôt, que les décisions venues des politiques publiques constituent un sous-système qui se réin-

vente et se régénère de façon permanente, comme résultat de l'interdépendance des variables inhérentes dans le processus décisionnel. Pour autant, ce qui est communément considéré comme processus post-décisionnel marque l'opportunité pour la génération de nouvelles nécessités, des inquiétudes et des préoccupations, qui incitent à prendre de nouvelles décisions. C'est ce que dans la Figure 1, nous avons appelé « Administration ou gestion des décisions », qui est d'autant plus complexe que la construction de l'agenda gouvernemental (sous-système de problèmes publics).

En fin de compte, les problèmes publics (résultats du premier processus décisionnel) ne sont pas des faits bruts ou spontanés ; leur nature se cristallise dans un sous-ensemble limité, puisqu'à considération d'Aguilar (2008, p. 254), « tous les besoins ne seront jamais susceptibles de se transformer en problèmes publics, ni tous les problèmes publics peuvent faire l'objet d'attention gouvernementale ». Ceci signifie, comme nous l'avons signalé, que la construction du sous-système des problèmes publics obéit à un certain type de connaissance et de rationalité du Gouvernement ; Amparo et Maldonado (2008, p. 3) le ratifient en affirmant que « la susceptibilité de problématiser un ensemble d'informations, faits et données, en les convertissant en question d'intérêt public, est un processus rationnel et constitutif du cycle de la politique publique, qui délimite et définit l'action gouvernementale ».

#### **4. La rationalité complexe : fondement explicatif des politiques publiques**

##### **4.1 Le puzzle d'une perspective fragmentée**

La promiscuité de la variable rationnelle implique qu'on puisse lui attribuer n'importe quel adjectif qualificatif, le soutenir avec des arguments intelligibles et décrire la raison d'être des politiques publiques. C'est le cas de Mario Bunge (1982, p. 210) qui s'est limité à sept qualificatifs pour expliquer l'incursion de la rationalité dans le cycle des politiques publiques. Il s'agit de la rationalité :

- conceptuelle : diminution de la confusion
- logique : orientation vers la cohérence pour éviter la contradiction
- méthodologique : interrogation, doute, critique et justification
- gnoséologique : valorisation de la dimension empirique pour éviter des conjectures incompatibles avec le volume de connaissance des acteurs de prise de décisions

- ontologique : adoption d'une conception essentielle, fondamentale et originale des politiques publiques, qui soit cohérente et compatible avec l'évolution scientifique et technologique
- évaluative : poursuite des objectifs qui, en plus d'être réalisables, doivent être mesurables et évaluables
- pratique : adoption des moyens qui puissent aider à atteindre les objectifs

Si à ces sept arguments de Bunge, nous ajoutons la « rationalité limitée » de Herbert Simon, « la rationalité incrémentale » de Charles Lindblom, « la rationalité instrumentale » de Jürgen Habermas et les seize de Max Weber (systématique, calculable, impersonnelle, régie par des règles, efficace, instrumentale, précise, quantitative, qualitative, scrupuleuse, etc.), il s'ouvre un puzzle indéchiffrable qui complique la compréhension des logiques sous-jacentes dans le processus d'idéation et d'exécution des politiques publiques.

En réalité, aucune de ces approches n'est suffisante ou exhaustive pour expliquer les logiques sous-jacentes dans le cycle des politiques publiques, depuis la construction de l'agenda, jusqu'à son exécution. Ceci signifie qu'aucune n'est, du point de vue analytique, supérieure, inférieure, meilleure ou pire que les autres ; tout dépend des orientations cognitives de chaque analyste, comme caractéristique essentielle de la complexité qui est autour du système des politiques publiques.

Les fanatiques de la rationalité limitée diront que la construction de l'agenda et l'aboutissement du cycle des politiques publiques sont faits sur la base des limitations multidimensionnelles (sociopolitiques, économiques, culturelles, etc.) des acteurs impliqués dans ce processus. Les partisans de la rationalité incrémentale diront que les politiques publiques sont menées à bon port, grâce à la simplification des situations problématiques ; tandis que les instrumentalistes affirmeront que les politiques publiques sont un scenario dans lequel certains acteurs se servent de moyens, pour que d'autres atteignent leurs objectifs et vice-versa (Mballa, 2017 b, p. 117).

Bien que la rationalité limitée, la rationalité incrémentale, la rationalité économique, la rationalité pratique, la rationalité normative, la rationalité instrumentale, l'élection rationnelle, l'irrationalité, la rationalité n (infini), et d'autres perspectives, fassent des contributions dans l'analyse et la compréhension des politiques publiques, la nature des interactions du point de vue de la complexité exclut toute logique d'addition ; c'est-à-dire que la rationalité complexe ne sait être la somme des

autres rationalités, sinon que met en exergue l'incalculable interdépendance qui existe entre les acteurs et les unités (besoins, connaissance, contexte, pouvoir et intérêts) inhérents au cycle des politiques publiques.

#### 4.2 Vers des fondements épistémologiques de la rationalité complexe : relation dialogique et multidimensionnelle entre les acteurs des politiques publiques

Parmi d'autres définitions, une théorie est un ensemble organisé d'idées qui expliquent un phénomène ; des idées déduites à partir de l'observation, de l'expérience ou du raisonnement logique. Dans le livre *The Eight-Step Path of Policy Analysis: A Handbook for Practice*, Bardach (1998, p. 54) considère que

théoriser sur les politiques publiques, est plus un art qu'une science ; c'est un exercice qui se base tant sur l'intuition comme sur la méthode ; c'est la manière dont on utilise la connaissance, à travers une orientation multidisciplinaire, pour déchiffrer les énigmes des politiques publiques, en prédisant et décrivant leurs impacts et surtout, sans compter sur une alternative préférentielle et/ou consciemment préétablie.

Ainsi, la systématisation de la rationalité complexe fait allusion à la réorganisation des idées et des logiques sous-jacentes dans le processus de construction des politiques publiques. Cette systématisation part de l'hypothèse selon laquelle la relation dialogique et multidimensionnelle entre les acteurs des politiques publiques obéit aux principes des systèmes complexes.

Selon Gairin (2010, pp. 152-153), les principes épistémologiques qui permettent d'analyser les politiques publiques à travers le paradigme de la complexité, et qui constituent la pierre angulaire pour établir les fondements épistémologiques de la rationalité complexe sont entre autres :

- Connaître pour faire, c'est-à-dire, combiner les connaissances théoriques avec l'action
- Connaître pour innover, c'est-à-dire, connaître pour créer de nouvelles connaissances, au-delà du savoir technico-applicationniste
- Connaître pour repenser ce qui est connu, ou ce que l'on croit connaître (les politiques publiques), c'est-à-dire, réinventer les connaissances et éprouver les catégories conceptuelles avec lesquelles le scientifique ou le technologue travaille, pour rendre la réalité intelligible ou manipulable, afin de pouvoir l'étudier de forme intégrale

Au milieu de la restructuration de la pensée qui a donné lieu au surgissement du paradigme de la complexité, Edgar Morin, sur la base de la théorie générale de systèmes de Bertalanffy, a affirmé que « chaque système est un et multiple [...] sa diversité est nécessaire pour son unité, et son unité est nécessaire pour sa diversité » (Morin, 1994, p. 78). Niklas Luhmann (2015, pp. 165-180) le ratifie en affirmant que pour comprendre la véritable fonction sociale de la complexité, il est nécessaire de la reconstruire à partir d'une théorie des systèmes. Pour sa part, Le Bourhis (2003, pp. 161-175) considère que la conduite ordinaire des actions collectives est remise en question par la pluralité de ces interdépendances, comme par l'ensemble des causes et des effets qui débordent le cadre des savoirs établis. À ce premier facteur de perturbation, s'ajoute la nécessité d'articuler la dimension technique, dont dépend l'efficacité de l'action menée, avec les dimensions procédurale-démocratique et formelle-juridique qui assurent la légitimité et la régularité des décisions prises.

Ces approches sur la complexité ont instauré une méthodologie de compréhension et d'analyse de la réalité qu'a priori paraîtrait inaccessible à la raison humaine. Afin de dénouer l'ambiguïté qui planait sur cette approche, Morin a pris soin de souligner que l'orientation vers une pensée complexe se cristalliseraient, si et seulement si nous estimions qu'il serait impossible de réduire, ni le tout aux unités, ni les unités au tout, ni l'unité au multiple, ni le multiple à l'unité ; sinon, il s'agit d'essayer de concevoir ensemble, et de façon à la fois complémentaire et antagoniste, les notions du *tout* et ses unités, ainsi que celles de l'unité et le multiple. Il s'agit de la philosophie de l'unité dans la diversité. L'idée de la complexité ici indique qu'au-delà de leur diversité constitutive et de leurs unités d'analyse (voir Figure 3) les politiques publiques, tout en ayant une identité propre, possèdent aussi une identité commune, car elles sont soumises à des règles d'organisation systémique.

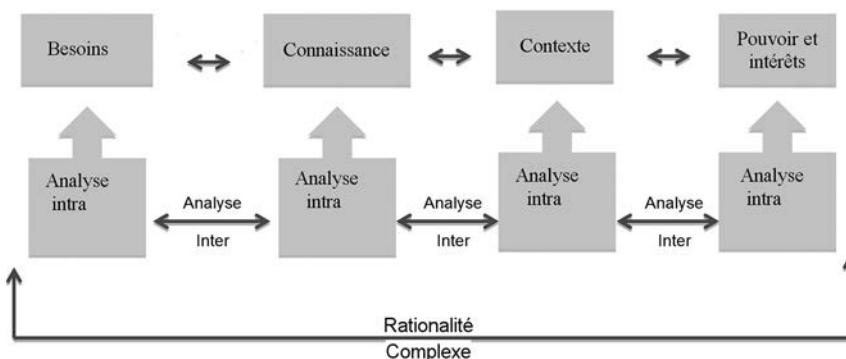
Cette perspective donne un sens et une signification à la fameuse dialogique morinienne ordre-désordre-interaction-organisation, comme fondement de tout système, et comme tétragramme nécessaire pour comprendre la notion de complexité qui est autour des politiques publiques. En fait, comme nous l'avons vu, le système des politiques publiques est constitué de plusieurs unités, différentes les unes des autres ; pour cela, suivant la logique de Morin, d'une part, la transformation de l'ordre en désordre pourrait marquer un pas décisif vers l'organisation

du système des politiques publiques ; d'autre part, l'existence d'antagonismes incite ce même système, à travers la rétroaction *Feed-back* (positif / négatif), à engendrer des forces anti-antagonistes. La fonction de la rétroaction consiste à maintenir la stabilité du système, comme processus dynamique et de réarrangements permanents, qui permettent l'absorption des forces anti-organisationnelles, endogènes et exogènes au système des politiques publiques.

L'implication sous-jacente ici est que les concepts d'ordre et de désordre ne sont plus seulement antagonistes, mais ils sont à la fois complémentaires et antagonistes, car favorisent la stabilité et l'organisation du système des politiques publiques. Collella Guillero (2011, p. 986) sur la base de la théorie de la complexité, dans son article « *Complejidad y políticas públicas: modelo de la telaraña* », considère que « les tensions et réajustements des interactions entre les acteurs, provoquent une restructuration constante du système des politiques publiques ». En outre, une analyse réductionniste des politiques publiques, qui se limite aux seules unités, ne serait pas à la hauteur des défis épistémologiques pour la compréhension des politiques publiques d'une part ; et d'autre part, une approche holistique, qui se limite à l'analyse du *Tout* présenterait de nombreuses incohérences. Par conséquent, il est nécessaire d'examiner, en même temps, toutes les unités du système de façon isolée, ainsi que leurs interactions.

À cet effet, l'importance d'une rationalité complexe s'appuie sur l'hypothèse selon laquelle, même si les politiques publiques forment un système avec de multiples propriétés et de divers acteurs, et même si chacune de ces propriétés et chacun de ces acteurs ont une identité propre, tous font partie d'un ensemble commun, dû au fait qu'ils sont soumis à des règles organisationnelles. En ce sens, la réponse du Gouvernement face à une situation socialement problématique, à travers l'élaboration des politiques publiques, doit être fondée sur l'hypothèse selon laquelle cette même situation socialement problématique est un sous-système complexe du macro-système de politiques publiques.

Concrètement, une approche de la rationalité complexe pour l'analyse des politiques publiques consiste, d'une part, à déconstruire les unités d'analyse que nous avons établies dans la Figure 3, et les reconstruire sur la base de la connaissance ; et d'autre part, cette approche consiste aussi à examiner les liens rationnels entre ces unités d'analyse selon le schéma suivant :

**Figure 5.** Bases de formulation de la perspective d'une rationalité complexe

*Note. Élaboration propre*

Comme nous l'avons signalé au début, cet exercice d'extrême complexité est possible grâce à la méthode analytique-synthétique.

## Conclusion

Établir un rapprochement entre la théorie et la pratique pour poser les bases d'une rationalité complexe est un processus de raisonnement qui nous permet de questionner la façon actuelle d'aborder ou de résoudre les problèmes publics. Entrer dans le mystère des rationalités sous-jacentes dans le système des politiques publiques relève de l'innovation ; actuellement, les sciences politiques et sociales semblent être en panne en termes d'innovation dans la construction théorique, méthodologique, voire conceptuelle. Il s'agit de faire une explosion méthodique et émettre la politique publique, analyser ses caractéristiques, ses éléments constitutifs et l'interaction entre ces éléments pour la reconstruire sur une nouvelle base épistémologique.

Une telle philosophie de compréhension et d'analyse des politiques publiques pourrait permettre de faciliter et de renforcer le travail interinstitutionnel (surtout entre les secteurs public et privé). Ceci, dans une certaine mesure, contribuerait à orienter les impacts des politiques publiques dans la vie quotidienne des citoyens. Pour cela, il est indispensable que les pôles de prise de décision du Gouvernement (à tous les niveaux) établissent un entrecroisement entre les dimensions théorique et pratique, pour affaiblir la tension entre conviction et illusion, entre rhétorique et action, entre ce que sont et ce que doivent être les conditions de vie des citoyens.

Cette vision holistique des problèmes publics coïncide avec la majorité des théories de développement, de l'administration publique et surtout de prise de décision. Ainsi, comme nous l'avons souligné, la systématisation de cette perspective de la rationalité complexe fait allusion à la réorganisation des idées et des logiques sous-jacentes dans le processus de construction des politiques publiques, partant de l'hypothèse selon laquelle la relation dialogique et multidimensionnelle entre les acteurs des politiques publiques obéit aux principes des systèmes complexes.

Cela signifie qu'à travers cette approche l'analyse des politiques publiques nous éloigne d'une perspective fermée, linéaire et fragmentée ; au contraire, nous invite à repenser la façon dont les différentes politiques publiques peuvent être intégrées, pour éviter qu'elles produisent un effet d'exclusion mutuelle. Ceci est transcendental et possible à partir de la conviction selon laquelle la politique publique est un système à la fois homogène et hétérogène et dont la raison d'être s'explique par le flux d'interactions entre les différents acteurs.

## ◆ **Rermerciements**

Cet article original résulte du projet de recherche "Politiques publiques et complexité". Je remercie le Rectorat et la direction la faculté de comptabilité et administration de l'université autonome de San Luis Potosí pour avoir financé cette recherche réalisée au "Colegio de San Luis" en 2016.

## ◆ **Louis Valentin Mballa**

Est licencié en sciences économiques et gestion appliquée à l'université de Douala, Cameroun; licencié en philosophie à l'Institut de philosophie Saint-Joseph-Mukasa, Cameroun; Master en Relations Internationales et Docteur en sciences politiques à l'université nationale autonome du Mexique (UNAM); membre de l'Assocition Mexicaine des Études Internationales (AMEI); secrétaire exécutif du réseau international de chercheurs en sciences de la gestion (REINICIG); actuellement professeur et chercheur à plein temps à l'université autonome de San Luis Potosí, faculté de comptabilité et administration, et coordinateur du Master en Gestion publique.

## Bibliographie

- Aguilar, V. (2007). *La hechura de las políticas*. Ciudad de México: Porrúa.
- Aguilar, V. (2008). *Problemas públicos y Agenda de Gobierno*. Ciudad de México: Porrúa.
- Amparo, C. et Maldonado C. (2008). *Formación de agenda y procesos de toma de decisiones: una aproximación desde la ciencia política*. Ciudad de México: CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas).
- Baudot, P. et Revillard, A. (2014). Les savoirs de la science politique. Dans Gardou, Ch. (éd.), *Handicap, une encyclopédie des savoirs* pp. 385-397. Toulouse: Érès.
- Bardach, E. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas. Un manual para la práctica*. Ciudad de México: CIDE (Centro de Investigación y Docencia Económicas).
- Boussaguet, L., S. Jacquot et P. Ravinet. (2014). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Presses des Sciences Po.
- Bunge, M. (1982). *Ciencia y desarrollo*. Madrid: Siglo Veinte.
- Cairney, P. et Geyer R. (2015). *Handbook on Complexity and Public Policy*. London: Edward Elgar.
- Cairney, P. (2012). Complexity Theory in Political Science and Public Policy. *Political Studies Review*, 3(10), 346-358.
- Colander, D. et Kupers, R. (2016). *Complexity and the Art of Public Policy: Solving Society's Problems from the Bottom Up*. Princeton: Princeton University Press.
- Colella G. (2011). Complejidad y políticas públicas: modelo de la telaraña. *Revista e-universitas*, 4(1), 979-1002.
- Dryzek, J. (1993). Policy Analysis and Planning: From Science to Argument. Dans Fischer F. et Forester, J (éds.), *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning* pp. 213-232. Durham: Duke University Press.
- Gabas, J. (2003). Acteurs et politiques publiques. *Revue Mondes en développement*, 124(4), 33-47.
- Gairin, J. S. (2010). Gestionar la complejidad de los centros educativos actuales. Dans Roig-Vila, R. (éd.), *Claves para la investigación en innovación y calidad educativas, la integración de las tecnologías de la información y la comunicación y la interculturalidad en las aulas* pp. 151-162. La Rioja: Marfil.
- Geyer, P. et Samir, R. (2010). *Complexity and Public Policy: A New Approach to 21st Century Politics, Policy and Society*. London: Routledge.
- Graham, R. (2015). Complexity, Power and Policy. Dans Geyer, R (éd.), *Handbook on Complexity and Public Policy*. London: Edward Elgar.
- Habermas, J. (1989). *Teoría de la acción comunicativa. Complementos y estudios previos*. Madrid: Cátedra.

