



FORUM

*Revista Departamento
de Ciencia Política*

26

Julio-diciembre 2024

e-ISSN: 2216-1767 / DOI 10.15446/frdcp

F

FORUM

*Revista Departamento
de Ciencia Política*



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DE COLOMBIA

FORUM. Revista Departamento de Ciencia Política 26,
Julio-diciembre de 2024
Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
e-ISSN: 2216-1767

Rector: Leopoldo Alberto Múnera Ruíz
Vicerrectora de la Sede: Laura Carla Moisés Elicabide
Decana de la Facultad: Johanna Vázquez Velásquez
Directora del Departamento de Ciencia Política:
Luz Margarita Cárdena Zuleta

Directora-editora: Mary Luz Alzate Zuluaga
Coordinadora de revistas Facultad:
Catherine Ordoñez Grijalba
Editora invitada: Irene Piedrahita Arcila

Comité editorial

Yann Basset
Dr. Universidad del Rosario, Colombia
Viviane Brachet-Márquez
Dra. El Colegio de México, México
Jean-Marie Chenou
Dr. Universidad de los Andes, Colombia
Ricardo Espinoza-Lolas
Dr. Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, Chile
Laura Gomez-Mera
Dra. University of Miami, Estados Unidos
Ruth Martínón-Quintero
Dra. Universidad de La Laguna, España
Luanda-Rejane Soares-Sito
Dra. Universidade Estadual de Campinas, Brasil
David Roll-Vélez
Dr. Universidad Nacional de Colombia
Mónica Uribe-Gómez
Dra. Universidad Nacional de Colombia

Comité científico

Manuel Alcántara-Sáez
Dr. Universidad de Salamanca, España
Manuela Boatcă
Dra. Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, Alemania
Richard Cleminson
Dr. University of Leeds, Reino Unido
Adriana González-Gil
Dra. Universidad de Antioquia, Colombia
Jorge Márquez-Valderrama
Dr. Universidad Nacional de Colombia
Marisa Revilla-Blanco
Dra. Universidad Complutense de Madrid, España
Gerardo Romo
Dr. Universidad de Guadalajara, México
Sonja Wolf
Dra. Centro de Investigación y Docencia Económicas
(CIDE), México

Corrección de estilo

Mary Luz Alzate Zuluaga y Catherine Ordoñez Grijalba

Diseño y diagramación

Melissa Gaviria Henao
Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Oficina de Comunicaciones

Páginas del número: 206 / **Periodicidad:** semestral

Portada: *Indiferencia*, Luis Eduardo Giraldo Lopera, 21 de noviembre de 2019. Marcha convocada en Medellín en contra del Gobierno de Iván Duque. y que fue la antesala a la Pandemia del COVID-19 y del estallido social.

Contacto

Dirección: Carrera 65 59A-110, Bloque 46, oficina 108
Universidad Nacional de Colombia – Sede Medellín
Facultad de Ciencias Humanas y Económicas
Centro Editorial
Correo electrónico: forum_med@unal.edu.co
Sitio web:
<http://www.revistas.unal.edu.co/index.php/forum/index>

Indexación, bases de datos y repositorios

- AmeliCA. UNESCO - CLACSO - Redalyc
- Universidad Autónoma del Estado de México - Universidad de Antioquia, Colombia
- Universidad Nacional de La Plata, Argentina.
- CLACSO. Biblioteca Virtual de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe, Argentina
- CLASE. Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades, México
- DIALNET. Universidad de Rioja, España
- DOAJ. Directory of Open Access Journals
- Lund University Libraries, Suecia
- European Reference Index for the Humanities and Social Sciences (ERIHPlus), Noruega
- EBSCO - Academic Search Ultimate. Estados Unidos
- FLACSO. Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales (LatinREV), Argentina
- Latindex. Sistema Regional de Información en línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal, México
- REDIB (Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico), España
- Sherpa-Romeo, Reino Unido
- Ulrichsweb & Ulrich's Periodicals Directory, Estados Unidos
- Academia.edu.co, Estados Unidos



Creative Commons
Attribution-NonCommercial-NoDerivatives
4.0 International License.

Editorial

Visiones y transformaciones del Estado, la sociedad y lo público en América Latina: insistir en las preguntas por el Estado [6-12]

Visions and Transformations of the State, Society and the Public in Latin America: Persisting on Questions about the State
Visões e transformações do Estado, da sociedade e do público na América Latina: insistindo em questões sobre o Estado
 Irene Piedrahita-Arcila

Número temático

Sobre el proceso de formación continua del Estado y las estrategias para estudiar sus configuraciones locales: un aporte teórico-metodológico para la discusión [13-32]

On the Continuous Formation of the State and Strategies for Studying its Local Configurations: A Theoretical-methodological Contribution to the Discussion
Sobre o processo de formação contínua do Estado e as estratégias para estudar suas configurações locais: um aporte teórico-metodológico para a discussão
 Andrés-Felipe Lázaro-Parra

Aproximación teórica del análisis del Estado en la transición política [33-54]

Theoretical Approach to Analyzing the State in Political Transitions
Aproximação teórica da análise do Estado na transição política
 Mariana Díaz-Hernández

La simulación de la justicia transicional y el estallido de la violencia criminal en México [55-80]

The Simulation of Transitional Justice and the Outbreak of Criminal Violence in Mexico
A simulação da justiça de transição e o surto da violência criminal no México
 Teresa-Isabel Marroquín-Pineda

Anarchist Anti-statism and the Colonial Question in Cuba, 1898-1902 [81-103]

El Anti-estatismo anarquista y la cuestión colonial en Cuba, 1898-1902
O anti-estatismo anarquista e a questão colonial em Cuba, 1898-1902
 Alex Doyle - Richard Cleminson

Los márgenes del estado en los márgenes de la urbe. Reconstrucción identitaria de las nuevas generaciones en contexto del borde urbano-rural [104-128]

The Margins of the State on the Margins of the City. Identity Reconstruction of New Generations in the Context of the Urban-rural Border
As margens do estado às margens da cidade. Reconstrução identitária das novas gerações no contexto da fronteira urbano-rural
 Juan-Camilo Marentes-Hortua

Tercerización y precarización laboral en el sector público colombiano [129-155]

Outsourcing and Job Insecurity in the Colombian Public Sector
Terceirização y Precarização Trabalhista no Setor Público Colombiano
 Gustavo-Nixon Delacruz-Giraldo
 Eliecer Gordillo-Mafla

Transferencias Monetarias Condicionadas en la Comuna 1 de Medellín y percepción de sus habitantes sobre la reducción de la pobreza [156-180]

Conditional Monetary Transfers in Commune 1 of Medellín and the Perception of its Inhabitants about Poverty Reduction
Transferências monetárias condicionadas na Comuna 1 de Medellín e a percepção de seus habitantes sobre a redução da pobreza
 Ana-María Barrios-Guerrero

Documentos

De las luchas por la memoria a la política de Estado. La democratización de la memoria [181-194]

From Memory Struggles to State Policy:

The Democratization of Memory

Das lutas pela memória a política de Estado: Democratização da memória

Andrés-Fernando Suárez

La Corte Penal Internacional: la inclusión del Ecocidio como quinta categoría de crimen [195-206]

The International Criminal Court: The Inclusion of Ecocide as the Fifth Category of Crime

Gerardo-Antonio Durango-Álvarez

Visiones y transformaciones del Estado, la sociedad y lo público en América Latina: insistir en las preguntas por el Estado

Irene Piedrahita-Arcila*


Instituto de Estudios Políticos

Universidad de Antioquia, Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.114679>

El Estado es uno de esos objetos de investigación que causa incomodidad en las ciencias sociales y en la ciencia política. A pesar de que es virtualmente imposible negar su importancia, la incomodidad suele radicar en preguntas tales como ¿qué tan necesario es el Estado?, ¿qué posibilidades hay de una vida social “más allá del Estado”?, o bien, si ¿su estudio ya está agotado? Y, por ende, ¿sería mejor abandonarlo y focalizar la mirada en otros temas?, ¿en otras preguntas?, ¿en otros objetos? Sin embargo, el Estado vuelve a emerger en las investigaciones. De tanto en tanto las preguntas por este se avivan por distintos motivos: su compleja relación con los movimientos sociales, su incidencia en localidades y territorios concretos, sus transformaciones en regiones como América Latina en la que las disputas por el Estado siguen siendo vigentes, la conexión entre coyunturas y procesos políticos con las formas en las que este se ha construido, la incidencia de políticas públicas en la vida de las comunidades, entre otras alternativas.

La persistencia del Estado como objeto de investigación en las ciencias sociales y en la ciencia política tiene que ver con su centralidad en las formas organizativas

* Profesora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia e investigadora del grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos de la misma Universidad. Correo electrónico: irene.piedrahita@udea.edu.co
 <https://orcid.org/0000-0002-0180-898X>

Cómo citar

Piedrahita-Arcila, I. (2024). Visiones y transformaciones del Estado, la sociedad y lo público en América Latina: insistir en las preguntas por el Estado. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 26, 6-12. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.114679>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 26 (Julio-diciembre 2024)

e-ISSN: 2216-1767 / pp. 6-12

de nuestras sociedades, pero también con la diversidad de formas para comprenderlo y analizarlo. Ha corrido ya mucha tinta desde las miradas clásicas al Estado en las que se comprendía como un objeto claro, concreto y acabado. Desde finales de la década de 1980 las preguntas por un Estado incompleto, poroso, contencioso y en disputa, emergieron en las ciencias sociales para mostrarnos la importancia de comprenderlo en sus distintas dimensiones (Abrams, 1988; Mitchell, 2015). En ese sentido, distintas vertientes alimentaron los estudios sobre el Estado en las que pueden encontrarse la influencia de debates marxistas, los enfoques historiográficos que proponen una mirada de largo aliento sobre este objeto, la incidencia de enfoques institucionalistas y dogmáticos, así como perspectivas que lo comprenden desde una dimensión relacional, cotidiana y contenciosa (Orjuela, 2010; Piedrahita, 2018). Esta pluralidad de herramientas teóricas y metodológicas ha consolidado un campo de trabajo que permite reconocer su vigencia.

Las miradas contemporáneas al Estado coinciden en la necesidad de comprender los matices en su formación, esto es, entender que no hay una separación entre Estado y sociedad y que, por esto, las formas en que emerge, actúa y se desarrolla, no siempre son las mismas y no son necesariamente anomalías o patologías de Estado (Suaza y Martínez, 2016). Por el contrario, una mirada más detallada a los procesos de su formación o a su incidencia en la vida cotidiana, permite comprenderlo como un campo de luchas (Migdal, 2011) o, en otras palabras, como “un campo en el que se disputan poderes y se ponen en juego formas de regulación” (Piedrahita y Sánchez, 2021, p. 27). El Estado puede ser entendido como “una relación que, constantemente en cada práctica, en cada imagen y representación que hay sobre él, es construida” (Peña, 2017, p. 28).

Quienes se han aventurado a estudiar al Estado desde estas perspectivas, procuran entenderlo desde una mirada relacional, en la que tienen un valor especial las dimensiones de tiempo y espacio, conjugadas con las prácticas, procesos, rutinas y discursos que generan los actores implicados en el campo estatal. Se trata de comprender que los contextos históricos y espaciales importan, que los matices son fundamentales y que más allá de calificar la acción estatal como fracaso o éxito, lo que interesa es comprender el tipo de relaciones que se generan entre aquellos que intervienen en la construcción del campo estatal.

Estas perspectivas contemporáneas para analizar al Estado, han permitido también una ampliación en las metodologías que se utilizan para su estudio. Una de las estrategias que más se ha popularizado es la etnografía, pues esta permite ver la incidencia del Estado y sus disputas en escenarios localizados y concretos (Domínguez, 2015; Martínez, 2010; Peña, 2017; Piedrahita, 2018). Los estudios de corte etnográfico han permitido reconocer la incidencia de personas, acciones, tiempos y espacios, y han mostrado la complejidad

del Estado como objeto de estudio. De la misma forma, los estudios que apelan a métodos historiográficos y de revisión de archivos también han ganado importancia, pues permiten ver los procesos de formación estatal (Muzzopappa y Villalta, 2011; Marín, 2018; Vélez, 2020; Alonso, 2021). Los enfoques desde las memorias de quienes han incidido en el Estado resultan también importantes, pues permiten comprender la dimensión temporal y subjetiva de este campo (Marín, 2018; Piedrahita y Sánchez, 2021). Adicionalmente, las miradas a las burocracias, a sus complejas relaciones e interacciones en la construcción de Estado y de políticas públicas, también han sido otro campo metodológico importante (Abers, 2015; Buchely, 2014). La visión de sujetos concretos, de burócratas callejeros, se vuelve también objeto de reflexión y análisis.

En la región latinoamericana los análisis del Estado se han consolidado desde estas perspectivas contemporáneas. En estas resulta importante la comprensión de la pluralidad de formas estatales y el análisis de actores, procesos, prácticas y discursos. Las tensiones constantes entre actores sociales y Estado han permitido análisis desde la contienda política que, en estudios concretos, han acercado la relación entre protesta y Estado (Marín, 2018). Por su parte, la compleja relación entre burocracias estatales y fenómenos sociales, han localizado la mirada en formas de activismo que inciden en la formación del Estado, así como en las configuraciones locales que se producen en contextos concretos, como parques nacionales, zonas de reserva campesina, resguardos indígenas y territorios colectivos afrodescendientes. Más recientemente, las políticas de memoria y su incidencia en contextos como el Cono Sur, Colombia y Centroamérica, han permitido preguntarnos sobre lo que implican dichas políticas y debates para pensar al Estado.

Este dossier pretende seguir alimentando el camino ya abierto y seguir insistiendo en la pregunta por el Estado. Los siete artículos que lo componen se preguntan por distintas formas de la estatalidad, desde perspectivas teóricas y estudios de caso. Así mismo, los textos permiten un recorrido por tres países de la región latinoamericana: México, Cuba y Colombia. Bajo esta perspectiva se organizó el presente dossier.

Los dos primeros artículos son una reflexión de corte teórico sobre los enfoques diferenciales para abordar al Estado. El primero, *Sobre el proceso de formación continua del Estado y las estrategias para estudiar sus configuraciones locales: un aporte teórico-metodológico para la discusión*, fue escrito por el politólogo Andrés Lázaro Parra. Este texto realiza un balance, a modo de estado del arte, en el que presenta los recorridos de los principales enfoques contemporáneos para abordar al Estado; posterior a ello, el artículo se concentra en la importancia de las configuraciones locales del Estado y perspectivas metodológicas para su estudio. El segundo artículo, escrito por la politóloga y magíster en ciencia política Mariana Díaz Hernández, se denomina *Aproximación teórica del análisis*

del Estado en la transición política, en el cual la autora propone un análisis teórico del Estado en un contexto particular: la transición. Este texto resulta pertinente para comprender nuevos escenarios de estudio de la estatalidad, pensando en las negociaciones, acuerdos y procesos de paz que se han llevado a cabo en distintos países.

La segunda parte del dossier está basada en estudios de caso que conversan de distintas maneras con los textos teóricos arriba mencionados. El primero de ellos, *La simulación de la justicia transicional y el estallido de la violencia criminal en México*, fue escrito por la profesora e investigadora Teresa Marroquín. En este se pregunta por la relación entre la transición democrática en México y la violencia criminal, lo cual realiza a través de un estudio que combina el rastreo de procesos y la revisión documental. El tema es novedoso y sugiere una ruta para comprender cómo los mecanismos transicionales pueden ser estudiados y analizados para comprender de una manera más amplia al Estado.

El siguiente texto fue escrito por los investigadores Alex Doyle y Richard Cleminson, *Anarchist anti-statism and the colonial question in Cuba, 1898-1902*. En este artículo los investigadores se preguntan, a través de un estudio de caso, por el anarquismo en Cuba y los contenidos anti-estatales. Para ello, miran el movimiento obrero anarquista, sus luchas anti-imperialistas y sus ideas de nación. El texto, tal como los autores lo indican en sus conclusiones, aporta a una reflexión histórica sobre la formación del Estado y puede servir de referente para otros estudios de caso similares. Volver la vista atrás, preguntarse por eventos históricos y sus continuidades, sigue teniendo total vigencia en este campo de estudios.

El antropólogo Juan Camilo Marentes es el autor del artículo *Los márgenes del estado en los márgenes de la urbe. Reconstrucción identitaria de las nuevas generaciones en contexto de borde urbano-rural*. El texto se enmarca en los estudios de corte etnográfico sobre el Estado, situándose específicamente en la localidad de Ciudad Bolívar en Bogotá, Colombia, pero teniendo como foco principal a las maestras y madres. Este artículo permite seguir pensando la figura de los activismos burocráticos y de los burócratas cercanos al ciudadano, expuestas también por Lina Buchely (2015).

Desde un análisis de corte normativo y explorando el sector público en Colombia, los investigadores Gustavo Nixon Delacruz y Eliecer Gordillo, escribieron el texto *Terce- rización y Precarización Laboral en el Sector Público Colombiano*. El artículo realiza una revisión legal y hermenéutica para estudiar las relaciones laborales en este sector, para lo que se presenta una descripción de la función pública y de los derechos laborales de sus servidores. El texto permite ver otra faceta del análisis del Estado, tanto en sus estrategias metodológicas como en su aplicación práctica.

La segunda parte de este dossier cierra con el texto *Transferencias Monetarias Condicionadas en la Comuna 1 de Medellín y percepción de sus habitantes sobre la reducción de la pobreza*, escrito por la investigadora Ana María Barrios Guerrero. Este artículo, derivado de su investigación de maestría, se concentra en el programa Familias en Acción y en las percepciones que tiene sobre este los habitantes de la Comuna 1 de Medellín, para lo cual la autora llevó a cabo entrevistas y grupos focales, así como una nutrida revisión documental para la caracterización del programa. El texto provoca reflexiones sobre un fenómeno de total pertinencia para pensar la acción estatal: la pobreza.

Finalmente, la sección de documentos de este número cuenta con dos artículos que exploran dimensiones distintas del encuentro entre sociedad y Estado. De un lado encontramos la relación entre memoria y Estado. Para ello, el investigador Andrés Suárez escribió el texto *De las luchas por la memoria a la política de Estado. La democratización de la memoria*. Este documento de carácter reflexivo y crítico hace un rastreo de las movilizaciones por la memoria en Colombia y sus ecos y transformaciones en el Estado. El texto conversa con las aproximaciones teóricas para pensar el Estado en la transición presentadas al inicio del dossier, y abre caminos para pensar cómo los escenarios de justicia transicional en el país han incidido en las imágenes y prácticas de estatalidad. Por su parte, la otra dimensión que emerge es la de la relación naturaleza y Estado. Gerardo Durango Álvarez escribió el texto *La Corte Penal Internacional: la inclusión del Ecocidio como quinta categoría de crimen*, en el que propone pensar las sanciones penales dirigidas hacia empresas y multinacionales, esto en el ámbito de las discusiones sobre el medio ambiente y analizando la jurisprudencia escrita al respecto. Ambos documentos aportan a las discusiones sobre el dossier y plantean otros posibles caminos para estudiar al Estado, sus entidades y políticas.

Este dossier presenta una mirada plural sobre los abordajes del Estado, tanto en sus nociones teóricas, metodológicas, como en las posibilidades que brindan distintos casos para su estudio. Sin embargo, también deja preguntas abiertas. En primera instancia, valdría la pena preguntarse por las configuraciones del Estado en tiempos en los que las migraciones, las pandemias y el cambio climático emergen como temas centrales en la agenda política internacional. ¿Qué tanto han influido los movimientos migratorios en la configuración de nuestros Estados? ¿Cómo las políticas de aislamiento, control y medición de pandemias como la del Covid-19 nos permiten pensar los efectos de la estatalidad? ¿De qué manera las discusiones sobre el cambio climático inciden en la relación entre Estados y en contextos en los que la idea de mundo parece ser más importante? En segundo lugar, es importante seguir pensando en la influencia y las tensiones que se generan entre movimientos sociales y Estado: ¿qué tanto han influido los movimientos feministas,

transfeministas y *queer* en las imágenes y prácticas del Estado? ¿Cómo podemos seguir rastreando los efectos de movimientos sociales por la reivindicación de los derechos sobre la tierra y el trabajo? ¿Qué nuevas visiones podemos tener sobre la protesta, la contienda y el Estado? Finalmente, y a pesar de su utopía, valdría la pena seguirnos preguntando si hay vida más allá del Estado, esto es, si es posible imaginarnos otras dinámicas, otras alternativas de organización, otros mundos. Aún queda mucha tinta por seguir escribiendo para pensar los distintos rostros del Estado.

Referencias

- [1] Abers, R. (2015). Activismo na burocracia? O médio escalão do Programa Bolsa Verde. En Cavalcante, P. y Spanguero, G. (coord.). *Burocracia de médio escalão: perfil, trajetória e atuação*. ENAP.
- [2] Abrams, P. (1988). Notes on the difficulty of studying the State. *Journal of Historical Sociology*, 1(1), 58-89.
- [3] Alonso, M. (2021). *Las formas del campo estatal en el siglo XIX colombiano: caciques, jefes políticos y desórdenes civiles en la guerra civil de 1859-1862*. Universidad de Antioquia.
- [4] Buchely, L. (2014). Más allá del modelo weberiano: El debate sobre las burocracias y el Estado. En Gupta et al. *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado*. Siglo del Hombre Editores, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana-Instituto Pensar.
- [5] Buchely, L. (2015). El activismo burocrático y la vida mundana del estado. Las madres comunitarias como burócratas callejeras y el programa de cuidado de niños Hogares Comunitarios de Bienestar. *Revista Colombiana de Antropología*, 51(1), 137-159.
- [6] Domínguez, M. (2015). Comunidades negras rurales de Antioquia: discursos de ancestralidad, titulación colectiva y procesos de “aprendizaje” del Estado. *Estudios Políticos*, 46, 101-123.
- [7] Marín, N. (2018). *Protesta y Estado: Una mirada a la contienda política en la zona noroccidental de Medellín (1976 - 1988)* [Tesis de magíster en ciencia política, Universidad de Antioquia].
- [8] Martínez, S. (2010). La política de titulación a las comunidades negras del Pacífico colombiano: una mirada desde los actores locales. *Boletín de Antropología*, 24 (41), 13-43.
- [9] Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y el efecto del estado (M. Pimentel, Trad.). En P. Abrams, A. Gupta y T. Mitchell. *Antropología del Estado* (145-187). FCE.
- [10] Muzzopappa, E. y Villalta, C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(1), 13-42.

- [11] Orjuela, L. (2010). *El Estado en Colombia*. Universidad de los Andes.
- [12] Peña, C. (2017). *Delimitar es un fetiche del poder. Etnografía del proceso de delimitación del Complejo de Páramos de Sonsón, CPSSN* [Tesis de pregrado en antropología, Universidad de Antioquia].
- [13] Piedrahita, I. (2018). *¿Un Estado vigilante, negociador, ambiguo? Formas en que opera el Estado en el Parque Nacional Natural las Orquídeas*. Instituto de Estudios Políticos.
- [14] Piedrahita, I. y Sánchez, E. (2021). Rostros de la estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para estudiar al Estado. *Estudios Políticos*, 61, 23-46.
- [15] Suaza, E y Martínez, W. (2016). Tipologías y patologías de Estado. Otra lectura frente a la formación y prácticas de lo estatal. *Estudios Políticos*, 48, 52-72.
- [16] Vélez, J. (2020). Adaptación a la constante movilidad y progreso de la ciencia bélica. Misiones de Estados Unidos para la modernización del Estado colombiano, 1959-1962. *Estudios Políticos*, 59, 99-122.

Sobre el proceso de formación continua del Estado y las estrategias para estudiar sus configuraciones locales: un aporte teórico-metodológico para la discusión*

Andrés-Felipe Lázaro-Parra**


Universidad de Antioquia, Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.109660>

Resumen

El presente artículo tiene como finalidad presentar el enfoque de formación continua del Estado como una alternativa viable y relevante en el desarrollo de los estudios contemporáneos de este dicho fenómeno. Para tal objetivo, el artículo aborda inicialmente una revisión somera de algunos de los estudios más recientes que sobre el fenómeno estatal se han desarrollado desde el ámbito de las ciencias sociales latinoamericanas, buscando agruparlos por enfoques y estableciendo sus alcances y limitaciones. Seguidamente se enfatiza en los linderos teóricos del enfoque referido,

* **Artículo recibido:** 22 de junio de 2023 / **Aceptado:** 11 de febrero de 2024 / **Modificado:** 4 de abril de 2024. Este artículo se desarrolló como producto del proyecto “Discursos, estrategias y relatos de paz en el siglo XIX colombiano, 1810-1862”, en el marco del convenio de beca de pasantía JIIM-001-2021 suscrito y financiado por la Universidad de Antioquia – Instituto de Estudios Políticos y el Ministerio de Ciencia y Tecnología de Colombia.

** Politólogo de la Universidad de Antioquia, estudiante de la maestría en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia, profesor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la misma universidad y Joven Investigador e Innovador Min. Ciencias – Premio Otto de Greiff 2020, adscrito al grupo Hegemonía, Guerras y Conflictos. Correo electrónico: andres.lazaro@udea.edu.co  <https://orcid.org/0009-0005-6487-9987>

Cómo citar

Lázaro-Parra, A. F. (2024). Sobre el proceso de formación continua del Estado y las estrategias para estudiar sus configuraciones locales: un aporte teórico-metodológico para la discusión. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 26, 13-32. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.109660>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 26 (Julio-diciembre 2024)
e-ISSN: 2216-1767 / pp. 13-32

explicando su utilidad para estudiar las configuraciones locales del Estado. Finalmente se establecen claves metodológicas que ayudan a rastrear estas formas novedosas que adquiere la estatalidad, y se dan unas conclusiones generales.

Palabras clave: Estado, enfoque, formación continua, configuraciones locales.

On the Continuous Formation of the State and Strategies for Studying its Local Configurations: A Theoretical-methodological Contribution to the Discussion

Abstract

The purpose of this article is to introduce the concept of the State's continuous formation as a viable and relevant approach in contemporary studies of this phenomenon. It begins with a brief overview of recent research on the State within Latin American social sciences, categorizing them by different approaches and highlighting their strengths and limitations. It then delves into the theoretical foundations of this approach, explaining its usefulness in analyzing the State's local configurations. Finally, methodological insights are provided to identify these new forms of statehood, followed by some general conclusions.

Keywords: State, approach, continuous formation, local configurations.

Sobre o processo de formação contínua do Estado e as estratégias para estudar suas configurações locais: um aporte teórico-metodológico para a discussão

Resumo

O presente artigo tem como finalidade apresentar a abordagem de formação contínua do Estado como uma alternativa viável e relevante no desenvolvimento dos estudos contemporâneos deste fenômeno. Para tal objetivo, o artigo aborda inicialmente uma breve revisão de alguns dos estudos mais recentes sobre o fenômeno estatal que foram desenvolvidos a partir do âmbito das ciencias sociais latino-americanas, buscando agrupá-los por focos e estabelecendo seus alcances e limitações. Em seguida, enfatiza-se nos limites teóricos da referida abordagem, explicando sua utilidade para estudar as configurações locais do Estado. Finalmente, são estabelecidas chaves metodológicas que ajudam a rastrear estas novas formas adquiridas pelo Estado, e dão-se algumas conclusões gerais.

Palavras-chave: Estado, abordagem, formação contínua, configurações locais.

Introducción

El presente artículo tiene el objetivo de proponer el enfoque de formación continua del Estado, como una alternativa viable y relevante en el desarrollo de los estudios contemporáneos que se acercan dicho fenómeno en perspectiva local para las ciencias sociales. En tales coordenadas, se realiza una revisión de algunos de los estudios más recientes que sobre el fenómeno estatal se han desarrollado en el ámbito de las ciencias sociales latinoamericanas, particularmente desde la ciencia política y la antropología, buscando agruparlos por enfoques y estableciendo sus alcances y limitaciones. Seguidamente, se enfatiza en los linderos teóricos del enfoque de formación continua del Estado, explicando su utilidad para abordar las configuraciones locales que adquiere. Finalmente se establecen claves metodológicas que ayudan a rastrear estas formas novedosas que consigue el Estado, y se cierra con unas conclusiones generales sobre lo encontrado.

Para entender el alcance de este ejercicio de reflexión teórica y metodológica, es menester referir que este trabajo es producto de las reflexiones construidas en el marco de otros dos proyectos de investigación realizados previamente en el mismo Instituto de Estudios Políticos.

Por una parte, el proyecto *Rostros de la estatalidad en las comunas 1, 3 y 6 de Medellín a partir de las disputas por el orden y el control entre milicias y agentes del Estado 1987-1995*, inscrito en el grupo de investigación “Hegemonía, Guerras y Conflictos”, IEP, Universidad de Antioquia y financiado por el CODI de la misma universidad. Finalmente, confluye en este artículo las reflexiones teóricas y personales construidas en torno al proyecto *Pasar de la protesta a la propuesta. El presupuesto participativo en la ciudad de Medellín como mecanismo institucional del Estado local (2004-2023)*.

El artículo se estructura de la siguiente manera. Después de la introducción, se realiza una reflexión sobre el acercamiento a lo estatal en las ciencias sociales contemporáneas y en la ciencia política, refiriendo los enfoques tradicionales desde los cuales ha sido leído históricamente este fenómeno, hasta al menos la aparición de un giro crítico en el cual empieza a concebirse como escenario de disputa política (relación social, campo y complejidad). Seguido, se habla sobre las configuraciones locales del Estado, una apuesta teórica por rastrear lo estatal en el contexto del neoliberalismo. Después de ello se propone una ruta metodológica para abordar al Estado desde la etnografía de sí mismo, como el énfasis que se propone aquí. Finalmente, se presentan unas conclusiones y la bibliografía del mismo.

La reflexión sobre lo estatal en las ciencias sociales contemporáneas

El estudio sobre el Estado ha sido uno de los focos más relevantes en las ciencias sociales y la ciencia política desde su establecimiento como disciplina, tanto por la cantidad de las investigaciones realizadas, como por su calidad y extensión. Es un interés compartido —dentro de la investigación— por antropólogos, sociólogos, historiadores y economistas. En Colombia, estos estudios se han sintetizado en una diversidad de corrientes, que propenden por una construcción, o una deconstrucción y reconstrucción del Estado como objeto de estudio¹. Las teorías que abordan al Estado como objeto de investigación se han debatido por décadas entre aquellas que lo conciben de forma unívoca, totalizante, homogénea y terminada —lo separan de la sociedad—; aquellas que lo definen como un tipo ideal enmarcado en la experiencia estatal europea, teorías eminentemente normativas; y las teorías que centran su mirada en aspectos culturales —y a veces cotidianos— de su formación, que se enfocan en la materialidad del quehacer estatal y no en su pretendido deber ser. En últimas, esos trabajos se cuestionan esencialmente por la relación existente entre el Estado y la sociedad civil².

Ese cuestionamiento esencial se complejiza a la hora de rastrear las formas y conceptos con los que se ha abordado la realidad estatal y los fenómenos de estatalidad. En medio de un ejercicio de rastreo de información sobre los estudios de lo estatal, particularmente de documentos (tesis, artículos publicados, documentos de trabajo, entre otros)³ que abordan la relación entre Estado y sociedad, se pueden identificar, al menos, cuatro grandes enfoques de investigación. El primero de ellos es el que agrupa los enfoques tradicionales de estudio sobre el Estado.

Enfoques tradicionales: el Estado como instrumento, máquina y sujeto

Estos enfoques tradicionales tienen una raíz común: conciben al Estado como “una” cosa (sujeto o instrumento)⁴ ya terminado, que actúa con una racionalidad propia —o que puede

1. El capítulo “Construcción, deconstrucción y reconstrucción del Estado. Una revisión de la literatura nacional e internacional”, de Francisco Gutiérrez Sanín, es fundamental para entender el estado de las investigaciones sobre este objeto de estudio en la actualidad.

2. Por consiguiente, esa pregunta está igualmente direccionada al poder, la dominación y los conflictos que de esta devienen. El sentido del segundo grupo de teorías es una pregunta por cómo se domina, no por quién domina.

3. Para establecer claridades y desenmarañar el conjunto de trabajos que abordan los cuestionamientos sobre el Estado, en este trabajo se realizó una búsqueda exhaustiva en 5 bases de datos: JSTOR, CLACSO, Revista Estudios Políticos del IEP, Revista Estudios Sociológicos del Colegio de México y Revista Análisis Político del IEPRI.

4. Para Bob Jessop (2017) esta dicotomía queda resumida y encuentra algunas de sus raíces históricas en las afirmaciones de Luis XIV *L'État c'est moi* (El Estado soy yo) y *Je m'en vais, mais l'État demeurera toujours* (Me marchó, pero el Estado permanecerá siempre). “Resulta interesante que mientras que la primera afirmación, si es que se hizo, significa la personificación del Estado en la persona del rey, la segunda denota su carácter impersonal, separado de cualquier individuo” (p. 61).

modificarse en su conjunto—, con un carácter unívoco y homogéneo, que tiene una finalidad concreta —el mantenimiento del orden— y una función frente a la sociedad, su cohesión. Estos enfoques tradicionales parten en buena medida de las reflexiones filosóficas de Thomas Hobbes y John Locke⁵, y evolucionan con las proposiciones teóricas de Max Weber.

Tal enfoque proporciona definiciones de Estado más o menos centradas, al menos en la academia hispanohablante, en las definiciones de los profesionales del derecho sobre la administración pública y el derecho administrativo. Ejemplo de lo anterior es el texto *El sueño weberiano: Claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano*, de López Medina (2006). En el mismo sentido, Buchely (2014) establece que la idea del Estado como “una” organización jerárquica centralizada es un hábito de pensamiento globalizado y compartido entre todas las manifestaciones jurídicas herederas de la tradición liberal occidental.

Es importante referir que la identificación de los enfoques tradicionales requirió previamente de un estado del arte, en el cual —por conocimientos previos y otros ejercicios de investigación—, se consideró un rastreo de información que a continuación se refiere. En la búsqueda de las bases de datos se pudieron encontrar ocho textos (uno en JSTOR, dos en CLACSO, tres en Estudios Políticos y dos en Análisis Político). Por conocimientos previos y ejercicios de investigación anteriores⁶ se consideró que era pertinente realizar una revisión de libros. Lo cierto es que la información se encontró, en buena medida, en esta segunda fuente de información. Especialmente en documentos sobre derecho administrativo y estudios sobre la burocracia, pues en ellos se recoge el sentido tradicional weberiano del término y se lo extiende a la concepción del Estado.

Trabajos relevantes que se puedan mencionar sobre este enfoque tradicional, particularmente en el caso colombiano, son López Medina (2006). *El sueño weberiano: Claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano*, *La debilidad del Estado Colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado* de Orjuela (2000), y *Exclusividad, Autoridad y Estado* de Mason (2002).

A su vez se rastrearon una serie de trabajos que intentan develar las claves teóricas fundamentales que subyacen tras dichos enfoques, tales como *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado* de Buchely (2014), *De vuelta a Hobbes*

5. Visiones que describen al Estado como “Dios mortal al cual debemos nuestra paz y defensa” (Hobbes, 2014, p. 141) y ente con la capacidad de castigar las transgresiones que se realicen, en función de preservar la propiedad, es poder coactivo y existe para castigar la injusticia (Locke, 1990, p. 87).

6. Especialmente el proyecto de investigación *Rostros de la estatalidad* [...] revisar el artículo de investigación que recoge dicha experiencia investigativa en: <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/342850/20805651>

de Martínez Márquez (2013), *Del mito político del Leviatán a la dictadura. Consideraciones sobre las concepciones del Estado de Thomas Hobbes y Carl Schmitt* de Cortés Rodas (1999), *Modernización del Estado y administración pública: entre la burocratización y la tecnocracia* de Vélez Rendón (1995), y *El Estado como proyecto en la Constitución de 1991* de Rodríguez Villabona (2021).

Dentro de los trabajos que se acercan a la problemática sobre el Estado y su relación con la sociedad, existen también proyectos que abordan de manera crítica los elementos fundamentales del enfoque tradicional, particularmente centrados en la experiencia de construcción estatal en América Latina. El trabajo de Betancourt (2020) *La socioantropología del Estado; Leviatán y Behemoth: la figura de la idea del Estado* de Gerardo Ávalos (2001) y *El Estado moderno en la sociología académica clásica: un análisis comparado de las teorías de Durkheim y Weber* de Graciela Inda (2009) son un ejemplo de ello.