- Ibarra, C. et Mballa, L. (2017). *Complexité et défis de la gestion des municipalités au Mexique*. Paris: Publibook.
- Innes, J. et Booher, D. (2010). *Planning with Complexity: An Introduction to Collaborative Rationality for Public Policy*. London; New York: Routledge.
- Jacquot, S. (2010). Approche séquentielle (Stages Approach). Dans Boussaguet, L. (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* pp. 82-90. Paris: Presses de Sciences Po.
- Knoepfle, P., Larrue, C., Varone, L. et Savard, J. (2015). *Analyse et pilotage des politiques publiques : France, Suisse, Canada*. Québec: Presses de l'Université du Québec.
- Landau, M. (2003). El ámbito propio del análisis de políticas. Dans *El estudio de las políticas públicas* pp. 285-280. Ciudad de México: Porrúa.
- Lasswell, H. et Lerner, D. (1951). *The Policy Sciences*. Stanford: The American Political Science Review.
- Le Bourhis, J.-P. (2003). Complexité et trajectoires d'apprentissage dans l'action publique. Les instruments de gestion durable des ressources en eau en France et au Royaume-Uni. *Revue internationale de politique comparée*, 10(2), 161-175.
- Luhmann, N. (2015). Complexité de la société et opinion publique. *Revue de Sciences Humaines*, 2(29), 165-180.
- Maillard, J. et Kübler, D. (2015). *Analyser les politiques publiques*. Rhône-Alpes: PUG (Presses Universitaires de Grenoble).
- Mballa, L. (2017a). Desarrollo local y microfinanzas como estrategias de atención a las necesidades sociales: un acercamiento teórico conceptual. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 62(229), 101-128.
- Mballa, L. (2017b). *Políticas públicas y complejidad: en búsqueda de soluciones a los problemas públicos*. Ciudad de México: Editorial Porrúa.
- McCarthy, T. (1992). *Ideales e ilusiones. Reconstrucción y deconstrucción en la teoría crítica contemporánea*. Madrid: Tecnos-Dialnet.
- Meixueiro, N. G. (2013). *La investigación social, la toma de decisiones y las políticas públicas: La experiencia en la Cámara de Diputados*. Ciudad de México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
- Morçöl, G. (2012). *A Complexity Theory for Public Policy*. London: Routledge.
- Morçöl, G. (2010). Issues in Reconceptualizing Public Policy from the Perspective of Complexity Theory. *Emergence Complexity and Organization*, 12(1), 52-60.
- Morin, E. (1994). *Introducción al pensamiento complejo*. Buenos Aires: Paidós.
- Muller, P. (2018). *Les politiques publiques*. Paris: PUF (Presses Universitaires de France).
- Özer, B. et Şeker, G. (2013). Complexity Theory and Public Policy: A New Way to Put New Public Management and Governance in Perspective. *The Journal of Faculty of Economics and Administrative Sciences, SDU Press-Turkey*, 18(1), 89-102.

- Rincón, E. et Burgos, P. (2003). *Análisis de las políticas públicas: Una aproximación desde la teoría de los sistemas sociales*. Cali: Cendex-AGDT.
- Roth, A. (2007). Análisis de las políticas públicas: de la pertinencia de una perspectiva basada en el anarquismo epistemológico. *Revista Ciencia Política*, 3, 44-68.
- Roth, A. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación: ¿Cómo elaborar las políticas públicas? ¿Quién decide? ¿Cómo realizarlas? ¿Quién gana o pierde? Un reto al futuro*. Bogotá: Aurora.
- Sabatier, P. (2010). Advocacy Coalition Framework (ACF). Dans Boussaguet, L. (éd.), *Dictionnaire des politiques publiques* pp. 49-57. Paris: Presses de Sciences Po.
- Salazar, V. (1994). *La definición de Política Pública*. Ciudad de México: Dossier.
- Santibáñez, et al. (2012). *La racionalidad de los actores en políticas públicas: un esquema teórico para entender. El funcionamiento de las democracias modernas*. Tabasco: UAT (Universidad Americana de Tabasco) récupéré de [http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores\\_en\\_politica.pdf](http://www.colpos.mx/tabasco/diplomado/3y4demarzo/actores_en_politica.pdf)
- Subirats, J. (2005). *El análisis de las políticas públicas*. Barcelona: UAB (Universidad Autónoma de Barcelona).
- Vila, M. (2004). De la racionalidad instrumental a la racionalidad comunicativa en el mundo de la educación. *Revista Ágora*, 7(10), 2-12.

# En busca de inteligencia estratégica: cuatro factores para el nacimiento y evolución de una inteligencia civil colombiana

*In Search of Strategic Intelligence: Four Factors for the Birth and Evolution of a Colombian Civilian Intelligence Organization*

**Álvaro Venegas**

Extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), Bogotá D.C., Colombia  
aljovego@hotmail.com

## ARTÍCULO DE INVESTIGACIÓN

**Fecha de recepción:** 20 de abril de 2018 · **Fecha de aprobación:** 4 de junio de 2018

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.71938>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Venegas, A. (2018). En busca de inteligencia estratégica: cuatro factores para el nacimiento y evolución de una inteligencia civil colombiana. *Ciencia Política*, 13(26), 287-318.

MLA: Venegas, A. "En busca de inteligencia estratégica: cuatro factores para el nacimiento y evolución de una inteligencia civil colombiana". *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 287-318.



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 avance parcial de los factores claves de la teoría del nuevo institucionalismo con la aplicación de cuatro factores planteados por Amy Zegart: los grupos de interés, el tipo de trabajo secreto de la inteligencia, los asuntos externos –potestad presidencial– y la interconexión burocrática. ¿Qué factores de los cuatro favorecen el diseño y la evolución de una inteligencia civil estratégica e independiente, partícipe en la política exterior? Se puede anticipar una respuesta negativa debido a la complejidad del entorno en el que actúan los grupos de interés, el carácter secreto de la función, la influencia del poder Ejecutivo y la ausencia de articulación de la inteligencia civil con organismos homólogos. Sin embargo, existen –aún sin consolidarse– alternativas factibles para el desarrollo de una inteligencia civil, con un cuerpo consultivo independiente que atienda los desafíos emergentes de la Inteligencia Estratégica (IE) y la política exterior.

*Palabras clave: estratégica; exterior; institucionalismo; inteligencia; política pública.*

### Abstract

The article provides an interpretation of some aspects of the theory of New Institutionalism by applying four theoretical factors relevant to Colombia and applicable to intelligence. Amy Zegart identified these factors as: interest groups, the type of secret work performed by intelligence, external affairs (as affected by presidential power) and bureaucratic interconnections. Which of the four factors favor(s) the design and evolution of a strategic and independent civil intelligence organization which could engage in foreign policy formulation and implementation? A negative response can be anticipated due to the complexity of the environment in which the interest groups act, the secret character, the political nature of executive power, and the lack of articulation between civilian intelligence and counterpart organizations. However, viable alternatives do exist for the development of civilian intelligence as an independent consultative body that addresses the emerging challenges of Strategic Intelligence (IE) and foreign policy.

*Keywords: Foreign; Institutionalism; Intelligence; Policy; Strategic.*

## **Los problemas: la ineludible necesidad de ampliar la comprensión del rol de la Inteligencia Estratégica (IE)**

*Los hermanos sean unidos,  
porque esa es la ley primera;  
tengan unión verdadera  
en cualquier tiempo que sea,  
porque si entre ellos pelean  
los devoran los de ajuera.*

José Hernández (2011)

Hay consenso entre quienes estudian la Inteligencia Estratégica (IE) en que persiste la ausencia de una visión estratégica en las actividades de la inteligencia colombiana, una deficiencia, que durante años ha sido revelada a la opinión pública nacional. De ahí que Ortiz (2011), proponga identificar el tipo de necesidad en la arena internacional que justifique el diseño y la función de un servicio de inteligencia civil estratégica. Ortiz (2011) va más allá, al aseverar:

Ha existido menos claridad sobre la importancia de contar con una capacidad de inteligencia exterior. Sin embargo, varios factores se están conjurando para hacer más urgente esta necesidad: Para empezar, lo que pasa dentro del país es hoy incomprensible si no se consideran sus conexiones internacionales [...] Finalmente está la cuestión de cómo el entorno regional se ha hecho más volátil e imprevisible, con presencia de gobiernos con planteamientos ideológicos dispares y una estabilidad que en algunos casos está lejos de estar garantizada. (Ortiz, 2011)

Kent afirmaba que la IE está en el más alto nivel de la inteligencia exterior positiva. Es la que prepara el camino para formular la política exterior, como es “el conocimiento que nuestros hombres ubicados en los más altos cargos civiles y militares deben tener, para salvaguardar el bienestar nacional” (Kent, como se citó en Swenson, 2008, p. 27).

En Colombia no existe aún un consenso oficial sobre la IE puesto que en la Ley Estatutaria de Inteligencia 1621 de 2013 y su Decreto reglamentario 857 de 2014 no se definen ni concretan las herramientas para su implementación. Esto representa un vacío conceptual y normativo que es necesario que el país tenga claro, una explicitación de lo que se entiende por IE haría evidente su necesidad en materia de política exterior, pero también en asuntos de seguridad interior.

Firmado un acuerdo con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) que toca aspectos de la seguridad interna es ineludible ampliar la misión de la IE en tiempos de paz doméstica, es decir, estimar las capacidades e intenciones de los adversarios externos. Esta tarea hace necesario colocar en consideración algunos problemas existentes al parecer inadvertidos por la inteligencia civil y la política exterior.

Vale la pena recordar que la entidad del Estado que se encargaba de la IE, el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), enfrentó serios escándalos ligados con el espionaje a la oposición y acusaciones de violación a los derechos humanos que le condujeron a su supresión (Decreto 4057, 2011). Como contrapeso a estos escándalos se dio la creación en el año 2011 de un nuevo servicio de inteligencia civil gubernamental, el Departamento Administrativo de Dirección Nacional de Inteligencia (DNI), su función misional está en desarrollar actividades de IE y contrainteligencia para generar conocimiento como apoyo a las decisiones en materia de seguridad nacional (Decreto 4179, 2011, art. 1).

Se da por cierto que el nuevo servicio de la nueva DNI ha seleccionado un personal para tareas de inteligencia ajenas a lo exclusivamente administrativo:

[...] el cual corresponde en un gran porcentaje, quizás la mayoría, a miembros activos y en retiro de las fuerzas militares y de policía, convirtiéndose esto en un retroceso serio cuando se trata de crear una agencia de inteligencia de carácter civil. (Romero, 2016, p. 32)

Sin embargo, se esperaría que si el nivel de esta tendencia es corregido, debe dar paso a un organismo con un equipo humano no allegado y recomendado por los mandos militares, policiales y políticos. Esta es una práctica habitual en Colombia y en otros países de la región, lo que tiene una explicación pues en parte se busca la reserva y la lealtad de los candidatos.

Aunque para algunos no parezca evidente, si la inteligencia civil de Estado tuviese una competencia técnica y una alta reputación profesional en sus integrantes, el riesgo potencial estaría en que la arraigada cultura clientelista de nombramientos con criterios políticos más que profesionales, haría que estos propósitos de alto nivel sean difíciles de consolidar. A partir de esta perspectiva, cabe recordar que:

[...] ya en 1964, aparecen varios discursos de Lleras Restrepo que preludian lo que sería su batalla central contra el clientelismo al criticar las maquinarias políticas que priman sobre la competencia profesional y téc-

nica: La política no se adelanta ya buscando fórmulas para los problemas nacionales sino por la lucha infecunda de grupos y personas por el predominio en los órganos de poder. (González, 1997, pp. 185-186)

Y no es menos cierto que esa cultura clientelista heredada desvía el propósito por entender que para contar con un servicio de inteligencia eficiente y eficaz “una cultura viable existe, cuando los rasgos distintivos y de larga duración para incluir perspectivas, comportamientos y valores siguen siendo reconocibles y duran de una generación de empleados a la siguiente” (Swenson, 2015, p. 63, traducción propia).

De hecho, una inteligencia civil no diseñada para ofrecer juicios razonables en temas de interés estratégico y apoyo a la política exterior, constituiría un problema de la política pública definida como “la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad con el fin de obtener resultados y resolver problemas en circunstancias políticas concretas” (Meny y Thoenig, 1992). Este problema viene de la mano de funcionarios no calificados que, leales al gobierno de turno y no a los intereses del Estado, apoyan decisiones no informadas para mantener sus posiciones y privilegios burocráticos. En otras palabras, el vacío conceptual en la función de la IE de corte técnico, da pie a la toma de decisiones motivadas por intereses de política partidista y no de política de Estado. Esta dicotomía no ha sido interiorizada por los conductores del Estado: es la identificación de las amenazas políticas externas y no las discrepancias políticas domésticas lo que debe determinar la orientación de un servicio de inteligencia civil estratégico. Esto podría explicar la indiferencia e inacción del poder Ejecutivo en crear un cambio cultural en la racionalización de la inteligencia civil, un cambio que se ha postergado –cuando no ignorado– a pesar de las recomendaciones ofrecidas por los Estados Unidos en el año 1964 (Porch, 2007).

Un “rastreo” a esa debilidad en la inteligencia exterior colombiana fue evidente a lo largo del tiempo. En ausencia de otra información de interés durante un seminario internacional de inteligencia promovido por el extinto DAS, en su memoria registró que “neutraliza sistemáticamente la intención de actores externos hostiles; sin embargo, no puede concentrar esfuerzos y recursos en el fortalecimiento y desarrollo de esta función vital” (DAS, 2010, p. 24). De tal suerte, parecería que las herramientas para que los responsables políticos de la inteligencia civil orientaran las acciones estratégicas en todo tiempo y lugar hayan sido insuficientes.

Debe considerarse además que algunos legisladores mostraron cierto entusiasmo ingenuo en pensar que la promulgación de una Ley de Inteligencia consolidaría una coordinada atención de la inteligencia a la poca explorada inteligencia exterior. Sin embargo, un programa de esa naturaleza es mucho más que una ley o un decreto, por lo que en estricto sentido “una nueva ley seguiría sin resolver el problema de la fragmentación, la duplicación, la falta de dirección ejecutiva, y la falta de enfoque estratégico” (Porch, 2007, p. 444, traducción propia) que redunde a futuro en que la inteligencia civil delinee claramente la esfera de su influencia, al fortalecer su capacidad para la entrega de información estratégica en apoyo a un pilar de la política exterior: la seguridad nacional.

Con los anteriores antecedentes como introducción a la problemática, más adelante se presentan los cuatro factores del nuevo institucionalismo para luego mirar la factibilidad de algunos posibles abordajes correctivos.

### **Perspectiva teórica**

Esta propuesta se guía en la función de la Administración Pública, un campo de estudio de la Ciencia Política que sirve para la comprensión de las debidas actividades de los organismos gubernamentales, entre ellos, la inteligencia civil y la responsabilidad que le ataña a una sociedad de monitorearla para la mejora de su función.

Como objeto de este estudio, merece intentar extender la información y la comprensión de la IE con el soporte de ideas no convencionales en inteligencia, determinante para la asesoría en la política exterior.<sup>1</sup> Revisada la literatura sobre el tema, considérese la ausencia de estudios previos de inteligencia en Colombia y en los países de la Región Andina, que examinen la génesis y la evolución de los servicios de inteligencia civil. Por lo tanto, surge atender una perspectiva de análisis de un país anglosajón –modelo de agencia de seguridad nacional enfocada al exterior– que facilite la interpretación objetiva de una faceta del quehacer gubernamental, para determinar qué tan coincidente logra ser este con la función de la inteligencia civil colombiana.

---

<sup>1</sup> En la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI) corresponderá a la Subdirección de Operaciones reunir el insumo informativo útil a la Subdirección de Producción de Inteligencia, dependencia, que debe generar un conocimiento de beneficio para los propósitos políticos.

Al analizar el escenario colombiano, entonces, resulta necesario precisar la siguiente pregunta central: ¿qué factores de los cuatro favorecen el diseño y la evolución de una inteligencia civil estratégica e independiente, partícipe en la política exterior? De igual manera, surge una pregunta secundaria ineludible respecto a la función misional de la DNI: ¿hay limitaciones, superables a través de una comprensión superior de la problemática de la inteligencia externa, para que en el postconflicto emerja una inteligencia civil crítica e independiente, diferente a un servicio con funcionarios sin visión y sin talento, partidarios de cada gobierno, el que les posibilita mantener sus posiciones y privilegios burocráticos?

Por último, se resalta la útil herramienta del estudio de caso, un método idóneo que ofrece la oportunidad de investigar, con ejemplos bien documentados, el fenómeno de la poca atención por parte de la rama legislativa a los temas de formación y de gestión de la inteligencia civil.

## **De los factores para el nacimiento y la evolución de una inteligencia civil**

### **Aplicación teórica**

A riesgo de simplificar los planteamientos de Zegart (1999), en la teoría del realismo (*Realism*) se argumenta cómo las agencias de inteligencia son racionalmente diseñadas para la formulación e implementación de una política exterior que sirve a los intereses nacionales. Esto, en oposición a las tres tesis del nuevo institucionalismo (*New Institutionalism*), muestran otro espectro del comportamiento de las instituciones gubernamentales, a saber:

(A) Los grupos de interés dirigen el diseño y el desarrollo de los organismos del Estado.

(B) Implícitamente, los burócratas de hoy en día no tienen interés alguno en la creación y el desarrollo de los futuros organismos.

(C) La burocracia no está predestinada a tener éxito: los contrastes de la democracia estadounidense –elecciones periódicas, la separación de poderes, la regla de la mayoría– se oponen al diseño eficaz de dichos organismos.

De cualquier manera, Zegart (1999) aclara que esta teoría favorece la comprensión de las instituciones orientadas hacia la política interna. Sin embargo, la misma coloca a los organismos de inteligencia aparte, en razón a que difieren en su actuación considerablemente de otras entidades del Estado.

A todo lo anterior se suma que Zegart (1999), con el objetivo de exponer un desarrollo menos defectuoso de las instituciones de inteligencia, propone una visión sistemática con cuatro factores fundamentales que dan nuevas explicaciones a la teoría del nuevo institucionalismo, que podrían ser de importancia para la creación y el buen funcionamiento de una agencia civil de inteligencia estratégica:

- Entorno de Grupos de Interés (GDI): de ser fuerte el entorno, favorecería el interés de estos en el diseño y la evolución de la agencia e influirían en el Congreso para conocer los resultados de las políticas y operaciones de la inteligencia.
- Tipo de trabajo: es característico que muchas de las tareas de la agencia son secretas, lo que le otorga una amplia ventaja para contribuir a la toma de decisiones y acciones de política exterior.
- Asuntos exteriores: son dominio del poder Ejecutivo. El presidente desempeña un importante papel en el diseño, desarrollo y control de la agencia.
- Interconexión burocrática: en asuntos relacionados con la seguridad nacional, las agencias no deben operar aisladamente. El valor del trabajo de una agencia, dependerá al menos en parte, del trabajo de otra agencia.

A lo largo de esta parte del artículo se abordará la atención a estos factores que posibilitarían el diseño y la evolución de un servicio de inteligencia civil gubernamental, con un vínculo de influencia en asuntos ligados con las relaciones internacionales y la política exterior. A partir de lo anterior de lo que a continuación se exponga es una síntesis adaptativa del amplio esfuerzo investigativo de Zegart (1999).

### 1. El entorno de los GDI (sociedad civil)

En Colombia se percibe el alejamiento de la inteligencia civil respecto de los GDI. No obstante, gracias al surgimiento en la arena internacional de la sociedad civil y los temas emergentes de la IE asociados con las nuevas amenazas que trascienden el ámbito armado, actualmente figuran en la arena pública algunas voces interesadas en evaluar y responsabilizar a los organismos de inteligencia de su accionar público. En la práctica, los GDI persiguen que los que ejercen el control político atiendan sus opiniones sobre los asuntos relacionados con la conducción de las agencias de inteligencia nacional. Sin embargo, se observa en estos el poco conocimiento relacionado con el diseño y la evolución de la inteligencia civil, para contribuir con su discusión en los centros

de debate público, como en el juicio acompañado de la declaración del exsenador Juan Francisco Lozano previo al debate de control político en la Comisión Segunda del Senado:

Soy sincero: hasta el momento no veo un liderazgo que pueda garantizar la coherencia del trabajo y la transparencia que requieren los procesos de seguridad del Estado. Hay que decir, también, que es muy poco lo que se ha reportado públicamente sobre la Dirección Nacional de Inteligencia desde su creación. (Orozco, 2013)

### Ilustración del factor GDI: panorama doméstico

Es una realidad que en la última década los GDI han revelado información sobre las actuaciones de la inteligencia civil estratégica que ha convulsionado a la opinión pública nacional y los escasos actores de la sociedad civil interesados en los temas de la inteligencia nacional que influyen en la formación de opinión pública. Entre estos se destacan los centros de pensamiento: Fundación Seguridad y Democracia, Fundación Ideas Para la Paz, Fundación Razón Pública, Instituto de Ciencia Política y las publicaciones periodísticas de la revista *Semana* y los diarios capitalinos *El Tiempo* y *El Espectador*.

Sin embargo, lo anterior lleva a advertir que en Colombia no existe un cuerpo élite de investigación de tiempo completo que atienda el tema de la IE ni se conocen consideraciones formales del gobierno y la cooperación internacional orientadas a institucionalizar y fomentar con exclusividad el desarrollo investigativo de este asunto. Tampoco se manifiesta la presión pública que busque desclasificar información con el fin de obtener un insumo de inteligencia disponible para su análisis abierto. Lo que se plantea a continuación está fundamentado en una muestra de las publicaciones y acciones de cuatro grupos: la Fundación Seguridad y Democracia y más adelante del Instituto de Ciencia Política, la Fundación Ideas para la Paz y la Fundación Razón Pública.

Por encima de cualquier aspecto coyuntural, merece una consideración especial la contribución de la Fundación Seguridad y Democracia (Villamizar, 2004). Esta investigación desmitifica y hace evidente la casi total desvinculación de la inteligencia colombiana con la toma de decisiones estratégicas de Estado. Hay que añadir que las acciones dirigidas por este GDI condujeron a “propuestas concretas sobre reformas a la Inteligencia, algunas de las cuales quedaron consignadas en la Ley de inteligencia que impulsó el senador Juan Manuel Galán en el Congreso” (León, 2010).

En ese mismo derrotero se identifican las personas más representativas de las fundaciones Ideas para la Paz con María Victoria Llorente y Sergio Jaramillo –catalogado el mejor pensador estratégico del país (“El Wikileaks”, 2012)–, y Razón Pública con los aportes de Armando Borrero Mancilla, exasesor en asuntos de seguridad y defensa nacional.

Al anterior esfuerzo se agrega una mínima participación de miembros en retiro de las Fuerzas Militares tales como el B.G. Jairo Delgado Mora, analista del Instituto de Ciencia Política (OPEAL) y el recién fallecido Gral. Manuel José Bonett. Ambos intervinieron en una “mesa de expertos” y elaboraron algunos documentos relacionados con la reforma y/o creación de una nueva agencia civil y la aplicación de una naciente Ley de inteligencia (ver Tabla 1).

A pesar de la lucha por una sostenibilidad financiera, la escasa influencia para acceder a una información de restringida obtención y el no reconocimiento de los GDI como interlocutores con el gobierno colombiano, no debe desestimarse la tarea de este reducido número de GDI en el examen y el tratamiento en temas de alta sensibilidad pública. En este sentido el senador Juan Manuel Galán subraya:

La ciudadanía ve aún más limitada su participación en la formulación de la política exterior. Ante las preguntas: ¿qué personas, entidades públicas o privadas participaron en la formulación de los objetivos de la política exterior? ¿se emplearon mecanismos de participación ciudadana?, ¿cuáles fueron, cuándo y quiénes participaron?, la Cancillería no indicó ni qué personas ni si hubo mecanismos de participación ciudadana, de lo que se colige que consistente con la visión estatista mencionada anteriormente, no se reconoce en las organizaciones civiles un actor relevante para estos temas. (Galán, 2007, p. 168)

De este modo, las limitaciones explican las débiles condiciones del entorno en que gravitan los GDI, lo que dificulta una abierta interlocución para determinar en qué términos se ha delegado la creación y la modernización de la inteligencia civil. Su continua observación no debe ser solo estimulada por los prolongados escándalos surgidos por su accionar pasado (Gil, 2010), estos asuntos exigen a futuro una reflexión pública crítica acompañada de la comunidad académica colombiana y de voces intelectuales independientes (Reed-Hurtado y Soto, 2011).

Consistente con lo anterior y a pesar de su urgente necesidad, en el mundo educativo predomina un tímido impulso al desarrollo de una cultura nacional de IE de Estado, orientada a la formación y la produc-

**Tabla 1. Aportes de GDI**

	<b>Fundación Seguridad y Democracia</b>	<b>Fundación Ideas para la Paz</b>	<b>Fundación Razón Pública</b>	<b>Instituto de Ciencia Política (OPEAL)</b>
<b>Apoyo financiero del grupo</b>	Internacional (Plan Colombia) Venta de productos y servicios ofrecidos.	Aportes anuales de empresas colombianas y extranjeras. Donaciones de gobiernos extranjeros, agencias de cooperación internacional y de instituciones filantrópicas.	Fundación Instituto para Sociedades Abiertas.	Socios: más de 150 empresas y personas naturales. Institucional: Center for International Private Enterprise, Comunidad de Madrid, Fundación Konrad Adenauer, USAID.
<b>Productos y servicios ofrecidos</b>	Boletines, Conferencias y eventos, asesorías y consultorías en Seguridad y Análisis de Riesgo. Ensayos sobre Seguridad y Defensa Nacional.	Cuadernos de conflicto, working papers, informes, libros, <i>policy brief</i> , boletines, estudios internacionales de Seguridad y Defensa.	Ánalisis, boletines, video-columnas.	Revista Perspectiva, observatorio legislativo, eventos y conferencias.
<b>Objetivo</b>	Enriquecer y hacer más eficaces las políticas públicas de seguridad y profundizar la democracia en el marco del Estado de Derecho.	Generar conocimiento e iniciativas que contribuyan a la superación del conflicto armado en Colombia y a la construcción de una paz sostenible.	Ayudar a que los mejores analistas y las comunidades académicas tengan más incidencia sobre la opinión de quienes influyen decisivamente sobre la toma de decisiones públicas en Colombia.	Formar un nuevo pensamiento político nacional favorable al modelo neoliberal.
<b>Atención al exterior</b>	Atención a la seguridad regional e internacional.	Boletines de prensa y estudios de seguridad y defensa internacional.	Construcción de una visión más balanceada y profunda de los procesos internacionales de más afectación.	Observaciones de política y relaciones internacionales.
<b>Relación con gobierno</b>	No independiente	Independiente	Independiente	Independiente
<b>Resultados</b>	Ofreció propuestas para la reforma a la inteligencia, algunas consignadas en la Ley de inteligencia.	Aportes en la redacción de la Ley de inteligencia y la creación de una nueva agencia de inteligencia civil.		Ha logrado mediar decisivamente en las nuevas orientaciones y medidas tomadas por diversas instancias de poder público.
<b>Miembros aportantes al tema de inteligencia</b>	Alfredo Rangel (director 2004-2006), fundador, actual Consejero en Seguridad Ciudadana.	Sergio Jaramillo (director 2004-2006), actual Consejero en Seguridad Nacional. Romano D. Ortiz. Nicolás Urrutia.	Armando Botero Mansilla (exasesor DAS).	BG.(t) Jairo Delgado Mora.
<i>Nota. Elaboración propia.</i>				

ción de expertos en inteligencia para la seguridad del Estado. En el esquema de educación superior (universidades, escuelas de gobierno y de administración pública) no se ha prestado la debida importancia a la conformación de un programa de estudio en política pública y a la relación que este guarde con la IE (Cuervo, 2009).

En tal escenario en años recientes y al interior de las Fuerzas Militares, la Escuela de Inteligencia y Contrainteligencia Charly Solano (ESICI) ofrece la maestría en Inteligencia Estratégica para tratar de dar respuesta a las exigencias relacionadas con la seguridad del Estado en los ámbitos político, social, económico y medioambiente. Por su parte, la iniciativa civil se concentró en un convenio temporal entre el Politécnico Gran Colombiano y la Universidad de Valencia (España) con la maestría internacional en Análisis de Inteligencia a partir de: estratégica económica, empresarial y competitiva para la formación de profesionales de inteligencia a nivel público y privado (“Politécnico Gran Colombiano lanza dos maestrías internacionales”, 2011).

De cualquier manera es necesario manifestar que unido al tardío interés de las élites políticas tradicionales en estos asuntos, se supondría conveniente que el rol de los académicos e intelectuales fuera más activo al compartir su conocimiento y experiencia. No obstante, otro obstáculo emerge a la palestra pública con la advertencia de la académica Marcela Prieto, directora del Instituto de Ciencia Política, quien afirma que el rol de los intelectuales, “Es importantísimo porque estamos en peligro de vivir un momento de apatía por parte de la sociedad civil, de la academia e incluso de los propios gobernantes y eso es un cáncer. Es fundamental que la intelectualidad resurja” (“Los intelectuales en Colombia”, 2012).

Hay que tener presente cómo “los gobiernos de turno siempre han mirado con sospecha el espacio universitario y han tratado de mantenerlo bajo control” (Alzate, 2007, p. 178). En el mismo sentido no se exime la ausencia de confianza de los organismos de inteligencia hacia el mundo académico, limitación que dilataría en el tiempo la incursión de los mejores intelectuales del país para dedicarlos al trabajo de IE. Un aspecto clave para reducir esa suspicacia y temor está en confrontar el pasado sucio de la inteligencia con un programa que alivie ese lastre del miedo, dirigido a una nueva generación emergente de académicos e investigadores críticos.

Entra en consideración, por otra parte que, para la construcción de un mayor espacio de la sociedad civil como parte del juego político, habrá que superar la creencia de que los intervenientes en estos temas perte-

necen a un círculo exclusivo y fortalecer el recurso político del cabildeo e influencia de los GDI en la formulación de una política y seguridad exterior. No está por demás reconocer que una creciente influencia de estos actores no debe conducir al conflicto frente a la facultad legal en las líneas de acción de las autoridades políticas competentes, ya que a pesar de que los dos tengan visiones y responsabilidades diferentes, es ideal que formen acuerdos para llegar a un objetivo común.

## 2. El tipo de trabajo de la IE

Como nunca antes, la protección de la seguridad del Estado exige que la información útil de alta política, alusiva a las intenciones y las operaciones de espionaje de gobiernos que promueven los objetivos de su política exterior debe ser mantenida en secreto. Aquí se conoce una razón por la cual parte de la política trazada, para conocer el diseño y la evolución de la actividad operativa de las agencias de inteligencia nacional, privilegian el secreto y procuran mantenerse por fuera del ojo avizor de la opinión pública y los adversarios extranjeros. El manejo del secreto, que tiene importantes consecuencias para la conducción de la política exterior, es uno de los factores que despierta interés en el campo de la seguridad exterior.

Habría que señalar que el secreto otorga al jefe del Ejecutivo –y su agencia de inteligencia– un amplio margen para tomar decisiones y llevar a cabo las acciones operativas en apoyo a la política exterior, aún sin el consentimiento del Congreso. Así las cosas, la prerrogativa legal de seguridad nacional constituye un argumento frecuente para impedir el acceso a la información ligada con los planes y las actividades operativas de los organismos de inteligencia.

### Ilustración del factor: trabajo de inteligencia en Centroamérica y el Caribe ¿un frente de vigilancia secreta para la IE?

Es conocido que Colombia ha centrado su atención desde hace años en obtener una mayor proyección en la seguridad, la conquista de mercados y una presencia territorial en Centroamérica y el Caribe.

Esa línea que trazó el país se resume en tres ejes: la asesoría en la implementación de los modelos colombianos de la Policía y de las Fuerzas Militares y ventas del sector Defensa; la cooperación en seguridad para que más empresas nacionales inviertan en la región; y el respaldo a la decisión del Gobierno respecto a la disputa marítima con Nicaragua. (Mercado, 2013)

Corresponde entonces preguntar si en ese derrotero trazado por el país y orientado a exportar el “saber cómo” y la experiencia en seguridad, el estímulo a iniciativas de emprendimiento comercial privado y la defensa del territorio en una región (quizás no exenta de competidores económicos y adversarios políticos), tengan una dimensión de seguridad nacional que justifique la presencia de personal operativo y analistas de inteligencia de Estado.

Bajo la idea de que las actividades de reputados economistas y analistas de seguridad e inteligencia son a veces conocidas como de alta política, no está de más sugerir la tarea que cumpliría la inteligencia en la formulación de las políticas económica y exterior: la provisión de información obtenida secretamente sobre las realidades imperantes en los diferentes ámbitos de atención de la IE (económico, político, etc.) que puedan propiciar la toma de riesgos calculados en futuras inversiones de capital colombiano en esa región.

Acá debería considerarse un cambio en la filosofía operacional del Consejo Nacional de Política Económica y Social (COMPES) y la inteligencia civil estratégica, al ampliar el alcance y los vínculos profesionales de estos dos organismos con el fin de proveer al máximo decisor político de serias evaluaciones en política económica. Así como productos de inteligencia de corto y largo plazo relacionados con la anticipación de actividades financieras ilícitas, la presencia de corrupción, retaliaciones comerciales y otras políticas que afecten los intereses de seguridad colombianos en los países de Centroamérica.

En ese mismo orden de ideas una aplicación práctica de las capacidades ideales de la agencia civil en materia de Inteligencia Económica Gubernamental es generar información de libre acceso público. Así, un ejemplo real de este propósito se ofrece al parafrasear la declaración de Leon Panetta, exdirector de la Agencia Central de Inteligencia (CIA, por sus siglas en inglés), quien abiertamente manifestó que la agencia debe saber cómo afecta la economía las políticas internacionales de China, Rusia y otros países. Asimismo, informó que la agencia ha emitido por primera vez y de manera diaria un Informe de Inteligencia Económica. El documento aborda asuntos económicos y políticos en el extranjero para informar al gobierno de Barack Obama (“Amenaza inestabilidad”, 2009).

### 3. Asuntos externos: dominio del Ejecutivo

Es el presidente de la República como jefe de Estado, jefe de gobierno y suprema autoridad administrativa quien tiene la atribución constitutiva

cional y legal para modificar la estructura de los organismos administrativos nacionales (Const., 1991, art. 189; Ley 1444, 2011, art. 18) y señalar sus funciones (Const., 1991, art. 211); entre estos, la DNI, que vela por la seguridad nacional gracias al desarrollo de actividades de IE y de contrainteligencia (Decreto 4179, 2011, art. 6).

A menos que se indique otra cosa, la cabeza del Estado y gobierno en Colombia suele concentrar y depender de una red muy cercana de colaboradores de alto nivel de dirección para orientar la política exterior (asesores de alta política, diplomáticos y altos mandos militares). Es aquí donde radica la razón por la que la alta dirección del Estado ha jugado un papel importante en el destino y la creación de la inteligencia civil. Frente a los constantes debates por parte del Congreso y la opinión pública, la propuesta del exministro de defensa Juan Manuel Santos refrenda lo anterior cuando dice:

El DAS es un enfermo en estado terminal. Démole cristiana sepultura y creemos una entidad nueva. [Ya como presidente afirma] hoy cumple 58 años de nacido el DAS. Y a los 58 años, vamos a liquidarlo. Acabo de firmar el decreto. (“De las ‘chuzadas’”, 2011)

Su decisión muestra que estuvo empoderado como uno de los principales actores en sopesar alternativas y consolidar su objetivo (lo que tuvo en mente durante años). El exministro tomó la excepcional decisión de liquidar un organismo que con su accionar había excedido el marco constitucional.

En conjunto, se dieron las disposiciones para que fuera la dirección presidencial la que liderara y cumpliera un papel importante para establecer el diseño inicial y la evolución de la DNI, como lo hace normalmente con los demás Departamentos Administrativos orientados a formular políticas públicas internas (“De las ‘chuzadas’”, 2011). Todo esto sugiere que el presidente es el actor principal en la iniciativa de tomar decisiones para dar origen y forma a la agencia de inteligencia civil, en un ambiente cerrado y con escasa participación del Cuerpo Colegiado, que lida con 268 miembros de diversas regiones del país y con diversos juicios decisionales.

Cabe descubrir si en la alta dirección del Estado colombiano existen las condiciones e incentivos para analizar las características básicas del diseño de la DNI, y las acciones correctivas para el continuo desarrollo de la agencia. Esto debido a que las entidades gubernamentales son rígidas y, una vez que nacen, a menudo no son propensas al cambio y

la innovación (Zegart, 1999). Se hace necesario enfatizar que una transformación radical en el diseño fundacional de la DNI probará qué tan acertadas han sido las capacidades organizativas y administrativas del Ejecutivo, en respuesta a los desafíos generados por un mundo complejo que exige verdaderos y sustanciales avances.

### Ilustración del factor: influencia del poder Ejecutivo en la inteligencia

Al escribir este artículo años después de la creación de la Ley de inteligencia y del nacimiento de la DNI, se ha conocido que:

[A] comienzos del gobierno, [el alto comisionado de Paz] Jaramillo le dio una impronta de liderazgo a la modernización de los servicios de inteligencia. Cuando asumió la responsabilidad de la negociación, el proceso quedó huérfano y sus funciones fueron enterradas en la Alta Consejería [Presidencial] para la Seguridad y la Convivencia. (Gil, 2014)

Corresponde entonces preguntarse si la Presidencia de la República está dando prioridad a la consolidación de la paz con las guerrillas y prolongado en el tiempo cualquier intento de reforma a la inteligencia; o si, por otra parte, no dispone de experimentados profesionales de coordinación y de capacidad organizativa como apoyo al proceso continuo de modernización del servicio de inteligencia civil que tanto urge.

A partir de lo señalado, se aprecia que en el contexto colombiano el discurso desde el Ejecutivo no ha posicionado en el centro de la atención pública las condiciones en las que se gestó la inteligencia civil. Esto quizás se debe a que la DNI no ha estado libre de sospechas alimentadas por los hechos de ilegalidad del extinto DAS y los cuestionamientos a sus miembros. Dicha situación ha eclipsado el debate público relacionado con los planes de diseño de la singular función del servicio de inteligencia civil del Estado (“Oficial de la Policía”, 2013).

Contribuyendo a enrarecer aún más el panorama es válido aseverar que el Parlamento desempeña un papel relativamente pasivo frente a las decisiones del Ejecutivo. El senador Juan Manuel Galán sostiene que:

[...] el Gobierno reconoce como actor principal y casi único para el diseño de la política exterior a las entidades de la rama ejecutiva, la participación del Congreso es, según lo que hemos visto, marginal en su formulación [En contraste] el Congreso ha podido tener un rol más activo a través del control político ejercido por las comisiones 2<sup>a</sup> del Senado y la Cámara de Representantes. (Galán, 2007, p. 170)

De lo anterior, crece la expectativa de si a futuro este Cuerpo Colegiado podrá ejercer un papel más activo, que profundice su interés en los temas de la inteligencia. De todas formas, lo que interesa destacar es que el Congreso hace el control político para mantener el balance entre las distintas ramas del poder público, al vigilar a aquellos responsables políticos que se apoyen para la toma de decisiones en el producto informativo, generado por la agencia de inteligencia y en el manejo de sus gastos reservados (Ley, 1621, 2013, art. 20).

En este sentido, se debe tener en cuenta una mayor atención a la inteligencia civil del Estado por parte de la vida nacional y comenzar a pensar en posibles cursos de acción política para que la tarea parlamentaria se ejerza de la mejor manera en el futuro. A la hora de abordar este escenario resulta imperativo profesionalizar la participación de los legisladores para modificar la actitud y el papel de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contra Inteligencia, ya que el bajo nivel de conocimiento de esta función y un interés político partidista dificulta un constante y eficaz ejercicio del control político y de la fiscalización a las acciones de los directivos, el manejo presupuestal y los resultados de la inteligencia civil: "En todos los países occidentales existen comisiones específicas en sus parlamentos para controlar las actividades de los servicios de inteligencia. Un control alejado de la realidad, pero control al fin y al cabo" (Rueda, 2005, p. 21).