En último término, existen trabajos que intentan descifrar y definir tradicionalmente la idea del Estado, entre los cuales caben clásicos de la filosofía política y trabajos destacados de teoría política que intentan establecer límites demarcados entre el Estado, el gobierno y la sociedad. Aquí se refieren los clásicos: *Segundo tratado sobre el gobierno civil* de John Locke (1990), *Leviatán o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil* de Thomas Hobbes (2014) y los más recientes, pero no menos importantes, *Estado, gobierno y sociedad* de Norberto Bobbio (1985) y *Conceptions of the State* de Vincent Andrew (2004).

El Estado como escenario de disputa política: relación social, campo y complejidad

Se identificó igualmente un conjunto de enfoques que tiene una raíz básica: las visiones marxistas heterodoxas del Estado. Entre ellos se pueden referir: el enfoque del Estado como relación social, el enfoque del Estado en la sociedad y el de la formación continua del Estado. Para todos estos existe un punto de contradicción fundamental con el anterior: el Estado no es una sola cosa, no tiene un carácter unívoco e indisputado, el Estado no es homogéneo y no está más allá ni separado de la Sociedad.

Estos enfoques, que se desarrollan particularmente desde los años 60' y 70', reconocen que en las visiones tradicionales sobre el Estado este aparecía separado de la sociedad, como un instrumento, sujeto o máquina que era utilizado o influido particularmente por la clase dominante. El punto de partida de todos ellos es un intento por conjurar esa división artificial, reconociendo que no existe una relación mecanicista entre Estado y clases sociales, y que las tentativas de dominación políticas se encuentran siempre intermedias por una red compleja de instituciones, agentes y estrategias sociales.

A su vez, este reconocimiento de que el Estado es una relación social tensionante, un campo de disputa o un escenario de la lucha de clases, supone la reivindicación del lugar de la política en la vida social y económica, implicando que todo proceso de

cristalización institucional que es lo que usualmente relacionamos con la idea de lo que es el Estado es producto de la negociación, la lucha, la conflictividad, los arreglos y las estrategias a las que llegan multiplicidad de actores con capacidad de incidencia, es decir, de poder político. Si bien estos enfoques comparten esta raíz común, existen algunas variaciones o puntos en los cuales se profundiza la reflexión o se pasa tangencialmente sobre ella.

Inicialmente se refiere al enfoque relacional como el punto de partida de muchos de estos estudios heterodoxos sobre el Estado. Dicho enfoque es aquel que identifica al Estado como una relación social tensionante, con disputas, conflictos y luchas por la dominación, y que incluye a su vez los ejercicios de resistencia de los sujetos que se intentan dominar.

Es un enfoque que se atribuye, particularmente, de la sociología relacional, y que muestra trabajos fundamentales para comprender al Estado en la actualidad. En algunos de los trabajos que se erigen sobre este enfoque, se parte de los complejos procesos de formación del Estado para explicar su carácter relacional. Estos trabajos suelen centrarse en las formas a través de las cuales los actores y entidades estatales establecen relaciones con la sociedad, las cuales habían sido históricamente invisibilizadas por otros enfoques y analizadas por separado. Exponentes importantes de este enfoque son trabajos como *Estado y sociedad en América Latina. Acercamientos relacionales* de Brachet-Márquez y Uribe Gómez (2016), *Rostros de la estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para estudiar al Estado* de Piedrahita y Sánchez (2021), *Hacia un enfoque “estratégico-relacional” del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo* de Sandoval (2004) y *Estado y sociedad civil en el Gran Buenos Aires* de Lorena Moscovich (2008).

El siguiente enfoque identificado es el del Estado en la sociedad. Este considera que el Estado es un producto de la sociedad, que está compuesto por, al menos, una imagen idealizada, proyectada ideológicamente y que intenta justificar su existencia y unas prácticas —localizadas, muchas veces incoherentes con la imagen o entre sí, difusas, cotidianas—. El Estado estaría conformado entonces por un deber ser ideal y un conjunto de prácticas cotidianas que lo materializan un conjunto de agentes estatales concretos⁷. A menudo se entremezclan el enfoque relacional y el del Estado en la

7. En este punto es importante referir lo que se entiende por agente estatal. Para este trabajo, los agentes estatales no son el conjunto de individuos que componen una o varias de las instituciones del Estado, ni sus representantes directos en un sentido burocrático tradicional. Los agentes estatales serán todos los ciudadanos que, por delegación del Estado —en alguno de sus múltiples niveles y escalas territoriales—, ejercen funciones aparentemente estatales o de gestión de asuntos públicos. Esto incluye a sujetos que hacen parte o actúan explícitamente en nombre de actores privados, pues su carácter de estatalidad no deviene de lo que dicen que hacen, sino de lo que efectivamente hacen como intermediarios del Estado.

Sociedad propuesto por Migdal (2011), por su interés en las interacciones entre Estado y sociedad. La principal diferencia que existe entre ambos es la relevancia que tiene para este último lo cotidiano, la cotidianidad de las prácticas estatales cuando sus representantes interactúan con la sociedad.

Este es uno de los enfoques mayormente utilizados en la academia latinoamericana para intentar comprender, tanto las proyecciones ideológicas del Estado, como su proceso de materialización cotidiano. En tal medida, se pueden referenciar trabajos como *Estatualidades y soberanías disputadas. La reorganización contemporánea de lo político en América Latina* de Alejandro Agudo Sanchíz, Marco Estrada y Marianne Braig (2017), *Poderes políticos locales, violencia y configuración del Estado: el caso de Fernando Almario en el Caquetá* de Alejandra Ciro (2014), *Estado y sociedad civil en la Argentina de entreguerras: un debate abierto* de Piglia (2014), *Políticas de Estado en democracia: la relación Estado/sociedad como ámbito de construcción de la política* de Guardamagna y Cueto (2013), *Tipologías y patologías de Estado. Otra lectura frente a la formación y prácticas de lo estatal* de Suaza y Martínez (2016), y el reconocido trabajo de Piedrahita (2018) *¿Un Estado vigilante, negociador, ambiguo? Formas en que opera el Estado en el Parque Nacional Natural Las Orquídeas*.

También se logró identificar un enfoque que, si bien tiene en cuenta los acumulados históricos y teóricos de los ya descritos, centra su interés particularmente en el proceso de cambio y reformulación constante al que se ve atado el fenómeno Estado, reconociendo la permeabilidad de los contextos en los cuales se producen algunas de sus cristalizaciones, a la vez que su capacidad misma de generarlas.

Este enfoque es el de formación del Estado. Tales trabajos consideran que el Estado no es un producto acabado, y se preocupan por entender cómo se establece y se representa la autoridad, como agentes externos o terceros son conniventes con la construcción del Estado y como, en algunos escenarios, ejercen funciones en nombre de éste. Es un enfoque que se centra en cuestionar la idea tradicional de que las funciones estatales —mantenimiento del orden y cohesión social— sólo le corresponden a éste y sus representantes, y muestra cómo, en el marco de un modelo neoliberal cada vez más radicalizado, estas funciones terminan siendo delegadas en privados.

Caso paradigmático de tal enmarque teórico es el trabajo de Béatrice Hibou (2013) *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado*. Para el caso colombiano, el trabajo de los profesores Adrián Restrepo y Wilmar Martínez (2019) *Gobierno privado del oro en Colombia. El caso del municipio de Buitica, Antioquia*. Y para América Latina, *Formación del Estado en América Latina: una propuesta teórica inter-institucional* de Brachet-Márquez (2020).

Finalmente es importante referir que no todos los trabajos más recientes sobre el fenómeno estatal, al menos los desarrollados en las ciencias sociales latinoamericanas, tienen cabida dentro de los enfoques anteriormente mencionados. En dicha medida, aparecen nuevas apuestas que ponen en discusión incluso los avances teóricos de los estudios más heterodoxos realizados hasta la fecha.

Se puede identificar este último grupo de trabajos, con desarrollos cada vez más utilizados entre los académicos de la región, como el enfoque de los márgenes del Estado. Los trabajos que lo componen no hacen parte de los enfoques tradicionales sobre estudio del Estado, pero tampoco adoptan las estrategias o conceptos de aquellos enfoques que devienen de visiones marxistas heterodoxas sobre el Estado.

Dentro de este enfoque se pueden referenciar trabajos rigurosos como *Márgenes estatales, desaparición forzada y excepción* de Zavaleta (2020), *Representaciones del Estado colombiano y construcción de ciudadanía en los márgenes* de Ruiz (2017), el ya clásico *El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas* de Das y Poole (2008), *¿Dónde están los márgenes del estado?* Asad (2008), *Migración y políticas públicas desde el margen. Acciones y omisiones estatales en un parque de la Ciudad de Buenos Aires* de Brenda Canelo (2016), *Las redes clientelistas en los márgenes de Estado* de Marisol Tarapues (2012) y, finalmente, *Vivir en los márgenes del Estado: un estudio en la frontera México-Estados Unidos* de Oscar Contreras Velasco (2016).

Estos dos últimos enfoques, el de formación continua del Estado y el de márgenes del Estado, se encuentran en auge en la academia latinoamericana, siendo la mayoría de publicaciones al respecto de los últimos 15 años. Como se puede ver, las estrategias, enfoques y corrientes a partir de las cuales se puede comprender la complejidad del fenómeno estatal son múltiples. Igualmente, existe la posibilidad de particularizar en algunos de los problemas teóricos que surgen dentro de estas mismas corrientes. Teniendo en cuenta lo anterior, se realiza una propuesta teórica y metodológica para estudiar los procesos de configuración local del Estado, que a su vez encuentra su asidero sobre experiencias de investigación sobre estatalidad desarrolladas en la ciudad de Medellín, Colombia.

Configuraciones locales del Estado: una apuesta por el rastreo de lo estatal en el contexto del neoliberalismo

Tradicionalmente en los estudios politológicos y sociológicos sobre el fenómeno de la globalización y el neoliberalismo, se ha tendido a caracterizar algunas de sus particularidades en función del rol que cumple el Estado contemporáneamente. Privatización de empresas públicas, reducción del tamaño del aparato estatal, reducción del poder

del Estado nacional en pro del auge de la legislación estatal internacional, primacía del mercado sobre el Estado y pérdida de soberanía y legitimidad o inconsistencia de la misma son algunas de las formas en cómo se ha caracterizado la forma contemporánea del Estado. Esto, aparentemente, traería un proceso de difusión del poder, toda vez que supone la delegación de la autoridad en agentes e instituciones privadas (Hibou, 2013, p. 15).

Pareciera que asistimos a un proceso de “retirada del Estado”, proceso en el cual la figura —hasta ahora— central de su poder se vería reemplazada por actores privados. Este análisis es eminentemente normativo. Más que intentar describir las estrategias y formas a través de las cuales se despliega el poder estatal en la actualidad, buscan prescribir la forma en que estas deberían darse. Lo cierto es que, si dejamos de pensar en lo que debería hacer el Estado, y nos concentramos en lo que efectiva y cotidianamente hace, lo que acontece es que se empiezan a evidenciar las formas en las cuales interviene el Estado en la actualidad.

Y en dicha actualidad, parece que lo que presenciamos es un proceso de privatización del Estado, en el sentido que lo presenta Hibou: “esta expresión traduce los procesos concomitantes de ampliar la participación de intermediarios privados a un número creciente de funciones que antes le correspondían por derecho al Estado, y de una nueva distribución de este último” (Hibou, 2013, p. 17). En tal medida, la apuesta desde un enfoque de formación continua del Estado para lograr comprender las configuraciones locales que adopta la estatalidad propende por rastrear estas formas de presentación del Estado a partir de la delegación que este hace de algunas de sus funciones en sujetos e instituciones privadas.

Siendo América Latina uno de los principales escenarios de implementación de los modos neoliberales de gobierno (Hibou, 2015), es entendible por qué la apuesta del enfoque de formación continua del Estado es pertinente para comprender la realidad de este fenómeno en la región. La propuesta del enfoque de formación continua del Estado que acá se soporta, implica reconocer los múltiples aportes que las otras corrientes heterodoxas de estudio del Estado tienen sobre su devenir. Es así como podría establecerse que esta visión se encuentra en un punto intermedio entre el enfoque del Estado como relación social y el del Estado en la sociedad (Migdal, 2011)⁸.

8. Es importante referir que, en el enfoque del Estado en la Sociedad de Joel Migdal (2011), el Estado puede ser *dividido* en, al menos, una imagen proyectada que lo justifica y un conjunto de prácticas históricas concretas que lo materializan. La imagen sería aquello que la teoría y filosofía política se han encargado de encumbrar como un ente monolítico, homogéneo, impermeable, unívoco y coherente, es decir, todo aquello que se relaciona con la idea tradicional del Estado-nación, y que es más producto de una teoría normativa que de un análisis histórico juicioso. Las prácticas, por su parte, serían el conjunto de materializaciones históricas concretas, y cotidianas a partir de las cuales el Estado *realmente* se presenta, y estas entran en contradicción constante con esa imagen proyectada.

Del primero toma el entendimiento del Estado como campo de disputa, escenario de lucha política, inclusive, de la lucha de clases. Del segundo, recoge la importancia que se le da a la materialización cotidiana del Estado, especialmente al carácter de intermediación que ejercen los agentes estatales que lo representan en la puesta en marcha de distintas estrategias de centralización y control poblacional. Así, se asume que, para estudiar al Estado, éste no puede entenderse separado de la sociedad, pues en el contexto del modo de producción capitalista ese análisis debe cubrir toda la formación social y articular la relación Estado-sociedad civil (Trouillot, 2011, p. 154).

El discurso tradicional sobre la experiencia neoliberal suele ubicarla como un profundo proceso de reducción del tamaño del Estado en el contexto de una escena económica global. Pero lo cierto es que, más allá de estos estereotipos e ideas *a priori*, el auge de múltiples actores internacionales y multilaterales, el discurso de la ineficiencia del Estado para regular el capitalismo, entre otros aspectos, implica “el desarrollo de otras formas y calidades del estado, y de sus capacidades regulatorias, así como cambios en la relación entre lo económico y lo político, lo público y lo privado, lo lícito y lo ilícito” (Hibou, 2015, p. 163).

El nuevo orden neoliberal supone un proceso de relanzamiento del Estado, dado que toma nuevas orientaciones —por la insistente y popular crítica a su desmedido intervencionismo directo—, actuando ahora por delegación o como gobierno encubierto. Este cariz que adopta ahora el proceso de materialización del Estado, que se reinventa constantemente, que está en formación continua, difumina la capacidad de identificar los lugares en que se presenta, si nos atenemos a los tradicionales símbolos de su presencia (edificios, rótulos, membretes oficiales). La gente y la academia suelen creer que el Estado “no está ahí”, o que su poder es menor, toda vez que no reconoce en sus nuevos intermediarios el rostro de su antigua imagen.

En este contexto y actualidad neoliberal, dice Trouillot (2011), asistimos igualmente a la identificación de múltiples símbolos de la rutinización de la presencia gubernamental en la vida de los ciudadanos, al igual que a un conjunto de formas a partir de las cuales el poder del Estado es desafiado, desviado o simplemente da lugar a nuevas formas de organización colectiva (p. 150). El estudio del Estado implica, en dicho sentido, tener en especial consideración la materialización cotidiana de sus prácticas.

En el marco de la visión que se presenta en este trabajo, es crucial comprender entonces que el Estado no se encuentra del todo acabado, no es una cosa que tenga una materialidad definida ahistóricamente, no es un ente abstracto inmodificable y ajeno a los cambios y la conflictividad social. El Estado se encuentra en formación continua, toda vez que se adapta a las condiciones socio-económicas del momento, porque es

producto de ellas mismas, y productor en otra medida de las circunstancias que a su vez lo modifican. Del mismo modo, los sujetos y colectivos sociales que se le contraponen, que se relacionan con él, disputan en el marco de una relación tensionante el sentido de su quehacer, se adaptan a sus nuevas estrategias y pretenden desnaturalizar su presencia en la vida cotidiana de la sociedad.

En este enfoque, el Estado aparece como un campo abierto, disputado, con múltiples fronteras y sin fijeza institucional, cristalizado a partir de prácticas cotidianas. De manera que no es solo a través de las instituciones que tradicionalmente se relacionan con el quehacer y la función del Estado —el conjunto de espacios en los que se configura la burocracia y la cohesión social, respectivamente—, que puede entenderse la materialización del mismo. Éste también puede materializarse en espacios y escenarios privados, en el accionar de corporaciones, organizaciones no gubernamentales o del “tercer sector”. Trouillot (2011) considera que todo ejercicio investigativo sobre el Estado en la actualidad debe “seguir a las ONG en el terreno” (p. 167), porque entiende que en el marco de la globalización los sujetos y sitios que materializa el Estado son cada vez menos estatales.

Tal materialización del Estado en la actualidad, y en el caso de ciudades como Medellín, supone la masificación del ejercicio de funciones públicas a través de empresas, organizaciones y sujetos privados. La autonomización relacional del Estado local en esta ciudad vino de la mano con “mayor centralidad a una gestión pública guiada desde la Alcaldía de Medellín, alineada con el proceso de globalización” (Leyva, 2015, pp. 56-57).

El *modus operandi* del Estado local supone entonces la contratación y subcontratación de múltiples entidades, tanto públicas como privadas, para el cumplimiento de sus fines misionales. Se estima que un porcentaje considerable de la contratación de la administración municipal pasa bajo la figura de prestación de servicios, lo que supone un tercero que opera logísticamente y cumple la función de representación del Estado local en las comunas de la ciudad. En el mismo sentido, la administración municipal funciona con una proporción de cinco contratistas por cada servidor público de carrera⁹.

Referir una aparente retirada del Estado en América Latina, entonces, en el marco de estos procesos de delegación de sus funciones en actores privados, “remite a un análisis normativo. En los países en desarrollo, estas normas son las de la ideología desarrollista enunciada a partir de la década de 1950” (Hibou, 2013, p. 16). Por el contrario,

9. Los contratos de prestación de servicios son una figura que no representa relación laboral para quienes lo suscriben. En el caso colombiano, al menos en lo referente al quehacer de la institucionalidad pública, significan la posibilidad de contratar una masa amplia de sujetos que deberán cumplir funciones públicas sin ser legal y oficialmente empleados públicos. Esta figura en sí misma representa en buena medida las formas a través de las cuales el Estado delega en privados el ejercicio de algunas de las funciones públicas que, al menos por norma, le competen.

lo que pareciera estar ocurriendo es una metamorfosis del Estado, signada particularmente por el proceso de internacionalización de las economías y la modificación de las estructuras productivas. Pensar en una retirada del Estado supone pensar previamente que su presencia es constante en el tiempo y uniforme en el territorio.

Ante estas perspectivas normativas, muy propias de los enfoques tradicionales para comprender la complejidad del fenómeno Estado, es importante centrarse en el estudio de:

Las modalidades precisas de intervención y de influencia económica que el Estado ejerce hoy en día. Reflexionar sobre la hipótesis de la “privatización de los Estados” es permitirse eventuales y novedosas formas de poder y de gobierno, es entrever nuevas representaciones de lo político. (Hibou, 2013, p.17)

Esa es la propuesta de este trabajo: busca comprender las modalidades y estrategias a partir de las cuales el Estado local delega en privados la capacidad de ejercer funciones públicas. Esta delegación se puede rastrear a través de los mecanismos institucionales que utiliza el Estado para intentar gobernar. En tal sentido, los mecanismos institucionales “serán toda la serie de estrategias de intervención, formas de despliegue del poder, iniciativas dispuestas por agentes estatales para concretar esas transiciones o procesos identificados, cuestión que se da por medio de planes, programas, proyectos y prácticas estatales” (Lázaro, 2021, p. 18).

Para sintetizar, la propuesta es la siguiente: se parte del hecho de que el Estado se encuentra en un proceso de formación continua, por lo que su materialidad será cambiante y sus estrategias de gobierno adaptables a las circunstancias del momento —como lo es el modelo neoliberal— ; en ese sentido, el accionar del Estado se concreta a partir de una serie de mecanismos institucionales, que están enmarcados en formas de gobierno indirectas, delegadas en privados, y que se operacionalizan en una serie de prácticas adelantadas por agentes estatales. Todo esto, reconociendo la naturaleza multiforme que adopta el Estado, los procesos de negociación que residen en su accionar cotidiano, lo tensionante de su materialidad y lo disputable de sus significados.

Estrategia metodológica: etnografía del Estado

¿Cómo estudiamos entonces un fenómeno que no es fijo, ni uno, ni constante? Dado que se parte de la premisa de que el poder estatal no está anclado institucionalmente a los sitios de poder, es menester empezar a buscar y rastrear al Estado a través de las formas en que se presenta cotidianamente, de los sujetos en los cuales delega sus formas de gobierno y de los efectos que genera.

La estrategia metodológica propuesta para rastrear los efectos de Estado es la etnografía del Estado. En este sentido, Domínguez (2011) evidencia que, a partir de las investigaciones adelantadas durante las últimas décadas sobre el Estado local en Latinoamérica, se han dado dos giros metodológicos simultáneos: 1) las preguntas son más por *cómo* se logra gobernar que por *quién* es el Estado; y 2) el *cómo* se logra gobernar no remite a sujetos o sitios que emiten las órdenes, sino a los espacios y sujetos en los que recae la acción de gobernar (p. 71). El resultado es una estrategia metodológica que propende por mirar al Estado cotidianamente, es decir, a partir de las rutinas y acciones que configuran en el día a día los sujetos. En este punto es fundamental referir que el texto de Domínguez hace parte de un trabajo coordinado por Alejandro Agudo y Marco Estrada, llamado *(Trans)Formaciones del Estado en los márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados y espacios transnacionales*, cuya relevancia para los estudios de lo estatal en la región es fundamental, toda vez que refleja múltiples acercamientos y reflexiones sobre la necesidad de cuestionar las tradicionales divisiones que se habían construido, hasta el momento, en torno a lo estatal y no estatal, lo legal e ilegal, lo formal e informal¹⁰.

En este sentido “la etnografía no es sólo un qué hacer sino un cómo hacerlo. [...] la etnografía no es sólo un método o una herramienta para conocer, sino que también permite indagar cómo los sujetos les dan sentido a sus prácticas” (Auyero en Jaramillo y Del Cairo, 2013, p. 361). Es una etnografía que pretende desentrañar el sentido, las características particulares y los efectos del quehacer del Estado, desde la vivencia, observación y participación cotidiana en los entramados políticos y relacionamientos de su funcionamiento diario.

Siguiendo los criterios de Rosana Guber, en este trabajo se entiende y aborda a la etnografía como enfoque, como método y como texto. En el primer sentido, se considera entonces a la etnografía como una concepción y práctica concreta que pretende dar sentido a los fenómenos sociales desde la perspectiva de sus miembros, desde quienes participan en ellos. Al comprenderla como método, aparecen una serie de herramientas de recolección de información que hacen parte del trabajo de campo (encuestas, entrevistas, observación, participantes, diario de campo, todas usadas en esta investigación), y que propenden por reconocer el desconocimiento mismo de la situación del que parte el investigador, pues “son los actores y no el investigador, los privilegiados para expresar en palabras y en prácticas el sentido de su vida, su cotidianidad, sus hechos extraordinarios y su devenir” (Guber, 2001, p. 16).

10. En tales coordenadas también es relevante referir el trabajo *Formas reales de la dominación del Estado*, coordinado también por Agudo y Estrada (2014), en el cual pueden entreverse acercamientos a diversas formas que adquiere el Estado-aparato en el proceso de interacción que se da entre burocracias gubernamentales y ciudadanos diversos, al igual que en el proceso de configuración del Estado-orden-dominación, que enmarca la situación en la cual se dan esos procesos interactivos.

Finalmente, la etnografía como texto supone una descripción cuasi textual del comportamiento de unos actores, agentes o sujetos en una cultura particular, a cuyo conocimiento se accede por medio del trabajo de campo. La escritura etnográfica es en dicho sentido un intento por interpretar, representar o traducir determinados aspectos de un fenómeno que se conoce sobre la marcha para quienes no han vivido la experiencia directa del fenómeno.

Rastrear el Estado en la actualidad supone entonces reconocer los lugares en que recae su acción, las formas en que se desarrolla y los efectos que genera. Para tal fin, se propone utilizar dos categorías metodológicas: prácticas estatales y efectos de Estado. Los mecanismos institucionales se materializan y rastrean empíricamente a partir de las prácticas a las que recurren tanto los agentes estatales como aquellos sujetos organizados con los que se encuentran en su ejercicio de trabajo cotidiano. Estas prácticas comportan, a su vez, el conjunto de rituales, técnicas, rutinas, disposiciones o actividades llevadas a cabo por agentes estatales y sujetos organizados. Los efectos del Estado serían las formas operativas que definirían los sitios y formas de despliegue del poder que se dan en el contexto de la intervención estatal.

Este rastreo supone tener una especial sensibilidad por la experiencia de los agentes estatales que implementan los mecanismos institucionales, rastreando las prácticas estatales que usaron, pues son ellos la personificación más inmediata del Estado. Esas prácticas son el conjunto de rutinas, rituales, técnicas, disposiciones o actividades llevadas a cabo por agentes que tienen una relación con el Estado, no en el sentido burocrático tradicional, sino en tanto esas prácticas producen efectos de Estado. Algunos ejemplos de prácticas pueden ser: actividades, técnicas, formas de demandar al Estado, formas de resistir los intentos de gobierno, estrategias de acción, y formas de interactuar con la población organizada de la ciudad.

El ejercicio etnográfico permite sistematizar la observación participante de periodos de tiempo considerables y relativos, y esta información debe ser consignada en un diario de campo y organizada en una matriz creada para tal fin. A su vez, para reconstruir las prácticas estatales que no se pueden presenciar directamente, es posible recurrir a entrevistas a profundidad con ex agentes estatales, actores clave del territorio a estudiar, agentes estatales activos, entre otros.

Siguiendo bajo la estrategia de etnografía del Estado, es posible también realizar la reconstrucción de situaciones clave de estudio bajo la técnica de viñetas etnográficas, lo que comporta la posibilidad de una descripción densa de escenarios o fenómenos que condensan buena parte de las reflexiones que se intentan abordar en un trabajo sobre el fenómeno estatal. Y en el mismo sentido, es importante mostrar como estrategia de investigación la realización de ejercicios de etnografía de archivos y documentos

oficiales, pues los documentos estatales pueden devenir en elemento fundamental del campo en la investigación etnográfica, toda vez que son codificaciones escritas que fueron producidas y archivadas por el Estado, lo que supone que cargan consigo la representación de la fuerza de lo estatal (Muzzopappa y Villalta, 2011).

Siguiendo las claves metodológicas de Domínguez (2011) y Martínez (2013), durante todo el proceso de investigación es fundamental anclar la mirada en la interacción cotidiana entre los agentes estatales y la población organizada los distintos escenarios en los que se desee realizar la etnografía del Estado, para lograr identificar los procesos de negociación, disputa, demanda, reproducción o resistencia que se tejen en el contexto de implementación del mecanismo PP como forma de gobierno indirecta.

Conclusiones

La reflexión actual sobre las estrategias para comprender el Estado y la complejidad que lo rodea está más viva que nunca. Hoy en día múltiples investigadores siguen preguntándose sobre las formas, estrategias y rostros que adquiere la estatalidad en su proceso de construcción constante. La idea según la cual el Estado pareciera estar “ausente” de algunos territorios en países como Colombia parece bastante superada, pero es importante siempre tener una perspectiva crítica a la hora de abordar los fenómenos de estatalidad, para no caer en perspectivas normativas o instrumentalistas del Estado.

Lo cierto es que son múltiples las vías para avanzar sobre nuevas formas para comprender la realidad de lo estatal. Incluso las vías más tradicionales siguen siendo exploradas, y tienen un asidero considerable en el desarrollo de algunas ciencias sociales como el derecho. En este trabajo se presenta una propuesta sobre cómo abordar las configuraciones locales que adopta el Estado, entendiendo la naturaleza contingente y cambiante de su materialidad, y los múltiples sujetos, individuales o colectivos, que asisten a su proceso de formación.

En tal sentido, es fundamental reconocer la indisolución que existe entre Estado y Sociedad. No es posible comprender hoy en día el fenómeno estatal si se le sigue considerando como un ente homogéneo y separado de sus propias condiciones de posibilidad. En tal sentido, las cristalizaciones históricas que adopta este fenómeno en momentos determinados, su capacidad de sostenerse o de cambiar, son fenómenos que se comprenden si se analiza su materialización cotidiana y las pugnas, luchas y negociaciones que se hallan sobre la base de su realidad.

En muchos sentidos, las formas de intervención que adopta el Estado son menos una decisión única y soberana que el producto de las luchas por el poder, las tensiones

políticas y las negociaciones que le anteponen multiplicidad de actores económicos, políticos y sociales. Estas modalidades de intervención son también el producto de los aprendizajes históricos de relacionamiento con el Estado que tienen los sujetos de la dominación, estén estos más o menos organizados, y de los mismos agentes estatales con estos sujetos. Las lógicas de producción de lo estatal nunca parten de la nada, siempre se asientan sobre acumulados históricos de protocolos, procesos, rutinas, rituales y formas de relacionamiento que se desarrollan cotidianamente, en procesos altamente interactivos.

La propuesta de análisis que acá se presenta tiene como punto de partida el reconocimiento del carácter contingente de las intervenciones estatales, al igual que de la naturaleza tentativa de los intentos por dominar a unos sujetos particulares. Las formas de intervención nunca están del todo direccionadas y las tentativas de dominación son eso, intentos, y siempre encuentran al final de la línea formas de resistencia o de reproducción que son producto del relacionamiento histórico entre Estado y Sociedad.

En tal sentido, la aparición de modos de gobierno delegados en privados es también producto de esa misma interacción, y supone una condición de posibilidad para problematizar teóricamente antiguos conceptos más o menos claros sobre la delimitación de lo público y privado, lo legal e ilegal, lo formal e informal, entre otros.

Esta propuesta alienta la construcción de reflexiones sobre el Estado centradas en la experiencia de los sujetos que lo representan y de aquellos ante los cuales se presentan, experiencia que siempre es interactiva y está mediada por múltiples formas de negociación y relacionamiento más o menos tensionantes. Y para lograr metodológicamente tal fin, supone la necesidad de abordar categorías metodológicas que permitan identificar las formas en que se gobierna y los sujetos en que recae el accionar estatal.

Referencias

- [1] Andrew, V. (2004). Conceptions of the State. En H. Mary y K. Maurice (Eds.), *Encyclopedia of Government and Politics*. Vol. 1 (pp. 39-53.). Routledge.
- [2] Asad, T. (2008). ¿Dónde están los márgenes del estado? *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 53-62. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=180913917003>
- [3] Ávalos, G. (2001). *Leviatán y Behemoth: la figura de la idea del Estado*. CLACSO.
- [4] Bobbio, N. (1985). *Estado, gobierno y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.
- [5] Brachet-Márquez, V. y Uribe-Gómez, M. (Coords.). (2016). *Estado y sociedad en América Latina. Acercamientos relacionales*. México, D. F.: El Colegio de México. *Estudios Políticos*, 52, 269-274. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a13>

- [6] Brachet-Márquez, V. (2020). Formación del Estado en América latina: una propuesta teórica inter-institucional. En Torres E. (Ed.), *Hacia la renovación de la teoría social latinoamericana* (pp. 185-208). CLACSO. doi:10.2307/j.ctv1gm036w.10
- [7] Buchely, L. (2014). Más allá del modelo weberiano: El debate sobre las burocracias y el Estado. En Gupta et al., *Las burocracias: una aproximación distinta a la manera en la que pensamos al Estado* (pp. 11-96). Siglo del Hombre Editores.
- [8] Canelo, B. (2016). Migración y políticas públicas desde el margen. Acciones y omisiones estatales en un parque de la Ciudad de Buenos Aires. *Migraciones Internacionales*, 8(3), 125-153. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=15145348005>
- [9] Ciro-Rodríguez, A. (2014). Poderes políticos locales, violencia y configuración del Estado: el caso de Fernando Almario en el Caquetá. *Análisis Político*, 27(82), 58-71. <https://doi.org/10.15446/anpol.v27n82.49284>
- [10] Contreras-Velasco, O. (2016). Vivir en los márgenes del Estado: un estudio en la frontera México-Estados Unidos. *Región y Sociedad*, XXVIII(65), 235-262. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=10243267007>
- [11] Cortés-Rodas, F. (1999). Del mito político del Leviatán a la dictadura. Consideraciones sobre las concepciones del Estado de Thomas Hobbes y Carl Schmitt. *Estudios Políticos*, 14, 151-170. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/16429>
- [12] Das, V. y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. *Etnografías comparadas. Cuadernos de Antropología Social*, 27, 19-52.
- [13] Domínguez, M. (2011). La consolidación de un nuevo orden estatal en el Pacífico colombiano: Titulación colectiva y nuevas identidades negras en Buenaventura. En A. Agudo Sanchíz, y M. Estrada Saavedra (Comps.), *(Trans)formaciones del Estado en las márgenes de Latinoamérica. Imaginarios alternativos, aparatos inacabados, espacios transnacionales*. (pp. 179-229). El Colegio de México, Universidad Iberoamericana.
- [14] Guardamagna, M., y Cueto, W. J. (2013). Políticas de Estado en democracia: la relación Estado/sociedad como ámbito de construcción de la política / State policy in democracy: the relationship between State and society as the arena for political construction. *Si Somos Americanos. Revista De Estudios Transfronterizos*, 13(2), 59-80. <https://www.sisomosamericanos.cl/index.php/sisomosamericanos/article/view/404>
- [15] Gutiérrez Sanín, F. (2016). Construcción, deconstrucción y reconstrucción del Estado. Una revisión de la literatura nacional e internacional. En: López. C. *¡Adiós a las FARC! ¿Y ahora qué? Construir ciudadanía, Estado y Mercado para unir las tres colombias* (pp. 49-112). Penguin Random House, Grupo Editorial. Debate.
- [16] Hobbes, T. (2014). *Leviatan o la materia, forma y poder de un Estado eclesiástico y civil*. Fondo de Cultura Económica.

- [17] Hibou, B. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados. Análisis de la formación continua del Estado*. Fondo de Cultura Económica.
- [18] Hibou, B. (2015). El delito económico y los modos neoliberales de gobierno: el ejemplo de la región mediterránea. *Revista Colombiana de Antropología*, 51(1), 161-189.
- [19] Inda, G. (2009). El Estado moderno en la sociología académica clásica: un análisis comparado de las teorías de Durkheim y Weber. En *Revista Argentina de Sociología*, 7(12-13), 15-46.
- [20] Jaramillo, J. y Del Cairo, C. (2013). Etnografía y teoría social. Entrevista al sociólogo Javier Auyero. *Universitas Humanística*, 75, 359-277.
- [21] Jessop, B. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Catarata.
- [22] Lázaro, A. (2021). *Gobernar lo ingobernable. Sobre la gestión estatal de la juventud en Medellín (1995-2011)*. Universidad de Antioquia, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas.
- [23] Leyva, S. (2015). *La formación de la estatalidad local en Medellín: Una clave interpretativa para entender la arena del conflicto y sus actores en los últimos 30 años*. [Insumo para el "Medellín Basta Ya" no publicado].
- [24] Locke, J. (1990). *Segundo tratado sobre el gobierno civil*. Alianza editorial.
- [25] López, D. (2006). El sueño weberiano: Claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano. *Revista de Derecho Público*, 1, 1-42.
- [26] Mason, A. (2002). Exclusividad, Autoridad y Estado. *Análisis Político*, 47, 55-76. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/80297>
- [27] Martínez-Márquez, W. A. (2013). De vuelta a Hobbes. *Estudios Políticos*, 43, 92-112. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/18212>
- [28] Martínez, S. (2013). Hacia una etnografía del Estado: reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano. *Universitas humanística*, 75, 157-187.
- [29] Migdal, J. (2011). *Estados débiles, Estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.
- [30] Moscovich, L. (2008). Estado y sociedad civil en el Gran Buenos Aires. Cambio y tensiones en las nuevas relaciones de gobierno local. En A. Cimdamore (Comp.) *La economía política de la pobreza* (pp. 261-296). CLACSO.
- [31] Muzzopappa, E y Villalta, C. (2011). Los documentos como campo. Reflexiones teórico-metodológicas sobre un enfoque etnográfico de archivos y documentos estatales. *Revista Colombiana de Antropología*, 47(1), 13-42.
- [32] Orjuela, L. (2000). La debilidad del Estado Colombiano en tiempos del neoliberalismo y el conflicto armado. *Colombia Internacional*, 49-50, 103-116.
- [33] Piedrahita, I. (2018). *¿Un Estado vigilante, negociador, ambiguo? Formas en que opera el Estado en el Parque Nacional Natural Las Orquídeas*. Instituto de Estudios Políticos-Universidad de Antioquia.

- [34] Piedrahita, I. y Sánchez, E. (2021). Rostros de la estatalidad en Medellín, 1987-1995. Una aproximación teórica y metodológica para estudiar al Estado. *Estudios Políticos*, 61, 26-46. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/342850>
- [35] Piglia, M. (2014). Estado y sociedad civil en la Argentina de entreguerras: un debate abierto. *IBEROAMERICANA. América Latina - España - Portugal*, 9(34), 159-163. <https://doi.org/10.18441/ibam.9.2009.34.159-163>
- [36] Restrepo, A. y Martínez, W. (2019). Gobierno privado del oro en Colombia. El caso del municipio de Buriticá, Antioquia. *Estudios Políticos*, 54, 15-36. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a02>
- [37] Rodríguez-Villabona, A. A. (2021). El Estado como proyecto en la Constitución de 1991. *Análisis Político*, 34(101), 47-67. <https://doi.org/10.15446/anpol.v34n101.96559>
- [38] Ruiz, G. (2017). Representaciones del Estado colombiano y construcción de ciudadanía en los márgenes. *Revista Europea De Estudios Latinoamericanos Y Del Caribe*, 104, 1-22. <http://www.jstor.org/stable/90017757>
- [39] Sanchíz, A. A., y Saavedra, M. E. (Eds.). (2014). *Formas reales de la dominación del estado: perspectivas interdisciplinarias del poder y la política*. El Colegio de México. <http://www.jstor.org/stable/j.ctt15hvvqh>
- [40] Sanchíz, A. A., Saavedra, M. E. y Braig, M. (Eds.). (2017). *Estatualidades y soberanías disputadas. La reorganización contemporánea de lo político en América Latina*. El Colegio de México.
- [41] Sandoval, I. (2004). Hacia un enfoque “estratégico-relacional” del Estado: Más allá del Nuevo Institucionalismo. *Perfiles latinoamericanos*, 12(25), 217-235. http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S018876532004000200009&lng=es&tlng=es
- [42] Suaza-Estrada, E. J. y Martínez-Márquez, W. (2016). Tipologías y patologías de Estado. Otra lectura frente a la formación y prácticas de lo estatal. *Estudios Políticos*, 48, 52-72. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n48a04>
- [43] Tarapues, M. (2012). Las redes clientelistas en los márgenes de Estado. *EL ÁGORA USB*, 12(2), 403-419. <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=407736376007>
- [44] Trouillot, M. (2011). *Transformaciones globales. La antropología y el mundo moderno*. Universidad del Cauca, CESO-Universidad de los Andes.
- [45] Vélez-Rendón, J. (1995). Modernización del Estado y administración pública: entre la burocratización y la tecnocracia. *Estudios Políticos*, 6, 75-95. <https://revistas.udea.edu.co/index.php/estudiospoliticos/article/view/15667>
- [46] Zavaleta, J. (2020). Márgenes estatales, desaparición forzada y excepción. *La violencia regional en México* (pp. 145-170). CLACSO.

Aproximación teórica del análisis del Estado en la transición política*

Mariana Díaz-Hernández**

Universidad de Antioquia, Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.110884>


Resumen

En el artículo se pretende presentar una aproximación teórica al análisis del Estado en la transición que es entendida como el paso de un momento de guerra a los intentos de paz a través de acuerdos con armados ilegales, arreglos institucionales y prácticas estatales. Se evidencia que el Estado no es homogéneo ni estable, sino que se configura y reconfigura constantemente. La transición evidencia que el Estado es un campo de luchas pues en él se desarrolla una pugna por lo que debería ser o no el nuevo comienzo o la nueva sociedad. En este sentido, se propone que el estudio del Estado en estos contextos se centre en el enfoque relacional, el análisis de lo local y cotidiano.

Palabras clave: Estado, transición, guerra civil, sociedad, resistencia.

* **Artículo recibido:** 31 de agosto de 2023 / **Aceptado:** 11 de febrero de 2024 / **Modificado:** 16 de abril de 2024. Este artículo hace parte del componente teórico del trabajo de grado "Configuración estatal en escenarios transicionales. Estudio de caso del PNIS y PDET en Briceño, Antioquia (2016-2022)" con el que se obtuvo el título de magíster en Ciencia Política del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia. La investigación fue asesorada por Irene Piedrahita Arcila. En este sentido, es una reflexión plenamente teórica que no se enfoca en casos empíricos.

** Magíster en Ciencia política por la Universidad de Antioquia. Correo electrónico: mariana.diaz@udea.edu.co

 <https://orcid.org/0009-0002-1151-4181>

Cómo citar

Díaz-Hernández, M. (2024). Aproximación teórica del análisis del Estado en la transición política. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 26, 33-54. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.110884>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 26 (Julio-diciembre 2024)

e-ISSN: 2216-1767 / pp. 33-54

Theoretical Approach to Analyzing the State in Political Transitions

Abstract

This article offers a theoretical perspective on analysing the State during transitions, defined as the shift from periods of conflict to peace attempts through negotiations with illegal armed groups, institutional reforms, and state practices. It becomes apparent that the State is neither uniform nor static but constantly shaping and reshaping. Transition reveals the State as a battleground, where conflicts arise over defining the new beginning or society. Hence, the suggested approach to studying the State in such contexts focuses on relational perspectives and the examination of local and everyday dynamics.

Keywords: State, transition, civil war, civil society, resistance.

Aproximação teórica da análise do Estado na transição política

Resumo

No artigo pretende-se apresentar uma aproximação teórica à análise do Estado na transição que é entendida como o passo de um momento de guerra às tentativas de paz através de acordos com armados ilegais, acordos institucionais e práticas estatais. Evidencia-se que o Estado não é homogêneo nem estável, mas se configura e reconfigura constantemente. A transição evidencia que o Estado é um campo de lutas, pois nele se desenvolve um conflito pelo qual deveria ser ou não o novo começo ou a nova sociedade. Neste sentido, se propõe que o estudo do Estado nestes contextos foque na abordagem relacional, ou análise do local e cotidiano.

Palavras-chave: Estado, transição, guerra civil, sociedade, resistência.

Introducción

El Estado ha sido estudiado desde distintas disciplinas como la sociología, antropología e historia, cada una de ellas lo analiza desde un enfoque específico que cada vez se aleja de las visiones clásicas del Estado centrado en el análisis de esta categoría como ajena a la sociedad, pues lo entienden como único, coherente y monolítico, entre ellas los enfoques de Estado como “máquina burocrática” de Max Weber (1992). Las teorías contemporáneas se apartan de las tesis más clásicas del Estado, y se concentran en aquellas visiones que problematizan su definición como las teorías del enfoque

relacional del Estado con teóricos como Migdal (2011) y Jessop (2017). Se parte de la idea de que para entender al Estado es necesario estudiarlo en relación con la sociedad pues las interacciones configuran su accionar, lo que permite evidenciar que el Estado no es estático, sino que cambia constantemente. Además, se sostiene que, tal como lo expone Joel Migdal (2011), el Estado no es único, por el contrario, se compone de varias partes que no siempre actúan en sinergia.

En este sentido, el análisis del Estado no es estático, sino que es posible repensarlo teniendo en cuenta las distintas dinámicas que se desarrollan y lo transforman. Por ejemplo, en el marco del conflicto armado se plantea un escenario en el que tal conflicto define algunas dinámicas de los habitantes de los territorios: por dónde pueden transitar, qué pueden comprar, qué pueden decir, con quiénes pueden hablar, sobre qué tema conversar y hasta a quiénes y cómo mirar.

También define normas estatales que buscan limitar y eliminar el accionar de los ilegales: extradiciones judiciales, acuerdos armamentísticos entre los diferentes países y amnistías. Además de las expresiones ciudadanas acerca de cómo expresarse, cómo proteger las poblaciones, cómo reparar las víctimas, entre otras prácticas. Sumado a ello, las violencias derivadas del conflicto armado tienen implicaciones en cómo los funcionarios públicos aplican las normas impuestas pues están sujetos a las dinámicas propias del territorio marcadas por disputas por el control. En muchas ocasiones, lo propuesto por las normas no corresponde con lo puesto en práctica y esto último se va haciendo recurrente, lo que ocasiona que esta manera de aplicar la norma sea la general.

Al igual que la violencia marcada por el conflicto armado, la transición política de un momento de guerra a los intentos por generar una paz, evidencian otras dinámicas en los territorios y, por consiguiente, distintas formas de operar del Estado (Buchely, 2020)¹.

En este texto, el estudio de la transición no se centra en los contextos marcados por el autoritarismo o las dictaduras, sino por los conflictos armados internos y los procesos de paz. En estos escenarios, cambia la frecuencia de los enfrentamientos, los actores armados en confrontación, las entidades que despliegan acciones, entre otros. El cambio producido por la transición se da por medio de la configuración del Estado en tanto “campo de lucha” (Migdal, 2011) en el que intervienen actores con intereses

1. Lina Buchely en su libro *El Estado de la Paz. Burocracias, memoria y afecto en el posconflicto colombiano* (2020) muestra, a través de un enfoque interdisciplinar, cómo en contextos transicionales el Estado actúa de manera efectiva en el pacífico colombiano por medio de sus instituciones, funcionarios y funcionarias. Buchely afirma que “desde la firma del acuerdo hemos vivido una revolución silenciosa llena de cambios burocráticos imperceptibles, en 360 grados” (2020, p. 16) que tienen que ver con las ciudadanía precarias, las burocracias que se conectan emocional y políticamente por la paz, y los nuevos discursos sobre la memoria, la reparación y no repetición que, según ella, ocultan las discusiones de temas como la pobreza y el hambre.

variados y el despliegue de la acción estatal. Uno de estos actores es la sociedad, para quien la transición representa la oportunidad para proponer y debatir cómo debería ser el porvenir. En este sentido, con la transición se plantean nuevas realidades que tienen efecto en diversos ámbitos y en ciertas poblaciones.

Los cambios planteados en la transición se proponen a través de una idea de lo que debe ser, pero su implementación no siempre se desarrolla en consonancia (Castillejo, 2017). La población está sujeta a las prácticas estatales, las viven día a día, por lo que su análisis debe plantearse en este acontecer cotidiano en el que la población no siempre permanece estática, sino que también disputa su realización por medio del lenguaje estatal establecido o hace uso de otro contencioso².

En este sentido, el objetivo del texto es proponer una aproximación teórica del estudio del Estado en la transición³. Para ello, se propone optar por la línea de la antropología del Estado y el enfoque relacional que deja a un lado la separación entre la sociedad y el Estado (Migdal, 2011; Jessop, 2017; Piedrahita, 2018); y la idealización del último como coherente y centralizado porque, siguiendo a Alonso (2014), tal visión es limitada en tanto se concentra en características que parecen básicas como “la centralización del poder, el monopolio de la violencia legítima, el monopolio fiscal y la delimitación incuestionable de la soberanía” (Alonso, 2014, p. 139). Bajo la visión clásica se deja a un lado aquellas partes grises del Estado que también lo integran.

Además, para analizar al Estado en la transición es necesario estudiar la vida cotidiana, dado que el papel de la sociedad es fundamental, debido a que con ella se despliegan debates, luchas, fisuras, consensos sobre lo que debería ser la nueva sociedad. En este sentido, la sociedad puede influir tanto en los planteamientos de lo que se quiere construir en la transición, como en las prácticas estatales que se desarrollan día a día (Piedrahita, 2020, p. 5).

El enfoque del estudio resulta novedoso pues se sale de los lugares comunes que, a veces, parecen contar con conceptos preestablecidos debido a que son poco problematizados⁴. Este enfoque busca ampliar el análisis del Estado a través de la comprensión de los efectos de sus prácticas en la cotidianidad de la sociedad y la interacción con ella. Tal como lo indica Piedrahita (2020, p. 10), al igual que la transición propone un “nuevo comienzo”, este tipo de estudios invita a repensar categorías y acoger nuevos modelos de estudio.

2. Esta reflexión fue suscitada por la exposición de Virginia Manzano realizada en el Taller Movimientos sociales y reconfiguraciones estatales desarrollado en la Universidad de Antioquia los días 29 y 30 de marzo del 2023.

3. Debido a que la pretensión del texto es teórica, no se hace referencia explícita de un caso específico que ejemplifique lo presentado. Tal información puede encontrarse en el trabajo de grado titulado “Configuración estatal en escenarios transicionales. Estudio de caso del PNIS y PDET en Briceño, Antioquia (2016-2022)” (Díaz Hernández, 2024).

4. Entre los temas más estudiados del Estado se resaltan los que aluden a su estructura y sus procesos como las elecciones y sus actores que, en ocasiones, lo proponen como una entidad única y homogénea.

Para realizar esta aproximación teórica al estudio del Estado en escenarios transicionales, primero se presentan algunas discusiones clásicas sobre el Estado y los distintos enfoques para realizar esta labor. Se destaca el estudio del Estado en lo cotidiano y en lo local. Luego, se expone el enfoque relacional y la teoría propuesta por Joe Migdal (2011) denominada Estado en la sociedad, que parte de la relación esencial entre ambas partes, y en la que se propone al Estado como un campo compuesto por ideas y prácticas. Por último, se enfatiza en el estudio del Estado en la transición.

Discusiones sobre el Estado

Desde disciplinas como el derecho, la antropología, la sociología y la ciencia política se ha estudiado el Estado con énfasis específicos, pero el punto en común que tienen en la actualidad es que intentan alejarse de las visiones clásicas del estudio del Estado y proponer visiones distintas para entenderlo. Desde las teorías clásicas, el Estado termina siendo visto como un ente concreto o una estructura que se construye a partir de antinomias como orden-desorden, legalidad-ilegalidad, ideal-real, Estado y subjetividad, por ejemplo, la clásica teoría de Weber. En este sentido, se analiza al Estado como un agente centralizado con márgenes más o menos definidos que eliminan a la sociedad de la operación y proponen el Estado como una entidad única, centralizada y coherente.

Entonces, en los estudios clásicos sobre el Estado se estableció una tajante separación entre el Estado y sus ciudadanos como si fueran dos campos de estudio completamente alejados y sin relación. Se entendía al Estado, siguiendo a Philip Abrams (1988) como un “objeto material” al considerarlo como una entidad homogénea y estática que tenía como pretensión la dominación y el establecimiento de una soberanía plena (Alonso, 2014). En palabras de Manuel Alonso (2014), el Estado era considerado “como un aparato más o menos acabado, o un objeto material que se puede señalar, tomar, golpear y destruir” (p. 138).

Bajo la visión clásica, eran frecuentes las referencias a la definición de Estado propuesta por Max Weber en las que lo asumen como “aquella comunidad humana que dentro de un determinado territorio reclama para sí (con éxito) el monopolio de la violencia física legítima” (en Migdal, 2011, pp. 30-31). Así, el Estado era entendido como un “cuerpo coherente, integrado y orientado a criterios objetivos” (Migdal, 2011, p. 28). Sin embargo, este tipo de estudios corren el riesgo de repetir visiones doctrinales de la política, idealizar y desconocer “la importancia política e histórica de otras fuentes de poder social” (Bolívar, 2010, p. 99). Además, tal como lo explican Suaza y Martínez (2016) la definición ideal de Weber “solo permite ver desviaciones, versiones corrompidas o

patológicas del Estado cuando no alcanza un monopolio efectivo de la fuerza” (p. 60) que dan como explicación “Estados fracasados, débiles, fallidos o no-Estados” (p. 60).

Sin embargo, también se presentan visiones intermedias de la teoría de Weber que resaltan el papel central de la burocracia estatal para administrar y regular la sociedad, además de diseñar e implementar políticas públicas. En este sentido, el Estado debe interactuar con diferentes actores como movimientos sociales, élites, grupos económicos, entre otros, para cumplir sus objetivos. Este tipo de teorías evidencian que el Estado recoge demandas de la sociedad, tiene la posibilidad de adaptarse y negociar de acuerdo con el contexto. Una muestra de ello es la propuesta de Theda Skocpol (1985), para quien el Estado tiene un papel relevante, ya que sus acciones tienen repercusiones significativas en la sociedad y, por consiguiente, en el cambio social.

En la misma vía, Peter Evans (1995) propone la relación entre el Estado y la sociedad, pero por medio del desarrollo de coaliciones integradas por el Estado, el sector privado y actores variados como movimientos sociales, organizaciones de la sociedad civil y grupos étnicos. Tales coaliciones se dan de acuerdo a un contexto específico sobre el cual se ejecutan políticas teniendo en cuenta intereses específicos de los actores que intervienen. En este sentido, las coaliciones tienen relación con la estabilidad o no de lo establecido y las posibilidades de cambio.

En el libro *El Estado en Colombia* (2010), José Luis Orjuela afirma que desde la década de 1980 en la ciencia política se ha estudiado al Estado por medio de tres enfoques: el marxista, el Estado fallido y el sociogenético. El enfoque marxista dominó en la década de 1980 los estudios sobre el Estado en Colombia, Orjuela lo simplifica en dos vertientes. La primera cuenta con precursores como Marx, Lenin y Miliband quienes consideran al Estado como “un instrumento de dominación de clase” (p. 22). En la segunda se afirma que el Estado es una instancia extraeconómica pues cuenta con cierta autonomía que posibilita “condiciones económicas y políticas, incluyendo entre estas últimas la constitución de las clases como actores sociales, necesarias para la producción y reproducción del capital” (p. 22).

Por otro lado, el enfoque del Estado fallido comenzó a expandirse en la década de 1990 y, si bien existen diversas vertientes para entenderlo, se coincide, según Juan Gabriel Tokatlian (2008), en el desarrollo de tres brechas: legitimidad, capacidad y soberanía. En este sentido, el Estado fallido “carece de un poder institucionalizado y legítimo; además es incapaz de responder a las demandas de la ciudadanía, y por lo mismo, no puede brindarle todos los bienes políticos, económicos y sociales a los individuos que conviven en el mismo” (Zapata Callejas, 2014, p. 93). Sin embargo, la debilidad no debe ser entendida como permanente y constante, sino que se debe estudiar a fondo para evidenciar sus avances y retrocesos (Orjuela, 2010).

El tercer enfoque, el socio genético, centra sus postulados en los planteamientos de Max Weber (1992), Norbert Elías (1989) y Charles Tilly (1992). En él se “deriva la existencia del Estado a partir de las acciones colectivas de los actores sociales, en el marco de las tendencias históricas de largo plazo del desarrollo social” (Orjuela, 2010, p. 28). En este sentido, el Estado es entendido como una construcción que proviene de contextos históricos específicos en los que el conflicto y la violencia tienen alta relevancia (Piedrahita, 2018). De este enfoque se desprenden variables como configuración y formación estatal planteado desde la visión ideal europea del Estado, pero con particularidades referidas al contexto de América Latina⁵. Además, siguiendo a Orjuela (2010), existe una nueva corriente de estudios sobre el Estado denominada antropología del Estado, que se centra en “la subjetividad, la cultura y la vida cotidiana desde las cuales se establece una relación con el Estado” (p. 37).

Tal como lo indica David Luján (2021), desde la antropología del Estado se ha criticado la separación Estado y sociedad y la idealización del Estado. Estas críticas provienen de diferentes corrientes. La primera se centra en las representaciones sobre el Estado. En ella, no se concibe la independencia de lo estatal y las percepciones de los agentes sociales y se enfoca en lo que significa para estos últimos el Estado por medio de la “interrelación entre aprendizajes, prácticas y discursos, en los que además circulan distintas “materialidades” asociadas a su poder: leyes, documentos, agencias, monumentos, etcétera” (2021, p. 41). Para el estudio de las representaciones es fundamental el análisis de la cultura en tanto hace referencia a un “conjunto de rituales, símbolos e interpretaciones, escudriñan la manera en que el Estado (sus jerarquías, clasificaciones y ordenamientos sociales) se reproduce en lenguajes, gestos de autoridad, identidades y subjetividades (2021, p. 41). Esta perspectiva evidencia la constante negociación del poder estatal.

La segunda visión se centra en el análisis de la vida cotidiana del Estado, en la forma en la que el Estado se hace tangible en el día a día de las comunidades a través de la interacción de actores estatales y no estatales. La perspectiva incluye interacciones y el análisis de documentos y archivos que median la acción estatal. Bajo esta visión se suelen realizar “trayectorias y genealogías de los actores, los procesos por los que los problemas públicos se conforman, así como el tejido de las relaciones y comprensiones locales” (Luján, 2021, p. 42).

5. Los primeros estudios del Centro de Investigación en Educación Popular, CINEP, estaban amparados en este enfoque. Sin embargo, rápidamente viraron hacia categorías como la presencia diferenciada del Estado en tiempos y espacios, así como a análisis locales del mismo. Ver, por ejemplo, los trabajos de Fernán González (2014), Ingrid Bolívar (2010) o Gloria Isabel Ocampo (2014).

De acuerdo con Marta Domínguez (2017), los estudios sobre la vida cotidiana tienen varias vertientes. La primera de ellas se refiere a la “penetración del Estado en la cotidianidad” por medio del establecimiento de redes que permiten el control de personas, capitales e información y que generan cambios significativos en las estructuras locales previamente establecidas. En este tipo de estudios se busca evidenciar cómo el Estado logra el monopolio a nivel local, pero no en términos de fuerza sino en la capacidad de incidir en la vida de la población (Domínguez, 2017).

El segundo tipo de estudios se refieren al rol del Estado en la “producción de nuevas identidades por medio de la categorización, regulación y rutinización de la vida cotidiana” (Domínguez, 2017, p. 55): cómo opera el Estado en las personas. La cuestión gira sobre cómo el Estado adquiere la capacidad de categorizar a la población y que esta permanezca, y cómo es reconocida y naturalizada por la sociedad. Se plantean los estudios de manera general, pero dentro de ellos existen fraccionamientos sobre cómo entender el papel del Estado y los ciudadanos, pues estos últimos cuentan con agencia.

Por último, se presentan los estudios que cuestionan la propuesta de Max Weber pues en el Estado no existe coherencia sino incoherencia, ni unidad sino desunión. Desde estos estudios se define al Estado como una idea que no siempre refleja lo que sucede en la cotidianidad de los territorios. Así, se presenta una idea y múltiples partes que pueden o no reafirmar el ideal. Dentro de estos estudios se enfoca esta investigación en tanto se evidencian múltiples partes del Estado que no siempre reflejan el ideal planteado. Parafraseando a Julieta Lemaitre (2019), el Estado que se plantea no es el Estado que llega a los territorios en donde le esperan⁶.

Entender la vida cotidiana implica, entre otros, evidenciar las dinámicas que ocurren en determinado tiempo y lugar, por lo que cobran sentido los estudios sobre el Estado en escalas locales. Este énfasis permite comprender el tejido de relaciones entre funcionarios estatales y ciudadanos (Gupta, 2015). En palabras de Irene Piedrahita (2018) lo local es “un escenario propicio para comprender desde la vivencia de los sujetos aquellas formas como se experimenta al Estado cotidianamente” (p. 10). En este sentido, desde esta perspectiva, se hace complicado ver al Estado como una entidad única y coherente pues se entiende y percibe por medio de la pluralidad de sus partes que no actúan en sinergia. Sin embargo, esta fragmentación se refiere a las prácticas de la institucionalidad local a través de las cuales el Estado es imaginado (Gupta, 2015)⁷.

6. El título del libro es *El Estado siempre llega tarde. La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*.

7. Otra perspectiva interesante al respecto tiene que ver con los trabajos que Veena Das y Deborah Poole (2004) recogen en su libro *Anthropology in the Margins of the State*. Allí se establecen criterios para el estudio del Estado desde sus márgenes, así como lecturas relacionadas con la cotidianidad de las relaciones, lo que puede verse, según las autoras, en cuerpos, documentos, prácticas e instituciones.

El énfasis en lo local no implica que se desconozca las dinámicas nacionales y centrales, por el contrario, se busca mostrar las relaciones entre las diferentes escalas, sus acuerdos, disputas y negociaciones y sus interacciones con la sociedad. Tal como lo expone Akhil Gupta (2015) el estudio del Estado debe tener en cuenta la intersección de fenómenos que se desarrollan en lo local, departamental, regional, nacional y transnacional.

Un ejemplo de este tipo de estudios que privilegia el análisis cotidiano del Estado a escala local es el libro *Territorios colectivos: proceso de formación del Estado en el pacífico colombiano* escrito por Marta Isabel Domínguez en el año 2017. La autora busca comprender el proceso de formación del Estado en el pacífico por medio de una mirada etnográfica de la cotidianidad de los actores que influyen en las escalas local y central. Allí participan las comunidades negras y actores estatales, y evidencia que la interacción entre las partes se desarrolla por medio de mecanismos formales e informales que permiten un orden más o menos estable. Para ella, el Estado es complejo ya que cuenta con fronteras porosas. En él confluyen “múltiples actores, con intereses y capacidades políticas muy variadas, pero un Estado que, a su vez, logra establecer órdenes territoriales a escala local, involucrando a los ciudadanos en el proceso de simplificación y legibilidad de población, territorio y recursos” (Domínguez, 2017, p. 17).

En la misma línea, el libro de la antropóloga Irene Piedrahita (2018) titulado *¿Un Estado Vigilante, negociador, ambiguo? Formas en que opera el Estado en el Parque Natural Las Orquídeas*, propone, a partir de un enfoque etnográfico, la comprensión de cómo opera el Estado en un Parque Nacional Natural por medio de las interacciones entre funcionarios y campesinos, las cuales define como múltiples y heterogéneas. Para la autora el Estado tiene una imagen que refleja cómo debería operar el Estado en el territorio, pero las interacciones entre las partes son también las que lo determinan. Además, la construcción del Estado en este territorio tiene relación con la contienda entre los actores, pues el Estado es un campo de lucha.

Otro de los estudios es el libro *El Estado siempre llega tarde. La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*, escrito por Julieta Lemaitre (2019). En él, por medio de una etnografía de la vida cotidiana sobre todo de mujeres que huyeron de la guerra y reconstruyeron su vida, se busca evidenciar “lo que es importante para una sociedad contemporánea, su forma de vivir de acuerdo con lo que considera relevante, su forma de hablar de ello y por lo tanto sus aspiraciones y valores” (p. 30).

El Estado como campo: ideas y prácticas

Philip Abrams (1988) propuso “abandonar la idea del Estado como un objeto material de estudio concreto o abstracto” (p. 77) debido a que, para él, el Estado en sí mismo es una afirmación, un proyecto ideológico con evolución, procesos, efectos y formas de poder que deben ser examinadas (Alonso, 2014). La propuesta de Abrams (1988) plantea que el Estado es un “proyecto ideológico, a través del cual se pretende dar una imagen de unidad y coherencia a lo que en realidad son prácticas desorganizadas y fragmentadas de dominación” (en Martínez Basallo, 2013, p. 162), por lo que el análisis no debe enfocarse en el Estado en sí mismo, sino en los procesos sociales e históricos que permiten la “idea” de Estado. Así, para estudiarlo es imprescindible entenderlo en relación con la sociedad que lo compone y las interacciones entre ambas partes. El énfasis en la historicidad implica entender al Estado como “una entidad que se construye y transforma constantemente de acuerdo con cambios sociopolíticos y culturales que son susceptibles de ser rastreados históricamente” (Piedrahita, 2018, p. 16).

Pese a lo novedoso de la propuesta de Abrams, teóricos como Timothy Mitchell (2015) afirmaban que las cuestiones sobre el Estado no pueden resolverse separando las formas materiales e ideológicas del Estado, sino que deben observarse como dos aspectos que hacen parte del mismo proceso. La división de las dos esferas no contribuye con el análisis, se debe pensar “la dificultad para definir los límites entre Estado y sociedad, no como un problema de precisión conceptual sino como un indicio de la naturaleza del fenómeno” (2015, p. 147). Siguiendo con Mitchell (2015), si bien en el quehacer cotidiano se distingue al Estado por medio de su aparato legal compuesto por instituciones y leyes que son aparentemente sólidas, estables y coherentes, y a la sociedad la población objetivo de sus prácticas, esta operación no es tan sencilla. Estas dos líneas están entrelazadas, no siempre corresponden una a la otra, se presentan disputas y conflictos que implican la posibilidad de cambios.

Se apunta entonces a un enfoque relacional para entender el Estado pues condensa las relaciones entre Estado y Sociedad, permitiendo que el cambio no se haga de arriba hacia abajo o de abajo hacia arriba, sino por medio de su interacción. El Estado se entiende como un proceso en el que convergen burócratas y ciudadanos, la interacción genera prácticas que pueden o no converger con la imagen planteada (Piedrahita, 2018, p. 18). En este sentido, siguiendo a Guillermo O'Donnell (1995 en Lemaitre, 2019) el Estado es más que el sector público, es también el conjunto de relaciones sociales “que establece un orden social, respaldado por la amenaza de la fuerza y relegado por el derecho del Estado. Es un orden casi siempre desigual, pero estable, y normalizado en la vida cotidiana” (Lemaitre, 2019, p. 31).

El enfoque relacional se centra entonces en las interacciones entre el Estado y la sociedad. En algunas vertientes se parte de la formación del Estado para explicar su carácter relacional. Se destaca el libro *Estado y sociedad en América Latina. Acercamientos relacionales* de Brachet-Márquez y Uribe Gómez (2016) porque se postula una propuesta interpretativa denominada “Formación del Estado y la sociedad en América Latina” a partir de estudios de caso en Colombia, México, Guatemala y Brasil, centrándose en la diada Estado-sociedad. También se resalta el libro *Estatualidades y soberanías disputadas. La reorganización contemporánea de lo político en América Latina* de Agudo Sanchíz, Estrada Saavedra y Braig (2017), puesto que estudia el Estado desde las prácticas cotidianas, locales, relacionales y procesuales para evidenciar los cursos de construcción y reconstrucción del Estado en diferentes contextos.

En este enfoque se incluye la visión de Bob Jessop (2017) en su libro *Estado pasado, presente y futuro* que se centra en su visión estratégico relacional. En él evidencia que el Estado no es único, por el contrario, está condicionado por variables históricas y relaciones que se desarrollan dentro y fuera de él. También la visión de Migdal (2011) que es esencial para entender el enfoque Estado en la sociedad pues es su precursor. En su libro *Estados débiles, Estados fuertes* presenta su visión del Estado marcada por imagen y prácticas en las que evidencia la importancia de las interacciones entre el Estado y la sociedad.

Bajo este enfoque relacional, Joe Migdal (2011) plantea su definición de Estado que deja a un lado la idea de una entidad estática y homogénea y la distinción con la sociedad. Así, el Estado es, en palabras de Joel Migdal (2011):

Un campo de poder marcado por el uso y la amenaza de violencia y conformado por 1) la imagen de una organización dominante coherente en un territorio, que es una representación de las personas que pertenecen a ese territorio, y 2) las prácticas. (p. 34)

Este enfoque teórico parte de una visión alternativa a la de Weber que tiene un difícil correlato con la realidad (Suaza y Martínez, 2016). Para Migdal, el Estado se conforma por imagen y prácticas. Las primeras muestran al Estado como una “entidad autónoma, integrada y dominante que controla, en un territorio determinado, la creación de reglas” (Migdal, 2011, p. 35). La imagen permite referirse a la entidad de manera singular como si tuviera una motivación concreta y una manera de actuar coherente y unificada (Migdal, 2011). La creación de leyes se da por medio de los organismos estatales o por medio de organismos autorizados que generan alcances limitados. En la imagen es fundamental la percepción del Estado que tienen quienes están dentro y fuera del territorio determinado.

La imagen tiene dos tipos de fronteras. Las primeras son las territoriales que demarcan una delimitación entre el Estado y otros Estados. Esta frontera limita

territorialmente el control del Estado y delimita al pueblo como conectado, es decir, separan los territorios y unen a los ciudadanos como nación. Las segundas son las sociales que definen el Estado y aquellos que están sujetos a sus reglas, evidencia una división entre lo público —organismos estatales— y privado —ciudadanos—. Así, el Estado es elevado pues se distingue de todas las demás entidades y, por ende, representa la unidad del pueblo (Migdal, 2011).

Por otro lado, las prácticas tienen que ver con cómo se desempeña el Estado en la cotidianidad y que en ocasiones hacen uso de la violencia o su amenaza. Las prácticas pueden reforzar o debilitar la imagen construida y, “consolidar o neutralizar la noción de las fronteras territoriales” (Migdal, 2011, p. 37) y sociales. Las prácticas pueden ser efectuadas por funcionarios del Estado, pero también se pueden desarrollar por individuos que detentan la imagen estatal, ambas pueden reforzar o no la imagen presentada.

Las prácticas estatales se refieren a contextos coyunturales con procesos y objetivos específicos y, en aquellas que tienen que ver con el actuar particular del Estado en ciertos contextos (Piedrahita, 2018). Tales acciones se desarrollan a través de la interacción entre burócratas y ciudadanos por medio del relacionamiento cotidiano que crea rituales y rutinas en el accionar. Las prácticas pueden reforzar o no la imagen del Estado. Migdal (2011), se centra en las prácticas que afectan la imagen promovida y que son convertidas en rutina pues son códigos morales por derecho propio que compiten con lo planteado. Así:

Mientras la imagen del Estado implica una moralidad singular, una manera estándar, de hecho, la manera correcta de hacer las cosas, las prácticas denotan múltiples tipos de desempeño y, posiblemente, algo de controversia sobre cuál es la forma correcta de actuar. (Migdal, 2011, p. 39)

La aparición de este conjunto de prácticas que pueden estar en confrontación con la imagen es explicada por la dificultad de controlar las múltiples partes del Estado, los frentes en los que pelean con agrupaciones conflictivas y los intereses individuales de los funcionarios. Un ejemplo de ello, son las alianzas que se dan entre funcionarios y grupos armados ilegales para conseguir fines comunes que difuminan las fronteras territoriales y sociales.

En suma, para Migdal (2011) el Estado es “una entidad contradictoria que actúa contra sí misma” (p. 44). Para entender su dominación se debe partir de dos dimensiones de análisis. La primera se expresa por medio de la imagen que lo evidencia como unificado y definido, en singular. La segunda son las prácticas de sus partes que impulsan reglas que pueden ser conflictivas entre ellas y las oficiales, así que pueden reforzar o contradecir la imagen del Estado. Para el estudio del Estado, es fundamental esta dualidad.

En la noción de *campo* se condensan los elementos que conforman el Estado, es decir, imagen y prácticas. El *campo* se centra en los presupuestos expuestos por Pierre Bourdieu para quien este se define un espacio de “relaciones objetivas que pueden ser de alianza o conflicto, de concurrencia o de cooperación entre posiciones diferentes, socialmente definidas e instituidas, independientes de la existencia física de los agentes que la ocupan” (Moreno y Ramírez, 2003). Para Migdal (2011) el fenómeno central en el campo es la lucha, por tanto, bajo esta visión el Estado se entiende como “campo de luchas” en el cual los agentes se enfrentan, de acuerdo con el acceso que tienen a medios y fines diferenciados, para transformar ese “campo de fuerzas” (Alonso, 2014, p. 143). El “campo de luchas” permite la conservación o transformación del campo estatal.

De acuerdo con lo anterior, el Estado “es un campo estratégico de relaciones de poder, con fisuras, disputas, divisiones y resistencias” (Alonso, 2021, p. xxiv) lo que implica que no permanece estático sino, por el contrario, se transforma de acuerdo con determinantes históricos. Este es el caso que se desarrolla con el Acuerdo de Paz firmado entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP), tanto en sus diálogos como en su firma e implementación, pues distintos actores tanto nacionales como internacionales estuvieron insertos en la lucha sobre si debía hacerse o no la paz, cómo debía ser y cómo debería desarrollarse la transición. Allí influyeron intereses, ideologías, determinantes históricos, el contexto, entre otros.

Analizar el Estado en la transición

El Estado es entendido como un campo de lucha que representa las múltiples confrontaciones por la autoridad y la pugna por lo que debería ser o no la sociedad basada en el uso o amenaza de la violencia, en él intervienen alianzas y oposiciones. Así, el Estado no es una entidad estática, sino que “se construye y reconstruye, se inventa y reinventa, mediante su interacción como un todo y de sus partes con otras” (Migdal, 2011, p. 45). En este sentido, la configuración estatal tiene que ver con contextos específicos y coyunturales. Un ejemplo de ello es la transición ya que implica “cambios súbitos en las formas de organización, distribución o ejercicio de poder político” (Pérez, 2016, p. 15, en Piedrahita, 2020). Se dan, por ejemplo, a partir de la firma de un Acuerdo de Paz que tiene como consecuencia la transición.

Si bien la transición ha sido tradicionalmente estudiada tanto en Europa como en América Latina por medio de la salida de las dictaduras, en este artículo se hace referencia a aquellas transiciones que tienen que ver con la firma de un Acuerdo de Paz, en la que, tanto el Estado como el grupo armado ilegal, negocian la salida acordada del conflicto armado. Este tipo de transiciones tienen diversas especificaciones que se describen más adelante.