Con todo, se intuye que el conocimiento y las decisiones del poder Ejecutivo relacionadas con el diseño y la evolución de la DNI son tomadas en ambientes cerrados y con poca participación de los públicos informados y del poder Legislativo. Esto es comprensible debido a que en asuntos de política exterior, un servicio de inteligencia debe lidiar constantemente con la posibilidad de que agencias rivales se interesen especialmente por el diseño y funcionamiento de la inteligencia operativa para tomar ventaja en sus decisiones, por lo que el tema es considerado un asunto de seguridad de Estado, alejado de la sociedad civil.

Por otro lado, a pesar de la aparente apatía de los gobiernos hacia el entendimiento en el alcance de la inteligencia externa, considérese el riesgo asociado a esta función burocrática, que a pesar de carecer de cualquier arquitectura racional, sigue manteniéndose en un círculo vicioso: "[P]or décadas se ha luchado en Colombia por contar con una burocracia eficiente y eficaz que nos acerque a la concepción de Max Weber del 'poder racional'" (De León, 2011, p. 147). He aquí en pocas palabras como:

Se puede afirmar que, en el país, ha habido intentos por introducir racionalidades modernizantes a la administración pública, pero también que las barreras han sido muy altas porque las lógicas imperantes han sido otras. Esto lo aclara Weber cuando señala que en el Estado moderno, el verdadero dominio, no consiste ni en los discursos parlamentarios ni en las proclamas de monarcas sino en el manejo diario de la administración. (Henao, 1999, p. 28)

Bien pareciera por todo lo anterior que el panorama es oscuro. Aunque los resultados preliminares de la investigación de Iván Hernández y Marco Dueñas posibilitan un cambio (en la administración pública y su agenda para el 2010 -¿o tal vez 2014?-) que comenzó hace años y que no está exclusivamente asociado a la política, dichos resultados plantean una renovación gradual durante los últimos años, asociado a una mayor profesionalización y tecnificación de los funcionarios públicos, al menos a nivel de la administración pública central (Hernández, 2006).

De cualquier modo, así como se ha modernizado el Departamento Administrativo de la Presidencia de la República, queda la inquietud de si el ritmo e intensidad modernizante de los ministerios de Defensa, de Relaciones Exteriores y especialmente de la DNI se han consolidado.

#### 4. Interconexión burocrática entre agencias de inteligencia

A raíz de la naturaleza militarizada de la inteligencia colombiana en priorizar resultados tácticos; en el pasado reciente, la interconexión entre la inteligencia militar y la civil, condujo a que el valor del trabajo de la primera parcialmente se fundamentara en la demanda de información de la agencia civil, para que atendiera sus prioritarias necesidades de información del ámbito armado para el alto gobierno (Ruiz, 2012).

Fue notorio en la administración Uribe los nombramientos de miembros activos y retirados de las Fuerzas Militares y de civiles del Ministerio de la Defensa, que desde esa posición de control manejaron ciertos recursos esenciales de la inteligencia civil para el logro de sus éxitos operacionales y cambios en los niveles de dirección del DAS. Esta situación, en la que el poder de un organismo ministerial tuvo la facultad de influir en el desempeño de una inteligencia civil de dudosa reputación, generó la impresión de que pertenecía a una rama no incorporada del Ministerio de la Defensa (“El DAS y los paras”, 2006).

Para ejercer una labor eficaz, los organismos de inteligencia no pueden ni deben operar aisladamente. Por ello esta conexión obliga a que las

agencias interactúen de manera unida, especializada y complementaria superando los celos institucionales, la desconfianza y las inevitables rivalidades burocráticas, aunque también deban lidiar con la posibilidad de que sus homólogos puedan estar trabajando en su contra. Sin este logro:

[N]o existe una verdadera comunidad de inteligencia, entendida esta como un sistema integral de acopio, procesamiento y diseminación de información estratégica orientada hacia la toma de decisiones y la formulación de políticas públicas en lo referente a la seguridad y la defensa nacional. (Villamizar, 2004, p. 75)

Corresponde pues al sistema de inteligencia comprometerse con un cambio en el *statu quo* (valores aceptados popularmente, códigos de conducta tradicionales y convencionalismos producto de las relaciones culturales en el medio específico de la inteligencia) y su transformación, que –de acuerdo con la opinión de un reducido círculo internacional de estudiosos– acontecería si se identifica a los integrantes –introducidos dentro del aparato y conocedores de este– que ven que sus intereses se perjudiquen con la reforma a la agencia estatal, por lo que tratarán de resistir e incidir negativamente en el cumplimiento de los derroteros de una renovada y honesta actuación organizacional. Esta acción de resistencia hace que las inclinaciones de la burocracia figuren como el principal actor en la estructura y orientación de una agencia de inteligencia, así, deberá justificar cuál es el interés que la motiva para evitar egoístas objetivos en mente que la alejen del bien común (Neira, 1986).

### **Ilustración del factor: acciones diplomáticas asociadas a la función de inteligencia en un escenario de postconflicto armado**

Este punto se inicia manifestando que en un mundo de naciones en competencia, es valioso identificar los organismos del Estado que estén conectados a la gran estrategia y la diplomacia, y que pudieren trabajar coordinadamente con la comunidad de inteligencia. Este es el caso del Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), ideal para tener una visión regional más amplia sobre las amenazas y las oportunidades en el ámbito externo.

Ciertamente la opinión que prevalece sobre el MRE (como en cualquier otro país) no admite que ya cuenta o deba contar con miembros que cumplan funciones de espionaje u otras acciones operativas de inteligencia externa. De esta manera, el asunto que aquí se examina está

vinculado con la generación de informes de inteligencia, que durante la administración Uribe, como ya se comentó, tuvo un papel preponderante en la política exterior.

Para una mejor ilustración, valga reexaminar el incidente en el que se vio involucrado el exdiplomático Ernesto Yamhure, Primer Secretario de la Embajada de Colombia en Estocolmo, quien en julio de 2005 “fue descubierto tomando fotos de exiliados colombianos en Suecia” (Medina, 2011) durante la visita del Buque Escuela Gloria a la capital sueca. No sorprende el hecho de que, en este escenario de desconocimiento, la reacción a la observación directa y abierta del diplomático terminara en una fotografía tomada por el activista sueco Dick Emanuelsson, calificada como espionaje.

Bajo la perspectiva del anterior señalamiento debe recordarse que la inteligencia hace uso de varios métodos para reunir información: el espionaje y la toma de fotografías a personas, sitios y objetos cuyo acceso directo no sea posible, entre otros. Por lo tanto, todo parece indicar que el juicio del periodista Emanuelsson no se ajustó a la verdad, en razón de las facultades legales que le asisten al mundo diplomático en ejercer esta clase de función (OEA, 1961).

A esto se suma que la información abierta y adquirida por diplomáticos centra su atención en fuentes de disponibilidad pública como documentos y noticias extranjeras, la socialización con las autoridades y las misiones diplomáticas, las observaciones directas de los acontecimientos y el envío a Bogotá de informes provistos de ideas e información no disponibles en los medios del país al cual estén destinados.

No obstante, a la luz de todo lo expuesto, el anterior episodio muestra que no hay claridad en las funciones de algunos “diplomáticos hechos a la carrera”, que por motivaciones políticas o personales, optan con sus acciones públicas por fomentar la polémica para llamar la atención y forjarse una nueva identidad diferenciada del diplomático convencional.

Debe considerarse que, en un mundo al estilo weberiano, sería ideal que el MRE adelantara una acción vinculante con la inteligencia civil para fortalecer una política estratégica en el exterior, no posicionando a miembros de la inteligencia en el servicio exterior, sino más bien articulando un cuerpo diplomático con acceso en las altas esferas del poder e influencia gubernamental de los países anfitriones, con el apoyo de unos analistas de inteligencia idóneos en la elaboración de informes relacionados con la situación interna de los países receptores.

Una perspectiva ideal y ejemplar para considerar en Colombia la ofrece Maldonado (2014), quien realizó un estudio sobre el origen, la evolución y los rasgos característicos del prestigioso Bureau of Intelligence and Research (INR, por sus siglas en inglés). Esta agencia de inteligencia del Departamento de Estado de los Estados Unidos se caracteriza por métodos de trabajo *sui generis* alejados del “espionaje”; la valoración de la experiencia y la destreza de sus analistas por sobre las operaciones; y el manejo de fuentes diversas y de calidad como el cuerpo diplomático, las redes de colaboradores, los académicos, la propia comunidad de inteligencia y la atención centrada en la inteligencia humana, no solo como fuente de información sino por la capacidad analítica de iluminar la toma de decisiones y en predecir futuros desarrollos.

Hay que consignar que la comunidad de inteligencia colombiana deberá avanzar hacia la conformación de un selecto equipo asociado y colaborador (*partnership*),<sup>2</sup> con una amplia distribución de roles y responsabilidades de académicos prominentes, líderes del aparato económico con intereses en el exterior y diplomáticos y agregados militares y de policía en retiro, que demuestren cabal comprensión del proceso de la inteligencia y la formulación de la política pública. Para este propósito, el punto de partida tendría que ser el reconocimiento por parte del alto gobierno de las potenciales necesidades de inteligencia en tiempo de paz, generada por la complejidad en el manejo de estos temas.

### **Implicaciones en los factores para el desarrollo de una agencia de inteligencia civil independiente**

Como se infiere en los hallazgos precedentes, el desconocimiento en los GDI del diseño, la creación y la evolución de la nueva agencia de inteligencia civil, además de la débil sostenibilidad financiera, les impide atender su fin perseguido: contribuir al debate en los centros de poder y movilizarse colectivamente para expresar sus intereses e inquietudes políticas en materia de inteligencia. Esa debilidad tiene como consecuencia que no emerjan aquellos “intelectuales de la seguridad nacio-

---

2 En vista de que el Estado colombiano no cuenta con los suficientes recursos humanos especializados, resulta pertinente un debate para pensar en la asociación y colaboración de una amplia gama de profesionales calificados.

nal”<sup>3</sup> con formación y vocación, dispuestos a invertir tiempo y capital político en la atención a estos temas, y que, de surgir alguno, rara vez optará por atraer el interés de la opinión pública.

A partir de lo anterior, algunas alternativas para desarrollar los GDI estarán sujetas no solo al esfuerzo privado, sino también al fortalecimiento en el estudio y el análisis de la IE, con la llegada al país de reconocidos centros de estudio e investigación en la materia y la necesidad de una mayor evolución de la legislación. Esto favorecerá el surgimiento y el reconocimiento de determinadas actuaciones de los GDI, como elemento promotor de una cultura nacional de inteligencia que incluya a los actores relevantes de la sociedad civil con postura informada, interesada y crítica.

Como es fácil de observar, muchas de las actividades de la inteligencia son conducidas en secreto. Desde negociaciones comerciales hasta conversaciones para la compra de armamento, el trabajo interno y las políticas de la inteligencia son normalmente mantenidas fuera del ojo público. Pero ya que Colombia ha comenzado formalmente a extender su influencia en la región de Centroamérica, el país se ve en la obligación de reforzar la inteligencia civil estratégica mediante la redefinición de sus esfuerzos operativos,<sup>4</sup> para defender los intereses económicos, militares y ambientales de la nación en el exterior. En el diseño de su política, los gobiernos deben tomar en cuenta las acciones y probables reacciones de los otros gobiernos, además de intentar influir en ellas. Aquí las operaciones de inteligencia podrían constituirse en una herramienta llamada a acompañar las tareas de apoyo (Gilpin, 1990).

Donde hay luz también hay sombra. Otro punto no tan favorable se relaciona con el interés en comprender la dificultad que tiene el cuerpo legislativo en qué y cómo es el accionar secreto de la inteligencia, para limitar al Ejecutivo en su potencial uso indebido del servicio y frenar las iniciativas de control político excesivo por medio del cabildeo. Estas circunstancias hacen de la inteligencia poco atractiva a los ojos de los par-

---

3 Expresión adoptada de los congresistas estadounidenses con experiencia y fiel atención al tema de las agencias de inteligencia y la política exterior.

4 Acá vale la pena hablar de espionaje. Este se define como la acción clandestina mediante la cual los gestores de inteligencia tienen la capacidad de hacer uso de recursos y métodos para acceder a una variada información de carácter militar, político, económico, etc., de sus adversarios militares, contradictores políticos y competidores económicos.

lamentarios en incentivos electorales. Aparte de mantener secretos, no es útil para hacer alianzas y maximizar sus posibilidades de reelección, debido a que el manejo del secreto no les permite reclamar crédito por su trabajo parlamentario y es una responsabilidad mirada con cautela política (“Ley de inteligencia”, 2010).

En lo que atañe a la interconexión burocrática, Fernández (2005) menciona cómo la producción de IE resulta de sumar conocimiento obtenido por instituciones que desempeñan funciones que son complementarias pero diferentes. Hay que preguntarse entonces si los gobernantes comprenden el papel de la inteligencia en la elaboración de políticas públicas, especialmente de aquellas tocantes con la seguridad nacional y las relaciones internacionales. Fernández (2005) se refiere al objetivo de la actividad migratoria, para el caso actual, de la Unidad Administrativa Especial Migración Colombia (UAEMC),<sup>5</sup> primera línea de defensa y de seguridad civil: “el control migratorio tiene como principal objetivo apoyar las misiones de constrainteligencia del Estado y detectar intenciones terroristas, el perfil de quienes hacen este trabajo y la forma de hacerlo necesariamente son diferentes” (Fernández, 2005). Es por ello que:

La función de control migratorio va mucho más allá del registro al migrante en puertos terrestres y aéreos. Esta función además de ser una fuente rica en información para la decisión política en asuntos, económicos, sociales y migratorios; representa el recurso adecuado para luchar contra amenazas externas y trasnacionales que se integran al ámbito de la seguridad nacional. (DAS, 2010, p. 25)

En consecuencia, es relevante mencionar que hoy se debate que sea el Ministerio del Interior o un nuevo Ministerio de la Seguridad Pública el que asuma la función migratoria. Finalmente, un aporte sustantivo para el país sería la interconexión complementaria e independiente de la UAEMC con la inteligencia de Estado, como parte de una política defensiva/protectora. Esto viene de la mano de la vigilancia y el control

---

5 Órgano con autonomía financiera y administrativa, diseñado para cumplir funciones administrativas ligadas a la ejecución de programas del Ministerio de Relaciones Exteriores. No tiene atribuciones de policía judicial, aunque cuenta con facultades de primer intervintente y el acceso a bases de datos del movimiento migratorio, de interpol y de antecedentes judiciales. La Policía Nacional de Colombia hará la respectiva judicialización, previos trámites de la unidad administrativa.

migratorio acompañado del análisis serio y riguroso a las actividades de adversarios externos, dichas tareas generan el mejor conocimiento integrado a disposición de las autoridades requirentes y representan un insumo más en el momento de elaborar una estrategia o un cambio de rumbo en la política exterior.

Examinadas las posibles implicaciones de los factores en Colombia, que podrían reorientar la función de una agencia de inteligencia civil, a continuación se prestará atención a la sociedad civil y su influencia en el desarrollo de una inteligencia civil independiente.

### **Proceso de asociación, una visión estratégica para el desarrollo de una agencia de inteligencia civil independiente**

En un mundo donde la cantidad de información en bruto riñe con la débil capacidad para su análisis, potenciar las redes de participación y colaboración entre los servidores públicos y la sociedad civil, en apoyo a la IE y la política exterior, ampliaría la oportunidad de anticipar las prioridades y las alternativas de los adversarios políticos, y aminorar el retraso competitivo en estos campos. Es por ello que contar con un cuerpo consultivo independiente, constituido por líderes políticos, empresariales e intelectuales es necesario para hacer frente a los acontecimientos, tendencias y desafíos de la IE debe existir un consenso amplio sobre los intereses y el proyecto nacional enmarcado en una política (Ospina, 2010, p. 12).

Hoy está por confirmarse el interés del presidente Juan Manuel Santos en consolidar uno de sus puntos centrales de la política exterior, cuando en la campaña electoral indicó que: La participación de actores no estatales es fundamental en una democracia. Estos son actores que aportan como entes consultores y como críticos constructivos en varios procesos, quienes aportan una visión que enriquece el proceso de formulación de políticas. Esta participación en Colombia ha sido mínima, y para avanzar hacia la prosperidad democrática resulta necesario y fundamental invitar a los diferentes sectores, tanto académicos como empresariales a participar en la formulación de la política exterior. (“Candidato”, 2010)

Una de las razones con las cuales se hace evidente el propósito anterior parte con el rol que cumplió el actual ministro de defensa Luis Carlos Villegas como embajador en los EE.UU. y como presidente de la

Asociación Nacional de Industriales (ANDI), un gremio que ha sido determinante en el acompañamiento a los gobiernos de turno en cuanto a sus políticas económicas (“Luis Carlos Villegas”, 2013). De acuerdo con Santos, el diplomático fue la persona indicada para direccionar y llevar a cabo las estrategias para atraer la inversión de empresas norteamericanas en Colombia (Lasso, 2013). Esto prueba la capacidad del diplomático para comunicar y asesorar de manera directa al jefe de Estado sobre los riesgos y oportunidades económicas y comerciales de alcance estratégico, atendiendo al fin perseguido de esa unión entre el Ejecutivo y el exdirigente de uno de los GDI<sup>6</sup> más poderosos e influyentes del país.

En contraste y como fruto de lo anteriormente expuesto, la acumulación de competencias para asumir una “visión estratégica” en los militares y civiles resulta convirtiéndose en una debilidad pues:

[...] desde tiempo atrás los militares colombianos han intentado influenciar las decisiones del alto gobierno con apreciaciones estratégicas sobre seguridad y soberanía. Para ello, cada año han expedido la Apreciación Político Estratégica Nacional (APEN) que es un trabajo conjunto concebido entre los coroneles del Ejército y la Fuerza Aérea y los capitanes de la Armada llamados a ascender a generales y almirantes. El documento es escrito junto con un grupo de civiles que adelantan el curso integral de defensa nacional (Cidenal) en la Escuela Superior de Guerra. Estos civiles ejercen cargos de responsabilidad e influencia en las ramas del poder público y en el sector privado [...] Durante años, los militares creyeron erróneamente que el alto gobierno atendía las recomendaciones allí expresadas. (Ruiz, 2012, p. 104)

Aquí vale la pena hacer un paréntesis sobre una abierta colaboración que cumpliría la sociedad civil en temas estratégicos, esto podría verse obstaculizado en razón a la desconfianza que despierta hablar sobre los temas de la inteligencia y la política exterior, ejercicio que evoca en los ciudadanos actos asociados con el espionaje y la revelación de secretos.

En ese sentido y a pesar de la ausencia de un estudio sobre el tema en Colombia, se intuye que en la jerarquía de intereses de las altas esferas de la política y la seguridad debe existir una transformación en la percepción de la IE, en la medida que surja un sustantivo trabajo de sen-

---

6 Entiéndase por GDI u Organizaciones de la Sociedad Civil, a las personas agrupadas organizadamente y con el interés común en orientar con su pensamiento a la opinión pública y a la élite colombiana.

sibilización y formación. Esto es especialmente así porque la baja priorización de la conciencia estratégica se refleja en el enfoque táctico de sus servicios de inteligencia y en su cuerpo diplomático (Porch, 2007, pp. 442-443, traducción propia). A esta labor estaría también llamada la sociedad civil junto a académicos y docentes investigadores que tengan la capacidad y la voluntad de participar en el proceso.