Así, la transición no tiene un concepto universal, ha sido estudiada desde distintas vertientes y territorios. Se relaciona con la *justicia transicional* que propone una serie de acciones para transformar los conflictos violentos y pasar a estados en paz. Se desarrolla a través de un hecho coyuntural, un *acontecimiento* como la firma de un “acuerdo de paz, la finalización de una dictadura, la desmovilización de los grupos armados, o la derrota de uno de los actores del conflicto” (Piedrahita, 2020, p. 1). Habitualmente se utiliza para definir aquellos procesos judiciales en los que se juzga a personas físicas y jurídicas que participaron de gobiernos autoritarios o dictatoriales, o participaron en grupos armados ilegales que negociaron con el Estado.

Según Alejandro Castillejo (2021), la transición representa un tiempo liminal que implica que no se ha abandonado en su totalidad la realidad anterior y que tampoco se ha asumido la nueva, es decir, existe una ambigüedad. La transición plantea la promesa de una *nueva sociedad* y la ruptura entre el tiempo pasado en el que están las violencias y el porvenir. Sin embargo, si bien las transiciones evidencian rupturas en algunas violencias también pueden generar continuidades en las mismas, o sea, “violencias de larga temporalidad” (Castillejo, 2017). De acuerdo con esto, para que la transición⁸ suceda son necesarias “voluntades políticas de los actores en conflicto, de los distintos sectores políticos y, por supuesto, de la sociedad y del Estado” (Piedrahita, 2020) pues son escenarios marcados por la disputa, la tensión y la deliberación sobre cómo debe ser implementada la transición y con ello, cómo debe ser el futuro de la sociedad en cuestión.

Esta promesa hacia una *nueva sociedad* es planteada a través de lo inimaginable, lo posible y lo realizable. La primera se refiere a la imposibilidad de imaginar lo “inimaginable” en una sociedad; la segunda a cuando lo imaginado se vuelve probable o posible y, por último, lo inimaginable cristalizado a partir de procesos, instituciones, entre otros. Lo realizable marca un balance de fuerzas, “de intereses, de limitaciones y de prospectos de lo posible, se hace lo que se pueda, literalmente. Lo que llamamos lo realizable es un arreglo de complejidades cotidianas” (Castillejo, 2021, p. 4). Lo realizable se refiere a lo que es posible política y socialmente desarrollar, se enfoca en aquellos arreglos cotidianos que permiten accionar estatal (Castillejo, 2021).

Por otro lado, Anders y Zenker (2014), quienes también desarrollan la idea de transición, no proponen una *nueva sociedad* sino un *nuevo comienzo* que busca romper con el pasado, pero sin abandonar las injusticias que sucedieron. Se pretende el cambio de la realidad sin acudir a métodos violentos, por ejemplo, las comisiones de la verdad o

8. En este caso se hace referencia a la transición que desarrolla a partir de la firma de un Acuerdo de Paz, pues no todas tienen que ver con voluntades políticas, también intervienen la sociedad civil y el poder militar.

los tribunales de justicia. El énfasis se hace en las promesas realizadas por el Estado y las prácticas ejecutadas en los territorios que pueden o no corresponder por lo planteado y están en constante cuestionamiento por la ciudadanía, quien las vive en su cotidianidad.

La transición establece una relación entre el pasado y el futuro, presenta una “promesa transicional” centrada en la posibilidad de nuevos futuros que dejen atrás la violencia (Naranjo, 2019), sin embargo, su desarrollo no es estático o lineal. En ella, existe una dualidad tanto en la relación entre la imagen planteada y las prácticas, como entre la continuidad y fractura de la realidad que se pretende construir. En la transición, el papel del Estado es fundamental, es uno de sus protagonistas y también sobre quien opera la misma. El Estado se configura con la transición por medio de sus instituciones, leyes, procesos, prácticas, entre otros. Tal como lo explica Castillejo (2021) el proceso transicional es también un análisis de las formas de “devenir del Estado” ejemplificadas a través de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no-repetición. En este sentido, la transición implica una reinstauración —o configuración— del Estado:

Si la guerra instauraba el cuerpo, el espacio y el lenguaje como herramientas de guerra o violencia, lo transicional (como experiencia y como lenguaje técnico) implica, [...] el desmonte de un cierto sentido común, de su naturalización, y la reproducción de nuevas socialidades y nuevos mundos-de-la-vida. (Castillejo, 2021 p. 11)

En este sentido, la liminalidad planteada por Alejandro Castillejo funciona para aproximarse a la “reconfiguración que provoca el tránsito de unos órdenes A que se estructuraron durante cinco décadas en medio del conflicto armado y la guerra en Colombia, a unos órdenes B o C que se están construyendo bajo la promesa de una nueva sociedad” (Maya, 2021, p. 104). Este concepto también es funcional para analizar la configuración del Estado que planteó acciones y realizó prácticas para combatir con ciertos actores armados ilegales y gestionar las diferentes dinámicas de la guerra, y que ahora busca consolidar una paz estable y duradera a través de la firma de un Acuerdo de Paz con uno de los armados ilegales más fuertes: FARC-EP, mientras sigue enfrentándose a otros. Esta configuración tiene efectos en la vida cotidiana de las personas que son objetos directos de esta transición que plantea cambios y continuidades. En palabras de Natalia Maya (2021) “se trata de un ‘antes’ y un ‘después’ marcado por continuidades y fracturas, por viejas reglas que se conservan y otras nuevas que se crean” (p. 106).

La configuración del Estado se desarrolla en escenarios transicionales, sobre todo si se entiende este último como un *campo de luchas* en el que compiten diferentes actores con diversos intereses que tienen como objetivo imponer la realidad que le es más propicia. Así, la transición no representa escenarios de pasividad, por el contrario, son

espacios de “conflicto, deliberación, debate y tensión” (Piedrahita, 2020, p.2). La transición, materializada en la *institucionalidad para la paz*, se desarrolla producto de ese *campo de lucha* que se vive en el día a día:

Al frente quedan los funcionarios, los procesos legales, la administración pública, otras formas de refrendo, las fisuras sociales, los enemigos del proceso, las impunidades por ocultar, las carreras políticas por hacer y deshacer. Por más que el paquete de medidas transicionales opere como una “tecnología” vernaculizada, sus instituciones son presa de sus momentos históricos, de sus embates, inevitablemente. De todo ese embrollo de intereses, de limitaciones y de prospectos de lo posible, se hace lo que se pueda, literalmente. (Castillejo, 2021, p. 4)

En este *campo* tiene especial importancia el papel de la sociedad, debido a que la transición trae nuevas maneras de interactuar con el Estado y su institucionalidad, y con ello exigir sus derechos (Piedrahita, 2020, p. 2). La participación se puede dar por medio de lenguajes hegemónicos y los que se salen de ese patrón como métodos para negociar con el Estado sobre la nueva realidad. Sin embargo, tal configuración no implica el cambio total del Estado sino ciertas formas de operar en contextos específicos, la estructura general suele mantenerse casi intacta. Se desarrollan cambios, por ejemplo, en el lenguaje que se utiliza para referirse a algunos fenómenos y a las formas de intervenir territorios priorizados.

Para Alejandro Castillejo (2021) la configuración del Estado en la transición va en tres vías que se desarrollan en prácticas. La primera tiene que ver con la corporalidad, pues la firma de un Acuerdo de Paz con un grupo guerrillero debe llevar al análisis sobre la desmilitarización de quienes portaban las armas, lo que significa rehabilitar un cuerpo que no lleve consigo un arma, la cual puede o no significar lucha y/o protección. El Estado debe entonces garantizar su reintegración y protección a la vida civil. En la misma vía, la disposición corporal de las víctimas en la transición no se relaciona necesariamente con el miedo, sino, tal vez, con la reconciliación, el perdón y/o la resignación⁹.

El segundo, la *espacialidad*, alude a que los espacios en la transición cambian. Se pasa de territorios en constante violencia relacionada con el conflicto armado a “lugares finales de habitación o tránsito administrados, definidos, legalizados por instituciones del Estado” (Castillejo, 2021, p. 11). Por ejemplo, se utilizan para la reintegración de los excombatientes. Por último, se refiere a las *formas de nominación*, es decir, el lenguaje

9. Comprendo la complejidad de estos temas, pues cada uno establece una pauta de análisis particular que por motivos de espacio y alcance del artículo no los puedo desarrollar. Sin embargo, los menciono porque es importante reconocer los impactos que tiene la transición y sus discursos en los cuerpos de distintos sujetos.

que se despliega con la transición, por ejemplo, no se habla de combatientes sino de reincorporados o reinsertados. Tales nuevas nominaciones tienen repercusiones en el actuar institucional, y también en la vida cotidiana de quienes están sujetos a las leyes o dispositivos transicionales, pues es allí donde se despliegan las prácticas que se pueden ceñir o no con lo planteado.

Si bien con la transición se intenta pasar de un estado de guerra a otro de paz, su desarrollo no es igual en los territorios, por consecuencia, no deben aplicarse los métodos y mecanismos de manera indistinta sino particular. Por ejemplo, en algunos países de África no se compartían las concepciones de la verdad y la reparación propuestas en la región occidental, por el contrario, se prefería el silencio o el olvido para aceptar el pasado violento (Anders y Zenker, 2014). Para el caso de Colombia se afirma que la transición que se desarrolla luego del Acuerdo de paz en el 2016 implica, para algunos, una transición centrada en lo constitucional, un posconflicto violento, la transición hacia la paz territorial y el paso a “transiciones diferenciadas de paz” (Maya, 2021).

Para entender la transición en un país como Colombia hay que tener en cuenta dos factores que retoma la investigadora Natalia Maya (2021). El primero es que no es una transición en el sentido clásico puesto que la “guerra y debilidad estatal han estado ligadas” (p. 80) por lo que se debe superar el conflicto para consolidar la democracia y construir Estado, a la par que se construye la agenda de paz. El segundo factor se centra en los planteamientos de Alejandro Castillejo para quien a la transición actual se le suman capas temporales y espaciales de los transicionales pensando los procesos pasados como la desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) y los diferentes mecanismos que trajo Justicia y Paz. Esto se explica porque en Colombia se desarrolló un “modelo de negociación a destajo” (Vargas, 2015, en Maya, 2021, p. 99) en el que no se negocia con todos los actores armados ilegales en conjunto, sino con una pequeña porción de estos, lo que tiene como consecuencia una condición frecuente de posconflicto pues a la par que se llega a un acuerdo con alguno de estos actores, se continua en confrontación con otros, de ahí las distintas capas propuestas por Castillejo.

Sobre la transición deben hacerse dos precisiones. La primera es que sus efectos se despliegan en poblaciones concretas, en colectivos, instituciones y funcionarios que deben adaptar su accionar a los planteamientos del *nuevo comienzo*. Es decir, los efectos de la transición no recaen de manera directa en toda la sociedad, sino que se enfoca en actores específicos. La segunda es que, si bien se habla de la transición en general, como si fuera una, no se desarrolla de igual forma en todo el territorio nacional. Se deben tener en cuenta las particularidades locales marcadas por la historia, el contexto y la cultura que representan múltiples realidades. En este sentido, se deben reconocer *transiciones diferenciadas de paz* que,

“responden a los sistemas de autoridad y regulación reconocidos y acatados en los territorios (algunos contruidos por los actores armados o dependientes de ellos)” (Maya, 2020, p. 94). Las distinciones se desarrollan en espacios macros como regiones y departamentos, y en micros como municipios, o bien, dentro de los mismos, pues las realidades que se viven pueden cambiar radicalmente, por ejemplo, de una vereda a otra¹⁰.

La transición trae consigo distintos dispositivos que posibilitan su desarrollo, implementación y construcción de paz en los territorios. La noción de dispositivo, tal como lo explica Luis Antonio Ramírez Zuluaga (2022) remite a los postulados de Foucault para quien “está relacionado con el conjunto de elementos que debe desplegar, en diferentes niveles, un poder para lograr controlar y/o gobernar un fenómeno, un objeto o sujeto determinado” (p. 1160), en este caso, la transición. Estos dispositivos estatales están marcados por negociaciones con diferentes actores e intereses, por lo que “no solo responden a la necesidad social de reparación social de las víctimas, sino que también se caracterizan por comprometer subjetivamente a sus hacedores” (Messina y Larralde, 2019, p. 10 en Piedrahita, 2020, p. 6).

Siguiendo con este planteamiento, los dispositivos tienen tres funciones. La primera es la “histórico-estratégica” que indica que el dispositivo se desarrolla en momentos específicos o coyunturales puesto que con ellos se pretende responder a una crisis. La segunda función es la heterogénea debido a que se afirma que el dispositivo es una red en la que se articulan saberes, intereses y discursos que se deben implementar. Por último, la función de subjetivación alude a la capacidad de acción de los sujetos sobre quienes se despliega el dispositivo, es decir, no son inmóviles, sino que, por ejemplo, pueden resistir o adaptarse. En palabras de Gloria Naranjo (2019):

El dispositivo no funciona tan solo como una red que captura, sino más bien como una experiencia sensible que resulta de la articulación de maneras de ver, decir y pensar. No se trata tanto de liberarse del dispositivo sino de problematizar los diferentes tipos de experiencia sensible que propician los dispositivos. (p. 120)

Para el análisis de los “dispositivos transicionales” debe tenerse en cuenta las instituciones que los conforman, los mecanismos legales, sus objetivos de conformación y las prácticas reales (Naranjo, 2019) que se desarrollan, pues son estas las que intervienen en la vida cotidiana de quienes son objeto. En este sentido, se debe revisar la normatividad vigente y analizar la cotidianidad de los territorios para comprender si existen cambios o continuidades en el acontecer.

10. Esto puede verse en el análisis que propone Natalia Maya (2021) en su investigación sobre Anorí, Antioquia.

Conclusión

Tal como se explicó anteriormente, se debe estudiar al Estado teniendo en cuenta su carácter heterogéneo y difuso, y su importante relación con la sociedad pues uno y otro se configuran y reconfiguran mutuamente. Uno de los contextos en los que se hace visible este cambio es en la transición, pues evidencia que el Estado es un *campo de luchas* debido a que en ella se desarrollan pugnas por lo que debería ser o no el “nuevo comienzo” o la “nueva sociedad”. Estas disputas están dadas por alianzas, intereses, ideales, estrategias, entre otros.

En la transición no solo son necesarios los planteamientos reflejados en leyes y programas, sino también la ejecución de prácticas que vayan en la misma vía. Sin embargo, la imagen y las prácticas estatales no siempre concuerdan, en ellas interfieren voluntades, presupuestos, intereses, ideales, entre otros de los diferentes actores que hacen parte del *campo estatal*. La no coincidencia entre imágenes y prácticas tiene efectos tangibles y cotidianos en los territorios y poblaciones en los que sucede, lo que tiene implicaciones en la relación con el Estado.

En este sentido, es posible rastrear continuidades y discontinuidades con el momento previo a la transición en el accionar del Estado y la interacción con la sociedad debido al carácter no lineal de la transición. Identificar las continuidades y discontinuidades ligadas a la transición puede contribuir al cambio de las condiciones de vida de quienes habitan los territorios más vulnerados históricamente y sobre quienes recaen las capas de las distintas transiciones que se han desarrollado. Evidenciar estos factores puede favorecer a la implementación de medidas necesarias desde la institucionalidad y en conjunto con la sociedad para mejorar esas condiciones de vida.

Las capas de las distintas transiciones evidencian esfuerzos desde el Estado para encontrar un cambio positivo en estos territorios y poblaciones representados en una serie de medidas. Sin embargo, su variedad evidencia que las medidas y/o su aplicación no han sido suficientes pues se han desarrollado una sobre otras repercutiendo, casi siempre, a los mismos territorios. Es decir, las distintas medidas desarrolladas en las diversas transiciones se han aplicado, generalmente, sobre los mismos territorios una y otra vez, por lo que se debe descifrar cuáles son los factores que permiten y no cambios estables y tangibles en estos territorios.

De acuerdo a lo anterior, se propone estudiar el Estado en la transición por medio del enfoque relacional teniendo en cuenta los contextos locales y la cotidianidad de los territorios. Es necesario realizar análisis de los escenarios provocados, llamados transicionales, pues representan un todo en el que se conjuga el contexto histórico del territorio, acuerdos institucionales, prácticas estatales, voluntades políticas, acuerdos

de expertos, intervenciones de organismos internacionales y las percepciones de las comunidades. Es decir, para entender la configuración del Estado en una transición si bien es necesario conocer el grado de implementación de la misma, se deben tener en cuenta factores vivenciales de los territorios que inciden en tal configuración.

Referencias

- [1] Abrams, P. (1988). Notes on the difficulty of studying the State. *Journal of Historical Sociology*, 1(1), 58-89.
- [2] Agudo-Sanchíz, A., Estrada, M. y Braig, M. (Ed.). (2017). Estatalidades y soberanías disputadas. La reorganización contemporánea de lo político en América Latina. México, El Colegio de México. PP. 331. *Estudios Sociológicos De El Colegio De México*, 36 (108), 662-665. <https://doi.org/10.24201/es.2018v36n108.1698>
- [3] Alonso-Espinal, M. A. (2014). La definición del campo estatal y su relación con la guerra civil: un horizonte teórico. *Estudios Políticos*, 45, 135-157. http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-51672014000200008&lng=en&tlng=es
- [4] Alonso-Espinal, M.A. (2021). *Las formas del campo estatal en el siglo XIX colombiano. Caciques, jefes políticos y desórdenes civiles en la guerra civil de 1859-1862*. Editorial Universidad de Antioquia.
- [5] Anders, G. y Zenker, O. (2014). Transition and Justice: An Introduction. *Development and Change*, 45(3), 395-414. DOI: 10.1111/dech.12096
- [6] Brachet-Márquez, Viviane y Uribe Gómez, Mónica (Coords.). (2016). *Estado y sociedad en América Latina. Acercamientos relacionales*. El Colegio de México.
- [7] Buchely, L. (2020). *Estado de la Paz. Burocracias, memoria y afecto en el posconflicto colombiano*. Editorial Universidad Icesi, Tirant lo Blach.
- [8] Castillejo, A. (2017). Introducción. Dialécticas de la fractura y la continuidad: elementos para una lectura crítica de las transiciones. En *La ilusión de la justicia transicional. Perspectivas críticas desde el Sur global* (pp. 1-42). Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Sociales, Departamento de Antropología, Ediciones Uniandes.
- [9] Castillejo, A. (2021). El dispositivo transicional: de las administraciones de la incertidumbre a las nuevas socialidades emergentes. *Papeles del CEIC*, 1, 1-15. <http://dx.doi.org/10.1387/pceic.21624>
- [10] Díaz-Hernández, M. (2024). *Configuración estatal en escenarios transicionales. Estudio de caso del PNIS y PDET en Briceño, Antioquia (2016-2022)*. [Tesis de magíster en Ciencia Política, Universidad de Antioquia]. Repositorio Universidad de Antioquia. <https://bibliotecadigital.udea.edu.co/handle/10495/38103>

- [11] Domínguez, M. I. (2017). *Territorios colectivos: Proceso de formación del Estado en el Pacífico colombiano (1993-2009)*. Fondo Editorial FCSH de la Facultad de Ciencias Sociales y Humanas, Universidad de Antioquia.
- [12] Elías, N. (1989). *El proceso de la civilización. Investigaciones sociogenéticas y psicogenéticas*. Fondo de Cultura Económica.
- [13] Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation*. University Press.
- [14] Gupta, A. (2015). Fronteras borrosas: el discurso de la corrupción, la cultura de la política y el Estado imaginado (pp. 71-144). En Abrams, Gupta y Mitchel. *Antropología del estado*. FCE.
- [15] Jessop, Bob. (2017). *El Estado. Pasado, presente y futuro*. Los Libros de la Catarata.
- [16] Lemaitre Ripoll, J. (2019). *El Estado siempre llega tarde. La reconstrucción de la vida cotidiana después de la guerra*. Siglo del Hombre Editores.
- [17] Luján, David. (2021). Escuchas terapéuticas en tramas de representación política. Un modo de construcción de Estado. *Estudios Sociológicos*, XXXIX (115), 37-65.
- [18] Martínez-Basallo, S. P. (2013). Hacia una etnografía del Estado: reflexiones a partir del proceso de titulación colectiva a las comunidades negras del Pacífico colombiano. *Universitas Humanística*, 75, 1-32.
- [19] Maya, N. (2021). *Reconfiguración de órdenes locales en la transición. El caso de Anorí (Antioquia) con las FARC-EP / FARC (2016-2019)*. Universidad de Antioquia.
- [20] Migdal, J. (2011). *Estados débiles, estados fuertes*. Fondo de Cultura Económica.
- [21] Mitchell, T. (2015). Sociedad, economía y el efecto del estado. En Abrams, Gupta y Mitchell. *Antropología del estado* (pp. 145-187). Fondo de Cultura Económica.
- [22] Moreno, Á. y Ramírez, J. E. (2003). *Introducción elemental a Pierre Bourdieu*. Estrategias Educativas.
- [23] Naranjo, G. (2019). Transición(es) política(s) y paz territorial “La paz territorial como dispositivo transicional”. *Debates*, 18, 117-125.
- [24] Orjuela, L. (2010). *El Estado en Colombia*. Editorial Universidad de los Andes.
- [25] Piedrahita-Arcila, I. (2018). *¿Un Estado vigilante, negociador, ambiguo? Formas en que opera el Estado en el Parque Nacional Natural Las Orquídeas*. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia.
- [26] Piedrahita-Arcila, I. (2020). *¿Cómo se transforman las relaciones entre la sociedad y el Estado en tiempos de transición? Diálogos entre transición, memoria y estatalidad*. Propuesta académica. Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.
- [27] Suaza-Estrada, E. J., y Martínez-Márquez, W. (2016). Tipologías y patologías de Estado. Otra lectura frente a la formación y prácticas de lo estatal. *Estudios Políticos*, 48, 52-72. <https://doi.org/10.17533/udea.espo.n48a04>

- [28] Skocpol, T. (1985). *States and Social Revolutions: a Comparative Analysis of France, Russia, and China*. University Press.
- [29] Tilly, C. (1992). Capítulo 3. De cómo la guerra forjó Estados, y viceversa. En *Coerción, capital y los Estados Europeos, 990-1990* (pp. 109-148). Alianza.
- [30] Tokatlian, J. G. (2008). La construcción de un “Estado fallido” en la política mundial: el caso de las relaciones entre Estados Unidos y Colombia. *Análisis Político*, 21(64), 67-104. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/anpol/article/view/46026>
- [31] Weber, M. (1992). *Economía y sociedad*. Fondo de Cultura Económica.

La simulación de la justicia transicional y el estallido de la violencia criminal en México*

Teresa-Isabel Marroquín-Pineda**

Universidad de Guadalajara, México


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.109664>

Resumen

¿Por qué si México transitó desde un régimen autoritario hacia uno pretendidamente democrático y se han implementado diversas instancias de justicia transicional, el país padece en el presente niveles de violencia sin precedentes? Se aventuran dos hipótesis. Primera: la forma específica en que ocurrió la transición democrática imposibilitó una justicia transicional efectiva. Segunda: la justicia transicional implementada por el primer gobierno electo democráticamente (2000-2006) fue una simulación, constituyendo una amnistía de facto para los perpetradores de violaciones de derechos humanos del pasado autoritario. Se persigue evidenciar que la modalidad en que ocurrió la transición democrática determinó los magros resultados de los mecanismos de justicia transicional, y que la impunidad ante los crímenes del pasado propició el aumento de la criminalidad en el presente.

Palabras clave: derechos humanos, democratización, justicia transicional, violencia criminal, México.

* **Artículo recibido:** 22 de junio de 2023 / **Aceptado:** 12 de febrero de 2024 / **Modificado:** 9 de abril de 2024. El artículo es producto de una investigación independiente.

** Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Guadalajara, México. Profesora Investigadora e integrante del Sistema Nacional de Investigadores de la misma Universidad. Correo electrónico: teresa.marroquin@academicos.udg.mx  <https://orcid.org/0000-0002-7533-182X>

Cómo citar

Marroquín-Pineda, T. I. (2024). La simulación de la justicia transicional y el estallido de la violencia criminal en México. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 26, 55-80. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.109664>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 26 (Julio-diciembre 2024)
e-ISSN: 2216-1767 / pp. 55-80

The Simulation of Transitional Justice and the Outbreak of Criminal Violence in Mexico

Abstract

Why it is that if Mexico went from an authoritarian regime to a supposedly democratic one in which various instances of transitional justice have been implemented that the country suffers nowadays unprecedented levels of violence? Two hypotheses have been proposed. First, the specific manner in which the democratic transition occurred, made effective transitional justice impossible. Second, transitional justice implemented by the first democratically elected government (2000-2006), was a simulation. This constituted a *de facto* amnesty for perpetrators of human rights violations of the authoritarian past. The aim is to demonstrate that the modality in which the democratic transition occurred determined the meager results of transitional justice mechanisms and that impunity for the crimes of the past led to the uptick in delinquency at the present time.

Keywords: human rights, democratization, transitional justice, criminal violence, Mexico.

A simulação da justiça de transição e o surto da violência criminal no México

Resumo

Por que se o México passou de um regime autoritário para um regime supostamente democrático e várias instâncias de justiça de transição foram implementadas, o país está atualmente a sofrer de níveis de violência sem precedentes? Duas hipóteses são aventuradas. Primeira, a forma específica pela qual a transição democrática ocorreu tornou impossível uma justiça transicional eficaz. Segunda: A justiça de transição implementada pelo primeiro governo democraticamente eleito (2000-2006) foi uma simulação, constituindo uma Anistia *de facto* para os perpetradores de violações dos direitos humanos do passado autoritário. O objetivo é mostrar que o modo em que a transição democrática ocorreu determinou os escassos resultados dos mecanismos de justiça transicional, e que a impunidade para crimes passados levou a um aumento da criminalidade no presente.

Palavras-chave: direitos humanos, democratização, justiça transicional, violência criminal, México.

Introducción

El objetivo del presente artículo es evidenciar que la forma en que ocurrió en México el proceso de democratización imposibilitó una justicia transicional efectiva, y a la vez, que la impunidad ante los crímenes del pasado permitió la continuidad de las violaciones de derechos humanos y propició el aumento de la criminalidad. Sostenemos que la modalidad específica que adoptó el proceso de transición e instauración democráticas en México, que tuvo como momento climático la llegada del candidato de la oposición de derecha a la presidencia de la República en el año 2000, impidió que se pudieran implementar procesos efectivos y vigorosos de justicia transicional para enfrentar un pasado de violaciones de derechos humanos.

En el presente, México padece un proceso de doble victimización: por un lado, los crímenes cometidos por el Estado durante el régimen autoritario del hegemónico Partido Revolucionario Institucional (PRI), y por el otro, los crímenes del presente cometidos tanto por agentes estatales como por actores criminales, los cuales iniciaron una espiral ascendente imparable desde que, en el 2006 el presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012), declaró la “guerra contra el narco”.

La presente investigación parte del paradigma crítico, el cual pretende comprender la realidad a través de explicar las causas en la interacción de factores, identificando además aquello que obstaculiza o posibilita el cambio. De ahí que las causas que se infieran como la explicación de un fenómeno político deben sustentarse en el análisis de la experiencia histórica de la sociedad objeto de estudio. Para ello, Plaza i Font (2012, p. 10) propone construir narrativas analíticas, pues considera que poseen “[...] particulares potencialidades como instrumento de análisis en Ciencia Política”.

La narrativa analítica posibilita encontrar la lógica de las relaciones causales en los fenómenos politológicos. Permite no sólo describir cómo sucedió determinado fenómeno, sino también identificar por qué se produjo de esa forma determinada. Esto es, no sólo describe, sino también explica los fenómenos al permitir inferir relaciones causales (p. 13). Así pues, se presentan narrativas construidas críticamente con base en un marco teórico que permite establecer la lógica de causalidad entre los hechos históricos y la naturaleza de la transición democrática en México, así como entre ésta y la ineficacia de las instancias de justicia transicional y el contexto actual de elevada criminalidad y violaciones de derechos humanos. Para ello, se utilizó la técnica de rastreo de procesos (*process-tracing*), a efecto de construir la ruta del proceso histórico del fenómeno de estudio para poder arribar a inferencias sobre las causas que lo provocaron y determinaron¹. La presente

1. Apunta Plaza i Font (2012, p. 15): “el propósito principal del *process-tracing* es precisamente el de trazar el proceso histórico que ha conducido a un determinado fenómeno para de este modo poder inferir (causalmente) los elementos que lo desencadenaron”.

investigación persigue rastrear las relaciones de causalidad que ayuden a comprender el fracaso de la justicia transicional en México y su relación con la explosión de la violencia que el país padece en el presente.

Para analizar el proceso de cambio de régimen político, se utilizó el marco teórico para el estudio de las transiciones propuesto por Morlino (2005, 2012). Si bien son diversos los autores abocados al estudio de los procesos de transición², se optó por la perspectiva del citado autor pues propone buscar la explicación de cada caso particular de democratización, reconstruyéndolo en su conjunto con su propia singularidad.

Morlino (2012, pp. 19-21) sugiere segmentar el amplísimo y diverso fenómeno de la democratización en fenómenos más acotados y precisos. Desde su perspectiva, existen mínimamente tres fenómenos complejos y diferenciados: transición a la democracia e instauración democrática, consolidación democrática y crisis, y profundización o empeoramiento de calidades democráticas; y su contrario, transición de una democracia al autoritarismo u otro régimen, crisis, y empeoramiento. Propone abordar cada uno de estos tres fenómenos con su propio análisis empírico y con diferentes posibles resultados teóricos; esto es, dada su complejidad, su diversidad, y la multiplicidad de factores que entran en juego, la transición a la democracia requiere de un análisis diferente al de la consolidación; del mismo modo que la investigación de la profundización o empeoramiento de las calidades democráticas requiere de un análisis diferente al de la transición y la consolidación. Por ello, sugiere revisar los factores que inciden en las modalidades de su desarrollo, así como las dimensiones de variación que puede presentar. Ello permite hacer más visible los cambios efectivos experimentados por el régimen. En el presente artículo, nos centramos en las fases de transición e instauración del régimen político mexicano, considerando que la naturaleza de la instauración dependió de la modalidad específica en que ocurrió la transición.

Se llevó a cabo la investigación documental a partir de fuentes bibliográficas y hemerográficas, artículos académicos, documentos oficiales, reportes e informes de distintas instituciones, así como de organismos defensores de derechos humanos, asegurándonos de su confiabilidad y credibilidad.

El artículo está estructurado del siguiente modo. En un primer momento, se abordan las fases de transición y de instauración democráticas del régimen mexicano. En un segundo

2. Para ampliar el estudio sobre los procesos de transición, puede revisarse: O'Donnell, Schmitter y Whitehead (1986). *Transitions from authoritarian rule*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press; O'Donnell y Schmitter (1994). *Transiciones desde un gobierno autoritario*. Tomo 2. América Latina. Tomo 4. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas; y Diamond, Linz y Lipset (eds.) (1989) *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Vol. Four. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers and London: Adamantine Press.

apartado se analizan las razones por las cuales la justicia transicional implementada por el llamado gobierno de la alternancia, encabezado por Vicente Fox Quesada (2000-2006), no tenía posibilidades de éxito, y cómo su fracaso intencionado limitó los alcances de subsecuentes instancias de justicia transicional. En un tercer momento se vinculan los fracasos de la instauración democrática y de la justicia transicional, con el estallido de la violencia criminal, lo que ha provocado la comisión de violaciones de derechos humanos por parte de agentes estatales y organizaciones criminales. Por último, una breve reflexión final.

El proceso democratizador en México

Transición mediante liberalización política

La crisis del régimen autoritario en México fue producto de la pérdida de legitimidad política, de la ineficacia en el manejo económico, materializada en sucesivas y profundas crisis económicas, y de la fractura de la coalición dominante (que se transformaría en la oposición que más adelante aglutinaría a las izquierdas). Una transición inicia cuando el régimen autoritario en crisis emprende las primeras medidas de liberalización política. Sin embargo, si no se hacen efectivas las garantías y libertades, la liberalización es una mera fachada (Morlino, 2005). En el caso mexicano, la transición consistió en sucesivas medidas de liberalización emprendidas por un régimen en deterioro que nunca tuvo una auténtica vocación democratizadora, sino que liberalizó como estrategia adaptativa para remontar las recurrentes crisis de legitimidad y poder mantenerse en el poder. El régimen inició una apertura controlada mediante la creación de una nueva ley electoral en 1977. La transición concluyó con el momento simbólico de la llegada a la presidencia de la República de un candidato opositor, cuando por primera vez en 71 años el PRI reconoció su derrota.

Morlino (2005, pp. 146-149) propone considerar ciertos aspectos para analizar la modalidad particular de una transición democrática: continuidad/discontinuidad de actores, reglas e instituciones, grado de participación, nivel de violencia, y duración. Aplicados al caso mexicano, podemos decir que se trató de una transición continua, en la que la participación de la sociedad civil fue intermitente, la violencia política de las masas limitada, y con una duración muy prolongada. La transición no fue provocada por un repentino e intempestivo cambio de actores. La apertura fue dirigida por la élite del régimen autoritario, la cual se percató de que la mejor manera de proteger sus intereses era mediante una liberalización controlada, negociando con el Partido Acción Nacional (PAN), la oposición de derecha moderada, y excluyendo a la oposición de izquierda, evitando así los costos de un choque frontal. Los panistas fueron los principales beneficiarios de

los primeros casos de alternancia a nivel municipal y gubernamental y, finalmente, de la alternancia en la titularidad del poder Ejecutivo en el 2000 (Meyer, 2005). A pesar de la pérdida de la presidencia de la República, la élite autoritaria nunca fue desplazada, y el recambio por integrantes de la oposición panista fue limitado.

Es posible observar que las reglas cambiaron de forma gradual e incremental, dependiendo siempre del arbitrio y voluntad gubernamentales, y limitándose al ámbito partidista y electoral. La participación social fue intermitente, provocada por coyunturas específicas, particularmente por conflictos electorales. Los partidos políticos fueron los principales retadores de la élite gobernante. En cuanto a la violencia, el Estado mexicano siempre la utilizó de forma selectiva en contra de aquellos que desafiaran su hegemonía político-electoral. Militantes de la oposición, descontentos con el *estatus quo* económico-social, disidentes, y especialmente aquéllos que integraron movimientos de inconformidad política y social, padecieron violaciones graves de derechos humanos. Fueron los excesos represivos del régimen, entre otros aspectos, los que provocaron su pérdida de legitimidad y las crecientes demandas de apertura de la población. A diferencia de otras transiciones, en México no ocurrió un evento único e identificable a partir del cual pueda afirmarse que el viejo régimen desapareció y que dio inicio uno nuevo, como podría ser un golpe, o la prohibición del PRI. En cuanto a la duración de la transición, si se acepta 1977 como el momento de inicio de la liberalización política, y el año 2000 como el momento simbólico de su conclusión, es posible sostener que el proceso tuvo una duración de 23 años. Para Morlino (2005, p. 157) una transición breve dura 1 año y una larga 3 años. De acuerdo con el citado autor, después de esta duración, la transición debiese considerarse fallida.

El fracaso de la instauración democrática

De las características y modalidad particular de la transición depende la naturaleza y alcance de la fase subsecuente de instauración democrática (Morlino, 2005; 2012). En el caso mexicano, la instauración fracasó debido a que fue una liberalización controlada por la élite autoritaria, y debido al comportamiento de los actores relevantes durante la instauración (Cansino, 2004). Esto es, por un lado, la liberalización no entrañó un reconocimiento efectivo de los derechos ciudadanos. Las reformas se concentraron en la apertura del sistema de partidos y del sistema electoral que, aunque positivas, resultaron insuficientes. Por el otro, no hubo una *reforma pactada-ruptura pactada* entre las élites salientes y entrantes³, ni una coalición y/o acuerdo fundacional, por lo que el andamiaje legal y normativo del régimen autoritario no fue desmantelado.

3. O'Donnell y Schmitter (1994, pp. 65-66) en relación con la democratización en España, a la cual la derecha denominó "reforma pactada" y la izquierda "ruptura pactada".

El 2 de julio de 2000, el panista Vicente Fox Quesada (2000-2006), ganó la presidencia de la República. Sin embargo, su partido no logró mayoría en el Congreso de la Unión. La aceptación del PRI de su derrota desencadenó una serie de transformaciones, dado que el partido dominante perdió el eje articulador que representaba la figura del presidente. Sin embargo, fue un fracaso aparente. Con la alternancia con un candidato emanado de la derecha moderada, la élite autoritaria evitó un probable desplazamiento, pudo conservar muchas posiciones de poder y logró mantenerse como la fuerza política mayoritaria⁴. Las Cámaras legislativas, las gubernaturas, las presidencias municipales, los congresos locales, la burocracia en sus distintos niveles, y las estructuras del Poder Judicial, siguieron siendo priistas. Al ceder de forma pacífica la titularidad del Poder Ejecutivo, el PRI logró mantenerse en casi todas las posiciones de poder, preservando privilegios y asegurando impunidad ante los abusos del pasado.

Morlino (2005) propone valorar la naturaleza de la instauración observando las siguientes dimensiones: duración del proceso, grado de violencia, actores civiles, papel de las fuerzas armadas, existencia o no de un pacto o acuerdo, nivel de participación de la sociedad y organizaciones políticas emergentes, y continuidad o discontinuidad en la burocracia y los órganos judiciales.

En principio, la instauración concluye cuando se ha cancelado la posibilidad de un retorno del régimen autoritario y cuando se han establecido los pilares básicos del régimen democrático. En el caso mexicano, determinar la duración de esta etapa conlleva el problema adicional de que no se formó una coalición fundacional que acordara mediante un pacto implícito o explícito, formalizado o no, los términos y procedimientos para el desplazamiento del PRI y para la implementación de las nuevas políticas, reglas e instituciones. En un esfuerzo por intentar medir la duración de la instauración, y consideradas las elecciones del 2000 como la culminación de la transición, se podría decir que la instauración duró 6 años, esto es, lo que corresponde al llamado “gobierno de la alternancia” de Fox (2000-2006).

En lo relativo a la violencia, Morlino (2005) se refiere a la que pudo suscitarse entre los retadores democráticos y el régimen autoritario. Esta dimensión está muy vinculada con la participación de las masas, la cual puede hacerlo a través de formas convencionales

4. De acuerdo con los resultados electorales del entonces IFE (ahora INE), en las elecciones del año 2000, el PRI obtuvo 60 escaños senatoriales en tanto que el PAN obtuvo 46. En la Cámara de Diputados, el PRI obtuvo 211 escaños, y el PAN obtuvo 206. Para las elecciones intermedias del 2003, el PRI obtuvo 224 diputados, en tanto que el PAN obtuvo 151. En cuanto a las entidades federativas, si bien el PAN ganó las 3 gubernaturas que concurrentemente se eligieron el 2 de julio del 2000, la mayoría de los gobernadores era priista. Para el 1 de diciembre de 2000, 25 gobernadores no eran del PAN (eran del PRI o del PRD), y la mayoría de las presidencias municipales y de los congresos locales eran priistas. https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Resultados_Electorales_2000/

(como huelgas o marchas), o a través de manifestaciones violentas. Esta dimensión se refiere concretamente a la presencia de enfrentamientos entre la élite autoritaria desplazada y los nuevos detentadores del poder. En la transición mexicana no hubo una destitución violenta del viejo régimen ni represión masiva contra la población. La jornada electoral del 2 de julio del 2000 y el período hasta la ocupación formal del cargo transcurrió sin mayores sobresaltos. La transmisión de poderes y la ocupación de las oficinas gubernamentales por parte de los triunfadores también sucedieron en calma.

En lo referente a la participación de la sociedad, el surgimiento de organizaciones políticas, y la existencia o no de un pacto fundacional, es importante recordar que el proceso de transición fue impulsado por algunos sectores del PRI y del PAN, pero no desde una perspectiva transformadora. La izquierda, por su parte, fue un actor fundamental para exhibir la pérdida de eficiencia y de legitimidad, que provocaron las primeras medidas de apertura política del régimen autoritario. El PRD apareció como un protagonista excluido de toda negociación, pero que denuncia y resiste el abuso de poder del nuevo gobierno. Los partidos políticos adquirieron una gran relevancia, especialmente a partir de la reciente autonomía del poder Legislativo, pero básicamente desde una posición obstructora y de preservación de intereses partidistas y de poderes fácticos. Respecto al papel que desempeñaron las Fuerzas Armadas, en apariencia éstas se mantuvieron institucionales.

El presidente Fox personalizó el triunfo de la alternancia, sin considerar la importancia de integrar un gobierno de coalición. No convocó a la integración de un frente amplio que integrase a las fuerzas opositoras democráticas, en cuyo seno hubieran podido acordarse políticas y procedimientos sobre el nuevo régimen. La integración de este frente no sólo hubiera implicado un reconocimiento a la aportación que los diversos actores realizaron al proceso democratizador, sino que además hubiera facilitado la definición de las nuevas relaciones de la sociedad con el régimen. Se llevaron a cabo negociaciones entre las élites del PAN y del viejo PRI para no hacer un corte de caja y no realizar un ajuste de cuentas, a cambio de que la élite autoritaria mantuviese los márgenes de gobernabilidad y permitiera al gobierno de Fox transcurrir sin sobresaltos, aunque sin permitirle llevar a cabo reformas profundas que pudieran afectar su mermado prestigio o sus intereses. Fox integró un gabinete sin consenso, que respondió más a los intereses de los poderes fácticos, que al espectro de fuerzas políticas democratizadoras.

Uno de los elementos que permitía la gobernabilidad durante la hegemonía priista era que el partido del presidente contaba con mayorías legislativas, lo que, sumado a la disciplina de diputados y senadores, daba como resultado una relación entre poderes sin mayores contratiempos. Con la llegada de un presidente de la República emanado

del PAN y la ausencia de mayoría de dicho partido en las Cámaras⁵, surgió una nueva relación entre los poderes. El PRI y el Congreso de la Unión figuraron como protagonistas durante la instauración, pero como actores que bloquearon los esfuerzos del gobierno de la alternancia. Al no haber convocado desde el inicio a las distintas fuerzas democráticas, Fox se encontró sin aliados en un contexto en que su partido carecía de mayoría legislativa. Lejos de la cooperación deseada entre los poderes, privó la confrontación y el bloqueo, que provocaron pasmo e inamovilidad en el gobierno foxista.

Conforme transcurrió la administración y la correlación de fuerzas se fue imponiendo en sentido contrario al voluntarismo foxista, el presidente acotó su intención democratizadora al nivel discursivo. El Congreso se volvió el escenario de la confrontación entre los poderes. Ante el rechazo de las reformas estructurales fundamentales, según el gobierno foxista, para el logro de los cambios necesarios, el presidente optó por negociar con el PRI. Este comportamiento le ocasionó desprestigio y pérdida de legitimidad, sin haber cosechado a cambio la aprobación de ninguna de sus reformas. Conforme el gobierno avanzó y los fracasos se acumularon, Fox fue perdiendo el ímpetu transformador. Así pues, entre bloqueos, parálisis, y la voluntaria inacción del presidente de la República, la instauración democrática fracasó.

En lo tocante a la burocracia y los órganos judiciales, Morlino (2015, pp. 54-155) sugiere observar si hubo cambios en las estructuras, el personal, las normas, y a quiénes se colocó en los puestos clave. En términos generales, las estructuras administrativas no cambiaron con la alternancia. Fox mantuvo prácticamente intacto el aparato burocrático federal, de extracción priista. Si bien nombró a los secretarios de Estado, desde el nivel de subsecretarios hacia abajo permanecieron las mismas estructuras, con sus viejos vicios y lealtades. Un aparato público ineficaz, permeado de corrupción e impunidad, con redes corporativas y clientelares, puede constituirse como un obstáculo mayor para la democratización. Remplazar a la burocracia en su totalidad hubiese sido casi imposible, pero hubiese sido indispensable desplazar de inmediato al personal decisorio en los sectores más estratégicos y decisivos para la instauración de los valores y la normatividad democráticas, como son los aparatos de inteligencia y de seguridad.

5. El PAN estaba a 44 votos de distancia de lograr la mayoría en la Cámara de diputados y a 18 votos en el Senado de la República. Para lograr aprobar cualquier iniciativa de ley, necesitaba del acuerdo del PRI o del PRD; pero para poder enmendar la Constitución forzosamente necesitaba del apoyo del PRI.

La inviabilidad de la justicia transicional

Un régimen democrático no puede operar sobre la base jurídica del régimen autoritario al que desplaza. Sin embargo, el presidente Fox no convocó, más que de forma discursiva, a la reforma del Estado. En tanto la estructura jurídica del Estado mexicano siguiera siendo autoritaria, no habría posibilidad de implementar nuevas relaciones entre el régimen y la sociedad. Dado que la instauración democrática supone la destitución simbólica y normativa del viejo régimen, la sociedad esperaba que el nuevo gobierno democrático enfrentara las atrocidades del pasado. En su discurso de toma de posesión como presidente de la República (01 de diciembre de 2000), Fox señaló:

Sin sustituir a las instancias de procuración e impartición de justicia, me propongo abrir lo que ha permanecido cerrado en episodios sensibles de nuestra historia reciente e investigar lo que no ha sido resuelto, mediante una instancia que atienda los reclamos por la verdad de la mayoría de los mexicanos [...] No habrá piadoso olvido para quienes delinquieron [...]. (Fox, 2000, 1 de diciembre)

El 27 de noviembre de 2001 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado*, en el cual el presidente Fox le solicita al Procurador General de la República que:

[...] nombre a un Fiscal Especial, agente del Ministerio Público de la Federación, que se encargue de concentrar y conocer de las investigaciones, de integrar las averiguaciones previas que se inicien con motivo de las denuncias o querellas formuladas por hechos probablemente constitutivos de delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos contra personas vinculadas con movimientos sociales o políticos, así como de perseguir los delitos que resulten ante los tribunales competentes [...]

Así surgió la Fiscalía Especial para la Investigación de Hechos Probablemente Constitutivos de Delitos Cometidos por Servidores Públicos en contra de Personas Vinculadas con Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMOSPP o Fiscalía, de ahora en adelante)⁶. La Fiscalía quedó formalmente clausurada el 30 de noviembre de 2006,

6. La FEMOSPP tendría que esclarecer las violaciones de derechos humanos cometidos durante las represiones a los movimientos estudiantiles de 1968 y 1971, y la llamada Guerra Sucia. Durante el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), se llevaron a cabo diversas estrategias para desarticular el movimiento de los estudiantes de la UNAM y del IPN. La represión final ocurrió el 02 de octubre de 1968, con la matanza de la Plaza de las Tres Culturas en Tlatelolco. Casi 3 años después, el 10 de junio de 1971, durante el gobierno de Luis Echeverría Álvarez (1970-1976), un grupo paramilitar denominado Los Halcones agredió la marcha de estudiantes en la ciudad de México, convocada en apoyo al movimiento estudiantil de la Universidad Autónoma de Nuevo León. La llamada Guerra Sucia se caracterizó por la utilización del Ejército para reprimir y aniquilar a la guerrilla bajo la lógica del enemigo interno. Abarcó desde fines de los años sesenta hasta principios de los años ochenta.

el último día del mandato de Fox. En sus 5 años de existencia, la Fiscalía consignó 19 averiguaciones previas, obtuvo 20 órdenes de aprehensión y ocho autos de formal prisión, pero no logró una sola sentencia condenatoria (Aguayo y Treviño, 2007, p. 726).

Analizar lo acontecido con la FEMOSPP nos permite observar cómo abordó el gobierno de la instauración democrática las atrocidades del pasado autoritario. Aguayo y Treviño (2007) reseñan que Fox y su gabinete sí deseaban implementar una instancia de justicia transicional, principalmente porque tenían claro que era “[...] un requisito para acceder a la normalidad democrática y responder a la presión externa expresada en el escrutinio de diversos organismos civiles” (p. 716). Tanto el PRI como el PAN se opusieron a la iniciativa, argumentando que abrir las viejas heridas amenazarían la gobernabilidad. Los autores en cuestión refieren que, en octubre de 2002, el priista Fernando Gutiérrez Barrios, quien fuera director de la Dirección Federal de Seguridad, principal instancia que ejecutó las violaciones de derechos humanos justificó lo acontecido argumentando que había una “atmósfera cargada de tensiones”, y que “el Ejército cumplió con el sentido jerárquico de su estructura orgánica en base a los valores de la disciplina y la lealtad” (p. 717). Los autores señalan que:

Gutiérrez Barrios estaba articulando un discurso que la sociología de la negación denomina “negación implicatoria”, la cual se emplea cuando la evidencia es tal, que las atrocidades son irrefutables. Como los responsables no pueden negar los abusos que cometieron, los manipulan y justifican apelando a la rectitud de sus acciones, argumentando que servían a “altas lealtades”, a que “no había más alternativa”, o invocando un contexto “único” y “excepcional” en el cual el riesgo era mayúsculo. (Aguayo y Treviño, 2007, pp. 717-718)

El mismo rechazo fue mantenido por el PAN. Señalan Aguayo y Treviño (2007, p. 718) que quizá obedeció a que dicho partido fue “testigo presencial” en la represión de disidentes “... y eso, según Cohen, podría convertirlo en “participante activo” y cómplice a través del respaldo abierto, de los silencios o de la indiferencia”. Incluso, el excandidato presidencial panista, Diego Fernández de Cevallos, acusó en tribuna del “uso faccioso” del dolor del pueblo (p. 718).

Al presidente Fox se le sugirió establecer una comisión de la verdad. Sin embargo, optó por una Fiscalía, argumentando que no contaba con las atribuciones legales para crear organismos públicos autónomos, y sosteniendo que además de esclarecer lo sucedido, la Fiscalía podría sancionar a los responsables (DOF, 27 de noviembre 2001). Sin embargo, las razones que llevaron a tomar esta decisión fueron de naturaleza política. El presidente estimó que sería mucho más difícil conseguir la aprobación de sus propuestas legislativas en un contexto de ajuste de cuentas por las violaciones de derechos humanos

cometidas por el régimen saliente. Alfonso Durazo (2006), quien fuera secretario particular del presidente, señaló que la nascente democracia no hubiera resistido el castigo de todos aquéllos que se lo merecían e insistentemente repitió que Fox optó por la estabilidad del país, pues revisar el pasado hubiera significado un enfrentamiento frontal con la fuerza mayoritaria del Congreso.

La Fiscalía estaba destinada al fracaso, principalmente porque dependía de las instituciones a las que debía investigar. Apunta Treviño (2014, p. 33): “Fox, efectivamente, optó por enfrentar los abusos del pasado, pero dejó la tarea en manos de aquellas instituciones cuyos miembros habían cometido los crímenes o no habían hecho nada para prevenirlos o investigarlos”. A esto se sumaron otros aspectos: la amplitud de su mandato, las circunstancias del nombramiento del fiscal, las reticencias de los priistas en las Cámaras, la falta de voluntad del poder judicial de adecuar el marco legal mexicano a la normatividad internacional en materia de protección de derechos humanos, y la resistencia de las Fuerzas Armadas.

Aguayo y Treviño (2007, p. 724), apuntan que el fracaso comenzó con el decreto mismo de creación, por la amplitud de las funciones encomendadas, su mandato confuso, y por “omisiones y ambigüedades bien importantes”, concretamente señalan:

[...] el acuerdo sólo incluía “delitos federales cometidos directa o indirectamente por servidores públicos” y eso excluía a los grupos paramilitares y a las autoridades estatales o municipales que participaron en la represión. Además, las víctimas debían haber estado “vinculadas con movimientos sociales o políticos”, lo que es una frase ambigua, pues no establecía en qué consistiría dicho vínculo, ni cómo debía entenderse el concepto de “movimientos sociales o políticos”, ni quiénes, cómo o cuándo formaron parte de ellos. (p. 724)

En cuanto al Fiscal Especial, el procurador general de la República, el general Rafael Macedo de la Concha, designó a Ignacio Carrillo Prieto. Claramente había un conflicto de intereses, debido a que el procurador era un general en activo, dependiendo jerárquicamente del secretario de la Defensa Nacional, al tiempo que las Fuerzas Armadas eran señaladas como las principales responsables de la represión. Peor aún, Macedo de la Concha trabajó durante su juventud como enlace institucional entre la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Gobernación, en ese entonces bajo las órdenes de Fernando Gutiérrez Barrios. Las Fuerzas Armadas, por su parte, se negaron a cooperar, y cuando algunos de sus elementos fueron inculcados, lograron que fueran procesados por autoridades militares (Aguayo y Treviño, 2007).

En relación con la represión de 1971, en julio de 2004 la Fiscalía acusó de genocidio a 11 personas, entre ellas al expresidente Luis Echeverría. En relación con la matanza de

1968, en septiembre de 2005 la Fiscalía acusó también de genocidio a 8 exfuncionarios, incluyendo de vuelta al expresidente Echeverría. En la mayoría de los casos las acusaciones fueron desechadas pues los crímenes habían prescrito. En el caso de Echeverría y de quien fuera su secretario de Gobernación, Mario Moya Palencia, el juez dictaminó que los delitos no habían prescrito debido a que durante el desempeño de sus cargos gozaron de inmunidad procesal. Sin embargo, la acusación de genocidio fue desechada. La Fiscalía apeló y el 30 de junio de 2006, un magistrado federal concedió una orden de arresto domiciliario contra Echeverría, aunque a los pocos días ordenó su liberación. Otro tribunal reactivó el proceso y decretó formal prisión contra Echeverría, pero una reforma legal aprobada por la mayoría priista permitió que el expresidente cursara la prisión en su domicilio⁷. Al poco tiempo fue exonerado (Aguayo y Treviño, 2007, pp. 725-726).

De acuerdo con la Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio, un elemento esencial del genocidio es que los perpetradores actúen con “la intención de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, como tal”. El fiscal Carrillo Prieto determinó que los estudiantes constituían un grupo nacional por tratarse de nacionales mexicanos. Human Rights Watch (HRW) (2006, pp. 93-94) considera que hubiese sido mejor procesar estos crímenes bajo el cargo de homicidio calificado, o argumentar que las matanzas constituyeron crímenes de lesa humanidad. La Fiscalía también presentó acusaciones de privación ilegal de la libertad, siendo que las pudo haber presentado como desaparición forzada. El fiscal argumentó que, al momento de la comisión de los crímenes, el delito de desaparición forzada aún no se encontraba tipificado. HRW (2006) sostiene que aún en ese caso, los delitos continúan vigentes pues las víctimas siguen sin aparecer. La organización señaló que oportunamente le recomendó al presidente Fox que convocara a una comisión de trabajo integrada por juristas y expertos legales, para valorar las distintas estrategias procesales para asesorar a la Fiscalía y que ésta hubiese logrado sentencias condenatorias.

La forma en que se presentaron las acusaciones permite especular sobre la falta de voluntad política del presidente de la República y del fiscal. Permite además observar la inadecuación del marco legal mexicano con la normatividad internacional en materia de derechos humanos. Comité 68 *et al.*, (2006) denunció el comportamiento de ministros y magistrados, los cuales evidenciaron “[...] la falta de armonización de la legislación nacional con la internacional, así como la falta de incorporación de los tratados y estándares internacionales de derechos humanos en sus resoluciones” (p. 47). También

7. En el 2004, las fracciones del PRI y del PAN en la Cámara de Diputados reformaron el artículo 55 del Código Penal Federal, para permitir que los inculpados mayores de 70 años pudieran cumplir sentencia en su domicilio.

permite cuestionarse la probable colusión del presidente con las fracciones del PRI y del PAN en el Senado de la República, por la firma de acuerdos internacionales con salvedades, que constituyeron por la vía de los hechos una amnistía de facto a los perpetradores de las atrocidades del pasado. Esto es, el gobierno mexicano ratificó la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, el 10 de diciembre de 2001⁸ e incluyó una declaración interpretativa en la que acotó que ésta aplicaría en crímenes cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México. El 04 de mayo de 2002, se firmó la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, con la misma declaración interpretativa⁹.

Ante los fracasos de las acusaciones judiciales, surgió la idea de presentar un informe con la información recogida por la Dirección de Documentación e Investigación Histórica de la Fiscalía, cuya encomienda había sido apuntalar las acusaciones judiciales. Un primer borrador del informe salió a la luz pública producto de una filtración. El *Informe Histórico a la Sociedad Mexicana ¡Qué no vuelva a suceder!* nunca fue presentado públicamente. Sin embargo, a raíz de la filtración, el presidente Fox aprovechó para señalar que con eso terminaba el encargo de la Fiscalía.

Como era de esperarse, las instituciones que estaban siendo investigadas se mostraron renuentes a entregar sus archivos, o los entregaron incompletos, no indexados, o con claves indescifrables. A pesar de ello, el *Informe Histórico* permite conocer los crímenes cometidos por el Estado mexicano durante los conflictos estudiantiles de 1968 y 1971, y la Guerra Sucia. El Informe confirmó que la represión fue una práctica sistemática ordenada desde las instituciones civiles.

El fracaso intencionado de la FEMOSPP no solo dejó sin castigo a los responsables de violaciones de derechos humanos del pasado régimen, sino que también anuló el potencial de las subsecuentes instancias de justicia transicional. Además de la pérdida de legitimidad y del mensaje de la prevalencia de la impunidad, la Fiscalía hizo inaccesibles muchos de los documentos que utilizó, imposibilitando que otras instancias pudieran acceder a ellos, bajo el argumento de formar parte de “investigaciones en curso”.

8. Ratificación de la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad. Declaración interpretativa: “México, al ratificar la Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad, adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 26 de noviembre de 1968, entenderá que únicamente considerará imprescriptibles los crímenes que consagra la Convención, cometidos con posterioridad a su entrada en vigor para México”. *Diario Oficial de la Federación*, 22 de abril de 2002.

9. Ratificación de la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas. Declaración interpretativa: “Con fundamento en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Gobierno de México, al ratificar la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas, adoptada en la ciudad de Belém, Brasil, el 9 de junio de 1994, se entenderá que las disposiciones de dicha Convención se aplicarán a los hechos que constituyan desaparición forzada de personas, se ordenen, ejecuten o cometan con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Convención”. *Diario Oficial de la Federación*, 6 de mayo de 2002.

Fox no obtuvo ninguna ventaja de haber dejado sin castigo los abusos del pasado. Peor aún, durante su gobierno, la protesta y los movimientos sociales siguieron siendo abordados como movimientos subversivos y agentes estatales violaron derechos humanos, del mismo modo en que lo hubiera hecho el régimen autoritario al que supuestamente desplazó¹⁰.

Sarkin (2021) hace notar que la reputación de la justicia transicional se ha visto afectada debido a la utilización que se ha hecho de ella con fines políticos. En México, eso fue lo que provocó la FEMOSPP, al dejar sin castigo a los responsables de las atrocidades. A partir de entonces, se han puesto en marcha diferentes instancias de justicia transicional, tanto para abordar los crímenes del pasado como los del presente, pero ninguna ha logrado una verdad socialmente legitimada, ni la justicia o la compensación del daño, y ciertamente, el Estado no puede dar garantías de no repetición. Estas instancias son: la *Comisión de la Verdad de Guerrero* (2011) y la *Comisión de la Verdad de Oaxaca* (2013), cuyas encomiendas han concluido, y otras dos comisiones que se encuentran vigentes y que concluirán funciones en septiembre de 2024: la *Comisión para la Verdad y Acceso a la Justicia del caso Ayotzinapa* (CoVAJ) y la *Comisión para el acceso a la verdad, el esclarecimiento histórico y el impulso a la justicia de las violaciones graves a los derechos humanos cometidas de 1965 a 1990* (COVEHJ). Ninguna de estas instancias ha dado los resultados esperados, y aunque la actuación de la FEMOSPP no es el único factor que explica su fracaso, ciertamente sí afectó su efectividad y credibilidad.

La simulación de la justicia transicional y el estallido de la violencia y la criminalidad

Justicia transicional y violencia criminal

La justicia transicional se asocia con aquellos mecanismos que un nuevo gobierno democrático pone en marcha para zanjar un pasado de abusos cometidos por el régimen autoritario precedente. El secretario general de la ONU definió la justicia transicional como:

10. Estos eventos fueron: a) Represión policiaca a la marcha de 28 de mayo de 2004, en el marco del “Encuentro Social América Latina, Europa y el Caribe. Enlazando alternativas”, organizado por la sociedad civil de forma paralela a la III Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno de Europa, América Latina y el Caribe, celebrada del 25 al 29 de mayo de 2004, en Guadalajara, Jalisco. b) Represión al movimiento social de San Salvador Atenco, iniciado en 2001, cuando el gobierno decidió construir el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México en las tierras del pueblo campesino de San Salvador Atenco, en el estado de México, sin el previo consentimiento de los ejidatarios. c) Represión a la protesta de la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca, el cual inició por demandas gremiales, pero después aglutinó la protesta contra el gobierno estatal.

[T]oda la variedad de procesos y mecanismos asociados con los intentos de una sociedad por resolver los problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que los responsables rindan cuentas de sus actos, servir a la justicia y lograr la reconciliación. (Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, 2004)

Implementar instancias de justicia transicional pareciera denotar la naturaleza democrática de un régimen, pero un régimen no democrático puede implementar estas instancias como fachada. Además, la idea de la justicia transicional no es sólo zanjar el pasado, sino transformar el entorno de manera que haya un efectivo Estado de derecho. En el caso mexicano, se implementó una democracia electoral mínima, pero se mantiene la precariedad del Estado de derecho, marcado por la incapacidad del Estado de asegurar la vida e integridad de sus ciudadanos, y con una estructura institucional caracterizada por la corrupción y la impunidad. Señala Sarkin (2021, p. 43):

A veces, los nuevos regímenes son democráticos solo de nombre y de ninguna manera cumplen con los ideales democráticos. Además, la justicia transicional no se ocupa exclusivamente del pasado, sino que también se ocupa de garantizar que las violaciones masivas no vuelvan a ocurrir en el futuro. Restaurar, o incluso fomentar, el respeto por el Estado de derecho, así como garantizar una paz sostenible, puede hacer esto.¹¹

Muchos gobiernos se ostentan como democráticos, pero en realidad son regímenes híbridos, que sólo aseguran la fachada electoral sin ninguna otra clase de libertades y garantías, o pueden ser gobiernos con una auténtica vocación democratizadora, pero con gobiernos débiles, en situaciones precarias, en donde balancear las diversas necesidades políticas y económicas con los reclamos de las víctimas, puede resultar muy complicado. Sarkin (2021) alude a la dificultad de atender las necesidades de las víctimas y de enjuiciar a los responsables, cuando el nuevo gobierno puede tener un poder político limitado. Pero también puede ocurrir que los nuevos gobiernos sean indiferentes a las violaciones de derechos humanos del pasado, y utilicen la justicia transicional para demostrarle a las víctimas y a la comunidad internacional que están cumpliendo con el requisito democrático de esclarecer el pasado. Señala Sarkin (2021, p. 42): “[...] A veces la voluntad política no está presente, pero el Estado quiere hacer algo para apaciguar a la comunidad internacional o/a los manifestantes dentro del país”. Es lo que Cohen (1995) denomina “gestionar el pasado”, generando una impunidad de facto. En *State Crimes*

11. En todo lo referente a Sarkin (2021), la traducción del inglés al español es de mi autoría.

of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past¹², Cohen refiere la impunidad como “exención de castigo”. Tratándose de un régimen autoritario, la represión ocurre porque el Estado permite que sus funcionarios actúen sin rendir cuentas. Tratándose de un gobierno nuevo, la impunidad “[...] puede referirse a una indiferencia histórica gradual o ser el resultado de una política consciente” (p. 28):

A veces esta política anticipa el cambio de régimen: ya sea legislación formal o acuerdos políticos secretos que garanticen la impunidad (o amnistía, inmunidad, indemnización) para los miembros actuales del gobierno o las fuerzas de seguridad. A veces esto sucede solo después de la transición a través de leyes de amnistía que otorgan inmunidad retrospectiva o un perdón oficial al delincuente del antiguo régimen. A veces, el nuevo régimen comienza con la retórica de la rendición de cuentas, pero luego, a través de la debilidad o la falta de voluntad política, crea un estado de impunidad de facto. (Cohen, 1995, p. 28)

Trejo, Albarracín y Tiscornia (2018) consideran que una justicia transicional efectiva puede contribuir a desarrollar un Estado democrático de derecho, disuadiendo con ello la violencia criminal. En *Breaking state impunity in post-authoritarian regimes: Why transitional justice processes deter criminal violence in new democracies*¹³, los autores se cuestionan por qué algunos países que transitaron a la democracia emprenden procesos de desarrollo pacíficos, en tanto que otros experimentan estallidos de violencia criminal. Se cuestionan si hay algo en el proceso mismo de democratización que marque la diferencia. Lo que encontraron es que la variación de la violencia criminal en las nuevas democracias dependió de si las nuevas élites adoptaron o no procesos vigorosos de justicia transicional para enfrentar los abusos del pasado autoritario:

[...] Argumentamos que al romper la impunidad estatal y redefinir las reglas de la coerción estatal, los procesos de justicia transicional pueden hacer que las nuevas democracias sean menos vulnerables a la violencia criminal a gran escala, incluso cuando las condiciones socioeconómicas que favorecen dicha violencia están presentes. (Trejo, Albarracín y Tiscornia, 2018, p. 2)

Los autores observaron que aquellos países que adoptaron programas de justicia transicional efectivos experimentan niveles relativamente bajos de violencia criminal, y a la inversa, cuando las élites no hicieron frente a su pasado represivo, la violencia

12. “Crímenes de Estado de regímenes anteriores: conocimiento, rendición de cuentas y vigilancia del pasado”. En todo lo referente a Cohen (1995), la traducción del inglés al español es de mi autoría.

13. “Romper la impunidad estatal en regímenes post-autoritarios: por qué los procesos de justicia transicional disuaden la violencia criminal en las nuevas democracias”. En todo lo referente a Trejo, Albarracín y Tiscornia (2018), la traducción del inglés al español es de mi autoría.

política del pasado autoritario se transforma en violencia criminal en la democracia del presente. Notaron que cuando se logra llevar a juicio a los responsables, la tasa de homicidios disminuye, en tanto que las leyes de amnistía parecieran estimular la violencia criminal, pues los actores estatales responsables de la represión en el viejo régimen se convierten en los actores clave que operan los mercados ilegales en el nuevo régimen.

Sin desconocer que pueden existir factores socioeconómicos que coadyuvan al aumento de la violencia criminal en los regímenes post autoritarios, en el caso concreto de México la élite autoritaria no fue desplazada y la justicia transicional fue una simulación. Ello propició que muchos agentes encargados de la represión en el viejo régimen se integraran a los grupos delictivos, ya sea directamente, o protegiéndolos desde las instituciones estatales. Una justicia transicional efectiva hubiera provocado un efecto disuasorio sobre el uso impune de la violencia. Al no hacerlo, y en colusión con agentes estatales, los grupos delictivos empezaron a crecer y a diversificarse. Trejo, Albarracín y Tiscornia (2018) apuntan que varios estudios han identificado “brotes de epidemias de delitos violentos” (p. 4) en donde los miembros de seguridad del viejo régimen “[...] han desempeñado un papel clave en la expansión de la criminalidad y en la producción de violencia” (p. 4), sea porque conservaron su puesto o porque desertaron. Los autores sostienen que la justicia transicional contribuye a reducir la violencia en el nuevo régimen por dos mecanismos: “remoción y disuasión” (p. 2). Por un lado, al enjuiciar y encarcelar a los responsables de la represión del viejo régimen, se evita que se alíen con los grupos criminales y se vuelvan los productores de la violencia criminal; por el otro, al adoptar también comisiones de la verdad “[...] las nuevas élites democráticas transmiten una poderosa señal a todos los actores estatales de que ya no se tolerará la impunidad” (p. 3).

Siguiendo a Cohen (1995), Treviño (2014) coincide en que el gobierno foxista gestionó el pasado, otorgando impunidad a los perpetradores de los crímenes, bajo el argumento de asegurar la estabilidad, pero con la intención “[...] de cumplir con la agenda política del presente (estabilidad política)” (pp. 33-34). Desde su perspectiva, Fox creó una Fiscalía con la encomienda deliberada de fracasar. Ejemplo de esto fue la utilización de categorías de delitos que no aplicaban a los casos concretos, como la acusación de genocidio, que contribuyó de facto a liberar a los acusados. Otro ejemplo es la ya citada reforma que estableció la prisión domiciliaria para las personas mayores sentenciadas, beneficiando directamente al expresidente Luis Echeverría.

La guerra contra el crimen organizado

Tras una reñida elección y en medio de una crisis de legitimidad¹⁴, el presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012) le declaró la “guerra al narco”. De forma imprevista, le encargó a las Fuerzas Armadas coordinarse con las instituciones civiles para hacerle frente a los cárteles de drogas. Militares y marinos empezaron a desempeñar labores de seguridad pública sin supervisión civil. La primera intervención que puso a los militares en la calle fue el Operativo Conjunto Michoacán. De acuerdo con la Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos (CMDPDH de ahora en adelante):

[...] la Secretaría de la Defensa Nacional desplegó 4 mil 260 elementos del Ejército y la Fuerza Aérea mexicanos. El 4 de enero de 2007 el gobierno federal envió 3500 efectivos del Ejército a la población de Tijuana. Para el 21 de enero de 2007, se anunciaron nuevos operativos en Tijuana, Guerrero, Chihuahua, Durango y Sinaloa. En el operativo Guerrero intervinieron, inicialmente, un total de 6388 soldados del Ejército mientras que en la Operación Conjunta Sierra Madre (Chihuahua, Durango y Sinaloa) la aportación de las Fuerzas Armadas fue de 9054 soldados. (CMDPDH, 2017, p. 9)

México padece las violaciones de derechos humanos del pasado cometidas por agentes estatales en contra de disidentes y opositores políticos, y las violaciones del presente, cometidas en ocasiones por agentes estatales, y en ocasiones por grupos del crimen organizado. El Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia (IMDHD de ahora en adelante) (2019, p. 6) puntualiza: en el pasado, el Estado mexicano “[...] utilizó a grupos paramilitares, escuadrones de la muerte, grupos parapoliciacos, organizaciones de porros y grupos campesinos de choque para reprimir a disidentes políticos”, y a partir del 2006 y hasta el presente, el país padece una guerra en la que se mezclan el combate entre agentes estatales con organizaciones criminales, las cuales no persiguen fines políticos sino de lucro, el enfrentamiento entre éstas segundas por ganar plazas, mercados y núcleos de población, la violencia que ejercen contra la población civil tanto las instituciones de seguridad, que hacen uso excesivo de la fuerza, como los grupos delictivos, y la colusión entre funcionarios públicos y los grupos delictivos. Señala el IMDHD (2019, p. 5):

14. El panista ganó la elección por una diferencia de tan solo 0.58% en relación con el perredista Andrés Manuel López Obrador, el candidato de la Coalición por el Bien de Todos, una alianza electoral integrada por el PRD, el PT y Convergencia. Los votos nulos fueron 2.16%, de ahí que la Coalición por el Bien de Todos exigiera el recuento de los votos y calificara a Calderón Hinojosa de espurio. <https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/index.htm>

[...] Algunos agentes estatales combaten —a veces mediante el uso extralegal de la fuerza— a los grupos del crimen organizado; otros les brindan protección e impunidad a sus ejércitos privados; y otros desertan sus funciones gubernamentales para convertirse en brazos armados de las organizaciones criminales.

La CMDPDH apunta que, como resultado de la intervención de las Fuerzas Armadas en actividades de seguridad pública, iniciada con Calderón (2006-2012) y continuada por Peña Nieto (2012-2018):

[...] cientos de miles de personas han sido torturadas, asesinadas, ejecutadas, desaparecidas, enterradas en fosas clandestinas, violadas o desplazadas. Agentes e instituciones estatales, empresas privadas y miembros del crimen organizado u otros grupos armados, unas veces confrontados, otras veces en colusión, han estado en el centro de la producción de esta larga noche de violencia. (2019, p. 28)

Guevara (en ITESO y CMDPDH, 2018, pp. 16-17) refiere que el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de la ONU, Zaid Ra'ad Al Hussein, señaló que 15 1233 personas fueron asesinadas entre diciembre de 2006 y agosto de 2015, y por lo menos 26 000 personas fueron víctimas de desaparición forzada. La CMDPDH (2017, p. 11) estima más de 28 000 personas desaparecidas, 150 000 asesinatos, más de 6 000 personas víctimas de tortura de las cuales en más de mil se señala a militares, y 280 000 personas desplazadas internas por causa de la violencia.