Es conveniente, entonces, considerar el involucramiento de los GDI, los militares, los civiles generadores del APEN y el Consejo de Seguridad Nacional. La asociación de todos estos actores, debe contemplar en esencia el pensamiento de Zegart (1999) para el desarrollo de una entidad de inteligencia civil con una visión estratégica.

En el tema es crucial identificar algunos interrogantes dirigidos a la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Constrainteligencia, que estimulen la profundización de un conocimiento en los asuntos de inteligencia, y que propongan una acción administrativa alejada del simple trámite legislativo para que surjan respuestas en atención a cada uno de esos factores (ver Tabla 2).

**Tabla 2.** Cuestionamientos sobre la inteligencia civil

FACTORES	PREGUNTAS
<b>Sociedad Civil</b>	¿Existen las condiciones e incentivos para que el Estado colombiano promueva la participación de la sociedad civil en la atención al diseño, el funcionamiento y la evolución de la inteligencia civil? ¿La legislación colombiana favorece el surgimiento y el reconocimiento de determinadas actuaciones de la sociedad civil para promover una cultura nacional de inteligencia?
<b>Tipo de trabajo</b>	¿Ha llegado la hora de considerar el apoyo de la inteligencia civil estratégica, enfocada en la redefinición de sus esfuerzos operativos, para defender los intereses económicos, militares y ambientales de la nación en el exterior?
<b>Dominio Ejecutivo</b>	La Presidencia de la República, ¿dispone de experimentados profesionales, de coordinación y de capacidad organizativa profesional como apoyo a un proceso continuo de modernización de la inteligencia civil?
<b>Interconexión</b>	¿La inteligencia civil puede o no operar aisladamente de otros organismos de inteligencia?

*Nota.* Elaboración propia.

## Conclusiones

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones y para el caso colombiano, ¿qué resultados reveladores desde la óptica del nuevo institucionalismo pueden surgir como respuesta a la pregunta siguiente?, ¿qué

factores favorecen el diseño y la evolución de una inteligencia civil estratégica e independiente, particípate en la política exterior? A continuación, se esbozan dichas observaciones:

(A) Hay un alejamiento de la inteligencia civil respecto de los GDI. A pesar de esta circunstancia, existen algunas voces interesadas en evaluar y responsabilizar a los organismos de inteligencia en su accionar público. Sin embargo, es poco el conocimiento de los GDI sobre el diseño y la evolución de la inteligencia civil para ser discutido en los centros de debate público. Pese a lo anterior, la reacción de la opinión pública en su interés por evaluar las limitaciones de la inteligencia no se ha hecho esperar. Una investigación (Swenson y Venegas, 2016) ilustra cómo la atención persistente del periodismo investigativo a las agencias de seguridad nacional, parecería ir rumbo a un desarrollo incipiente de una cultura de inteligencia que ayude a mejorar el rol de la inteligencia civil.

(B) El tipo de trabajo de la inteligencia civil privilegia el secreto, pero la actividad operativa de inteligencia podría entenderse con ejemplos del extranjero y del mundo militar que identifiquen los requisitos para su diseño y evolución. Esta alternativa llevaría a superar el hecho de que la actividad de inteligencia civil siga fuera del ojo avizor de la opinión pública. Se puede aceptar, mientras tanto, que el diseño y el funcionamiento, no de la inteligencia civil, sino de la inteligencia operativa, es en sí mismo un asunto de seguridad nacional.

(C) Es el presidente de la República quien tiene la atribución constitucional y legal para modificar la estructura administrativa y dar origen al diseño inicial y la evolución de la inteligencia civil. Estas decisiones son tomadas en ambientes cerrados y, hasta la fecha, poseen poca participación de los públicos informados y el legislativo.

(D) La inteligencia civil tiene la oportunidad de comprender que el valor de su función dependerá, al menos en parte, del trabajo unido, especializado y complementario con otras agencias. El mensaje aquí estaría en compatibilizar el trabajo entre reputados economistas, personal operativo y analistas de inteligencia de Estado que justifiquen su presencia en Centroamérica, para allegar conocimiento útil a la alta política económica y exterior.

(E) Aunque se puede anticipar una respuesta negativa sobre el actual rol de los cuatro factores en la inteligencia civil, la mencionada existencia de colaboración entre agencias de inteligencia domésticas y extranjeras; la oportunidad de algunos miembros de inteligencia y del sector privado para ampliar sus horizontes en Centroamérica; la iniciativa de

la prensa independiente en atender las fallas de la inteligencia militar, policial y civil; tanto como la débil pero creciente voz en este momento de los GDI para movilizar a la opinión pública, ofrecen la perspectiva de que la inminente relación positiva de estas observaciones, en torno a cada uno de los cuatro factores planteados por Zegart (1999), sugieren la oportunidad de darle un cambio al rumbo de la inteligencia civil.

Con relación a la pregunta secundaria guiada por la óptica del nuevo institucionalismo: ¿hay limitaciones, superables vía una comprensión superior de la problemática de la inteligencia externa, para que en el postconflicto emerja una inteligencia civil crítica e independiente, diferente a un servicio con funcionarios sin visión y sin talento, partidarios a cada gobierno, el que les posibilita mantener sus posiciones y privilegios burocráticos? Las conclusiones de este ensayo sintetizan que:

(a) No está por demás señalar que, para evidenciar una evolución de la inteligencia civil, surjan oportunidades en el postconflicto para el público bien informado y funcionarios responsables de impartir las directrices y las acciones de administración pública en términos de los cuatro factores del nuevo institucionalismo aquí identificados. Con estas guías administrativas podrían generarse cambios sustanciales en la arraigada cultura clientelar de nombramientos con criterios políticos; en el dormido (o latente) impulso en la formación y profesionalización de los analistas; en consideraciones del gobierno y de la cooperación internacional; en favor de la investigación; y finalmente en la existencia de una población intelectual comprometida a tratar asuntos relacionados con el quehacer público de la IE.

(b) De existir las acciones administrativas promovidas por la comprensión del concepto del nuevo institucionalismo, estas limitaciones podrían ser superadas, como se ha expuesto en este trabajo y en las esperadas respuestas de la Comisión Legal de Seguimiento a las Actividades de Inteligencia y Contrainteligencia para mostrar un mayor conocimiento en los temas de inteligencia.



## Reconocimientos

Este artículo fue posible gracias a la paciente guía del Dr. Russell G. Swenson, exdirector de investigaciones aplicadas y profesor honorario de la Universidad Nacional de Inteligencia.



## Álvaro José Venegas González

Economista de la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad de La Salle. Ha sido colaborador de las publicaciones *Aquimindia* del extinto Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), *AAinteligencia* de Chile, *Nova et Vetera* de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), *National Intelligence University* y *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*.

## Referencias

- Alzate, J. (2007). *Colombia: crisis y esperanza*. Medellín: Todograficas.
- Amenaza inestabilidad a Latinoamérica: CIA. (2009, febrero). *El Universal*. Recuperado de <http://www.eluniversal.com.mx/internacional/60608.html>
- Candidato: ¿Cuál es la política exterior que necesita el Estado colombiano? (2010, mayo). *Semana*. Recuperado de <http://m.semana.com/politica/articulo/candidato-cual-politica-exterior-necesita-estado-colombiano/117093-3>
- Congreso de Colombia. (4 de mayo de 2011) Artículo 18. *Modificación extraordinaria de la Administración Pública y la Fiscalía General de la Nación*. [Ley 1444 de 2011]. DO: 48059.
- Congreso de Colombia. (17 de abril de 2013). Ley Estatutaria de Inteligencia. [Ley 1621 de 2013]. DO: 48764.
- Congreso de Colombia. (17 de abril de 2013) Artículo 20. *Ley Estatutaria de Inteligencia*. [Ley 1621 de 2013, art. 20]. DO: 48764.
- Congreso de Colombia. (2 de mayo de 2014). Decreto reglamentario de la Ley de Inteligencia 1621. [Decreto 857 de 2014]. DO: 48764
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 189. Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-1/articulo-189>
- Constitución política de Colombia [Const.] (1991) Artículo 211. Recuperado de <http://www.constitucioncolombia.com/titulo-7/capitulo-5/articulo-211>
- Cuervo, J. (2009). La posibilidad de las políticas públicas en Colombia. En V.A., *Ánalisis y Evaluación de Políticas Públicas*. Bogotá D.C.: Universidad Nacional de Colombia.
- DAS. (2010). *Inteligencia Estratégica y Contrainteligencia de Estado: factor diferenciador de las agencias civiles*. Ponencia presentada en el Foro Internacional de Inteligencia del DAS, Bogotá D.C.
- De las 'chuzadas' a la inteligencia. (2011, noviembre). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/de-chuzadas-inteligencia/248917-3>
- De León, A. (2011). *Penumbra y demonios en la política colombiana*. Bogotá D.C.: desde abajo.

- El DAS y los paras (2006, diciembre). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/portada/articulo/el-das-paras/75769-3>
- El WikiLeaks del Comisionado de Paz. (2012, septiembre). *KienyKe*. Recuperado de <http://www.kienyke.com/historias/el-wikileaks-del-comisionado-de-paz/>
- Fernández, L. (2005, noviembre 7) ¿Reformas Radicales? *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/MAM-1818862>
- Galán, J. (2007). Diagnóstico de la política exterior colombiana – una visión desde el Senado de la República. *Colombia Internacional*, (65), 164-178. Recuperado de <http://www.scielo.org.co/pdf/rcl/n65/n65a09.pdf>
- Gil, L. (2010, julio 1). Escándalo sin fin. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-7785071>
- Gil, L. (2014, febrero 4). 'Chuzadas', la historia sin fin. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13454079>
- Gilpin, R. (1990). *La economía política de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editorial Latinoamericano.
- González, F. (1997). *Para leer la política. Clientelismo y Administración Pública*. Bogotá D. C.: CINEP.
- Henao, M. (1999). *Políticas públicas y educación superior*. Bogotá D.C.: Corcas.
- Hernández, I. (2006, junio 11). La profesionalización de la administración pública. *UN Periódico*, p.6.
- Hernández, J. (2011). *Martín Fierro*. Buenos Aires: Ministerio de Educación.
- Lasso, J. (2013, noviembre 19). Nuevo Embajador de Colombia en EE.UU. tiene la misión de atraer más inversión: Santos. *Radio Nacional de Colombia*. Recuperado de <https://www.radionacional.co/noticia/nuevo-embajador-de-colombia-en-eeuu-tiene-la-misi-n-de-atraer-m-s-inversi-n-santos>
- León, J. (2010, septiembre 20). El reencauche de Alfredo Rangel. *La silla vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/18150>
- Ley de inteligencia, aún sin control político. (2010, julio). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/politica/articulo/ley-inteligencia-aun-control-politico/119776-3>
- Los intelectuales en Colombia están poco comprometidos. (2012, junio). *El Espectador*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/los-intelectuales-colombia-estan-poco-comprometidos/259985-3>
- Luis Carlos Villegas será el embajador de Colombia en Estados Unidos. (2013, agosto). *El colombiano*. Recuperado de [http://www.micolombiano.info/BancoConocimiento/S/santos\\_le\\_ofrecio\\_embajada\\_de\\_colombia\\_en\\_washington\\_a\\_luis\\_carlos\\_villegas/santos\\_le\\_ofrecio\\_embajada\\_de\\_colombia\\_en\\_washington\\_a\\_luis\\_carlos\\_villegas.asp](http://www.micolombiano.info/BancoConocimiento/S/santos_le_ofrecio_embajada_de_colombia_en_washington_a_luis_carlos_villegas/santos_le_ofrecio_embajada_de_colombia_en_washington_a_luis_carlos_villegas.asp)

- Maldonado, C. (2014). Inteligencia y Diplomacia: La Agencia de Inteligencia del Departamento de Estado. *Perspectivas*, (1), 24-45. Recuperado de [https://www.academia.edu/28314784/Inteligencia\\_y\\_Diplomacia\\_La\\_Agencia\\_de\\_Inteligencia\\_del\\_Departamento\\_de\\_Estado\\_CHDS\\_2014\\_](https://www.academia.edu/28314784/Inteligencia_y_Diplomacia_La_Agencia_de_Inteligencia_del_Departamento_de_Estado_CHDS_2014_)
- Medina, P. (2011, septiembre 11). ¿De dónde salió Ernesto Yamhure? *La silla vacía*. Recuperado de <http://www.lasillavacia.com/historia/de-donde-salio-ernesto-yamhure-27422>
- Meny, Y. y Thoenig, J.-C. (1992). *Las políticas públicas* (Trad. F. Morata). Barcelona: Ariel.
- Mercado, J. G. (2013, octubre 6). Colombia exporta su modelo de seguridad. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13105572>
- Neira, E. (1986). *El saber de poder, introducción a la ciencia política*. Bogotá D.C.: Norma.
- OEA, Organización de los Estados Americanos. (1961, abril). *Convención de Viena sobre Relaciones Diplomáticas*. Recuperado de <http://www.oas.org/legal/spanish/documents/convencionviena.htm>
- Oficial de la Policía, a responder por 'chuzadas'. (2013, abril). *Semana*. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/oficial-policia-responder-chuzadas/341712-3>
- Orozco, C. (2013, mayo 18). El sistema de inteligencia está descuadernado. *El Espectador*. Recuperado de <http://www.elespectador.com/noticias/politica/articulo-422754-el-sistema-de-inteligencia-esta-descuadernado>
- Ortiz, R. (2011, octubre 2). Para reemplazar el DAS: cómo construir una nueva agencia para encarar el futuro. *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.azonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2439-para-reemplazar-el-das-como-construir-una-nueva-agencia-para-encarar-el-futuro.html>
- Ospina, C. (2010, septiembre). ¿Inteligencia o intimidad? *Poder360*. Recuperado de [http://www.poder360.com/article\\_detail.php?id\\_article=4755](http://www.poder360.com/article_detail.php?id_article=4755)
- Politécnico Gran Colombiano lanza dos maestrías internacionales (2011, octubre). *Universia*. Recuperado de <http://noticias.universia.net.co/en-portada/noticia/2011/10/13/877657/politecnico-gran-colombiano-lanza-dos-maestrias-internacionales.html#>
- Porch, D. (2007). Taming a Dysfunctional Beast. Reform in Colombia's "Departamento Administrativo de Seguridad". *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 22(3), 421-451. DOI: <https://doi.org/10.1080/08850600902896910>
- Presidencia de la República. (31 de octubre de 2011). Cese de funciones del DAS. [Decreto 4057 de 2011]. DO: 48239

- Presidencia de la República. (3 de noviembre de 2011). Artículo 1. *Creación del Departamento Administrativo*. [Decreto 4179 de 2011]. DO: 48242
- Presidencia de la República. (3 de noviembre de 2011). Artículo 6. *Creación del Departamento Administrativo*. [Decreto 4179 de 2011]. DO: 48242
- Reed-Hurtado, M. y Soto, N. (2011, junio 19). Más allá del DAS o no DAS: el verdadero dilema de la inteligencia torcida. *Razón Pública*. Recuperado de <http://www.razonpublica.com/index.php/politica-y-gobierno-temas-27/2143-mas-allá-del-das-o-no-das-el-verdadero-dilema-de-la-inteligencia-torcida.html>
- Romero, H. (2016). *La inteligencia en Colombia: "De la oscuridad a la institucionalidad"* (proyecto de grado Especialización en Alta Gerencia de Seguridad y Defensa). Universidad Militar Nueva Granada, Bogotá D.C. Recuperado de <http://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/10654/14196/3/Romero%20Rios%20Herbert%20Harbey%202016.pdf>
- Rueda, F. (2005). *Servicios de Inteligencia: ¿fuera de la ley?* Barcelona: Ediciones B.
- Ruiz, J. C. (2012). De Uribe a Santos: la política exterior, la seguridad y los militares. En S. Jost (Ed.), *Colombia: ¿una potencia en desarrollo? Escenarios y desafíos para su política exterior* (pp. 101-116). Bogotá D.C.: Fundación Konrad Adenauer-Colombia.
- Swenson, R. (2008). Visión Política de la Inteligencia Estratégica para los Servicios Nacionales de las Américas. *Revista Aquimindia, DAS Colombia*, (3), 27-33.
- Swenson, R. (2015). Understanding Intelligence Culture in the Americas and Its Strategic Utility in National Security. En J. Paz (Comp.), *Inteligencia Estratégica Latinoamericana* (pp. 59-76). Buenos Aires: Ministerio de Defensa.
- Swenson, R. y Venegas, A. (2016). Assessing the Democratic Legitimacy of Colombian National Intelligence. *Journal of Mediterranean and Balkan Intelligence*, 7(1), 125-158.
- Villamizar, A. (2004). *La reforma de la inteligencia: un imperativo democrático*. Bogotá D.C.: Fundación Seguridad y Democracia.
- Zegart, A. (1999). *Flawed by Design: The Evolution of the JCS, CIA and NSC*. Stanford, CA: Stanford University Press.

# *Traducciones*



## Nota de los traductores

El siguiente artículo fue publicado originalmente bajo el título "The New Policy Sciences: Combining the Cognitive Science of Choice, Multiple Theories of Context, and Basic and Applied Analysis" en la revista *Policy Sciences* número 50, volumen 4, páginas 619-627. DOI: 10.1007/s11077-017-9304-2. Algunos cambios se han realizado para que cumpla con el formato de la revista *Ciencia Política*: introducción del *abstract* y *keywords* originales en inglés. El artículo original es una publicación de acceso abierto y se distribuye bajo los términos de la Licencia Internacional Creative Commons Attribution 4.0 International License (<http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>), que permite el uso, distribución y reproducción sin restricciones en cualquier medio, siempre que se dé el crédito apropiado al autor (es) original (es) y a la fuente, se proporcione un enlace a la licencia Creative Commons e indique si se realizaron cambios.

### ***Jhoan Sebastián Olis***

[Traductor]

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

jsolisr@unal.edu.co

### ***Juan Guillermo Vieira***

[Traductor]

Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, Colombia

jgvieiras@unal.edu.co



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



# Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado

*The New Policy Sciences: Combining the Cognitive Science of Choice,  
Multiple Theories of Context, and Basic and Applied Analysis*

**Paul Cairney**

University of Stirling, Stirling, Escocia  
p.a.cairney@stir.ac.uk

**Christopher Weible**

University of Colorado Denver, Denver, CO, Estados Unidos  
chris.weible@ucdenver.edu

**DOI:** <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.73461>

**Cómo citar este artículo:**

APA: Cairney, P. y Weible, C. (2018). Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado (Trads. J G. Vieira y S. Olis). *Ciencia Política*, 13(26), 321-338.

MLA: Cairney, P. y Weible, C. "Las nuevas ciencias de política pública: combinando la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías del contexto y el análisis básico y aplicado" (Trads. J G. Vieira y S. Olis). *Ciencia Política*, 13.26 (2018): 321-338.



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

## **Resumen**

Es hora de imaginar unas nuevas ciencias de política pública. El mundo de la elaboración de políticas ha avanzado desde su primer diseño. Así también nuestra comprensión del mismo. Las ciencias de políticas públicas originales fueron contextualizadas, orientadas a la solución de problemas, multi-métodos y se centraron en la utilización de la investigación científica para lograr una mejora de la dignidad humana. En este texto introducimos unas nuevas ciencias de política pública basada en tales objetivos. Exponemos la necesidad de descripciones realistas de la elección “racional” e “irracional”, de múltiples teorías para interpretar la naturaleza multifacética de contextos complejos y de la combinación de investigación aplicada y básica. Para establecer esta nueva agenda, nos basamos en dos estrategias principales: identificar los avances en la psicología de la toma de decisiones y describir cómo las teorías de política pública ilustran la psicología de la elaboración de políticas en contextos complejos.