La CMDPDH (2019, p. 28) señala que, aunque el Estado mexicano siempre ha negado la masividad del conflicto y se ha “auto exonerado” de cualquier responsabilidad por comisión, colusión u omisión en las violaciones graves de derechos humanos, la evidencia apunta a los vínculos entre la corrupción y la responsabilidad de funcionarios públicos y agentes del orden. Guevara (en ITESO y CMDPDH, 2018, p. 15) refiere “[...] incontables casos atribuibles a las fuerzas armadas de detenciones arbitrarias, de la aplicación sistemática de tortura (incluida tortura sexual), de ejecuciones extrajudiciales y de desaparición de personas”. Arriaga (en ITESO y CMDPDH, 2018) expone que en 2017 el International Institute for Strategic Studies en su informe anual sobre conflictos armados, ubicó el conflicto en México como el segundo más violento en 2016. De ahí el debate respecto a si es posible categorizar lo que ocurre en el país como un “conflicto armado interno”. Para valorar lo anterior, se precisa observar no solo la intensidad del conflicto, sino la organización de los grupos criminales que enfrentan al Estado. La dificultad estriba en que, en ciertas zonas del país, la división entre agentes criminales y estatales no es clara, lo que alude al fenómeno de la “macrocriminalidad”, esto es “[...] estructuras criminales mixtas en las que ya no puede trazarse la línea entre los agentes estatales y los agentes no estatales” (ITESO y CMDPDH, 2018, p. 12).

En *Entre la brutalidad y la impunidad. Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada (2006-2018)* (2020), la CMDPDH persigue identificar los patrones de actuación de las autoridades encargadas de la seguridad que practican la tortura, la desaparición forzada y el asesinato con un carácter generalizado y sistemático. La CMDPDH (2020, p. 12) analizó 301 casos de crímenes graves, narrados en 268 recomendaciones emitidas por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, en los periodos que comprenden las administraciones de Felipe Calderón Hinojosa y de Enrique Peña Nieto¹⁵. De estas recomendaciones se desprende un total de 1 712 víctimas, de las cuales 1 195 fueron torturadas, asesinadas y/o desaparecidas forzosamente. Los principales perpetradores de los crímenes fueron la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de la Marina, y policías federales, estatales y municipales. Del análisis de los casos se desprende que esta actuación era ordenada o por lo menos, consentida, por los altos mandos.

En cuanto a la tortura, el informe de la CMDPDH reseña que la Fiscalía General de la República “[...] registró que se iniciaron 13 560 investigaciones penales por el delito de tortura de 2006 al 2019”, y la Fiscalía Especial en Investigación del Delito de Tortura “[...] informó tener 4 mil 655 expedientes en trámite desde la fecha de su creación en octubre de 2015 a 2019” (CMDPDH, 2020, p. 16). Las Fiscalías estatales reportaron 21 360 investigaciones penales por el mismo delito. Sin embargo, “[...] el Consejo de la Judicatura Federal declaró que solo se han emitido 27 sentencias a nivel federal, de las cuales 18 fueron condenatorias. Esto significa que únicamente el 0.19% de los casos investigados tiene una sentencia” (pp. 16-17).

La CMDPDH (2020, pp. 23-25) reseña que los informes de la SEDENA permiten concluir que la tortura se ha vuelto una práctica sistemática para obtener información y fabricar pruebas, y que sigue un formato determinado. Las personas son detenidas ilegalmente, acusadas de portar armas o drogas (p. 22). En el caso de los militares, lo habitual son golpes, asfixia y descargas eléctricas. En el caso de la Marina, son golpes, sufrimiento psicológico y tortura sexual. Las víctimas fueron acusadas de estar involucradas con el crimen organizado, de crímenes contra la salud y por portación de armas de fuego. En el caso de la Policía Federal, las víctimas son detenidas en la vía pública, obligadas a confesar crímenes que no cometieron, y extorsionadas a cambio de su libertad. El citado informe estima que las políticas implementadas por el Ejército, la Marina y la Policía, lejos de restaurar la paz en el país, se han vuelto parte del problema mismo, al violentar derechos humanos en contra de la población civil.

15. Las recomendaciones utilizadas fueron publicadas por la CNDH entre diciembre de 2006 y junio de 2019, aunque los casos ocurrieron entre 2006 y 2018.

En lo referente a la desaparición forzada, la CMDPDH (2020, pp. 29-31) señala que ésta es cometida por actores diversos: Fuerzas Armadas, policías de los tres niveles de gobierno, civiles involucrados en el crimen organizado, y civiles en combinación con agentes estatales. En su informe, refiere 40 000 personas desaparecidas en 2019, y 73 000 a mitad del 2020. De los casos analizados, las personas desaparecidas lo hicieron principalmente en eventos en los que participaron la Secretaría de la Defensa Nacional y la Secretaría de Marina, seguido por eventos que implicaron a policías de los 3 niveles. También hubo desapariciones cometidas por miembros del crimen organizado. En la mayoría de los casos, la situación de desaparición es permanente. Se trata de una práctica institucionalizada garantizada por la impunidad, que no se investiga, procesa ni castiga a los responsables (p. 39).

En el caso de los asesinatos, la mayoría de estos fueron cometidos por elementos de la Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Marina, policías de los tres niveles de gobierno, y organizaciones criminales. El informe de la CMDPDH (2020, p. 43) observa que las autoridades responsables suelen justificar el asesinato argumentado “defensa contra una agresión durante un enfrentamiento”. Sin embargo, testigos y pruebas niegan dichos enfrentamientos. Según reseña el informe, el gobierno mexicano ha convertido al asesinato en una herramienta para aterrorizar a la población, y así debilitar a las organizaciones criminales y aparentar el control sobre el territorio. Los casos son manipulados y presentados a la opinión pública como supuestos éxitos, haciendo pasar a las víctimas como “objetivos abatidos o supuestos criminales en flagrancia” (p. 53).

El actual presidente, Andrés Manuel López Obrador, del partido de izquierda Movimiento de Regeneración Nacional (2018-2024), heredó un problema de inseguridad multicausal y de enorme complejidad, agravado por la impunidad estructural. Prometió en campaña un cambio en la estrategia y retirar a las Fuerzas Armadas de las funciones de seguridad pública. Mantiene un discurso de “abrazos, no balazos”¹⁶, para hacerle frente a la crisis de violencia e inseguridad, pero en los hechos ha fortalecido la presencia militar, pretendiendo normalizar su intervención en tareas de seguridad pública. Sin embargo, la espiral de violencia no se detiene. De acuerdo con el *Atlas de Homicidios: México 2020*, elaborado por México Unido Contra la Delincuencia, A.C. (MUCD, 2021), en 2007, al concluir el primer año de gobierno de Felipe Calderón, se registraron 8 866 homicidios dolosos. Al concluir su sexenio en 2012, la cifra había ascendido a 25 961. Al término del gobierno de Peña Nieto, en 2018, los homicidios

16. AMLO: “Aunque no les guste, la estrategia de seguridad es abrazos no balazos”. *Expansión*. 17 de agosto de 2022. <https://politica.expansion.mx/presidencia/2022/08/17/amlo-estrategia-de-seguridad-es-abrazos-no-balazos>

subieron a 36 485. Al término del primer año de López Obrador en 2019, la cifra fue de 36 065 víctimas, y de 35 644 en 2020. Aunque en esos dos últimos años se observaron ligeras reducciones, “[...] éstas sólo pueden interpretarse como una desaceleración en el crecimiento de la violencia letal y no como un verdadero punto de inflexión a la baja” (MUCD, 2021, p. 102).

De acuerdo con Tresearch International¹⁷, los homicidios totales en el gobierno de López Obrador ascienden a 35 700 en 2021; a 31 429 en 2022; y a 12 381, a mayo de 2023. En cuanto a los desaparecidos, se registran 111 470 desde 1988 a la fecha, reportándose un total de 16 763 durante el gobierno de Calderón, 52 948 durante el gobierno de Peña Nieto, y 40 700 al 2 de junio de 2023, durante el gobierno de López Obrador, cuando aún restan 17 meses de su administración. Tresearch señala que 37% de los desaparecidos en México han ocurrido durante el gobierno de este último.

Conclusiones

En México, la llamada transición democrática fue conducida por la élite autoritaria junto con la oposición de derecha moderada. La transición no implicó un desplazamiento de la vieja élite autoritaria, ni su deslegitimación normativa o simbólica. El hegemónico PRI nunca fue relegado de las posiciones de poder, y el nuevo gobierno, que debió de haber conducido la instauración democrática, construyendo un nuevo andamiaje legal y de valores, no lo hizo. Se implementó una democracia electoral mínima, pero se mantuvieron prácticamente intactos actores, normatividad, instituciones, dinámicas, comportamientos e intereses del viejo régimen.

El presidente Fox puso en marcha una justicia transicional de fachada, y dejó sin castigo a los responsables de las violaciones de derechos humanos. De ello se desprenden varios aspectos: la negociación/colusión del nuevo gobierno con la vieja élite, garantizando impunidad a cambio de una transición pacífica; la debilidad del nuevo gobierno, acendrada por la negativa del presidente Fox de buscar una coalición con todas las fuerzas democráticas para determinar el sentido de la reforma del Estado; la falta de voluntad política del primer mandatario para esclarecer el pasado, y su decisión de simplemente “gestionar el pasado”. Al utilizar políticamente a la justicia transicional, el presidente Vicente Fox provocó una amnistía de facto para los perpetradores de violaciones de derechos humanos del pasado autoritario, blindándolos ante futuros intentos

17. Tresearch International (2023, junio 2). *La guerra en números. Homicidios en México. Cifras diarias e históricas*. <https://www.tresearch.mx/post/homicidios-mx>

por llevarlos a la justicia. En este contexto, la justicia transicional fue tan solo una simulación, el requerimiento que en principio todo régimen post-transicional debe cumplir para acreditar su naturaleza democrática. Esta farsa mandó el mensaje de la prevalencia de la impunidad, poniendo en marcha dinámicas perversas tanto de los viejos actores estatales del régimen autoritario como de los nuevos actores del crimen organizado.

Como ha podido observarse, las cifras de homicidios y desaparecidos en los años recientes han escalado incesantemente. Ello pareciera indicar que si un Estado no zanja su pasado de violaciones de derechos humanos, la impunidad que se provoca coadyuvará —junto con otro conjunto de factores— a la prevalencia de organizaciones delin cuenciales y al aumento de la violencia criminal. De ahí la importancia de continuar indagando los vínculos entre un pasado de abusos cometidos por agentes estatales, la ineficacia intencionada de la justicia transicional, y un presente donde grupos delin cuenciales se suman a la comisión de atrocidades.

Referencias

- [1] Aguayo, S. y Treviño, J. (2007). Fox y el pasado. La anatomía de una capitulación. *Foro Internacional*, XLVII(4), 709-739. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1865>
- [2] Arriaga, L. (2018). Prólogo. En ITESO y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) (Eds.), *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?* (pp. 268). Leiden Derecho Internacional Humanitario
- [3] Cansino, C. (2004). *El desafío democrático. La transformación del Estado en el México postautoritario*. Cuadernos de Metapolítica, Centro de Estudios de Política Comparada, A.C.
- [4] Cohen, S. (1995). State Crimes of Previous Regimes: Knowledge, Accountability, and the Policing of the Past. *Law & Social Inquiry*, 20(1), 7-50. <http://www.jstor.org/stable/828856>
- [5] Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) (2020). *Entre la brutalidad y la impunidad. Los crímenes atroces cometidos al amparo de la estrategia de seguridad militarizada (2006-2018)*. Taller de Sueños.
- [6] Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) (2019). *Propuesta ciudadana para la construcción de una política sobre verdad, justicia y reparación a las víctimas de la violencia y de las violaciones a derechos humanos*. CMDPDH.
- [7] Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH). (2017). *Seguridad interior, ¿seguridad para quién?* CMDPDH. <https://www.cmdpdh.org/publicaciones-pdf/cmdpdh-seguridad-interior.pdf>

- [8] Comité 68 Pro-Libertades Democráticas, Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos A.C., Centro de Derechos Humanos Miguel Agustín Pro-Juárez, A.C., Fundación Diego Lucero, Todos los Derechos Para Todas y Todos (2006). *Esclarecimiento y sanción a los delitos del pasado durante el sexenio 2000-20006: Compromisos quebrantados y justicia aplazada*. S.e. https://catedraunescondh.unam.mx/catedra/mujeres/menu_superior/Doc_basicos/5_biblioteca_virtual/9_informes/ONG/49.pdf
- [9] Consejo de Seguridad, Naciones Unidas (2004). *Informe del secretario general sobre el Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos*. <https://www.refworld.org/es/ref/themreport/unsc/2004/es/42867>
- [10] Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad (2002, 22 de abril). Diario Oficial de la Federación. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Mexico/DIH/PI36ABIS.pdf>
- [11] Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (2002, 6 de mayo). Diario Oficial de la Federación. <http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/D12.pdf>
- [12] Acuerdo por el que se disponen diversas medidas para la procuración de justicia por delitos cometidos contra personas vinculadas con movimientos sociales y políticos del pasado (2001, 27 de noviembre). Diario Oficial de la Federación. https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=758894&fecha=27/11/2001
- [13] Fiscalía Especial para Movimientos Sociales y Políticos del Pasado (FEMSP) (2006). *Informe Histórico a la Sociedad Mexicana 2006*. Procuraduría General de la República.
- [14] Fox, V. (2000, 1 de diciembre). *Discurso de toma de posesión del presidente Vicente Fox Quesada*. Memoria Política de México. <https://www.memoriapoliticademexico.org/Textos/7CRumbo/2000DVF.html>
- [15] Guevara, J. A. (2018). Presentación. En ITESO y Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos, A.C. (CMDPDH) (eds.). *La situación de la violencia relacionada con las drogas en México del 2006 al 2017: ¿es un conflicto armado no internacional?* Leiden Derecho Internacional Humanitario
- [16] Human Rights Watch (2006). *El cambio inconcluso. Avances y desaciertos en derechos humanos durante el gobierno de Fox*. <https://www.hrw.org/legacy/spanish/informes/2006/mexico0506/index.htm>
- [17] Instituto Mexicano de Derechos Humanos y Democracia A.C. (IMDHD) (2019). *Romper el silencio. Hacia un Proceso de Verdad y Memoria en México*. Grupo Verdad y Memoria (Plataforma Contra la Impunidad y la Corrupción). s. e. <https://imdhd.org/wp-content/uploads/2019/07/Romper-el-silencio-2019.pdf>

- [18] Linz, J. J. (1964). An Authoritarian Regime: the Case of Spain. En Allard E., Littunen, Y. (Comps.), *Cleavages, Ideologies, and Party Systems* (pp. 291-341). Transactions of the Westermarck Society, vol. 10. Helsinki: The Academic Bookstore.
- [19] México Unido Contra la Delincuencia, A.C. (MUCD) (2021). *Atlas de homicidios: México 2020*. MUCD.
- [20] Meyer, L. (2005). La visión general. En L. Meyer y I. Bizberg. (Coords.) *Una historia contemporánea de México: Actores* (tomo 2) (pp. 15-33). Océano.
- [21] Morlino, L. (2015). Transiciones democráticas: entre cuestiones teóricas y análisis empírico. *Revista española de Ciencia Política*, 39, 17-42.
- [22] Morlino, L. (2012) *Changes for Democracy: Actors, Structures, Processes*. Oxford University Press.
- [23] Morlino, L. (2005). *Democracia y Democratizaciones*. Centro de Estudios de Política Comparada, AC.
- [24] O'Donnell, G. y Schmitter, P. (1994). Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas. En O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (Eds.) *Transiciones desde un gobierno autoritario* (vol.4) (pp. 247-258). Paidós.
- [25] O'Donnell, G., Schmitter, P. y Whitehead, L. (1986). *Transitions from authoritarian rule*. The Johns Hopkins University Press.
- [26] Plaza i Font, J. P. (2012). *Tomando la Historia en serio. El uso de narrativas analíticas en Ciencia Política*. Working Papers Online Series. https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:4q-nLzNjSN0J:https://www.uam.es/Derecho/documento/1242662856470/jppif_wp_uam_2012.pdf%3Fblobheader%3Dapplication/pdf+%&cd=10&hl=es&ct=clnk&gl=mx
- [27] Trejo, G., Albarracín, J., & Tiscornia, L. (2018). Breaking state impunity in post-authoritarian regimes: Why transitional justice processes deter criminal violence in new democracies. *Journal of Peace Research*, 55(6), 787-809. <https://doi.org/10.1177/0022343318793480>
- [28] Sarkin, J. (2021). Why the Theory and Practice of Transitional Justice Needs to be Better Integrated in all Places around the World. *AlMuntaqa*, 4(1), 39-55. <https://www.jstor.org/stable/10.31430/almuntaqa.4.1.0039>
- [29] Treviño, J. (2014). Gobernando el pasado: el proceso de justicia transicional en México, 2001-2006. *Foro Internacional*, LIV 1(215), 31-75. <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/2187>

Anarchist Anti-statism and the Colonial Question in Cuba, 1898-1902*

Alex Doyle**

Richard Cleminson***

University of Leeds, Reino Unido

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.67354>


Abstract

This article examines a specific case study —the issues arising from Spanish colonialism and later U.S. imperialism— on Cuba at the turn of the nineteenth century through the lens of the working-class movement of anarchism. Anarchists in Cuba, many of whom were Spanish émigrés, argued that true emancipation came not from patriotism, nationalism and the political form of the state, but through self-organization and the transformation of “the social”. Tensions arose, however, within anarchist newspapers, upon which this article draws extensively, as to whether the pursuance of nationhood was an interim stage in this development or a trap offered by the bourgeois classes to domesticate workers’ demands. The state, nevertheless, was consistently rejected as a desirable medium or end destination.


Keywords: Anarchism, state, workers’ movement, Cuba, imperialism.

* **Article received:** June 14, 2023 / **Accepted:** February 11, 2024 / **Modified:** April 9, 2024. Some of the work presented here is derived from the original research undertaken during the Cowdray Postgraduate Award at the University of Leeds, UK, of Alex Doyle to study for his Master’s degree in 2021-2022. Most of the primary research, and much of the secondary source research for this article, was completed by Alex Doyle.

** Public policy researcher based in the Reino Unido. Email: alexowendoyle@gmail.com

 <https://orcid.org/0009-0002-3255-7199>

*** Professor of Hispanic Studies at the University of Leeds, Reino Unido. Richard Cleminson provided sections of the methodological framework, analysis and conclusions. Email: R.M.Cleminson@leeds.ac.uk

 <https://orcid.org/0000-0002-6241-4888>

Cómo citar

Doyle, A. y Cleminson, R. (2024). Anarchist Anti-statism and the Colonial Question in Cuba, 1898-1902. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 26, 81-103. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.67354>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 26 (Julio-diciembre 2024)

e-ISSN: 2216-1767 / pp. 81-103

El Anti-estatismo anarquista y la cuestión colonial en Cuba, 1898-1902

Resumen

Este artículo ofrece un estudio de caso específico —la problemática que surgió del colonialismo español y más tarde del imperialismo estadounidense— en Cuba a principios del siglo XIX a través de la lente del movimiento obrero anarquista. Los anarquistas en Cuba, muchos de los cuales eran emigrados españoles, argumentaron que la verdadera emancipación no provenía del patriotismo, el nacionalismo y la forma política del Estado, sino a través de la autoorganización y la transformación de “lo social”. Sin embargo, surgieron tensiones dentro de los periódicos anarquistas, en los que este artículo se basa ampliamente, en cuanto a si la búsqueda de la nacionalidad era una etapa intermedia en este proceso o una trampa ofrecida por las clases burguesas para domesticar las demandas de los trabajadores. No obstante, el Estado fue rechazado sistemáticamente como medio o destino final deseable.

Palabras clave: anarquismo, Estado, movimiento obrero, Cuba, imperialismo.

O anti-estatismo anarquista e a questão colonial em Cuba, 1898-1902

Resumo

Este artigo oferece um estudo de caso específico —as questões decorrentes do colonialismo espanhol e, posteriormente, do imperialismo norte-americano— em Cuba na virada do século XIX através da lente do movimento operário anarquista. Os anarquistas em Cuba, muitos dos quais eram emigrados espanhóis, argumentaram que a verdadeira emancipação não viria do patriotismo, do nacionalismo e da forma política do Estado, mas da auto-organização e da transformação “do social”. Tensões surgiram, no entanto, dentro dos jornais anarquistas, sobre os quais este artigo se baseia extensivamente, sobre se a busca pela nacionalidade era um estágio intermediário nesse desenvolvimento ou uma armadilha oferecida pelas classes burguesas para domesticar as demandas dos trabalhadores. O Estado, no entanto, foi consistentemente rejeitado como meio desejável ou destino final.

Palavras-chave: anarquismo, Estado, movimento operário, Cuba, imperialismo.

Introduction

Within studies of the development or consolidation of the state and state structures, it is rare to find research on movements which are explicitly anti-statist or which seek to replace the state as part of a formal political, representational or institutional body or set of social relations. Over the last decade or so, however, scholars within studies of statecraft have increasingly turned their attention to those political ideologies that have sought precisely to achieve such an objective. As a response to rekindled contemporary interest and ongoing historical analysis, the relevance of anarchism and its offshoots has become resurgent at a time when the nature and legitimacy of the state apparatus has been critiqued from both left and right across the political spectrum. The growing interest in anarchist ideas and modes of organization can be understood, as Morgan Gibson has suggested, as a response to the “failure of state-centric versions [of social movements] to bring about substantial, transformative social change once assuming power” (Gibson, 2019, p. 44), from those rooted in social democracy through to those characterised by Marxist approaches. Rather than being understood as a protective force for social welfare, the state is increasingly viewed as a “promoter of economic and financial globalization” with all its inegalitarian effects (Botici, 2013, p. 24). Overall, scepticism abounds regarding the capacity of state-centric movements, and indeed the state itself, as tools for moving towards “transformative social change” (Gibson, 2019, p. 55). Ultimately, such a stance, in Gibson’s view, “*vindicates the anarchist critique of the state*”, and encourages viewing the state through an anarchist lens (Gibson, 2019, p. 51; emphasis in original). Another author, David Graeber, has analysed both the counter-measures and alternatives to state authority and power in Chiapas and Madagascar (Graeber, 2004) as well as the explicit contestation against capitalist political authority in the global “Occupy” and related movements of the early 2000s (Graeber, 2014).

This article centres on the challenges made to the state –its structures, institutions and the relations it fostered– by anarchism in a locality traversed with nationalist, imperialist and developing capitalist models: Cuba in the late nineteenth and early twentieth century. The authors argue that the specific response of anarchists based in Cuba, whether of Spanish or local origin, around the years 1898-1902, offered a set of productive critiques and organizational modalities that are of interest today to those studying state dynamics imbued with imperial and national characteristics in Central and Latin America.

Van der Walt and Hirsch observed that “the question of how anarchism and syndicalism approached issues of nationality, race and imperial power is one that has received surprisingly little attention” (Van der Walt and Hirsch, p. lv). This in spite of the fact that many anarchist movements have sought to engage with and navigate

nationalist currents, typically though not always through displaying their opposition to them. For example, the late nineteenth century anarchist Workers' Circle, or *Círculo de Trabajadores*, in Cuba was the first working-class organization to adopt an antiracist and antinationalist position (Van der Walt and Hirsch, p. lvii).¹ As this workers' circle illustrates, anarchism conceptualizes the state, nationalism and imperialism as inextricably connected. Anarchists, whether in small activist groups or via trade unions, sought to show workers in Cuba how the state was foundational to nationalism and imperialism. In response, they put forward an opposing discourse and programme of action that attempted to supplant the state and go beyond nationalism and imperialism in an emancipatory workers' movement dedicated to social revolution.

Taking into account these concerns, this article seeks to deepen understandings, particularly in the context of Latin America, of the interplay between anti-state workers' movements and imperialist states. This article does not, however, argue that the anarchist movement traced an untrammelled route towards the dissolution of the state and the elimination of imperialist and nationalist endeavours. It illustrates the difficulties faced by anarchism in seeking to counter a political culture firmly anchored in Cuba's position as a colonial subject, one marked by widespread nationalist sentiment amongst the working classes which created a "nationalist movement of enormous popular vitality and political vigor" (Pérez, 1995). In doing so, the authors show that the interplay in Cuba between anarchism, the state and imperialism pivoted around the contested terrain of nationalism and national identity. Moreover, beyond drawing conclusions about paradigms within the region, this article invites reflection on several themes: what other utopian horizons were envisaged outside or beyond state structures by movements in the intersection between nationalism, anticolonialism and state building? How did the attempt to construct the state interact with a movement that sought its replacement? What lessons for state building do the labour movements of Cuba provide for today?

Bringing the State back into Anarchist History, bringing Anarchism back into the History of State-making in Latin America

Constance Bantman and Bert Altena have remarked that within transnational studies the role of formal organizations and supra-national institutions within a nation-state can be important for studies of how state policies have been formulated. They remark, however, that such concerns centre principally on state-led and state-influenced movements

1. These authors draw on Casanovas (1994, p. 8) for their analysis. For the published version of this thesis, see Casanovas (1998).

rather than those characterised by bottom-up ideologies and methods. Voluntary and non-hierarchical organizations are often left out of such studies or have only recently been incorporated into transnational histories. Within transnational studies of the operations of the state across borders, anarchism and syndicalism are especially suited to such an account “as the combined result of their anti-state ideologies and diasporic, network-based organization” opens up new routes to interrogate the state and its actions (Bantman and Altena, 2015, p. 7). Despite the promise of such an approach, the role of the state, somewhat surprisingly, is often played down within studies of anarchist movements in favour of those individuals, organizations and publications that actively sought to pass over the arbitrary divisions created by countries and “races”.

We need to acknowledge the very operations of the state in respect of the vigilance over and repression of anarchist movements in the late nineteenth and early twentieth century, as repression, passport controls, infiltration of workers’ circles and similar tactics were increasingly implemented as part of a process of policing and “securitisation” (Jensen, 2013). Simultaneously, as Van der Walt and Hirsch have written, it is important to understand that these emerging global networks of the state offered great opportunities for anarchists: “the very circuits and centres of imperialism, industrial capitalism, and state formation provided the nexus in which their nemesis, the anarchists and syndicalists, emerged” (Van der Walt and Hirsch, 2010, p. xxxiv). The anarchist approach to the state allows for the creation of new knowledge and understanding of historical processes, particularly given the complexities of state formation and the hybridity of modernity within the Latin American continent (Canclini, 1990). A new focus on the issue of state construction and on the opposition to its consolidation, as Carl Levy has asserted, can “highlight an alternative history of modernity in which the state form is not the end point of all narratives” (Levy, 2011, p. 269). This alternative history can enable us to produce a “counter-history” of modernization and the state (Levy, 2011, p. 269).

The development of the state in Latin America has typically been interpreted through four main lenses (González Casanova, 1990). The liberal framing focuses on a minimal and stripped back state, which facilitates private enterprise, the Marxist-Leninist paradigm centres on the state as a vehicle for revolutionary action, whilst the social-democratic “welfare-state” champions the state as the caretaker and pillar of responsibility for the economic and social wellbeing of its citizens. Lastly, the anti-imperial nationalist lens focuses on how a strong state grounded in unified nationalist identity is a key tool for emancipation from foreign tutelage. This latter is expanded on by Pedro Narbondo who writes that anti-imperial nationalist tradition is predicated upon the view that it is imperative to have an “Estado fuerte para conducir el desarrollo y

evitar el asedio y desestabilización del imperialismo [...] y construcción de una sociedad civil homogénea a través de reformas económicas y sociales” (Narbondo, 1991, p. 678). In all of these framings, the value of the existence of the state itself is not questioned. However, Narbondo writes that in a contemporary context where Latin American states “han comenzado a superar la fase de transición a la democracia” the state model is increasingly being more closely scrutinized and “se plantea con más urgencia que nunca el problema de qué tipo de Estado se está forjando en esta nueva etapa de la historia de América Latina” (Narbondo, 1991, p. 677). This is reiterated by more recent literature asserting that “reflexionar acerca de la categoría del Estado latinoamericano en la actualidad, es quizá una de las necesidades más desafiantes en el mundo académico debido a su relación con el ejercicio del poder” (Lujano, 2008, p. 121). Deploying an anarchist lens that interrogates the value of the state apparatus therefore aligns with both recent socio-political developments as well as emphases in academic literature.

In understanding the type of state being formed in Central and Latin America, it is critical to understand its historical development. In particular, this article insists on the necessity of foregrounding the embeddedness of colonialism and imperialism within the Latin American state structure. Oszlak writes that the modern Latin American state was and is built on a “relación dependiente establecida en la etapa de expansión hacia fuera” which created a specific “dinámica interna” and a common set of “características que fue asumiendo el Estado en los países de la región” (Oszlak, 1978, p. 16). Moreover, Oszlak draws on Schmitter’s view that one of the defining traits of a state is the capacity to “externalizar su poder” and thus be recognized by other states (Oszlak, 1978, p. 12). As such, the very status of becoming a modern state was contingent upon the “formal reconocimiento externo de su soberanía”. Indeed, even after the moment of national liberation, the state remained tied to imperialism. For example, even though formal occupation ended, former colonised territories remained economically dependent on imperial powers. In Cuba, the United States’ nominal independence of Cuba from Spain was subject to the Platt Amendment which gave the U.S. the right to “intervene for the preservation of Cuban Independence” (U.S. Government, in Pichardo, 1969, p. 118). Cuban state development is thus impossible to conceptualize without foregrounding an analysis of imperialism.

Anarchism and Imperialism

Despite the burgeoning interest in anarchist history with respect to its parallels with the present-day dynamics of contemporary power, the interplay between anarchism and imperialism within Latin America and the rest of the Global South remains poorly documented

(Laursen, 2019, p. 150). Hirsch and van der Walt stress therefore that there remains a considerable amount of research to be carried out in dissecting anarchism's interplay with imperialism (Van der Walt and Hirsch, 2010, p. lxxviii). Similarly, the editors of a volume on anarchist methodology lament that the discipline "remains overwhelmingly focused on European anarchism". More specifically, they write, "anti-imperial and anticolonial contexts are unfortunately absent" (Bantman and Altena, 2015, p. 19). More recently, Gutiérrez and Kinna (2023) have argued that it is necessary to avoid the conflation of nations and nationalism with state-building processes (Gutiérrez and Kinna, 2023, p. 121), while at the same time noting that for some in the anarchist tradition, including Proudhon, nationhood "encapsulated a demand for freedom and independence that was negated by the state's hierarchical organisation" (Gutiérrez & Kinna, 2023, p. 123).

Such work is part of a developing interest and significant advance in studies of non-European anarchism. Hirsch and Van der Walt's collection on anarchism in the colonial and postcolonial world, and Craib and Barry's *Global Anarchisms* are the most comprehensive, including country-specific and transnational studies of non-European anarchisms (Craib and Maxwell, 2015). Ramnath's *Decolonizing anarchism*, focused on India, proposes a cross-fertilisation of knowledge which "brings an anarchist approach to anticolonialism and an anticolonial approach to anarchism" (Ramnath, 2011, p. 1). Similarly, Taibo's work furthers this process of decolonizing anarchist histories by foregrounding the tensions between Eurocentric anarchism and indigenous movements (Taibo, 2018). Adams (2017) has furthered anarchist histories by focusing on several Asian and African expressions of the movement, while Hirsch and Van der Walt's comprehensive volume spans multiple continents in tracing "the history of anarchist and syndicalist anti-imperialism -as it was manifest in both theory and practice" (Hirsch and Van der Walt, 2010, p. xxxii). Moreover, and of particular relevance to this article, laudable progress has been made in furthering the study of anarchism in Latin America since Cappelletti's original publication of *Anarchism in Latin America* in 1990 (Gómez Muller, 2009; Cappelletti, 2017; de la Forcade and Shaffer, 2015; Shaffer, 2005; 2019; 2020; Baer, 2015; Sánchez Cobos, 2016).

Given the emphasis on nationalism as an antidote to imperialism, in which "the depiction of decolonization as a linear transition from empire to nation has acquired the fixity of common-sense", anarchism tends to be obscured or pushed to the margins in anti-imperialist narratives (Goswami, 2012, p. 1462). Anarchism's principled opposition to state formation, and also to nationalism, means that it does not fit the standard model of anti-imperialism being protagonized by many nationalist movements. Indeed, even in those works which foreground anarchism's response to imperialism, the anarchists are portrayed as subsidiaries, or reliable and effective allies, to the nationalists (Anderson, 2005), despite the reality being much more

complex. In contrast, this article insists that anti-imperialism was not a “singularity of sentiment” limited to nationalist or nation-centred projects, with much to be gained from deconstructing the anarchist movement’s posture (Biccum, 2008, p. 176). In this article, this posture is shown to be one which insisted that an effective anti-imperialism necessitated the dismantling of the state apparatus. Though the anarchist movement conceded that an alliance with a form of nationalism that undergirded the Independence movement against Spanish colonialism was necessary, the subsequent transfer of power over Cuba from Spain to the U.S. vindicated their view that the state necessarily resulted in imperialism, and imperialism relied upon the state.

This fierce rejection of preserving state structures in national liberation movements lay not only with anarchist dogma, but also derived from the anarchist movement being instrumental in carving out space for José Martí’s more progressive form of nationalism grounded in social justice for all oppressed classes and races—a “Cuba para bien de todos”. This form of nationalism, though it sought the consolidation of the nation-state, was palatable to anarchists because it showed a commitment to structural and broader emancipation whilst eschewing exclusionary rhetoric. However, the fact that even this more progressive nationalism had only yielded a continuation of worker oppression, with the Spanish imperial power being supplanted by the U.S., only served to reaffirm the necessity of a more resolutely anarchist anti-imperialism (Poyo, 1985, p. 40). This “return” to a doctrinal anarchist position was reaffirmed on numerous occasions, not least between 1889 and 1891 (Casanovas, 1998, p. 203) and in the period studied here. The movement, in such instances, argued that nationalist independence movements that preserved the state, and the collective national identity which propped this up, were pernicious to the interests of the working classes and to solidarity across racial divides (Casanovas, 1998, p. 177). A focus on the period of 1898-1902 in Cuba, in the aftermath of Spanish rule, together with attention to the anarchist movement’s analysis of the imperial debacle, therefore informs studies of the Latin American state by illustrating how liberation from a foreign power was only deemed possible through the dismantling of the state along with the rejection of nationalism and national identity.

Cuban Anarchism

Cuban anarchism, though certainly eclipsed by studies on Cuban socialism from 1959 onwards, has been treated by several authors. These works, however, do not tend to focus on the anarchist analysis of imperialism; in cases where it is mentioned or analysed, they tend to do so through an exposé, without foregrounding the challenges

and uneven trajectory of the Cuban anarchist anti-imperialism, not least how the context of nationalism constrained this anti-imperialism (Sánchez Cobos, 2016; Shaffer, 2005, 2019, 2020). Alternatively, they argue that anarchism manipulated nationalist independence discourse and motifs to its advantage (Shaffer, 2000). Fernández's short book offers a strong overview of the movement throughout Cuban history, but as well as being very broad in its themes and time-period, it does not delve thoroughly into anarchism's relationship to the nation and nationalism. It explains that the "divided feelings about the Cuban separatist war" and the contentiousness of national identity manifested itself on the one hand in international displays of neutrality and anti-militarism, and on the other hand in firm solidarity for militarised independence struggles (Fernández, 2001, p. 44). However, it does not draw on primary sources, nor does it analyse this tension in depth. Sánchez Cobos' work (2016) focuses on the impact of Spanish migration on the Cuban anarchist movement, though rather than drawing out how this fostered and reinforced national identity tensions in the anarchist movement, and in some ways constrained their project, it focuses on how this transnational process was positive for the development of Cuban anarchism. While not an aspect discussed in this article, it is also worthy of note that most published work on the rise of nationalism, while highlighting the connections between Cuban and Catalan nationalism, does not focus on linkages between both countries' labour movements (Smith, 2017).

This article uses extensive primary source analysis to unpack anarchists' oscillating and tense relationship with national identity in constructing an anarchist anti-imperialism, manifested in compromise and sacrifice as they momentarily allied themselves to Martí's project for independence, followed by a reversion to doctrinaire opposition to nation building and anti-imperialism. In doing so, this work recentres the importance of anarchists in constructing a critique which stitched together the state, nationalism and imperialism as a mutually reinforcing triad. This anti-imperialism, which put forward an emancipatory project rejecting both the state and nationalism, set the anarchists apart from the dominant national liberation current. The article also teases out how Cuban anarchists' grappling with national liberation, and indeed their concessions towards it in the build up to independence, was a phase in the consolidation and retrenchment of an expression of anti-imperialism centred on class struggle and social revolution. As such, this article demonstrates that though the anarchist approach convincingly called into question the notion that anticolonialism must be accompanied by the creation of a nation-state, this was not without its difficulties given the context of nationalist attachment in Cuba stemming from the colonial experience and independence.