*Palabras clave: Análisis de políticas públicas; Complejidad; Ciencias de política pública; Proceso de las políticas; Políticas públicas; Racionalidad limitada.*

## **Abstract**

It is time to imagine a new policy sciences. The policymaking world has moved on since its first design. So too has our understanding of it. The original policy sciences were contextualized, problem-oriented, multi-method, and focused on using scientific research towards the realization of greater human dignity. We introduce a new policy sciences that builds on such aims. We describe the need for realistic depictions of ‘rational’ and ‘irrational’ choice, multiple theories to portray the multifaceted nature of complex contexts, and the combination of applied and basic research. To set this new agenda, we build on two foundational strategies: identifying advances in the psychology of decisionmaking and describing how policy theories depict policymaking psychology in complex contexts.

*Keywords: Bounded rationality; Complexity; Policy sciences; Policy process; Policy analysis; Public policy.*

## Introducción

Entre las joyas de la obra académica de Simon (1996) está la analogía de la hormiga. Simon describe una línea ondulada que representa el camino que una hormiga recorre de un lado de la playa al otro. Entonces pregunta: ¿por qué la línea es ondulada y no recta? El camino refleja el conocimiento, las estrategias y la capacidad de adaptación de la hormiga, usando el aprendizaje de prueba y error en un contexto complejo y siempre cambiante. La hormiga no tiene una visión panorámica sobre la playa, no puede predecir cómo cambiará y no sabe dónde está su meta, pero sin embargo llega a su punto final. Simon proporciona una analogía casi perfecta de las personas comprometidas con la política y el proceso de la política pública. Tienen un objetivo, por ejemplo, el cambio de una política, pero no saben exactamente cómo lograrlo. Tienen una cognición imperfecta para informar su toma de decisiones y una comprensión imperfecta de su contexto.<sup>1</sup>

Inspirados en Lasswell (1951,1971), los expertos en políticas públicas pueden ayudar a estas personas en su trayecto utilizando: (1) la psicología y la ciencia cognitiva para describir el arte de elegir, en el que las personas usan atajos confiables para recopilar información que les permita tomar decisiones lo suficientemente buenas y (2) múltiples teorías del proceso de las políticas públicas para describir la complejidad siempre cambiante del contexto de las políticas. La mejor manera de hacer esto es (3) combinando ciencia básica y ciencia aplicada en el campo.

En este artículo presentamos una provocadora historia de las ciencias de las políticas desde la época de Lasswell. En el fondo, nuestro argumento es que la descripción de las antiguas ciencias de las políticas todavía ofrece cierta inspiración, pero no ha seguido el ritmo de los nuevos modelos de elección humana y de las teorías del proceso de las políticas públicas. Este problema se debe en parte a una consecuencia imprevista de la distinción de Lasswell entre “conocimiento de” y “conocimiento en” el proceso de las políticas, que ha producido una división innecesaria entre investigación básica y aplicada. En otras palabras, existe una gran brecha entre las formas en que desarrollamos y utilizamos las teorías del proceso de las políticas y las herramientas de análisis de

---

1 A lo largo de este artículo nos referimos a un “entorno” o “contexto” de las políticas. Utilizamos ambos términos para describir, de manera muy amplia, las circunstancias en las que se encuentran las personas. Usamos términos más específicos como “institución” o “red” para describir partes clave de ese entorno (Heikkila y Cairney, 2017).

política pública. Por consiguiente, la investigación del análisis de política pública a menudo se lleva a cabo con una apreciación insuficiente de la ciencia básica. La investigación del proceso de las políticas es a menudo esotérica y separada de la práctica.

Nuestra presentación de las nuevas ciencias de la política pública actualiza el lenguaje de las viejas para que se centre más en la elección y los contextos y abarque la ciencia básica y aplicada en el análisis de las políticas y en la investigación del proceso de las políticas. En este texto destacamos dos maneras de hacerlo: conocer la audiencia de los formuladores de políticas y el contexto en el que operan. Por ejemplo, la atención de los responsables de las políticas es fugaz y adicionalmente se suelen relacionar emocionalmente con la información, esto limita el impacto de un largo análisis basado en datos empíricos y obliga a los analistas de políticas a contar una historia simple y persuasiva. Además, dado el panorama cambiante y la multitud de opciones a las que se enfrentan las personas involucradas en el proceso de formulación de políticas, las soluciones basadas en una sola perspectiva no funcionarán. Por lo tanto, nuestra mejor estrategia como académicos de las políticas es ofrecer a la gente formas de pensar críticamente para ayudarles a aprender y adaptarse mientras toman sus decisiones y navegan en el proceso de las políticas. En todo momento debemos recordar el objetivo de nuestros esfuerzos: lograr una mayor realización de la dignidad humana y de la igualdad política.

### **Las viejas ciencias de política pública**

En su discurso presidencial ante la American Political Science Association, Lasswell (1956) alentó a sus colegas a dar un giro práctico. Lasswell (1951,1971) defendió las “ciencias de política pública” como un nuevo campo de estudio para el progreso de la sociedad y la realización de una mayor dignidad humana, particularmente enfocadas hacia los ideales democráticos. Para Lasswell, la orientación de las ciencias de política pública consistía en la integración del análisis de las políticas y del proceso de las políticas. La investigación del proceso de las políticas proporcionaba la contextualización de un problema y el análisis de las políticas proporcionaba la asesoría orientada a los problemas. Por ejemplo, un científico de las políticas podría analizar una situación para comprender sus diversas dimensiones decisorias y sociales (investigación del proceso de las políticas), y luego estimar las tendencias y los impactos

mientras proporciona asesoría a un responsable de la toma de decisiones (análisis de políticas públicas). Ese tipo de estudios se guió por el marco de las ciencias de política pública (Lasswell 1971).

Después de que Lasswell presentara por primera vez su visión, muchos politólogos se resistieron a su llamado, en parte porque la Ciencia Política estaba tratando de transformarse en una ciencia básica en la que la combinación del análisis descriptivo y del prescriptivo se consideraba potencialmente contaminante de su integridad científica. Lasswell y sus seguidores continuaron implementando su visión independientemente de muchos politólogos (Brewer, 1974; Brewer y DeLeon, 1983, 1997; Clark, 2002; Lasswell, 1971). Sin embargo, se desarrolló una brecha entre las ciencias básicas y las ciencias aplicadas, y la mayoría de los académicos no integraron a su quehacer el análisis y el proceso de las políticas (Ranney, 1968; Sabatier, 1992). Hoy en día, la mayoría de las personas utilizan el término “ciencias de política pública” para referirse vagamente al campo de las políticas públicas. Desde hace mucho tiempo nos hemos movido más allá del marco de las ciencias de política pública y de algunos de sus componentes clave, como el ciclo de las políticas. Aunque los académicos citan o rinden tributo a Lasswell, su visión original se ha diluido en unos pocos mensajes normativos. Avanzar requiere una nueva visión que sea más pertinente para enfrentar los desafíos actuales.

### **Las nuevas ciencias de política pública**

Las nuevas ciencias de política deben integrar el análisis de políticas y la investigación del proceso de las políticas. En términos generales, el análisis de políticas proporciona el estudio de la asesoría orientada a clientes para evaluar las políticas anteriores o recomendar futuras (Bardach y Patashnik, 2015; Weimer y Vining, 2017). El análisis está diseñado para las personas que participan activamente en el proceso de formulación de políticas y provee herramientas para la toma de decisiones, como el análisis costo-beneficio, que son comprendidas y utilizadas por los profesionales. Normalmente este análisis no se basa en teoría de política pública.

En contraste, la investigación del proceso de las políticas puede definirse como el estudio de los patrones e interacciones que rodean las políticas públicas a lo largo del tiempo. Las teorías por lo general se centran en la creación de conocimientos sobre las caracterizaciones de los sistemas, subsistemas y espacios de toma de decisiones de las políticas,

en lugar de producir consejos prácticos orientados a decisiones específicas. La investigación del proceso de las políticas está poblada de muchas teorías, que son el medio con el cual se construye, almacena y avanza el conocimiento. La audiencia de estas teorías tiende a ser académica y los teóricos del proceso de las políticas han tenido dificultades para trasferir las estrategias de su ciencia a la práctica. Hay un claro potencial para hacerlo, pero la mayoría de los esfuerzos quedan a medias o resultan ineficaces (Cairney, 2015,2016; Shipan y Volden, 2012; Weible y Cairney 2018; Weible et al., 2012). Por ejemplo, escribir las implicaciones de las políticas públicas en la conclusión de artículos –publicados en revistas académicas inaccesibles para los responsables de la formulación de políticas, porque están insertas en un sistema de pago y redactadas en un lenguaje opaco– garantiza un impacto limitado (DeLeon y Weible, 2010).

¿Cómo se verían las nuevas ciencias de política pública? Desempeñarían tres funciones.

### **1. Ampliar el espectro de elección y las personas involucradas**

Las antiguas ciencias de política pública se centraban demasiado en las decisiones y en un pequeño grupo de formuladores de políticas. Consecuentemente, en el análisis de políticas, podríamos estimar los efectos futuros de que un formulador de políticas elija entre varias soluciones usando los ocho pasos de Bardach y Patashnik (2015). Sin embargo, este proceso de selección de políticas es una opción entre muchas otras; existen muchos más tipos de actores en el proceso de las políticas que los “formuladores de políticas” y el proceso no tiene ni principio ni fin. Por ejemplo, las personas se involucran en numerosas decisiones que abarcan todas las etapas teóricas del ciclo de las políticas, como en la formación y el mantenimiento de coaliciones, en disputas por el acceso a diferentes arenas de decisión, en contar historias persuasivas y establecer el marco adecuado para el análisis. Por lo tanto, las nuevas ciencias de política pública deberían centrarse en la inmensidad de opciones de muchas personas en un proceso de políticas fluido y continuo.

### **2. Mostrar cómo se produce la elección en contextos complejos**

El contexto en el que estudiamos la elaboración de políticas cambia con el espacio y el tiempo. Su complejidad y dinamismo plantean retos importantes. Una narrativa eficaz que influye en la opinión pública, por

parte de un grupo de activistas, en un caso, puede no funcionar en otro y una solución de política pública que funciona en un contexto puede fracasar en otro. La solución no es renunciar al aprendizaje y a la generalización de lecciones, sino en enfatizar dentro del contexto cambiante y en la naturaleza a menudo efímera de nuestras recomendaciones. Para los expertos en políticas, lo mejor que podemos hacer para las personas involucradas en el proceso de las políticas es ofrecerles múltiples descripciones teóricas del contexto y nuestra mejor interpretación de su dinámica, además de enfatizar en los pros y los contras de las maneras en que las personas pueden adaptarse y aprender a alcanzar sus metas (Sanderson, 2009).

### **3. Abarcar ciencias básicas y aplicadas**

La distinción de Lasswell entre la investigación del proceso de las políticas como ciencia básica y el análisis de políticas como ciencia aplicada es artificial. Por ejemplo, el marco de Análisis y Desarrollo Institucional (IAD, por sus siglas en inglés) ayuda a integrar un fuerte componente contextualizado en el análisis de la acción colectiva y en la evaluación de sus resultados (Ostrom, 2005). Además, el trabajo reciente sobre las “burbujas de políticas” aporta un componente evaluativo a los patrones de elaboración de políticas en el tiempo bajo la Teoría del Equilibrio Interrumpido (Jones et al., 2014). En términos más generales, la mayoría de los especialistas en políticas reconocen ahora el valor de la investigación básica y aplicada, aunque realicen una u otra. Hay cada vez menos llamados a mantener una división entre teoría y práctica y más oportunidades para adoptar orientaciones aplicadas y básicas.

## **¿Cómo podemos aprovechar al máximo las nuevas ciencias de política pública?**

### **Paso 1. Aprender de la psicología y de las ciencias cognitivas para mejorar nuestro modelo de elección**

Originalmente, los modelos de elección se basaban en el rechazo de la noción de racionalidad perfecta. En pocas palabras, no puede haber una “racionalidad comprensiva” en la que los responsables de la formulación de políticas puedan comprender plenamente su contexto y procesar toda la información pertinente para convertir sus valores en un conjunto coherente y consistente de objetivos. Por el contrario, poseen información incompleta y se enfrentan a una “racionalidad limitada” o a una ca-

pacidad limitada para procesar la información, y utilizarla para producir preferencias de políticas consistentes (Cairney, 2012a; John, 2012; Jones, 1999; ; Lindblom, 1959; Simon, 1957,1976).

Consecuentemente, utilizan dos atajos para reunir suficiente información y tomar decisiones lo suficientemente buenas en un contexto que a menudo limita su tiempo para pensar antes de actuar: un atajo racional, persiguiendo metas suficientemente claras y priorizando ciertos tipos y fuentes de información, y otro atajo irracional, basándose en emociones, sentimientos instintivos, creencias profundamente arraigadas, hábitos y en lo que les es familiar, para tomar decisiones rápidamente (Cairney, 2016).

En teoría, las personas procesan la información como individuos, pero en realidad hacen cálculos basados en sus interacciones con otros. Por ejemplo, la orientación de nuestros valores puede cambiar tras interactuar con personas que refuerzan o desafían nuestras creencias (Wildavsky, 1987). Además, la premisa principal de la racionalidad conductual de Simon era que: “los seres humanos tienen prioridades y metas, pero generalmente no son eficaces para juzgar las conexiones entre esas metas y la compleja realidad que enfrentan” (Jones y Tomás, 2017, p. 49). Por lo tanto, necesitamos entender la relación entre (a) las formas en que las personas establecen objetivos de políticas, incluyendo el papel de la irracionalidad en su cálculo mental y (b) su contexto, el cual entienden e influyen solo parcialmente.

La racionalidad limitada ha estado siempre presente en la academia moderna sobre políticas públicas, pero solo recientemente los académicos han tomado verdaderamente en serio los aportes de la psicología social y organizacional para entender cómo las emociones actúan como atajos informativos y coexisten con la cognición. Los puntos de referencia modernos incluyen la distinción de Haidt (2001, 2007, 2012) entre “sistema intuitivo” y “sistema de razonamiento” y el pensamiento “rápido y lento” de Kahneman (2012). Por su parte, Lewis (2013) argumenta que el pensamiento “rápido” es “donde típicamente está la acción” (Lewis, 2013, p. 4) porque las personas conservan “capacidades de atención y procesamiento cognitivo para las pocas actividades que en su momento consideramos más esenciales” (Lewis, 2013, p. 7) y que confían en el “piloto automático” cuando las emociones se intensifican. Los estudios sobre la “fluidez en el procesamiento” sugieren que las decisiones de los individuos se ven influidas por cómo su familiaridad con las cosas refleja la facilidad con la que procesan la información (Alter y Oppenheimer,

2009). La psicología organizacional también destaca la importancia del “contexto social” y los “procesos grupales”, que a menudo inhiben la capacidad de una organización para “liberar” el conocimiento proporcionado por cada persona y ampliar la “información considerada antes de tomar una decisión” (Larrick, 2016).

Las teorías modernas de políticas públicas incorporan tales desarrollos en su estudio científico de la formulación de políticas, identificando el papel de la emoción y de las historias y relatos en la atención a los problemas de políticas (Jones, 1999; McBeth et al., 2014), el impacto de la toma de decisiones emocional durante la construcción social de las poblaciones objetivo (Schneider e Ingram, 1997), y de la tendencia de los miembros de las coaliciones promotoras a romantizar su propia causa y demonizar a sus oponentes (Sabatier, 1988).

Pero, ¿cuáles son las implicaciones para las nuevas ciencias de política pública? Las lecciones para el análisis de políticas pueden ser profundas y deberían llevarnos a reconsiderar cómo presentar un caso fundamentado en la evidencia. Los analistas de políticas siempre han sabido el valor de algunas respuestas a la cognición humana. Por ejemplo, la exhortación a que el análisis de políticas sea breve, minimice la jerga y favorezca ejemplos concretos en lugar de un problema abstracto, se basa generalmente en la necesidad de minimizar la carga cognitiva de su audiencia (Winne y Nesbit, 2010). Sin embargo, el analista debe tener en cuenta si los encargados de formular las políticas sienten aversión hacia una persona que les está dando lo que perciben como evidencia dudosa sin darse cuenta de que están “cargando” con una emoción grupal (Menges y Kilduff, 2015). Un único enfoque en la carga cognitiva es inútil si los responsables de la formulación de las políticas tienen motivos para no prestar ninguna atención a un tema o para rechazar el análisis por completo porque lo consideran amenazador.

Además, si las personas se involucran emocionalmente con la información, no hay manera de atraer a todos los públicos con la misma información. Más bien, los analistas de políticas se enfrentan a dilemas sobre el grado en que están dispuestos a anticiparse a la psicología de los formuladores de políticas, comprometerse con una emoción grupal mientras cuentan una historia sencilla con una clara moraleja, y sopesar la estrategia de “decir la verdad al poder”, que puede resultar contraproducente si la audiencia no confía en el narrador de la historia, frente a la de reunir a la audiencia *reforzando sus creencias fundamentales* (Cairney y Kwiatkowski, 2018). En cualquier caso, el análisis de las políticas es

inherentemente político, no es una transmisión objetiva de la evidencia (Cairney, 2016). La elección *no es entre centrarse o no* en la persuasión hábil que apela a la emoción, sino en *cómo elegir de manera más efectiva* mientras se adhiere a principios éticos clave.

### **Paso 2. Considerar cómo se utiliza la asesoría sobre políticas en contextos complejos**

Este enfoque en la elección guiada por la psicología ocurre principalmente en el nivel micro o “modelo de individuo” (Heikkila y Cairney, 2017). La complejidad de esas elecciones aumenta exponencialmente con la complejidad del contexto de formulación de políticas. En el análisis de políticas es tentador suponer que sabemos quiénes son nuestros destinatarios y cuál puede ser el contexto. Sin embargo, los procesos políticos tienen lugar en un contexto fuera del control de una sola persona. El entorno de un formulador de políticas consiste en una multitud de actores y factores: múltiples formuladores de políticas e influenciadores diseminados en diferentes niveles y tipos de gobierno; las instituciones formales e informales que guían sus acciones en cada nivel; las redes que forman; las ideas o creencias que dominan la manera cómo piensan los problemas y las soluciones; las condiciones biofísicas y socioeconómicas a las que responden; y los eventos que ofrecen oportunidades y choques. Así, los estudios psicológicos basados en “conocer a nuestra audiencia” tienen una aplicabilidad limitada si no se basan en nuestro conocimiento de un entorno de políticas amplio y desordenado en el que la audiencia puede cambiar rápidamente.

El significado de estas percepciones difiere marcadamente según nuestros objetivos. En primer lugar, el estudio científico del contexto nos lleva a tomar decisiones sobre cómo combinar supuestos realistas de la psicología humana con un análisis lo suficientemente simple como para ser modelado a escala (Jones y Thomas, 2017). Todos podemos ser individuos únicos con patrones complejos de pensamiento y acción, pero ningún modelo de elección colectiva puede incorporar tales niveles de complejidad individual (Hindmoor, 2010; Jones, 2001). Nuestro objetivo es encontrar el equilibrio adecuado entre el análisis simple, para evitar un vínculo excesivamente pernicioso entre las explicaciones cognitivas y contextuales para la acción, y el análisis complejo de la cognición, para evitar tratar todo el pensamiento de la misma manera y, por ende, reducir todas las explicaciones a los factores ambientales (Hay, 2004; Jones, 2017). Otro objetivo es articular de manera convincente la relación itera-

tiva entre los actores individuales y las organizaciones con los contextos más amplios en los que operan. Hasta ahora, este esfuerzo ha tenido un éxito limitado (Jones, 2017).