The periodicals employed in this article are *El Nuevo Ideal*, *El Rebelde* and *El Despertar*. *El Nuevo Ideal* was a Cuban anarchist newspaper which “first appeared the same month that the United States took formal control of the island” in March 1899 and produced regular weekly publications until August 1901 (Shaffer, 2020, p. 5). The paper was founded by the Spanish-born anarchist Adrián del Valle (1872-1945), also known by the pseudonym of “Palmiro de Lidia” (Casanovas, 1998, pp. 178-202), who moved to Cuba in 1895 where he set up *El Nuevo Ideal* (Fernández, 2001, p. 45). Luis Barcia, another Spanish anarchist who migrated to Cuba and the US, also formed a part of the editorial board of the paper. Similarly, *El Despertar* and *El Rebelde*, were edited by Del Valle and Barcia. The Spanish dominance in all of these periodicals is of key significance, particularly given this article’s emphasis on national identity for understanding the anarchist challenge to imperialism. Though it is difficult to ascertain the exact composition of the anarchist movement, scholars have argued that the movement’s leaders were “mayoritariamente españoles” (Colodrón, 2015, p. 8) and “los cuadros dirigentes anarquistas estaban formados por blancos y la mayoría —o todos a decir de algunos autores— eran españoles” (Sánchez-Cobos, 2013, p. 249).

Cuban Anarchism and Anti-imperialism

The end of Spanish colonialism in 1898 was marked by the transfer of power over Cuba from Spain to the US, which occupied the country following the war. The island, in the view of one writer for the *Nuevo Ideal* —a Cuban anarchist newspaper which “first appeared the same month that the United States took formal control of the island” in March 1899 and produced regular weekly publications until August 1901 (Shaffer, 2019, p. 5) — was “completamente arruinada” and was the site of “gran miseria” (Lidia, 1901a). Between 1899 and 1902 the Americans formally occupied the country, a period in which they would maintain “strict supervision over the affairs of Cuba until a republican form of government has been adopted by the people thereof” (Brooke, 1899, p. 21).

Anarchists in different periodicals and publications in Cuba argued during this period that the principal issue affecting the working class lay not in domination of Cuba by Spain or the U.S. specifically, but with the structures of the state themselves. In so doing, the United States ceased to be the specific object of attack. Anarchists argued that the United States, like Spain, intervened in Cuba due to the logic of the state and support for capitalist interests impelling it to do so. Palmiro de Lidia, writing in *El Nuevo Ideal*, observed that the prospect of a non-violent and non-expansionist state was impossible since “el estado de guerra es el estado natural y permanente de las modernas

naciones, que fundan su existencia y poderío en el antagonismo de clases, en la lucha económica, en la expansión colonial y en el dominio fuerte sobre el débil” (Lidia, 1901b). The inexorable connection between the modern state form and expansionist practices is thereby firmly posited. In his personal memoir, Luis Barcia (an anarchist of Spanish origin who was a founder of *El Nuevo Ideal* and key to the Caribbean network) wrote that “el Estado es la guerra en el exterior y la opresión en el interior” and as such “Los Estados Unidos, al guerrear con España y apoderarse de sus posesiones, no hizo otra cosa que lo que han hecho y están haciendo otras naciones incluso España [...] Cuantas naciones, pequeñas e insignificantes hoy, han sido grandes imperios en otros tiempos” (Barcia Quilabert, 1957, pp. 32-33). In other words, imperialism in the U.S., rather than being particular to this country, was a natural consequence of the state as the central structuring apparatus for society.

Even prior to experiencing U.S. occupation, anarchists in Cuba critiqued the possibility of a U.S. intervention. In part due to their understanding of the U.S.’ relationship to the Philippines and Puerto Rico, anarchists were sceptical of the U.S. as a benevolent actor which would prioritize the interests of the Cuban people. In their periodical *El Rebelde*, an anarchist paper based in the U.S. that appeared throughout 1898, anarchists wrote that whilst the U.S. portrayed itself as a “nación humanitaria” which went to war in order to “libertar á las colonias oprimidas” (Anon, 1898a), such an outcome was viewed as improbable since “se anexa Puerto Rico” and “quiere apropiarse las Filipinas”. Anarchists, both in Cuba and in the US, were thus resolute in their rejection of the potential for U.S. governance to be of benefit to Cubans. They wrote that the U.S. “tiende sistemáticamente á anexarse en el porvenir la misma Isla de Cuba que tanto ha luchado y sufrido por su independencia” (Anon, 1898a). This is grounded in their fundamental distrust of the state as an entity being capable of pursuing benevolent ambitions: “no son tan generosas las naciones [...] Las guerras humanitarias y civilizadoras son un mito, una farsa”, narratives deployed to “encubir sus egoismos” (Anon, 1898b). In essence, even prior to experiencing U.S. occupation, the anarchists utilized their distrust of the state, as well as their knowledge of the U.S.’ foreign policy, to put forward their scepticism of the intervention being anything other than a self-aggrandizing and exploitative mission.

Similarly, in a piece addressed towards Spanish and Cuban anarchists at the 1893 anarchist international conference in Chicago, Pedro Esteve, a Spanish anarchist who spent a portion of his life as an active anarchist in the U.S., had noted that in spite of the purportedly more benign model of republicanism as the basis for “organización política y económica del país”, the U.S. still exhibited the traits of an exploitative state, demonstrated by the fact that “no ha impedido el acumulamiento de la riqueza y el poder en pocas

manos". He observed that the current situation in Cuba was dominated by "autoridades despóticas y religiosos hipócritas; periodistas venales [...] magistrados complacientes con los ricos é inflexibles con los pobres" (Esteve, 1900, p. 16). Summarizing, Esteve explained that "la explotación y la tiranía" are rife, leading to the existence of a "miseria horripilante". In spite of this, there remains a perception of workers that they are "los hombres más libres y felices del mundo" (Esteve, 1900, p. 13). This piece of writing authored by Esteve is dated from 1893, and thus prior to the period following independence. Despite the ambiguities contained in other anarchist publications, such as *El Productor* (1887-1893) (Casanovas, 1998, pp. 184-185), Esteve's words demonstrate that the transnational network of anarchism stretching from Cuba to the U.S. was in the process of constructing an anti-imperialist critique even prior to the official intervention by the United States. Crucially, this lay the groundwork for an anti-imperialism consisting of pinpointing the flaws of American republican democracy, thus preempting the U.S. intervention as being self-interested rather than being in the interests of the Cuban majority.

Cuban Anarchism, National Identity and Nationalism

The anarchists had a broad view of the imperial state as an entity which also manifested itself at what Ferguson describes as the "meso level" of relationships between individuals (Ferguson, 2022, p. 24). Anarchists identified national antagonisms as a component of state oppression; in other words, they viewed nationalism in general, and tensions between workers on the basis of nationality specifically, as being attributable to the state, as well as being counterproductive in their endeavours to subsume the state. As such, anarchists viewed the state as an oppressive apparatus whose power was consolidated through the appeal to national identity of Independence, and the subsequent political climate of nationalist antagonisms amongst workers. Not only were these antagonisms perceived by the anarchist movement as bound up with the state apparatus generally, but they viewed them as being bound up with the *imperial* state. Honing in further, the anarchists understood this link between national identity tensions and the imperial state to be of a dual nature: the imperial state brought about these divisive relations, and simultaneously these divisive relations served to legitimize and prop up the imperial state.

At the same time, there were elements of the anarchist movement in Cuba, and indeed internationally, which drew a distinction between nationalism as a nefarious ideology and tool for elite rule, and nationalism as a cultural, place-based phenomenon compatible with anarchist theory. Bakunin describes the process of identifying oneself with the nation by "common people" as "a natural, real love". It is only when attachment

to the nation becomes “political patriotism, or love of the State” that it is no longer its “faithful expression” (Maximoff, 1953, p. 324). Cuban anarchists expressed this by conceptualizing nationalism as a form of “amor a la casa donde nacimos” allowing the nation and nationalism to be viewed as “la extensión de la idea del hogar” (Anon, 1898c). Indeed, Shaffer also argues that the anarchist incorporation of independence motifs into their discourse demonstrated that their nationalism could be “cultural”, divorced of state connections and could therefore align with anarchism (Shaffer, 2000).

However, this is to underestimate the insistence on class struggle and rejection of national identity within anarchist ranks. The most recent scholarly literature on the anarchist movement’s relationship to the nation argues that the anarchist movement’s ideals of internationalism and class struggle “did not posit the transcendence of ‘national’ differences through the attainment of class consciousness” (Kinna and Gutiérrez, 2023, p. 127). The case of Cuban anti-imperialism, nevertheless, shows that national identity was indeed critiqued and rejected, and class unity was viewed specifically as a means to neutralize or transcend the affinity with national identity. As a result of this, the constituent parts of the anarchist movement’s anti-imperialism—class struggle and social revolution—distanced the dominant strand of Cuban anarchism from other worker organizations and political movements in Cuba, as well as more broadly from the dominant mode of nation-state centred anticolonialism in Latin America. Particularly after the failure of independence to bring about workers’ emancipation, anarchists insisted that national identity and nationalism as oppressive forces were incompatible with an emancipatory project. By focusing on the anarchist conceptualization of this link between national identity tensions and the imperial state, this article teases out a view of the state as being more than an institutional body: it is also an entity that filters down into relations between individuals. This is particularly pertinent in developing understandings of the state in Latin America, a region in which national identity has also typically assumed an emancipatory anti-imperialist function for the popular classes, rather than being, as the anarchists viewed it, a conduit or legitimizing force for the imperial state.

The build-up to the U.S. intervention was a period in which the anarchist movement had allied itself to the anticolonial national liberation and Independence movement. Though subject to fierce internal debate within Cuba (Sueiro Seoane, 2018) as well as in the anarchist movement globally (Fernández, 2001, pp. 45-46), the position of a temporary and tactical endorsement of national liberation which contradicted anarchist principles was eventually adopted (Fernández, 2001, p. 33). Palmiro de Lidia affirmed that despite anarchists being “enemigos del parlamentarismo y de los procedimientos

electorales hoy imperantes” they would lend their support to Cuban independence. He explained that this support for political independence was contingent on a continued effort to pursue social revolution after Spanish departure. He wrote that “después de haber sacudido el yugo español” the movement must focus on challenging the “yugo” of the “americanos” so as to ensure that efforts towards “emancipación social” remain a focus (Lidia, 1900). In essence, whilst anarchism challenged the national liberation project’s ultimate objective of the formation of a nation-state, it viewed this as a lesser evil than the perpetuation of colonialism. The same logic was reaffirmed by Barcia:

Lucharé por la independencia y tan pronto como se consiga ésta, antes de que se constituya definitivamente la República cubana sobre las ruinas de la colonia, habrá terminado mi misión, y separándome de las filas del ejército que hasta entonces habrá sido revolucionario, entraré de nuevo en la plenitud de mi vida de anarquista, continuando la lucha franca por el Ideal. (Barcia, 1899)

In this way, anarchists in Cuba conceded that independence could act as a prerequisite for freedom and liberty. They wrote that “las luchas por la independencia no pueden ser indiferentes a los amantes de la verdadera libertad”. Struggles for independence such as the anticolonial struggle against Spain were “usurpaciones de la autoridad, contra la autoridad misma” and in this way a defence of the nation-state form became a necessary sacrifice in the name of liberty. Stripped to their core, independence struggles are “la afirmación [...] del principio libertario que profesamos [...] de la libertad de un pueblo a regirse por sí mismo” and the “negación de la autoridad ejercida por un poder extraño” (Anon, 1901a). Therefore, in spite of the ideological conflict involved in supporting independence, by viewing it through the prism of freedom from domination by a foreign power, it could be reconciled at least as a temporary stage with the anarchist opposition to politics, national identity and the state. Crucially, as Poyo (1985) and Casanovas (1998, pp. 221-222) explain, the Cuban independence movement’s centering of social justice was itself a consequence of anarchist campaigning. In this way, the anarchist movement had worked to imbue the independence movement with its ideals, such that an alliance was not entirely antithetical to anarchist principles.

However, the U.S. intervention shifted the Cuban anarchists’ perspective. The new context led the anarchists to adjusting “algunos de sus postulados” and “adecuándolos a la nueva realidad política y social”, showing how dynamic such an ideology proved to be in light of changing political realities (Sánchez Cobos, 2016, p. 80). Palmiro de Lidia, in *El Ideal del siglo XX*, writes that the latter third of the nineteenth century, not least the independence process from Spain in Cuba, was a key moment which demonstrated

the pitfalls of “revolución política” (understood as a revolution connected to state or party political processes) for advancing anarchist objectives. By contrast, it was the “revolución económica y social” which “fermenta en el corazón de todos los pueblos” and which would provide the route towards emancipation. This is reiterated by an article which insists that, political processes of “discursos, leyes y decretos no se han logrado nunca mejorar la condición económica de los desheredados” (Lidia, 1899). The futility of “politics” (denoting once more the processes associated with the state such as electoral politics and nationalism/ national identity) as a means of achieving genuine improvement of quality of life for workers, or in progressing towards anarchist objectives, is further captured in the following: “deben unirse, asociarse, organizarse todos, posponiendo las cuestiones de detalle (las políticas) a la gran cuestión (la económica)” (Anon, 1899a). In a piece which summarises the anarchist opposition to state politics and how this was critical for an effective anti-imperialist politics, the author writes “si el yankee abandona a Cuba no será, ciertamente, en manos de ningún partido socialista de desheredados, por más incontestable, dulce y generosa que sea su fuerza” (Anon, 1899b). Whilst in some ways independence from Spain had allowed for increased freedom for anarchist organizing (Sánchez Cobos, 2016, p. 43), the anarchists stood against the idea that “la Revolución nos ha emancipado a todos los cubanos” given that “los obreros siguen tan explotados o más que estaban” (Anon, 1899c). In sum, the anarchists diagnosed the independence process as proof of the numerous flaws in parliamentary reformist politics, as well as the counterproductive impact of the invocation of national identity. The fact that political independence had yielded a seamless transition from subjugation to Spain towards subjugation to the U.S. provided greater impetus for an anti-imperialism which sought for a rupture in the form of social revolution, rather than compromises which reified the state such as nationalism and electoralism. At this juncture, the anarchists reverted to their steadfast opposition to the state, and in doing so rejected national identity which they viewed as a corollary of the state apparatus.

This demonstrates how the anarchist movement conceptualised national identity and national liberation as inextricably tied to the fortification and perpetuation of imperialism. By abandoning national identity and the nationalist cause in favour of a uniform worker identity predicated on “class”, the anarchists sought to transcend the bitter national identity divisions, thus strengthening the workers’ movement. This, they posited, was a key prerequisite to a form of national liberation, which would realise José Martí’s vision of an independence process characterised not just by political reform, but deep-seated social and economic justice. Underpinning the anarchist rejection of national identity was its illegitimacy and antiquatedness. In other words, whilst it had

previously held value as a revolutionary tool, and legitimacy as a rationale for hostility, in the new imperial context it was judged to be a relic of the past with no relevance or utility. Proclamations by anarchists proposed that workers put to the side “pasadas pendencias” and that “las causas funestas que en el antiguo régimen dieron motivo á odios, querellas y divisiones entre los trabajadores de Cuba, desaparecieron, barridas por el nuevo estado de cosas, para nunca más volver” (Anon, 1899d). The changing circumstances mean that the ties to national identity are no longer warranted since “Las causas que en mala hora pudieron dar origen a tales antagonismos, son causas muertas” (Anon, 1899d). In other words, the end of Spanish colonialism nullified the rationale for hostility between Cubans and Spaniards. Instead, they favoured what they understood as the unifying and transcendental potential of the universal categories of “class” and “the worker” over any affiliation to national identity. The anarchist movement insisted on class solidarity and unity as being crucial for advancing working class interests, since this was the only way of reconciling the toxic division which an attachment to national identity yielded, and thus combatting the imperial state:

Hacer comprender a esta parte inconsciente del proletariado, que la etiqueta nacionalista bajo la cual son clasificados en cada país [...] es una ficción que no debe prevalecer sobre la realidad de los intereses que por encima de las fronteras unen solidariamente à los hombres de las mismas clases. (Anon, 1901b)

The anarchists contended that imperialism and the state were culpable for worker division and lack of revolutionary vibrancy. One account of the period following independence from Spain is critical of the “pueblo” which the author describes as divided and lacking in “conciencia”, but does so by portraying them as a vulnerable grouping which is a victim of the “política maquiavélica desarrollada [...] por los politicastros americanos” and the “Jefes de la Revolución” (Anon, 1901c). With regards to this latter, the author suggests that the working class and pueblo have been duped or “deslumbrado” by independence forces complicit in the failure of true emancipation and implementation of U.S. imperialism: “nos sentimos entristecidos porque vemos a nuestro pueblo que sufre y trabaja, sugestionado por teorías incomprensibles, deslumbrado ante los *idolos* que legó la última contienda” (Anon, 1901c). This “contienda” is in reference to the tension emanating from the ‘betrayal’ of independence and imposition of U.S. imperialism. It is this new situation of subjugation to U.S. imperialism, facilitated by the *idolos*, which is cited as responsible for the climate of “desconfianza entre ciertos hombres” (Anon, 1901c). The author proposes, as in all cases of “pueblos que degeneran” in an environment of division and disillusionment, that “la Razón” should prevail (Anon, 1901c). Though not

mentioned explicitly, it is possible to infer from the schema of anarchism in this period that “Razón” is an allusion to class solidarity and “rational” thinking. Without thinking through the divisions in the working class and the lack of revolutionary commitment to counter imperialism, any emancipatory movement would be effectively strangled.

This anarchist diagnosis of imperialism as stemming from the state apparatus is what enabled a deep skepticism of the notion that being of Cuban national identity was automatically an anticolonial subjectivity. In doing so, they used this to reassert their opposition to the dominant current of national liberation as a means to challenge imperialism, thus diverging from conventional Latin-American anti-imperial discourse and praxis. Importantly however, it also shows the barriers faced by an anarchist movement seeking to instil a radical programme of anti-imperialist class struggle in a context of nationalist rivalry and tension.

The “Sterilization” of Revolution: Cuban Complicity in Imperialism

The anarchist movement also aligned with Van der Walt’s view that imperialism was carried out by “foreign and local elites” (Van der Walt, 2016, p. 356), as well as Ramnath who foregrounds both “external forces” and “local reactionary elements” meaning that “any anarchistic movements against colonial regimes requires also an overhaul of internal oppression alongside the elimination of the external one” (Ramnath, 2019, p. 677). In relation to Cuba specifically, as Rivero Muñoz explains, the “autoridades” during this period were understood as “no sólo a las estadounidenses sino también a muchas de las cubanas que cooperaban con ellos en el gobierno de la Isla” (Rivero Muñoz, 1961, p. 35). Leaning on Legg’s assemblages theory as a way of converting imperialism from an abstract monolith to being characterized by specific identifiable traits, we can argue that the view put forward by the anarchist movement of Cubans as imperialist actors brought imperialism closer to the everyday reality of anarchists and workers. In this way, the anarchists in Cuba “de-reify structural processes into specific manifestations, studying the ‘global’ through its local sites and workings” (Legg, 2020, p. 7). By foregrounding the active role that those of Cuban nationality played in the perpetuation of imperialism, the anarchist movement destabilizes the view that imperialism was the preserve of “foreign” nationalities. Instead, by foregrounding Cuban elites in the imperial process, as well as critiquing the worker affinity to the state-led ideology of national identity, it is the state structure which is shown to be the primary governing and legitimating force of imperialism.

Anarchists critiqued those Cubans who sustained imperialism by their participation in political processes, namely the Platt Amendment. Approved on March 2, 1902, the Platt Amendment was a piece of legislation which was the result of the U.S. imposing the precondition on their departure from Cuba being that they would retain the right to intervene. In essence, the Platt Amendment ensured political control of America over Cuba, enshrined by Article Three which stated that “the government of Cuba consents that the United States may exercise the right to intervene for the preservation of Cuban Independence” (U.S. Government, in Pichardo, 1969, p. 118). The anarchists drew a clear link between the specific actions of Cubans, the political processes such as the Platt Amendment which facilitated this, and ultimately the subjugation of Cuba to U.S. imperialist hegemony. Writing in 1901 whilst the Platt Amendment is on the verge of becoming enshrined into constitutional law, one anarchist affirms that “los políticos cubanos van muy pronto a estar a la greña con los políticos americanos” resulting in the question being posed of “¿Que conducta debemos seguir las masas productoras, el verdadero pueblo, ante esa lucha de clases o sea esas diferencias entre los gobernantes cubanos y los gobernantes yanquis?”. Framed in terms of class struggle, the anarchist writes that from the perspective of the working classes, there is no distinction between Cubans and Americans: “no han dado prueba los gobernantes cubanos de ser más justicieros ni menos tiranos que los gobernantes americanos” (Anon, 1901d). In a sarcastic jibe at the flaws of electoral politics, another column reads: “La Convención cubana aprobó la enmienda Platt”, which, according to the logic of “teoría democrática”, means that the “pueblo soberano lo quiere”. Of course, the anarchists stood in ardent opposition to the potential of representative politics for highlighting the preferences and concerns of Cubans, leading them to summarize sarcastically this process as one whereby “muy democráticamente, Cuba será una simple dependencia de los Estados Unidos” (Anon, 1901e).

Moreover, the anarchists saw the Cubans who became a part of the armed forces in the service of U.S. imperialism as evidence of Cuban complicity. They lamented the fact that those who “lucharon bravamente en defensa de los ideales de independencia y libertad” (Anon, 1899e) subsequently fought against the interests of workers. This author sees these Cubans as those who “sirvan hoy de instrumento [...] para ahogar la voz de los oprimidos, las protestas de los débiles, las reclamaciones de los desheredados” (Anon, 1899e). This critique was primarily directed at members of the Cuban elites, such as General Menocal:

No menos indignación como obrero y vergüenza como cubano experimenté yo cuando poco después de la evacuación de las tropas españolas, supe que el patriota general cubano Sr. Menocal daba orden a sus soldados para que fueran a ocupar los puestos de los infelices trabajadores que [...] se habían declarado en huelga. (Anon, 1901f)

The anarchist movement's critique of the role of Cubans in the consolidation of imperialism is corroborated by the statements of U.S. authorities. Brooke's account of the collaboration between Cubans and the U.S. explains that broader pattern in which "Cuban officers were selected to take the higher positions; inspectors, captains, lieutenants, and the like", whilst "for the main body of the force applications were invited from all quarters" (Brooke, 1899, p. 22). Many of these individuals came from the Cuban army, such as "General Menocal an officer of high rank in the Cuban Army" who "speaking English fluently, and with an American education as an engineer, was invited to take the position of Chief of Police and accepted it" (Brooke, 1899, p. 22). The anarchist movement was aware of, and intent on critiquing, this process of Cubans propping up U.S. imperialism, and as such it formed a key part of their anti-imperial conceptualization and critique. Combining their critique of both Cubans complicit in the consolidation of U.S. imperialism, and the political processes which "esterilizó [...] lo que la revolución conquistó" (Anon, 1901f), the anarchists constructed an anti-imperialist discourse which highlighted the way that Cubans were integral to its perpetuation, thus destabilising the view that imperialism was only waged by actors outside of Cuba, insisting instead also on the Cuban state's complicity in order to solidify their unique anarchist posture on imperialism which understood the state, nationalism and imperialism to be intertwined entities.

Conclusion

Before the U.S intervention, the anarchist movement advanced the argument that such an action would give way to a similar state of subjugation of the Cuban people as had been the case under Spanish rule. This was largely based on their detailed analysis of the expansionist imperatives of all states, adamant that it is not possible to differentiate between them. The notion of a "humanitarian intervention" was dismissed as inconceivable when its protagonist was a state which has as its grounding principle the need to dominate markets and acquire territory.

The colonial foundations of the political culture of Cuba dictated the extent to which anarchism, as a movement which rejected the state and the nationalist ideology, and viewed this latter as an arm of the state, could pose an anti-imperialist challenge. Indeed, this was illustrated by the anarchist movement endorsing national identity and nationalism as a necessary phase towards worker emancipation. However, this position shifted after the supplanting of Spanish imperialists by the U.S. which served to re-install the anarchist core position: following the movement's tenets, opposition to national identity was a critical way of dismantling the hegemony of the state; national identity served to consolidate the hegemony of the imperial state by splintering the workforce.

The example of Cuba analysed in this article shows how, at the end of the nineteenth century and early twentieth century, it was possible to argue in favour of a political position that was both anti-imperialist and anti-statist. Evidently, in the process of doing so, anarchists ran up against many obstacles, not least patriotic sentiment among the working classes that they sought to influence, but also a degree of ambivalence as to “national” independence within their own ideology. The case study presented here is illustrative of these tensions but also casts a new light on what appeared to be possible within the political panorama that developed in Cuba during this period. Lessons can therefore be learned about the validity and the construction of the state form and its desirability and applicability in Latin America, not only historically, but also today.

References

- [1] Adams, J. (2017). *Non-Western Anarchisms: Rethinking the Global Context*. Zabalaza Editions.
- [2] Anderson, B. (2005). *Under Three Flags: Anarchism and the Anti-colonial Imagination*. Verso.
- [3] Anon. (1898a, September 15). Humanitarismo. *El Rebelde*.
- [4] Anon. (1898b, September 15). Crónicas subversivas. *El Rebelde*.
- [5] Anon (1898c, September 25). Patriotismo. *El Rebelde*.
- [6] Anon. (1899a, November 30). Pasado, presente y porvenir. *El Despertar*.
- [7] Anon. (1899b, April 15). Partido Socialista Cubano. *El Nuevo Ideal*.
- [8] Anon. (1899c, April 29). A mi amigo anónimo. *El Nuevo Ideal*.
- [9] Anon. (1899d, January 25). Marchemos. *El Nuevo Ideal*.
- [10] Anon. (1899e, February 11). Protestamos. *El Nuevo Ideal*.
- [11] Anon. (1901a, June 5). Las Luchas por la Independencia. *El Nuevo Ideal*.
- [12] Anon. (1901b, June 19). Liga de Solidaridad Internacional. *El Nuevo Ideal*.
- [13] Anon. (1901c, March 15). Lo Previsto. *El Nuevo Ideal*.
- [14] Anon. (1901d, February 15). La Constitución de la nueva República Cubana. *El Nuevo Ideal*.
- [15] Anon. (1901e, June 5). La semana. *El Nuevo Ideal*.
- [16] Anon. (1901f, February 15). La Constitución de la nueva República Cubana. *El Nuevo Ideal*.
- [17] Baer, J. A. (2015). *Anarchist Immigrants in Spain and Argentina*. University of Illinois Press.
- [18] Bantman, C. & Altena, B. (2015). Introduction: Problematizing Scales of Analysis in Network-Based Social Movements. In Bantman, C. and Altena, B. (Eds.), *Reassessing the transnational turn: scales of analysis in anarchist and syndicalist studies* (pp. 3-22). Routledge.
- [19] Barcia, L. (1899, December 21). Algo sobre Creci. *El Nuevo Ideal*.
- [20] Barcia Quilabert, L. (1957). *Memoria*. No publisher.

- [21] Biccum, A. (2008). Review: Benedict Anderson. *Under Three Flags: Anarchism and the Anti-Colonial Imagination*. *Capital and Class*, 32(3), 175-177.
- [22] Botici, C. (2013). Black and Red: The Freedom of Equals. In J. Blumenfeld, C. Bottici & S. Critchley (Eds.), *The Anarchist Turn* (pp. 9-34). Pluto Press.
- [23] Brooke, J. R. (1899). *Annual Report of Major General John R. Brooke, U.S. Army, Commanding the Division of Cuba*, Division of War Department.
- [24] Canclini, N. (1990). *Culturas híbridas: Estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Grijalbo.
- [25] Cappelletti, A. (2017). *Anarchism in Latin America*. AK Press.
- [26] Casanovas, J. (1994). *Labour and Colonialism in Cuba in the Second Half of the Nineteenth-Century* [unpublished PhD dissertation]. State University of New York.
- [27] Casanovas, J. (1998). *Bread, or Bullets! Urban Labor and Spanish Colonialism in Cuba, 1850-1898*. University of Pittsburg Press.
- [28] Colodrón Valbuena, J. (2015). La adaptación del discurso libertario a la nueva realidad postcolonial cubana. In A.S. Ferreira, J. Madeira and P. Casanellas (eds.), *Violência política no século XX: Um balanço* (pp. 298-308). Instituto de Historia Contemporânea - NOVA FCSH.
- [29] Craib, R. & Maxwell, B. (2015). *No Gods, No Masters, No Peripheries: Global Anarchisms*. Oakland.
- [30] De la Forcade, G. & Shaffer, K. (eds.) (2015). *In Defiance of Boundaries: Anarchism in Latin American History*. University Press of Florida.
- [31] Esteve, P. (1900). *A los anarquistas de España y Cuba. Memoria de la Conferencia Anarquista Internacional Celebrada en Chicago en septiembre de 1893*. Imprenta de El Despertar.
- [32] Ferguson, K. (2022). Writing Anarchism with History from Below. *Anarchist Studies*, 30(1), 7-29
- [33] Fernández, F. (2001). *Cuban Anarchism: The History of a Movement*, trans. Charles Bufe. See Sharp Press.
- [34] Gibson, M. R. (2019). The Failure of The State and the Rise of Anarchism in Contemporary Anti-Systemic Praxis. *New Proposals: Journal of Marxism and Interdisciplinary Inquiry*, 10(1), 43-59.
- [35] Gómez-Muller, A. (2009). *Anarquismo y anarcosindicalismo en América Latina*. Colombia, Brasil, Argentina, México. La Carreta.
- [36] González-Casanova, P. (1990). *El Estado en América Latina: teoría y práctica*. Siglo XXI.
- [37] Goswami, M. (2012). Imaginary Futures and Colonial Internationalisms. *The American Historical Review*, 117(5), 1461-1486.
- [38] Graeber, D. (2004). *Fragments of an anarchist anthropology*. Prickly Paradigm Press.
- [39] Graeber, D. (2014). *The democracy project: A history, a crisis, a movement*. Penguin.

- [40] Gutiérrez, J. & Kinna, R (2023). Introduction. Anarchism and the national question –historical, theoretical and contemporary perspectives. *Nations and Nationalism*, 29(1), 121-130.
- [41] Jensen, R. B. (2013). *The Battle Against Anarchism Terrorism: An International History, 1878-1934*. Cambridge University Press.
- [42] Laursen, O. B. (2019). Anti-imperialism. In C. Levy and M.S. Adams (Eds.), *Palgrave Handbook of Anarchism* (pp.149-167). Palgrave Macmillan.
- [43] Legg, S. (2010). Transnationalism and the Scalar Politics of Imperialism. *New Global Studies*, 4(1), 1-7.
- [44] Levy, C. (2011). Anarchism and cosmopolitanism. *Journal of Political Ideologies*, 16(3), 265-78.
- [45] Lidia, P. de (1899, March 4). La Organización Obrera. *El Nuevo Ideal*.
- [46] Lidia, P. de (1900, September 1). Por la Prensa. *El Rebelde*.
- [47] Lidia, P. de (1901a, August 7). ¡Viva Cuba libre! *El Nuevo Ideal*.
- [48] Lidia, P. de (1901b, July 24) ¡Viva Cuba libre! *El Nuevo Ideal*.
- [49] Lujano, C. (2008). Repensando la categoría de Estado en América Latina: recuperación del pensamiento teórico latinoamericano. *Revista del Centro Andino de Estudios Internacionales*, 8(2), 120-132.
- [50] Maximoff, G.P. (1953). *The Political Philosophy of Mikhail Bakunin*, Free Press.
- [51] Narbondo, P. (1991). Las transformaciones del Estado en América Latina. *Revista de Estudios Políticos*, 74, 677-682.
- [52] Oszlak, O. (1978). Formación histórica del Estado en América Latina: Elementos teórico-metodológicos para su estudio. *Estudios Cedes*, 1(3), 5-44. https://repositorio.cedes.org/bitstream/123456789/3455/1/Est_c1%2c3.pdf
- [53] Pérez Jr., L. (1988). *Cuba: between reform and revolution*. Oxford University Press.
- [54] Poyo, G. (1985). The Anarchist Challenge to the Cuban Independence Movement. *Cuban Studies*, 15(1), 29-42.
- [55] Poyo, G. (1986). Evolution of Cuban Separatist Thought in the Emigré Communities of the United States, 1848-1895. *The Hispanic American Historical Review*, 66(3), 485-507.
- [56] Ramnath, M. (2011). *Decolonizing anarchism*. AK Press.
- [57] Ramnath, M. (2019). Non-Western Anarchisms and Postcolonialism. In C. Levy and M.S. Adams (Eds.), *Palgrave Handbook of Anarchism* (pp. 677-697). Palgrave Macmillan.
- [58] Rivero-Muñiz, J. (1961). *El movimiento obrero durante la primera intervención. Apuntes para la historia del proletariado en Cuba*. Universidad Central de las Villas.
- [59] Sánchez-Cobos, A. (2013). Clase versus raza en Cuba: La cuestión racial y el alzamiento del Partido Independiente de Color bajo la perspectiva anarquista

- (1902-1913). In M. Font & C. Riobó (Eds.) *Handbook of Contemporary Cuba, Economics, Politics, Civil Society, and Globalization* (pp. 243-257). Paradigm Press.
- [60] Sánchez Cobos, A. (2016). *Sembrando Ideales: anarquistas españoles en Cuba, 1902-1925*. Seville.
- [61] Sueiro-Seoane, S. (2018). Anarquismo e independentismo cubano: las figuras olvidadas de Enrique Roig, Enrique Creci y Pedro Esteve. *Espacio Tiempo y Forma Serie V Historia Contemporánea*, 30, 97-120.
- [62] Shaffer, K. (2020). *Anarchists of the Caribbean: Countercultural Politics and Transnational Networks in the Age of U.S. Expansion*. Cambridge University Press.
- [63] Shaffer, K. (2019). *Anarchist Cuba: Countercultural Politics in the Early Twentieth Century*. PM Press
- [64] Shaffer, K. (2005). *Anarchism and Countercultural Politics in Early Twentieth-Century Cuba*. University Press of Florida.
- [65] Shaffer, K. (2000). Cuba para todos: Anarchist Internationalism and the Cultural Politics of Cuban Independence, 1898-1925. *Cuban Studies*, 31, 45-75.
- [66] Smith, A. (2017). Nationalisms against the Spanish State, 1808-1923: Cuba, Catalonia, and the Basque Country. In P. Garner & A. Smith (Eds.), *Nationalism and Transnationalism in Spain and Latin America, 1808-1923* (pp. 117-153). University of Wales Press.
- [67] Taibo, C. (2018). *Anarquistas de ultramar: Anarquismo, Indigenismo, Descolonización*. Catarata.
- [68] U. S. Government. (1969). Enmienda Platt: De Colonia Española a Colonia Yanqui. In H. Pichardo (Ed.), *Documentos para la Historia de Cuba. Tomo II* (pp. 118-120). Instituto del Libro.
- [69] Van der Walt, L. (2016). Back to the future: revival, relevance and route of an anarchist/syndicalist approach for twenty-first-century left, labour and national liberation movements. *Journal of Contemporary African Studies*, 34(3), 348-367.
- [70] Van der Walt, L. & Hirsch, S. J. (2010). Rethinking anarchism and syndicalism: The colonial and postcolonial experience, 1870-1940. In S. J. Hirsch & L. Van der Walt (Eds.), *Anarchism and Syndicalism in the Colonial and Postcolonial World: the praxis of national liberation, internationalism, and social revolution* (pp. xiii-lxxiii). Brill.

Los márgenes del estado en los márgenes de la urbe. Reconstrucción identitaria de las nuevas generaciones en contexto del borde urbano-rural*

Juan-Camilo Marentes-Hortua**

Universidad Nacional de Colombia


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.109518>

Resumen

El artículo tiene como objetivo analizar los márgenes del estado, a partir de un acercamiento etnográfico a un programa educativo dirigido a la primera infancia en una localidad de borde urbano-rural de Bogotá. Para su análisis se toman conceptos desde la antropología del estado, como “gubernamentalidad” y “márgenes del estado”, así como aproximaciones críticas al “Desarrollo”. A partir de la reconstrucción de imaginarios y prácticas escolares, se deja explícita la manera en la que formas concretas de estado se desdibujan en sus bordes. Sin embargo, se concluye que, a través de este tipo de programas educativos, se moldean nuevas identidades acordes con nuevas

* **Artículo recibido:** 14 de junio de 2023 / **Aceptado:** 11 de febrero de 2024 / **Modificado:** 11 de abril de 2024. El presente artículo es producto de la monografía “¿Cómo crecer en la ruralidad? Diálogo de saberes entre el Estado y las madres de la frontera urbano-rural del Sur de Bogotá” realizada durante el año 2017 para obtener el título de Antropólogo. No contó con financiación.