Mientras más realizamos análisis de políticas, más nos interesa saber qué hacer ante la complejidad. Los analistas de políticas en el proceso de las políticas son similares a las hormigas de Simon, que disfrutan de cierto grado de conocimiento a nivel del sistema, pero enfrentan altos niveles de incertidumbre. A este nivel de análisis, podemos identificar consejos útiles, aunque problemáticos, a partir de la teoría de la complejidad (Cairney, 2012b; Geyer y Cairney, 2015; Sanderson, 2009; Teisman y Klijn, 2008). En resumen, esta nos advierte que no debemos esperar:

[...] un comportamiento tipo-ley y tener la idea de que la evidencia del éxito en un contexto significará éxito en otro [también destaca el papel de] emergencia... en ausencia del control del gobierno central, lo que dificulta tanto saber cómo y a quién presentar la evidencia como predecir el impacto de una política basada en la evidencia. (Cairney, 2016, p. 39)

Estos conocimientos deberían inducir a los analistas de políticas a buscar múltiples audiencias porque la influencia sobre las políticas y la responsabilidad son difusas. También podría incitar a los formuladores de políticas del gobierno central a dejar de lado la idea de que pueden controlar los resultados de las políticas. Sin embargo, es difícil saber con cuánta seriedad se tomará un analista de políticas si basa su consejo en el rechazo de las principales formas en que se exigen cuentas a los políticos electos (Cairney, 2015). Así como el estudio de la cognición individual o de todo el sistema sigue siendo incompleto, también lo es el estudio de cómo presentar un análisis pragmático de las políticas de manera eficaz.

En segundo lugar, el estudio de los procesos de políticas a nivel meso ofrece un consejo más útil –aunque de carácter general– para el análisis de las políticas. Antes de dar consejos nos lleva a averiguar quién es el más activo e interesado, porque la mayoría de los formuladores de políticas ignoran la mayoría de los temas la mayor parte del tiempo (Baumgartner, 2017). Por consiguiente, la acción se sitúa generalmente en el nivel del subsistema, no en el nivel del sistema. Además, al centrarnos en las instituciones, entendidas como normas formales e informales que guían el comportamiento en las organizaciones, destacamos la necesidad de ofrecer asesoría estándar en cuanto a sus procedimientos operativos. O bien, al identificar el papel de las ideas, mostramos que una simple narrativa de análisis de políticas solo tiene sentido en relación con

una narrativa más profunda o más amplia del problema, denominada de diversas maneras como paradigmas, hegemonías o creencias fundamentales (Heikkila y Cairney, 2017).

Cada ejemplo apunta a la misma implicación: centrarse en el compromiso a largo plazo para desarrollar los recursos necesarios para maximizar el impacto del análisis de las políticas y comprender el contexto en el que se utiliza la información. Entre las ventajas del compromiso a largo plazo se encuentran el aprendizaje de las “reglas del juego” en las organizaciones, la formación de redes basadas en la confianza y en un historial de fiabilidad, el aprendizaje de cómo “suavizar” las soluciones de políticas, de acuerdo con las creencias de los principales formuladores de políticas e influenciadores, y la detección de “ventanas de oportunidad” para llamar la atención sobre un problema, una solución viable y el motivo y la oportunidad de que los responsables de políticas lo seleccionen (Cairney et al., 2016; Kingdon, 1984; Weible et al., 2012). En resumen, la sustancia de su análisis solo tiene sentido en relación con el contexto en el que se utiliza. Además, generar confianza en el mensajero y conocer a su audiencia puede ser más importante para el éxito que presentar la evidencia.

## Conclusión

¿Cuál es la mejor manera de estructurar las ciencias de política pública? Necesitamos dirigir nuestra ciencia básica y aplicada hacia descripciones realistas de la elección en contextos complejos. No podemos hacer que las personas sean más racionales, pero podemos establecer que sus decisiones proceden de una mezcla de racionalidad e irracionalidad, y en consecuencia, ayudar a las personas a adaptarse. No podemos simplificar su contexto, pero podemos ofrecer múltiples descripciones teóricas de su complejidad y varias explicaciones de sus dinámicas clave.

La mayor contribución de las nuevas ciencias de política pública es fomentar el pensamiento crítico. Los académicos pueden ayudar a los actores del proceso de formulación de políticas a formular mejores preguntas, a identificar sus propios supuestos, filtros y sesgos cognitivos, a ver el mundo desde diferentes puntos de vista, a reconocer las fortalezas y limitaciones de sus búsquedas y redes de información, y a especificar mejor la fuente de sus éxitos y fracasos. Sobre todo, podemos prescindir de la idea de comparar la formulación de políticas del mundo real con el mito de una acción completamente racional, para aconsejar a las personas a que no renuncien a sus mentes limitadas e irracionales, sino que

busquen oportunidades de aprender y adaptar sus estrategias para lograr mejor sus objetivos. Para que esto suceda, necesitamos reconocer el valor combinado de la ciencia básica y aplicada.

En la base de las nuevas ciencias de política pública hay un lema simple: “conozca a su audiencia y a su contexto”. A nivel del individuo, solo estamos empezando a rascar la superficie de lo que hace que la gente se mueva; a identificar las formas en que se involucran emocionalmente con la información y cómo combinan hechos y emociones para tomar decisiones. Del mismo modo, a nivel de contexto, aunque sabemos que todos los públicos están inmersos en espacios de toma de decisiones, subsistemas de políticas y sistemas políticos, y que podemos usar las teorías de políticas públicas para dar sentido a la complejidad, también reconocemos que cada teoría solo captura una pieza del rompecabezas. Por lo tanto, destacamos una nueva agenda, pero reconocemos que aún no tenemos el conocimiento para asegurar el éxito total.

Este artículo proporciona ideas clave respecto a en qué deberían convertirse las nuevas ciencias de política pública. Las limitaciones del pasado incluyen una separación artificial entre “conocimiento de” y “conocimiento en”, un énfasis excesivo en la formulación de políticas más que en la multitud de opciones del proceso político, y en nuestra incapacidad para abrazar múltiples teorías para explicar de manera coherente la compleja dinámica de la formulación de políticas. Los futuros estudios de las nuevas ciencias de política pública deberían basarse en un pequeño número de principios clave: el proceso de las políticas es demasiado complejo para comprenderlo plenamente, contiene a muchas personas que intentan aplicar diversas estrategias para responder mejor a un contexto en continuo cambio.

Tal complejidad descarta una “teoría general” del proceso de las políticas. Cualquier teoría solo capta una cara del multifacético contexto y descarta cualquier instrumento único de análisis de políticas que pueda proporcionar asesoría desde una única orientación valorativa. También descarta los modelos excesivamente simplificados del individuo que ignoran el papel de las emociones, la funcionalidad de la heurística y la complejidad de la mente humana. Finalmente, pone más responsabilidad en el experto en políticas para mejorar su juego: describir, explicar y prescribir una base de conocimiento que pueda ser usada para dar consejos sobre políticas; y mostrar a los formuladores de políticas e influyentes que su principal esperanza de éxito depende de su habilidad para aprender y adaptarse. Solo entonces podremos estar a la altura de

la visión normativa de Lasswell para dirigir nuestra ciencia hacia una mayor dignidad humana e igualdad política.

## Referencias

- Alter, A., y Oppenheimer, D. (2009). Uniting the Tribes of Fluency to Form a Metacognitive Nation. *Personality and Social Psychology Review*, 13(3), 219-235.
- Bardach, E., y Patashnik, E. (2015). *A Practical Guide for Policy Analysis: The Eightfold Path to More Effective Problem Solving*. Washington, DC: CQ Press.
- Baumgartner, F. (2017). Endogenous Disjoint Change. *Cognitive Systems Research*, (44), 69-73. <https://doi.org/10.1016/j.cogsys.2017.04.001>
- Brewer, G. (1974). The Policy Sciences Emerge: To Nurture and Structure a Discipline. *Policy Sciences*, 5(3), 239-244.
- Brewer, G. y DeLeon, P. (1983). *The Foundations of Policy Analysis*. Chicago, IL: The Dorsey Press.
- Cairney, P. (2012a). *Understanding Public Policy*. Basingstoke: Palgrave.
- Cairney, P. (2012b). Complexity Theory in Political Science and Public Policy. *Political Studies Review*, 10, 346-358.
- Cairney, P. (2015). How can Policy Theory have an Impact on Policy Making? *Teaching Public Administration*, 33(1), 22-39.
- Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-based Policymaking*. London: Palgrave Pivot.
- Cairney, P. y Kwiatkowski, R. (2018). *How to Communicate Effectively with Policymakers*. Palgrave Communications (in press).
- Cairney, P., Oliver, K. y Wellstead, A. (2016). To Bridge the Divide Between Evidence and Policy: Reduce Ambiguity as much as Uncertainty. *Public Administration Review*, 76(3), 399-402. <https://doi.org/10.1111/puar.12555>
- Clark, T. (2002). *The Policy Process: A Practical Guide for Natural Resources Professionals*. New Haven, CT: Yale University Press.
- DeLeon, P. (1997). *Democracy and the Policy Sciences*. Albany, NY: SUNY Press.
- DeLeon, P., y Weible, C. (2010). Policy Process Research for Democracy: A Commentary on Lasswell's Vision. *International Journal of Policy Studies*, 1(2), 22-34.
- Geyer, R., y Cairney, P. (Eds.). (2015). *Handbook of Complexity and Public Policy*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Haidt, J. (2001). The Emotional Dog and its Rational Tai. *Psychological Review*, 108(4), 814-834.
- Haidt, J. (2007). The New Synthesis in Moral Psychology. *Science*, (316), 998-1000.
- Haidt, J. (2012). *The Righteous Mind: Why Good People are Divided by Politics and Religion*. New York: Pantheon.

- Hay, C. (2004). Theory, Stylized Heuristic or Self-fulfilling Prophecy? *Public Administration*, 82(1), 39-62.
- Heikkila, T., y Cairney, C. (2017). Comparison of Theories of the Policy Process. In C. Weible and P. Sabatier (Eds.), *Theories of the Policy Process* (4th ed.). Boulder, CO: Westview Press.
- Hindmoor, A. (2010). "Major Combat Operations Have Ended?" Arguing about Rational Choice, 1994–2009. *British Journal of Political Science*, 41(1), 191-210.
- John, P. (2012). *Analyzing Public Policy* (2nd ed.). London: Routledge.
- Jones, B. (1999). Bounded Rationality. *Annual Review of Political Science*, (2), 297-321.
- Jones, B. (2001). *Politics and the Architecture of Choice*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- Jones, B. (2017). Behavioral Rationality as a Foundation for Public Policy Studies. *Cognitive Systems Research*, (43), 63-75.
- Jones, B., y Thomas, H. (2017). The Cognitive Underpinnings of Policy Process Studies. *Cognitive Systems Research*, (45), 48–51.
- Jones, B., Thomas, H. y Wolfe, M. (2014). Policy Bubbles. *Policy Studies Journal*, 42(1), 146-171.
- Kahneman, D. (2012). *Thinking Fast and Slow*. London: Penguin.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York, NY: Harper Collins.
- Larrick, R. (2016). The Social Context of Decisions. *Annual Review of Organizational Psychology and Organizational Behavior*, (3), 441-467.
- Lasswell, H. (1951). The Policy Orientation. In D. Lerner and H. Lasswell (Eds.), *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Methods*. Stanford, CA: Stanford University Press.
- Lasswell, H. D. (1956). The Political Science of Science. *American Political Science Review*, 50(4), 961-979.
- Lasswell, H. D. (1971). *A Pre-view of the Policy Sciences*. New York: American Elsevier Publishing.
- Lewis, P. (2013). Policy Thinking, Fast and Slow. American Political Science Association 2013 Annual Meeting Available at SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2300479>
- Lindblom, C. (1959). The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, (19), 79-88.
- McBeth, M., Jones, M. y Shanahan, E. (2014). The Narrative Policy Framework. In P. Sabatier and C. Weible (Eds.), *Theories of the Policy Process* (3rd ed.). Chicago: Westview Press.

- Menges, J. y Kilduff, M. (2015). Group Emotions: Cutting the Gordian Knots concerning Terms, Levels of Analysis, and Processes. *The Academy of Management Annals*, 9(1), 845-928. <https://doi.org/10.1080/19416520.2015.1033148>.
- Ostrom, E. (2005). *Understanding Institutional Diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Ranney, A. (1968). The Study of Policy Content. In A. Ranney (Ed.), *Political Science and Public Policy* (pp. 3-21). Chicago, IL: Markham Publishing Company.
- Sabatier, P. A. (1988). An Advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning Therein. *Policy Sciences*, 21(2), 129-168.
- Sabatier, P. (1992). Political Science and Public Policy: An Assessment. In W. Dunn and R. Kelly (Eds.), *Advances in Policy Studies* (pp. 1950-1990). Brunswick, N.J.: Transaction Books.
- Sanderson, I. (2009). Intelligent Policy Making for a Complex World. *Political Studies*, 57, 699-719.
- Schneider, A. y Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy*. Lawrence: University Press of Kansas.
- Shipan, C. y Volden, C. (2012). Policy Diffusion: Seven Lessons for Scholars and Practitioners. *Public Administration Review*, 72(6), 788-796.
- Simon, H. (1957). *Models of Man*. New York, NY: Wiley.
- Simon, H. (1976). *Administrative Behavior* (3rd ed.). London: Macmillan.
- Simon, H. (1996). *The Sciences of the Artificial* (3rd ed.). Cambridge, MA: The MIT Press.
- Teisman, G. y Klijn, E. (2008). Complexity Theory and Public Management. *Public Management Review*, 10(3), 287-297.
- Weible, C. y Cairney, P. (2018). *Practical Lessons from Policy Theories, Policy and Politics* (in press).
- Weible, C., Heikkila, T., DeLeon, P. y Sabatier, P. (2012). Understanding and Influencing the Policy Process. *Policy Sciences*, 45(1), 1-21.
- Weimer, D. y Vining, A. (2017). *Policy Analysis: Concepts and Practice*. London: Routledge.
- Wildavsky, A. (1987). Choosing Preferences by Constructing Institutions: A Cultural Theory of Preference Formation. *American Political Science Review*, 81(1), 3-21.
- Winne, P. y Nesbit, J. (2010). The Psychology of Academic Achievement. *Annual Review of Psychology*, 61(1), 653-678. <https://doi.org/10.1146/annurev.psych.093008.100348>.

# *Recensiones*



**Schedler, A. (2016). *La política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios*. Ciudad de México: Fondo de Cultura Económica, 279 pp.**

**Edwin Cruz<sup>1</sup>**

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.73729>

**En esta obra el politólogo austriaco** Andreas Schedler, actualmente profesor de la División de Estudios Políticos del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) en México, sintetiza buena parte de sus hallazgos después de una década de investigación sobre el autoritarismo electoral. El libro está compuesto por cuatro capítulos: en el capítulo I, el autor desarrolla su concepción de la política de la incertidumbre en los regímenes electorales autoritarios; seguidamente, en el Capítulo II, describe las configuraciones institucionales de los regímenes no democráticos modernos, situando en ese contexto el autoritarismo electoral; en el capítulo III, estudia el menú de la manipulación electoral en estos regímenes; y en el capítulo IV, examina la lógica de las elecciones autoritarias.

De acuerdo con Schedler, los regímenes electorales autoritarios, que han aumentado considerablemente desde el fin de la Guerra Fría, se caracterizan porque sus gobiernos abrazan las instituciones de la democracia representativa, en particular las elecciones multipartidarias, en el plano formal, con la intención de manipularlas de distintas maneras para mantenerse en el poder. Esto los distingue de los autoritarismos a secas, por un lado, y de las democracias electorales, por otro. Mientras en los primeros no existen elecciones, en las democracias electorales existen elecciones competitivas que conservan y respetan, aunque de manera incompleta, principios fundantes de la democracia como la libertad, la integridad o la imparcialidad. Pero además, las elecciones multipartidarias tienen consecuencias nodales en el funcionamiento de los regímenes electorales autoritarios, porque si bien constituyen un juego asimétrico, en donde el gobierno autoritario conserva la soberanía para establecer las reglas institucionales y manipular los resultados, abren

---

<sup>1</sup> Polítólogo de la Universidad Nacional de Colombia. [ecruzr@unal.edu.co](mailto:ecruzr@unal.edu.co)



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

distintas oportunidades para los actores de oposición, quienes a su vez se orientan a disputar tanto los arreglos institucionales como los resultados electorales para forzar el cambio de régimen. Así, las elecciones autoritarias pueden ser funcionales a décadas de estabilidad del régimen o abrir oportunidades para su democratización.

De esa manera, las elecciones “cambia[n] la lógica interna de la política autoritaria” (Schedler, 2016, p. 21), puesto que sus resultados no están predeterminados introducen en la dinámica política de estos regímenes lo que Schedler teoriza como una doble incertidumbre: una incertidumbre institucional, pues no hay seguridad sobre las reglas que modelan el comportamiento de los actores, y una incertidumbre informativa, pues no se pueden conocer a ciencia cierta los cursos de la acción y, en el caso de los gobiernos autoritarios, las amenazas reales de aquellas que no lo son, de tal manera que en un contexto de opacidad la interpretación de lo que está pasando implica una lucha sin cuartel (Schedler, 2016). Así, la lucha política se configura como una lucha *en y por* la incertidumbre, como una disputa teatral en la que por medio de la manipulación –la persecución de candidatos y de periodistas, la falsificación de resultados y la intimidación de votantes, entre otros– el gobierno autoritario busca evitar la incertidumbre de los resultados electorales y la incertidumbre del cambio de régimen, mientras que la oposición intenta introducir más incertidumbre sobre los resultados y, a largo plazo, hacer probable el cambio de régimen.

El autor consigue conceptualizar los regímenes electorales autoritarios como un tipo distinto de los autoritarismos convencionales, que no se apoyan en elecciones, de las democracias electorales y de las democracias liberales. Aunque advierte que existe una línea borrosa entre autoritarismo electoral y democracia electoral que en última instancia es normativa y esencialmente polémica, el autor formula de manera transparente las normas democráticas y las transgresiones autoritarias que definen uno y otro. En todo régimen político que se califique como democrático existirá siempre un bache entre sus instituciones formales y sus prácticas reales, pero no puede ser tan pronunciado como para anular las normas básicas de la democracia, de forma que “no cualquier desviación de los ideales democráticos califica como autoritaria. Los regímenes electorales autoritarios no son imperfectamente democráticos sino manifiestamente no democráticos” (Schedler, 2016, p. 159).

Todos estos argumentos son desarrollados con una coherencia impecable y un gran nivel de detalle, que recurre a diversos casos de diferentes

épocas y en distintos lugares. Una de las propuestas más interesantes del libro es el “institucionalismo político”, dado que Schedler plantea la necesidad de tomar la política en serio, es decir, centra sus esfuerzos en la interacción conflictiva entre actores en función del cambio de régimen y no como resultado de clivajes culturales o socioeconómicos preexistentes. Asimismo, la teoría de la política de la incertidumbre le permite formular una sugestiva batería de categorías analíticas prometedoras.

No obstante algunos de sus argumentos son problemáticos. La distinción entre la incertidumbre institucional y la incertidumbre informativa es muy sugerente pero, aunque es cierto que las luchas entre autocracia y oposición se dan en ambos planos, sería importante introducir varios matices y especialmente notar que ambos tipos de incertidumbre tienen dinámicas distintas. Schedler sostiene que:

[...] la inseguridad de los dictadores se alimenta de su ignorancia... las democracias son regímenes de relativa transparencia; las dictaduras, en cambio, regímenes de opacidad estructural. En el autoritarismo, todos los cálculos de incertidumbre institucional se producen en condiciones de incertidumbre informativa. (Schedler, 2016, p. 43)

Según esto, la incertidumbre informativa se produce debido a una mayor opacidad de la arena política y no debido a una mayor transparencia. No obstante, de este planteamiento no se infiere que la introducción de elecciones genere una mayor incertidumbre informativa en el régimen autoritario, como sostiene Schedler. Si un régimen autoritario introduce las elecciones disminuye su opacidad estructural y por lo tanto su incertidumbre informativa aunque, al menos en potencia, aumente su incertidumbre institucional. Así, ambos tipos de incertidumbre, institucional e informativa, marchan por vías y con ritmos distintos. En un régimen autoritario sin elecciones existe poca incertidumbre institucional, puesto que no existe alternancia en el gobierno, pero puede existir una alta incertidumbre informativa debido a su “opacidad estructural” (producida por la represión, la naturaleza oculta de las políticas públicas y la falta de credibilidad en los medios de comunicación), que le impide al autócrata distinguir las amenazas reales de las que no lo son o incluso saber si existen amenazas.

Aún más, contrario a lo que piensa el autor, en el autoritarismo no todos los cálculos sobre la incertidumbre institucional se producen bajo incertidumbre informativa. Incluso se puede presentar el caso de que, para resolver la incertidumbre informativa producida por la opacidad

del régimen, el autócrata incurra en mayor incertidumbre institucional. Así, por ejemplo, las elecciones autoritarias pueden ser útiles para visibilizar a la oposición, algo que el gobierno autócrata no puede ver fácilmente en los regímenes autoritarios a secas, debido a su mayor opacidad. De esa manera, los cálculos sobre la incertidumbre institucional no necesariamente se presentarían bajo incertidumbre informativa. Así las cosas, un régimen electoral autoritario es menos opaco, menos incierto y por consiguiente más ventajoso desde la perspectiva del autócrata que una dictadura convencional. Además, el hecho de que enfrente menos incertidumbre informativa pone al gobierno autoritario en una situación de ventaja frente a la oposición y tal vez eso explique el repunte del autoritarismo electoral posterior al fin de la Guerra Fría. Esto llevaría a cuestionar la teoría de la incertidumbre informativa o por lo menos a matizarla, y a preguntarse por las distintas formas de interacción que puede tener con la incertidumbre institucional.

Por otra parte, cabría preguntar si un exceso de información como el que caracteriza a las sociedades contemporáneas, hasta el punto de que hace casi imposible discernir lo relevante de lo accesorio, podría poner en cuestión el vínculo entre opacidad-incertidumbre y transparencia-certidumbre (que sustenta parte del argumento), pues tanto la oscuridad total como el exceso de luz impiden el funcionamiento del ojo humano. En otras palabras, el argumento pasa por alto que un exceso de información, como el que ocurre hoy, también puede generar muchísima opacidad y condenar la ciudadanía a una ignorancia igual o peor que la que caracteriza a los autoritarismos. Aceptar la hipótesis de que las sociedades actuales son tan transparentes que nublan el raciocinio, llevaría a revisar en gran medida las ya de por sí finas distinciones entre el autoritarismo electoral y la democracia electoral, empezando por la “opacidad estructural” que caracterizaría los autoritarismos.

En fin, el análisis de la opacidad y de la incertidumbre informativa está sustentado en un análisis muy formal de las dinámicas comunicativas, particularmente de las relaciones entre medios de comunicación y poder político, pues no tiene en cuenta los distintos vínculos que ambos pueden establecer ni las diversas maneras de manipular a los medios de comunicación pese a su independencia formal. Dichas formas de manipulación van desde el ofrecimiento de distintos tipos de incentivos que aprovechan el carácter de empresas capitalistas de los medios masivos de comunicación hasta el alineamiento ideológico o la articulación hegemónica con el gobierno. Incluso a pesar de que comprende la

ideología entre los recursos de dominación de un régimen autoritario, Schedler parece minimizar este fenómeno al asumir que los ciudadanos son racionales y no apoyarán el autoritarismo, lo que llevará al gobierno a manipular necesariamente las elecciones, cuando no necesariamente es así, puesto que existen regímenes autoritarios cuya fortaleza o principal sustento es precisamente el alineamiento ideológico, que muchas veces alcanza para moldear las preferencias electorales.

Con todo, más allá de las discusiones que una obra de estas características puede suscitar, se trata de una contribución inédita a la comprensión de los regímenes políticos contemporáneos y particularmente de una teoría de la política bajo los regímenes electorales autoritarios con sólidos fundamentos empíricos y conceptuales.



**Allen, J. y Parnes, A. (2017). *Shattered. Inside Hillary Clinton's Doomed Campaign*. New York, NY: Crown, 464 pp.**

**Héctor Calleros<sup>1</sup>**

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.73730>

**Sobre la espiral destructiva en la** que se encuentran los Estados Unidos, resulta necesario revisar cómo este país llegó a tal escenario. El libro *Shattered. Inside Hillary Clinton's Doomed Campaign* narra cómo una victoria anticipada se convirtió en una derrota inesperada para Hillary Clinton. El libro describe la elección presidencial estadounidense a partir de dos procesos: la elección interna del Partido Demócrata y la elección presidencial. Los protagonistas de esa elección nacieron en tiempos bélicos: Hillary Clinton en 1947; Donald Trump en 1946 y Bernie Sanders en 1941.

El libro aborda varios aspectos de esta campaña presidencial, entre otros, sugiere que los problemas surgen a partir de la propia candidata –a pesar de que Clinton no se percataba de ello–. Por ejemplo, ella no fue capaz de formular un mensaje atractivo para persuadir a los electores. Tampoco pareció entender el estado de ánimo de los electores, quienes tenían diversas opiniones para no votar por ella, ya sea por ser mujer, por representar al *status quo*, por los escándalos en los que estaba envuelta o porque percibían en ella una especie de populismo que gobierna desde las minorías, considerado un atentado contra la jerarquía racial-cultural de ese país.

Así pues, el libro presenta a una candidata encapsulada en su mundo. En *Clintonworld*, Hillary está alejada tanto de su propio equipo de campaña como de la prensa; también está alejada física y cognitivamente de segmentos demográfico-electorales que serán cruciales para ganar la elección: la clase trabajadora angloamericana principal, pero no exclusivamente, masculina.

Según los autores, Hillary Clinton no es considerada como una persona honesta en su país. En el libro se reporta un extraño caso que refleja

---

<sup>1</sup> Profesor adjunto del Centro de Estudios Americanos, Universidad de Varsovia (Polonia).  
hcalleiros.coltlax@gmail.com



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

la deshonestidad de la candidata: su salud. Al momento de caer enferma en plena campaña (los síntomas fueron visibles para todo el mundo), tanto su equipo de campaña, la prensa, y los electores, se percataron o confirmaron suposiciones sobre asuntos personales, que ella mantenía en secreto: videos, reales o “truqueados” aparecieron en línea, cuestionando su falta de capacidad física para responder a las exigencias del cargo por el que competía. Los autores sugieren que el problema iba más allá del sexism de los electores estadounidenses; el problema era que, en la percepción pública, Hillary Clinton lucía deshonesta aun cuando estuviera diciendo la verdad; por el contrario su contrincante, se veía genuino aunque estuviera mintiendo.

A lo largo de los capítulos, los autores describen la amplitud y pluralidad de los círculos de poder de la maquinaria electoral de la candidata: muchas capas, aristas, centros de acción y actores. En esta descripción se muestra el interés de ella por generar competencia dentro de sus equipos de trabajo. Varias secciones del libro describen las rivalidades por visión, recursos y decisiones entre personal de la campaña. Sobre la maquinaria Clinton, ninguno de los asesores y personal tenía control. También se resalta en el texto la red de donantes, administradores públicos, operadores y políticos del Partido Demócrata, que Clinton controlaba; era tan amplia que, en comparación, los recursos de Bernie Sanders, candidato en las elecciones primarias del Partido Demócrata, parecían migajas.

El libro alcanza a sugerir que los problemas estratégicos fueron estructurales. Al parecer, la parte central de la estrategia consistió en decidir si la candidata se acercaría a electores en ciudades pequeñas para persuadir votantes o descartar esta opción. Esta fue una campaña costosa, sofisticada, con personal, fondos y basada en datos. Sin embargo, para reducir el gasto de la incorporación de delegados, las modelaciones estadísticas eran usadas para organizar la agenda, los contactos y las decisiones de gasto: su estrategia era, sobre todo, hacer una campaña más eficiente y efectiva. Es decir, la campaña decidió no recurrir a métodos tradicionales para persuadir electores. Los datos, al parecer, no reportaban que la persuasión cara a cara fuera a ser efectiva.

De tal manera que no debe sorprender que la campaña Clinton careciera de una estructura territorial. Tampoco debe sorprender que precisamente ese fuera un punto de discordia dentro de la campaña (al respecto puede leerse el libro de Donna Brazile, *Hacks: The Inside Story of the Break-ins and Breakdowns that Put Donald Trump in the White House*.

La candidata no fue efectiva contra el surgimiento de los flancos populistas de derecha e izquierda. A esto se suman otros factores: Bernie Sanders contribuyó a retratar a Hillary Clinton como el símbolo de lo que estaba mal en EE.UU.: corrupta, encumbrada, amañando el sistema para beneficiar a los poderosos y otros factores microscópicos: en los preparativos para los debates, era necesario, por ejemplo, encontrar los equilibrios entre confianza y arrogancia, así como los equilibrios entre mostrar una actitud defensiva y una acusatoria. El equilibrio entre la asertividad y la agresividad se mostraría en los tonos de la voz, las expresiones faciales, el lenguaje corporal y la mirada. Por otra parte, también había factores externos: los ataques informáticos atribuidos a Rusia, WikiLeaks y la campaña republicana de Donald Trump.

Los aspectos más interesantes de *Shattered. Inside Hillary Clinton's Doomed Campaign*, se refieren a las respuestas que la candidata ofrece en momentos críticos de su vida política. El libro presenta varios aspectos de cómo una persona vive una derrota, más aun, una derrota en la carrera a la presidencia de los Estados Unidos. Resulta particularmente interesante leer cómo Clinton reconoció y comunicó su derrota al presidente Obama. Al tomarle la llamada, narra el libro, Clinton le ofreció una disculpa: *Mr. President, I am sorry* (más amarga debió haber sido la llamada para reconocer al ganador: *Congratulations, Donald*). Con la derrota, según se narra en el libro, el halo de poder y seguridad que acompañaba a Clinton, desapareció.

En medio de todo esto, el libro destaca la figura de Barack Obama. El problema para Obama era garantizar la imparcialidad del sistema electoral ante las descalificaciones que durante la campaña hizo el candidato republicano. Él fue un actor clave en la rehabilitación política de Hillary, después de derrotarla en el 2008. El ex presidente la respaldó mucho como candidata (por ejemplo, la calificaba como “la persona mejor preparada para el trabajo”) y también la ayudó a navegar por las aguas de la derrota. Entre las críticas al proceso electoral y las acusaciones de fraude, Obama tomó la batuta considerando que el republicano había cuestionado la elección. El presidente, próximo a dejar su plaza, tenía que asegurar una suave transición frente a las acusaciones del ganador, así, aseguró la conclusión exitosa de su gobierno sin crear un circo de impugnaciones.

*Shattered. Inside Hillary Clinton's Doomed Campaign*, es un libro que puede interesar a periodistas, académicos y políticos. Se basa en el trabajo periodístico de Allen y Parnes quienes, a pesar de no poder estar en contacto con la candidata y con los jerarcas de su campaña, pudieron

tratar con personajes de muchos otros niveles. Las entrevistas las consiguieron a cambio de ofrecer garantías. Los autores publicaron sus materiales solamente después de la elección.

En la parte final, el libro se torna sobrecogedor al reproducir las palabras que Clinton diría en un eventual discurso de victoria. Con el recuerdo de su madre en mente, ella habría dicho: “tan difícil como sea imaginarlo, tu hija crecerá y llegará a ser presidenta de los Estados Unidos” (Allen y Parnes, 2017, p. 402, traducción propia). Ya derrotada, Clinton decidió ser “cortésmente crítica”, y ofreció unas palabras de aliento a las niñas inspirada en la Biblia (Gálatas, 6:9): “No nos cansemos de hacer el bien, porque a su debido tiempo cosecharemos si no nos damos por vencidos”. Hillary Clinton es ya parte de la historia de su país al ser la primera candidata mujer de uno de los dos partidos principales de los Estados Unidos. Su mérito es considerable, pero la meta en sí no es muy alta: muchos son los países que la han superado. Se puede sugerir como lectura complementaria a esta publicación el libro *Clinton Cash: The Untold Story of How and Why Foreign Governments and Businesses Helped Make Bill and Hillary Rich* de Peter Schweizer

Por último, *Shattered. Inside Hillary Clinton’s Doomed Campaign* consta de 21 capítulos, su lectura es ligera, aunque ciertos detalles resultan tediosos, sobre todo los que se refieren a la elección interna del Partido Demócrata. Por el contrario, quedan como un misterio las características de los algoritmos estadísticos que utilizaron los estrategas de la campaña.

**Comentario a Cairney, P. y Weible, C. (2018).  
Las nuevas ciencias de política pública: combinando  
la ciencia cognitiva de la decisión, las múltiples teorías  
del contexto y el análisis básico y aplicado (Trads. J. G.  
Vieira y S. Olis). *Ciencia Política*, 13(26), 321-338.**

**André-Noël Roth<sup>1</sup>**

DOI: <https://doi.org/10.15446/cp.v13n26.73758>

**El llamado a imaginar unas nuevas** ciencias de la política pública por parte de dos destacados académicos como Paul Cairney y Christopher Weible constituye un hito significativo para este campo de estudio; razón por la cual su traducción y publicación es importante para permitir la difusión de los debates internos al campo en el ámbito latinoamericano. Los autores consideran que se necesita de una nueva “visión” para enfrentar los desafíos actuales del campo de estudio de las políticas públicas, y lograr los propósitos que había planteado Lasswell en 1956, es decir, “el progreso de la sociedad y la realización de una mayor dignidad humana, particularmente enfocadas hacia los ideales democráticos”.

Para los autores la falla principal de las antiguas ciencias de la política proviene de la falta de integración entre la investigación del proceso de las políticas, la cual provee el campo de teorías y conocimientos científicos, y del análisis de políticas, que se centra en “el estudio de la asesoría orientada a clientes para evaluar las políticas anteriores o recomendar futuras” y que se hace generalmente sin uso explícito de los avances de la teoría. La propuesta formulada por los autores señala tres elementos necesarios a la renovación del campo. De un lado, tomar en consideración la multiplicidad de actores que intervienen a lo largo del proceso de la política pública, de otro lado, reconocer la complejidad de los contextos y, finalmente, superar la dicotomía entre ciencia básica (investigación de proceso) y ciencia aplicada (análisis de política).

---

<sup>1</sup> Profesor Titular del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Coordinador del Grupo de Investigación Análisis de las Políticas Públicas y de la Gestión Pública (APPGP), Coordinador GT Innovación y Políticas Públicas de CLACSO (2016-2019). Correo electrónico: anrothd@unal.edu.co



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

Los autores proponen tener en cuenta la multitud de elecciones realizadas por muchas personas a lo largo de un proceso de política, el uso de varias teorías para representar el contexto y su dinámica – reconociendo allí la limitación de cada teoría–, para así señalar los pros y contras de cada representación y para permitir que las personas se adapten y aprendan a lograr sus objetivos.

Estas apreciaciones son sintomáticas del poco éxito de las ciencias de la política en sus propósitos prescriptivos. Los autores reconocen esto en su texto, actualmente se traduce en la fragmentación del campo mediante una multiplicación de las teorías explicativas de carácter neoracionista, neoinstitucionalista y cognitiva<sup>2</sup>; en oposición a estas, la emergencia de una corriente crítica e interpretativa cuestiona los fundamentos neopositivistas en que se adosan estas teorías explicativas. Lo que buscan en concreto Cairney y Weible, es reunir esta diversidad explicativa en una nueva corriente neopositivista integrando también en ella los elementos más positivistas de los avances recientes de la investigación en economía comportamental, en ciencias cognitivas y en neurociencias, en particular con relación al rol de las emociones y las narrativas (relatos) para comprender (y controlar) mejor la toma de decisiones y los comportamientos individuales y colectivos.

De hecho, los autores reconocen de esta forma el impacto importante de estos elementos subjetivos y necesariamente situados, puestos a la luz por las corrientes críticas e interpretativas, en relación al peso de las evidencias más objetivas en la toma de decisión de los individuos (paso 1). El reto consiste para ellos en poder modelizar estos comportamientos hasta ahora considerados como subjetivos para poder integrarlos a los modelos de toma de decisiones. Luego, los autores proponen (paso 2) tener en cuenta la complejidad en la cual actúan los diferentes públicos y actores de las políticas, junto a sus contextos, para mejorar el asesoramiento a los formuladores de políticas (análisis de políticas).

Los autores retoman parte de la problemática puesta en evidencia por la corriente crítica e interpretativa, la cual insiste sobre la centralidad de los momentos democráticos y deliberativos (¿quiénes participan?, ¿cómo están organizados?) como lugares privilegiados en donde interfieren justamente las emociones y que son histórica y geográficamente

---

2 Se puede consultar un panorama de estas teorías en las diferentes ediciones de la obra *Theories of the Policy Process* de Sabatier (1999, 2007), y de Sabatier y Weible (2014, 2017).

te situados. Sin embargo, la propuesta de los dos autores sigue haciendo poco caso al propósito democratizador que debe facilitar el análisis de políticas públicas, lo cual implica una redefinición de los espacios y prácticas institucionales del ejercicio democrático en donde se definen e implementen las políticas públicas. La propuesta intenta limitar la dispersión actual del campo, también inducida por las lógicas académicas competitivas contemporáneas, reagrupando diversas propuestas teóricas de corte neopositivista.

Considero que la consolidación de una perspectiva crítica e interpretativa en el campo de estudio de las políticas públicas en y para América Latina, que tendría como objetivo la democratización de los procesos de construcción e implementación de políticas públicas y teniendo en cuenta sus especificidades socioculturales, sigue siendo una tarea pendiente en la región.



## 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 Tesauro 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 el 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 Descentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Descentralization Hypotesis. *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 2500 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. Segundo o Manual, no serão utilizadas as abreviaturas *ibid.*, *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 Descentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Descentralization Hypotesis. *Public Finance Review*, 37(6), 639-664.

\*\* O título do artigo não deve ir entre aspas.

## **Notícias de jornais**

Formato: Sobrenome, A. (mês dia, ano). Título da notícia. *Nome do jornal*, Páginas.

Exemplo: Gardeazábal, J. (setembro 12, 2001). Miedo, la cuota del patriotismo. *El Espectador*, pp. B3-B4.

\*\* Se a notícia não tiver autor, só deve ser escrito o título da notícia, 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.aquiaellink.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.aquiaellink.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 deverá 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 Descentralization Reduce Government Size? A Quantitative Study of the Descentralization 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.aquiaellink.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 Echauri, 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 indización nacionales e internacionales.
- **Distribuir los ejemplares** gratuitamente a los colabores 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.).



## Ethics and editorial policy

### 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.).