** Antropólogo por la Universidad Nacional de Colombia, Bogotá. Especialista en Ambiente y Desarrollo Local por la Universidad Distrital Francisco José de Caldas, Colombia. Correo electrónico: jcmarentesh@unal.edu.co

 <https://orcid.org/0009-0003-2499-4636>

Cómo citar

Marentes-Hortua, J. C. (2024). Los márgenes del estado en los márgenes de la urbe. Reconstrucción identitaria de las nuevas generaciones en contexto del borde urbano-rural. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 26, 104-128. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.109518>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 26 (Julio-diciembre 2024)
e-ISSN: 2216-1767 / pp. 104-128

agendas de desarrollo, de cohorte urbanocentrista, ya que implican la deformación de la identidad campesina.

Palabras clave: desarrollo humano, estado, relación escuela-comunidad, identidad, etnografía.

The Margins of the State on the Margins of the City. Identity Reconstruction of New Generations in the Context of the Urban-rural Border

Abstract

This article aims to analyze the margins of the state through an ethnographic approach towards an educational program directed to early childhood in a district located at the urban-rural border of Bogotá. Its analysis required concepts from anthropology of the state such as governmentality and the state margins, as well as critical approaches to “the development”. The explicit display of how state forms blur at their edges emerges from the reconstruction of school imaginaries and school practices. However, it is concluded that new identities are shaped with new development programs by means of this kind of educational programs, with an urban-centrist cohort, given that it implies the deformation of the peasant identity.

Keywords: Human Development, state, school-community relationship, identity, ethnography.

As margens do estado às margens da cidade. Reconstrução identitária das novas gerações no contexto da fronteira urbano-rural

Resumo

O artigo tem como objetivo analisar as margens do Estado por meio de uma abordagem etnográfica de um programa educacional voltado para a primeira infância, em um local na fronteira urbano-rural de Bogotá. Para sua análise, são conferidos conceitos da antropologia do estado, como governamentalidade e as margens do estado, bem como abordagens críticas para o desenvolvimento. A partir da reconstrução de imaginários e práticas escolares, explicita-se o jeito como as formas concretas do Estado se esbatem nas suas bordas. No entanto, conclui-se que por meio desses tipos de programas educativos se configuram novas identidades de acordo com novas agendas de desenvolvimento, de uma coorte urbana cêntrica que implica a deformação da identidade camponesa.

Palavras-chave: desenvolvimento humano, estado, relação escola-comunidade, identidade, etnografia.

Introducción

En el presente texto se abordan distintas reflexiones sobre las maneras en las que el estado¹ aborda la planeación de la vida de las personas en el contexto del borde urbano-rural haciendo énfasis en una experiencia investigativa con una institución del Sur de Bogotá, localidad de Ciudad Bolívar. Se exploran los diálogos que surgen entre ambos actores en el trasegar de su encuentro. Esto, derivado del acercamiento etnográfico durante el programa “Ámbito Familiar Rural” (ahora llamado “Creciendo en Familia en la Ruralidad”), un programa gubernamental de asistencia social dirigido a la maternidad y primera infancia de estratos bajos en Bogotá. El objetivo del programa es brindar espacios de aprendizaje a niños y niñas, asesoría en temas de crianza, crecimiento y desarrollo, prevención de violencia intrafamiliar y nutrición a madres y padres, así como fomentar la “corresponsabilidad” en estos últimos, brindando un bono alimentario a las familias que participan (Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá, s.f.).

En el caso de los barrios y veredas del borde urbano-rural de Bogotá (Localidad Ciudad Bolívar) el programa es ejecutado por el Centro de Desarrollo Infantil y Familiar Rural Semillas y Agua (CDIFR) un jardín infantil adscrito a la Secretaría Distrital de Integración Social, como parte de los programas sociales operados por el gobierno local del distrito capital.

En Bogotá, el *Sur*² es toda una categoría. Ha sido considerado por la clase media y los centros de poder como el lugar marginado de la ciudad, porque allí se concentra la población más “pobre” y desplazada del campo. Esto, contrasta con el accionar histórico del estado y del mercado en esta zona de la ciudad, que ha promovido la ubicación de actividades económicas y equipamientos urbanos de impacto ambiental y urbanístico, que afectan la salud, degradan la naturaleza y la vida local, lo que a su vez aumenta la estigmatización del lugar. En ese sentido, el *Sur* en Bogotá es el lugar de los otros, “vulnerables” y de inferiores condiciones de vida.

La acción del estado en el *Sur* ha oscilado entre el despojo y la asistencia social, siempre con la intención de planificar el territorio y el comportamiento de sus gentes,

1. En este artículo se aborda la palabra estado —con *e* minúscula— de manera intencionada, en aras de alejarse del concepto propio que desde occidente tenemos de Estado, con una mayúscula demarcadora de una entidad superior con nombre y cualidades propias bien definidas, cercanas a lo omnipresente y como concepto totalizante. Parte de la tradición etnográfica se inclina por desendiosar al estado escribiéndolo con *e* minúscula, en aras de denominar a un fenómeno cultural situado sometido a análisis.

2. Para el caso del presente artículo, el *Sur* se plasma con *S* mayúscula, en aras de darle a la palabra el carácter de categoría analítica, utilizada por las ciencias sociales para develar relaciones de poder norte-sur. Se usa principalmente en los análisis de escala global (por ejemplo, “*Sur* Global”), en este caso, se pretende reflejar la misma dimensión en Bogotá, donde las diferencias y relaciones de poder social, económico y hegemónico se ejercen marcadamente a partir de la división Norte-Sur.

en función del capital y las rentas de la ciudad. De la misma manera, se ha actuado en el ámbito de la maternidad y la infancia, procurando imponer modelos de comportamiento y proyectos de vida con el ideal de generar una conducta apropiada, característica de una ciudadanía urbana de clase media (Carreño, 2017).

A través de distintas políticas públicas, se ha planificado la infancia en el *Sur* antes que en otros lugares. Dichas estrategias han variado con el tiempo, van desde la separación de familias, la inversión en colegios y centros culturales, hasta el acompañamiento psicotécnico y alimentario dentro del hogar; esta última modalidad corresponde al lugar de análisis de este artículo.

Para etnografiar al estado, en este caso, se ubica el foco en la misión de las maestras, la cual consiste en caracterizar, informar al estado, y enseñar. Para esto, ellas caracterizan la vida de las madres desde juicios morales que, por distintas dinámicas de poder (como la construcción de regímenes de veridicción³ y el capital cultural de las maestras) se convierten en conceptos científico-técnicos. Dichos constructos se apoyan en el cúmulo de narrativas que el estado ha construido sobre el *Sur*.

Se resalta la actitud estratégica que tienen las madres frente al estado, usando muchas veces este programa de integración para sus propios intereses. Sus acciones y encrucijadas tienen tal fuerza que empujan a las maestras a adaptarse, en cierto grado, a su forma de pensar y a sus necesidades reales y cambiantes en la urgencia del tiempo presente. En este proceso, las maestras cambian sus juicios y concepciones sobre el territorio, al mismo tiempo usan su poder —solidariamente— en beneficio de las madres.

A medida que se construyen lazos entre maestras y madres, se reconstruye el programa, pues mientras el estado interviene, se crean nuevas relaciones que permiten ejercer acciones acordes con los intereses de las madres. Esto, significa que la acción del estado se degrada en sus bordes.

El enfoque posestructuralista, crítico del desarrollo (también llamado posdesarrollo) es una herramienta que nos acerca de manera crítica y sistémica a algunas circunstancias analizadas en esta dinámica. Permite entender las condiciones que configuran a Ciudad Bolívar como un territorio de borde urbano-rural, que sufre, a modo de predestinación, dominación por parte del estado y de la urbanización. Al mismo tiempo, se lleva a cabo una aproximación desde esta postura a algunos componentes de la agenda de desarrollo humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), que marcan pautas en el desarrollo del programa *Ámbito Familiar* del CDIFR.

3. (Foucault, 2007).

Este tipo de programas son resultado del cambio de agendas globales, las cuales proponen que el estado cree nuevos tipos de ciudadanías, acordes con renovados enfoques de desarrollo global, así como con el neoliberalismo, ampliando sus políticas a través de discursos como la inclusión. Ciertos discursos y prácticas de las agentes contribuyen a esta difusión, apostando por la redefinición de los proyectos de vida de las futuras generaciones de borde, aún consideradas subalternas. En este caso, la agenda de desarrollo humano, a través del modelo educativo, promoverá que las madres y sus hijos e hijas forjen proyectos de vida urbano-centrados.

Metodología

Para esta investigación la etnografía es la metodología central, marcó las principales pautas durante el trabajo de campo, la sistematización y como primera referencia en el marco analítico de los datos. Este método propone que el investigador esté inmerso en las dinámicas cotidianas de las sociedades y las instituciones que pretende estudiar, a la vez que promueve una continua reflexividad sobre el rol activo del investigador en la sociedad que investiga, tiene en cuenta las transformaciones que sufre en el proceso (Guber, 2016). Así, en vez de priorizar la construcción de hipótesis previas para la resolución de la pregunta de investigación, la etnografía sugiere la construcción de análisis críticos y conclusiones a partir del trabajo de campo, los cuales llevan a un resultado de investigación que puede coincidir con lo planteado por fuentes teóricas previas, o a promover el descubrimiento de nuevos fenómenos y la formación de nuevas corrientes de pensamiento.

La etnografía implica el uso y la incorporación de diversas técnicas de investigación cualitativa, como la observación (participante y no participante), le da un peso importante a las entrevistas semiestructuradas y abiertas. El trabajo de campo y la sistematización de esta investigación se dieron a lo largo del año 2017, durante el cual se hizo un acompañamiento a espacios del programa, específicamente, a los recorridos y las atenciones brindadas casa a casa por parte de las maestras; las reuniones grupales con madres y algunos padres de la localidad, y algunas reuniones del equipo de pedagogas. Estos espacios se abordaron desde la observación y se generó algunos aportes reflexivos al quehacer pedagógico y a la lectura del contexto (cuando era propiciado por las maestras).

Dicha experiencia se registró en un diario de campo con componente descriptivo y analítico, poniendo especial énfasis en las maestras: sus pensamientos, actitudes, y lógicas de poder, permitiendo develar los juicios morales que ellas cargan sobre ámbitos como la familia, la sexualidad, el bienestar, el uso del espacio público, la educación, la salud y cuidado del cuerpo, así como la incidencia de estas concepciones tienen en la intervención

al territorio y en su labor pedagógica. Del mismo modo, se plasmó la relación y las interacciones de madres ante las visitas e instrucciones dadas durante el programa.

El trabajo de campo fue alimentado con seis entrevistas abiertas a las agentes más estratégicas de la investigación, quienes fueron las personas con quien se compartió el mayor tiempo en campo: cuatro entrevistas fueron dirigidas a maestras y dos a madres. Esta herramienta permitió indagar a fondo acerca de posibles tensiones culturales existentes entre maestras y comunidad en factores como: las agendas educativas, formas de criar y de habitar el territorio, valores promovidos y los proyectos de vida planteados para los niños y las niñas.

Finalmente, el trabajo de campo se sistematizó y se formularon algunas reflexiones importantes, sustentadas con la búsqueda y sistematización de fuentes secundarias. Estas contribuyeron a la investigación en dos momentos importantes: un primer momento, en el año 2017, donde me permití consolidar conceptos como de las identidades de borde, la relación norte-sur, las agendas educativas y de desarrollo humano. Durante los años 2022, 2023 y 2024 se dio un segundo momento de incorporación conceptual, auspiciada gracias a fuentes secundarias, donde se logran ahondar en conceptos críticos como el urbano-centrismo y la relación posdesarrollo-desarrollo humano.

Críticas al desarrollo y aproximaciones al desarrollo humano

El nacimiento del posdesarrollo surge a partir del cuestionamiento de académicos y pensadores, a finales del siglo XX, sobre la idea hegemónica de desarrollo impulsada por los EE.UU., que permitió establecer metas de carácter economicista para todos los pueblos del mundo, implicando políticas de modernización en el mal llamado “tercer mundo”, y que acarrió fuertes impactos sobre la diversidad cultural y la naturaleza.

En palabras de Arturo Escobar:

La pregunta que se hicieron los postestructuralistas no fue “¿cómo podemos mejorar el proceso de desarrollo?”, sino “¿por qué, por medio de qué procesos históricos y con qué consecuencias Asia, África y Latinoamérica fueron ‘ideadas’ como el ‘Tercer Mundo’ a través de los discursos y las prácticas del desarrollo?”. (Escobar, 2005, p. 18)

Generando una respuesta que dejó en evidencia que el desarrollo es un proyecto político globalista, con una implicación en la “transformación profunda del campo y de las sociedades campesinas de muchas partes del Tercer Mundo, de acuerdo a los lineamientos de los conceptos capitalistas sobre la tierra, la agricultura, la crianza de animales” (Escobar, 2005, p. 19).

El posdesarrollo propone una era con otras posibilidades de futuro, impulsadas por los conocimientos tradicionales, novedosos para la construcción de mundos más humanos y en horizontalidad con la naturaleza. E implica el cuestionamiento continuo de la idea de desarrollo como motor inevitable de la sociedad, de carácter vertical, de crecimiento infinito, modernizante, pero considerado viable desde el poder hegemónico.

Esta nueva tradición entra en simbiosis con nuevas y viejas corrientes de pensamiento crítico en las ciencias sociales, como los estudios decoloniales latinoamericanos, que plantean que las políticas, los discursos, las nuevas identidades y la educación, entre otros ámbitos en América Latina están regidas por relaciones eurocéntricas, de subordinación cultural, y más recientemente, urbano-centristas (Castro-Gómez y Grosfoguel, 2007). Se alinea con un amplio espectro de la Ecología Política, escuela de pensamiento que establece que el modo de determinar las problemáticas que aquejan a la naturaleza supera la mera revisión de los problemas ambientales, requiere abordar el intrincado sistema económico-político que nos hace tener una relación de poder y dominancia materialista sobre la naturaleza y sobre muchas personas.

El concepto de desarrollo humano del PNUD tiene su génesis en una oleada de debates reformistas a favor del desarrollo, dados en los años ochenta, en los cuales aparece junto a conceptos como desarrollo sostenible y desarrollo sustentable. Varios economistas, centrados en el objetivo de desarrollo y en la forma de medirlo, plantearon que este debía superar la medición de indicadores económicos como el PIB de los países, y centrarse en medir indicadores en las personas, relacionados con el acceso (o las oportunidades de acceso) a la educación, servicios públicos, bienes y servicios, ocio, en términos generales, capital cultural y económico.

Un acercamiento a la humanización del desarrollo lo hace Manfred Max Neef (1993), quien aboga por poner el desarrollo al servicio de las personas y la satisfacción de sus necesidades, así como la participación directa de estas. Sin embargo, el principal gestor de esta nueva idea de desarrollo fue Amartya Sen con sus conceptos de libertad humana y enfoque de capacidades (en una tendencia económica liberal, una vía más bien opuesta a la de Max Neef, quien tenía tendencia marxista), establece que el desarrollo se logra permitiendo que las personas amplíen sus libertades y capacidades para el acceso a los bienes y servicios públicos, la participación, el mercado, y los derechos (Sen, 2000). Junto a Mahbuh ul Hag establecen la idea del desarrollo humano, enfocándose en que las instituciones marquen una senda que posibilite el desarrollo individual de las personas consideradas más desprotegidas. Juntos establecen el índice de desarrollo humano del PNUD en 1990⁴.

4. Gardy Espinoza y Oscar Cuellar (2009) realizan una detallada cronología de la génesis del concepto y los indicadores del desarrollo humano en su artículo "Un campo agonístico con vocación transdisciplinaria: el desarrollo humano" https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682009000200002

Este enfoque, si bien fomenta la garantía de derechos en cuanto al ámbito político, establece en la cultura institucional de los países la idea de “generación de oportunidades” en cuanto a lo económico, idea más acorde con el neoliberalismo y con la competencia mercantil. Parafraseando al PNUD, busca procurar las condiciones de vida cognitivas, sociales y económicas a las personas para que ellas mismas se integren y sean promotoras del desarrollo, ofreciendo oportunidades de formación y trabajo, que existen en entornos con mayor desarrollo y rango de empleabilidad (Programa de las naciones unidas para el Desarrollo PNUD, 1990).

Sobre el concepto del desarrollo humano que maneja el PNUD se ha escrito mucho, desde propuestas para su “mejoría” como indicador, pasando por análisis de situaciones sociales medidas a partir de los índices del desarrollo humano, hasta ensayos enteros sobre cómo lograr sus metas. No obstante, es difícil encontrar abordajes del concepto desde una perspectiva crítica a su ontología, a sus preceptos e implicaciones culturales. Desde la corriente del posdesarrollo se ha escrito muy poco acerca de este enfoque, aunque sí se ha hecho una crítica a las nociones desarrollistas (materialistas y economicistas) de nivel de vida y calidad de vida (Latouche, 1996). De manera general, se critica que el desarrollo humano como índice global y como práctica se asemeja al desarrollismo tradicional economicista, pero con adornos en sus laterales sobre la salud, la educación y otras variables menos económicas (Pieterse, 1998).

Etnografía del Estado

De manera convergente, este trabajo toma como marco analítico de referencia la tradición de investigación que estudia al estado desde la antropología y la sociología. Desde esta óptica crítica, se considera al estado como una fuerza de poder que hace parte del proyecto occidental de modernidad, operado por fuerzas, personas, proyectos y discursos, muchas veces deliberados por las élites y como parte de proyectos coloniales⁵.

Esto significa que (en función de este análisis) el estado deja de tener los significados que se le dieron desde su invención y que persisten hoy: no es una fuerza colectiva que representa a la ciudadanía, ni un contrato social, tampoco una forma jerárquica de poder o un conjunto de normas. El estado es y se manifiesta como la intervención de agentes, instituciones y discursos que pretenden ordenar la vida de las

5. García Arboleda (2016) hace un recorrido por las maneras en las que la antropología estudió al Estado. En este se evidencia cómo, después de los años setenta, la antropología se abstrajo de occidente y empezó a estudiar de manera crítica sus propias instituciones de poder.

poblaciones, el medio ambiente y el manejo de los cuerpos, en aras de su integración al proyecto de nación, las dinámicas y necesidades del mercado global. La etnografía del estado permite poner el foco en las prácticas mundanas del ejercicio de poder, es decir, en los contactos rutinarios que el estado tiene con la población y las personas. Dicho enfoque abandona las ideas que comúnmente se tienen del estado como ente con superioridad, verticalidad de mando y involucramiento de la sociedad (Gupta & Ferguson, 2002). Hansen y Stepputat (2001) proponen que se les dé una mirada etnográfica a las prácticas de censos poblacionales, de control de la población, de salud o educativas.

Este estudio observa las prácticas que emplea el estado en un programa que incluye tres mecanismos que históricamente han sido su prioridad: educación, protección infantil, y control de los cuerpos/comportamientos de las mujeres en su rol de maternidad. En el caso de las instituciones que intervienen sobre la primera infancia, se observa a las maestras y a las madres como una sociedad que reproduce la relación con el estado a pequeña escala, donde las maestras asumen autoridad a través de unos marcadores de poder dados por el capital cultural, dadas por su profesionalización. Esta jerarquía les permite llevar consigo valores que el estado busca que sean promovidos en la sociedad. Desde la etnografía del Estado se pretende enlazar un análisis crítico de las políticas y agendas globales a partir de estas prácticas, formas de ser y de pensar “mundanas”.

Definiendo el borde urbano-rural del Sur de Bogotá

En las grandes ciudades globales, se producen cartografías de segregación socio espacial, que se reproducen continuamente en los imaginarios de la clase media y de las instituciones que operan en el territorio. En el caso de Bogotá existe una cartografía social y moral de la ciudad, donde los puntos cardinales norte y sur son guía de demarcación de polos sociales opuestos. Para la clase media bogotana, así como para el estado, el sur de la ciudad está marcado por ausencias, precariedad, peligros, vulnerabilidad, incompletud; mientras en el norte está la consolidación del proyecto de sociedad deseable (Carreño, 2017). Ciudad Bolívar, localidad donde está enmarcado este análisis etnográfico, es el lugar que más recibe este tipo de calificativos, al ser catalogada durante varias décadas como la localidad más pobre del Distrito.

Desde la ecología política, Germán Quimbayo (2019) retoma lo dicho por Erik Swyngedouw, Maria Kaika, y Nick Heynen (2006), pioneros de la ecología política urbana, quienes establecen una tradición crítica en los estudios de la urbanización, sus impactos en la naturaleza y en las fuerzas humanas. Los autores hablan del “metabolismo urbano” como el dinamismo que ejercen las relaciones sociales urbanas sobre

las condiciones biológicas y físicas del territorio. En el caso del capitalismo, la urbanización y sus impactos sobre la naturaleza marcan ese metabolismo, produciendo como resultado las desigualdades territoriales. Quimbayo logra hacer un recorrido por la historia de las desigualdades del borde urbano-rural de Ciudad Bolívar, manifestando que “desde esta perspectiva se logra develar a quienes cuentan con el poder social y económico para controlar quién y para qué se tiene acceso a los bienes ambientales, la calidad de estos y de decidir cómo se utilizan” (p. 161).

La categoría de *Borde urbano-rural* ha sido estudiada por múltiples disciplinas como: la sociología, la antropología, la arquitectura, la geografía y la ciencia política. Durante el cambio de siglo, para muchos académicos el borde urbano es algo mucho más complejo que una delimitación cartográfica o físico espacial, no implica solamente “la discusión sobre el límite urbano y el perímetro, es la reflexión sobre la superposición de múltiples bordes, fronteras e intereses que imbrican diversos agentes y territorios, cuya extensión no coincide necesariamente entre unos y otros” (Torres-Tovar, 2014). En este nuevo campo analítico, Ballén-Velázquez define los Bordes urbano-rurales como:

Sistemas socio espaciales producto de la interacción y de las dinámicas de conflicto y negociación que se generan entre distintos discursos sobre las periferias y la relación entre lo urbano, lo rural y lo ambiental que son construidos y movilizados por la multiplicidad de actores que allí confluyen, mediante diferentes recursos e instrumentos de poder. (2014, p. 33)

El borde urbano-rural será entonces un lugar multiescalar y multiespacial, en movimiento y transformación, definido por la noción de territorio que tienen sus habitantes, complejo, que requiere ser leído desde un enfoque multidisciplinar (Aguilera-Martinez et al., 2019) y en nuestro caso será interpretado en clave de *metabolismo urbano*.

A partir de este repaso conceptual puede establecer que el Sur está lleno de despojos, resistencias, y reafirmaciones de la vida social. La zona rural de la localidad de Ciudad Bolívar hace parte de la provincia del Sumapaz, un territorio campesino que comparte la condición histórica de haber sido colonizado, despojado, resistido y auto consolidado. El origen de su ocupación se remonta a la primera mitad del siglo XX, cuando el estado promovió la colonización de las montañas y el páramo del Sumapaz. Colonos sin tierra llegaron a grandes haciendas en condición de arrendatarios, adecuando el paisaje para la vida y la productividad occidental, tumbando monte, para integrar económicamente dichas haciendas a la nación.

En consecuencia, emergió una lucha desde todas las estrategias posibles para lograr la parcelación y titulación de estas tierras a las familias. En cada nuevo conflicto armado del país, la élite conservadora procuró despojar a estas familias nuevamente a través del paramilitarismo

en las regiones. A pesar de los derramamientos de sangre, como en la época de La Violencia de los años 50, los campesinos y campesinas del Sumapaz, incluyendo las veredas de la localidad de Ciudad Bolívar, lograron reafirmar su manera de vivir y sobrevivir en el territorio.

Sobre los años 70, y antes de la creación formal de la localidad de Ciudad Bolívar, los migrantes recién despojados de su anterior modo de vida campesino, autoconstruyeron sus barrios en montañas, caracterizadas por ser, otrora, un paisaje de bosque seco. Se resistieron a las múltiples jornadas de despojo a la fuerza que ejercía la policía, comandados por directrices de la alcaldía, con intención de tumbar ranchos y barrios enteros, que consideraban a la informalidad como un problema, sin brindar un derecho a la ciudad y al territorio. La acción que contribuyó significativamente a la resistencia fue la autogestión: al haber una ausencia selectiva del estado, las comunidades organizadas se encargaron de construir sus dotaciones urbanas, equipamientos, servicios públicos, y estrategias para el cuidado de niños y niñas.

Ambas experiencias históricas y territoriales se entrelazan en el borde urbano-rural de Ciudad Bolívar, y sus poblaciones tienen en común haber sido víctimas históricas de una función incompleta del estado, que durante el siglo XX los coaccionó para el despojo mientras estaba ausente para brindar el derecho a habitar.

A partir de la creación de Ciudad Bolívar como localidad (urbana y rural) de Bogotá en el año de 1983, se incluyó este territorio dentro de los planes de la construcción y operación de la ciudad, con el objetivo de controlar la informalidad e integrar a sus pobladores a un sistema de derechos y deberes urbanos, de cohorte liberal.

Dicho proceso coincidió con una apertura económica que procuró la integración de la ciudad en proyectos de mercantilización global y obligó a sus gobernantes a planificar los problemas urbanos del final del siglo. Dentro de este contexto, el territorio del Sur de la ciudad estuvo a merced de sectores mercantiles que generaron fuertes impactos socioambientales, como la minería para la construcción y las curtiembres. En Ciudad Bolívar se ubican los tres grandes parques mineros de la ciudad: dos en zona urbana y uno en zona rural. La administración distrital ubicó en un predio de la localidad el relleno sanitario Doña Juana, en 1988, depositando allí las basuras de una ciudad de alrededor de 8 millones de habitantes. Actualmente el territorio sigue padeciendo esta tecnología obsoleta de salubridad y manejo de basuras.

Entrado el siglo XXI, la manera de abordar el borde sur cambió, y las políticas públicas se enfocan en la integración social, sin interrumpir las intervenciones desarrollistas de carácter únicamente mercantil que las precedían. Dicha política consistió en mejorar y completar los servicios sociales y educativos en la localidad, en medio del paisaje ya impactado por las actividades extractivas, el basurero y la desigualdad económica.

Dichas complejidades históricas hicieron que Ciudad Bolívar fuera planteada por las élites como un *territorio de borde*, y se simboliza así para las clases medias. De esta manera, los bordes en Bogotá se configuran como espacios y paisajes muy diversos, compuestos por barrios “pobres”, suburbios, zonas rurales, bordes agrícolas dentro de lo rural y zonas de minería.

Veena Das y Deborah Poole (2008) afirman que la implementación de bordes (culturales, imaginados y geográficos) resulta necesario para consolidar el estado o un proyecto de carácter occidental, cuyo fin es promover la expansión del control territorial:

Dado que en el mundo contemporáneo es imposible pensar en sistemas políticos en los que se pueda habitar alguna forma de sociedades sin estado, ¿responden dichas situaciones, simplemente, a formas incompletas o frustradas del estado?, o ¿constituyen las formas de ilegibilidad, pertenencia parcial y desorden que parecen vivir en los márgenes del estado, su condición necesaria como objeto teórico y político? La relación entre la violencia y las funciones de orden del estado es clave para el problema de los márgenes. (Das y Poole, 2008, p. 22)

Desde lo afirmado por las autoras, se entiende que la creación práctica de los bordes por parte del estado, a partir de una presencia parcial e inacabada, permite su construcción simbólica y discursiva, justificando la necesidad de incluir a una población que está afuera del sistema, que es patológica, que se caracteriza por sus carencias, y que necesita de la ayuda e integración. Esto indica una configuración del Borde urbano-rural del Sur de Bogotá como un dispositivo dispuesto a urbanizarse, un espacio que “adquiere un sentido de temporalidad permanente, siempre puede estar desplazado y nunca estará verdaderamente construido ni reconocido” (Durand-Baquero y Páez Calvo, 2020).

Breve historia del cuidado infantil en Bogotá

Clara Carreño en su tesis *Las madres, las familias y los hijos del sur. Miradas etnográficas a la protección infantil contemporánea en la ciudad de Bogotá* (2017) ofrece un contexto analítico sobre la manera en la que el estado asumió algunas políticas de cuidado infantil en Bogotá en la primera década del siglo XXI.

Recapitulando, a lo largo del siglo XX se consolidó la idea de que la adopción y protección de la niñez era necesaria para consolidar la modernidad en los estados nacionales. Curiosamente, era en los bordes de la nación (principalmente la Amazonia) y en los centros de las ciudades donde se crearon instituciones para encerrar, moldear e integrar ciudadanos “desfavorecidos” (por ejemplo, población indígena o habitante de calle) desde la infancia, muchas veces arrancándolos del seno de sus propias familias.

Para el caso de Bogotá, Ximena Pachón (2007) y Clara Carreño (2017), exponen el contexto en el que se crearon internados de alojamiento para infantes de la calle, como la Casa de Corrección de Paiba, institución que significó más desprotección por sus condiciones de hacinamiento y salubridad. Posteriormente, se añadieron saberes y técnicas científicas para la integración, como la salubridad, la pediatría, la psicología, con el objetivo de tratar a las infancias en condiciones de patología, en aras de lograr cánones de normalidad.

Al finalizar el siglo XX, con la entrada en vigor de la autonomía administrativa de Bogotá, y la consolidación de las alcaldías locales, el estado descentralizó hacia los gobiernos locales parte de la responsabilidad de cuidado infantil. En Bogotá se creó el Departamento Administrativo de Bienestar Social (ahora Secretaría de Integración Social) como futuro el ente encargado de la administración del Centro Único de Recepción de Niños (CURN). Esta institución marca una era donde la protección infantil se planifica en función del establecimiento internacional de los derechos de los niños y las niñas, y encajó con las reformas establecidas en la primera década del siglo XXI en entidades nacionales y distritales, tendientes a la vigilancia hacia los padres como responsables del cuidado infantil.

En la tesis de Carreño (2017) queda en evidencia que, si bien el CURN servía como centro de reclusión de niños separados de sus padres, en algunos casos se juzgaban las meras carencias económicas de muchas familias como “violación de derechos”, así como muchas prácticas culturales de los niños y sus familias urbano-populares, que en ocasiones estaban ligadas con su manera de habitar la ciudad y las pocas posibilidades de sobrevivir en la misma. Este enfoque concuerda con la entrada en vigor del neoliberalismo como marcador de valores y praxis política.

Bajo estas condiciones, el estado daba el mensaje de que una infancia adecuada debía vivir bajo condiciones de riqueza material, contrastándose con una fobia a la “pobreza” evidente de las familias infractoras. El CURN simularía hábitos y posibilidades materiales características de las clases medias urbanas, sin cambiar las condiciones materiales y económicas desventajosas que existían en el ámbito doméstico de las familias pobres intervenidas.

Posteriormente, con la llegada de gobiernos locales de izquierda, se cambiaría el enfoque del cuidado infantil hacia la escolarización completa y la asistencia alimentaria como forma de garantizar los derechos, sin anular la vigencia de la vigilancia a las madres para una adecuada integración de los sujetos y las sujetas jóvenes en la sociedad.

Durante los años 2013 y 2014 entró en vigor el programa “Ámbito Familiar” como una estrategia educativa que consiste en que el estado garantiza la asistencia escolar y

alimentaria mientras instruye a las madres (y algunos padres) sobre el ejercicio de la maternidad, y se generan actividades escolares a los niños y niñas de primera infancia, en su propio hogar (Secretaría Distrital de Integración Social, s.f.).

Dicho programa refleja un cambio de enfoque, donde la institución relaja un poco los esfuerzos centrados en tener bajo control físico a muchas infancias consideradas “vulnerables”, fuera del borde o no integradas, y más bien se procura intervenir parte del ámbito privado de sus familias para que desde temprana edad se forjen las ciudadanías bogotanas. Procura evitar la manipulación directa de los infantes y la dolorosa separación de muchas familias; así mismo, que el proyecto de integración se lleve a cabo por medio de relaciones humanas dentro de un contexto educativo.

Este programa educativo conformó a una sociedad compuesta por las maestras: mujeres de clase media con agendas ciudadanas propias; las madres, habitantes del territorio que se consideran, o han sido consideradas, como subalternas y necesitadas de apoyo, y los infantes, los futuros ciudadanos que serán integrados de manera armónica a la ciudad de Bogotá. Este escenario, como la gran mayoría de procesos educativos, promueve una transmisión de valores considerados “apropiados” necesarios para la integración de los infantes como ciudadanos occidentales, urbanos, consumidores y competentes para el trabajo. En contraste, las familias campesinas y de borde urbano-rural mantenían algunos valores y prácticas consideradas “atrasadas” o patológicos, insertas en sus modos de vida, sus cuerpos y las maneras en las que habitan o se relacionan con la ciudad.

Caminando a los hogares de las familias

El CDIFR Semillas y Agua y su programa Creciendo en Familia en Ruralidad, pretende llevar a las familias rurales del Sur una crianza profesionalizada y técnica, basada en el saber escolar, acoplándose a los modos de vida de las familias, pero a la vez integrando en los niños y las niñas proyectos de vida ciudadanos y modernizantes. Esto, se infiere porque el programa está basado en el enfoque de desarrollo humano del PNUD.

Para las maestras, existe cierta disyuntiva entre la conveniencia de la educación tradicional y la manera en que las prácticas de dicho modelo educativo ponen en riesgo la persistencia de valores tradicionales del campesinado y la ruralidad, el CDIFR debe enfrentar este dilema. A continuación, se documentan las percepciones de las maestras hacia las familias beneficiarias a través de formas de simbolizar a las familias y a ciertas situaciones, y por supuesto, algunas metodologías y enseñanzas. Sus percepciones dan cuenta de imaginarios y juicios morales preconcebidas desde el punto de vista de la

clase media, que patologiza a las familias de entornos urbanos informales. Posteriormente, se presentarán situaciones que reflejan el dilema que enfrentan las profesoras sobre la des-ruralización de la identidad campesina en las familias de la zona rural.

El área de acción del CDIFR incluye grandes territorios que están en proceso de des-ruralización por la expansión de la ciudad urbana informal. La institución requiere establecer categorías poblacionales de la comunidad atendida, pero le es difícil categorizar a las familias de los nuevos barrios informales. Ello implicó un choque cultural para las maestras, sobre lo que esperaban encontrar en un territorio predeterminado como rural. Para ellas su identidad urbano-popular era una cuestión patológica, ni rural, ni urbana de clase media. El *habitus* de las familias urbano-populares de estas veredas entró en conflicto con el estilo de vida familiar, social y las técnicas de crianza que lleva el programa a los territorios.

De allí se generaban prejuicios por parte de algunas maestras, como que debía existir una mayor tasa de violencia intrafamiliar, inestabilidad emocional, riesgo para la vida infantil, y vulnerabilidad⁶. Hay que recordar que en estos territorios hay más diversidad en la composición familiar, existiendo menor cantidad de familias nucleares que en las zonas rurales. Al haber mayor independencia de la vida marital de algunas madres, separadas o en unión libre, aumentaba el imaginario en las maestras de que existía mayor violencia de género en esta zona.

Algunas entraron en conflicto con las formas de apropiación del espacio público y privado que ejercen los habitantes de borde. Consideraban que eran acumuladores de chatarra o material para reciclaje, ello implica peligros latentes, contaminación y otros factores. Así mismo, sobre las familias de borde se ejercía más control sobre temas como la salud, la salubridad o la alimentación, les hacían más capacitaciones y controles sobre los alimentos que podían reclamar en el “bono alimentario”.

Como lo documenta De la Vega (2010) la patologización de la infancia pobre se basa en la existencia de una “carencia” que requiere ser asistida por el estado. En este caso, la falta de pertenencia a un entorno rural completo y tradicional, o la urbanidad de clase media, es un marcador de vulnerabilidad.

Por otra parte, persistía la disyuntiva sobre la posible pérdida de identidad territorial en las familias campesinas. Se ejercían estrategias que procuraban incorporar un enfoque diferencial rural en la educación de los niños y las niñas de estas familias, pero no lograba evitar la progresiva urbanización de sus proyectos de vida durante el proceso educativo.

6. Vulnerabilidad es un término muy usado por las agencias de protección social y el aparato educativo para determinar cuáles agentes tienen mayores carencias, asociadas a disfunción familiar o trastornos de crianza; por lo tanto, requieren de mayor intervención estatal y mayor planificación. Para el Estado, generalmente las masas pobres de la ciudad son “vulnerables”, mientras la clase media no.

Por ejemplo, al retomar muchos juegos tradicionales para fomentar el arraigo campesino se formalizaban dichos juegos, convirtiéndolos en tarea o museificándolos de una manera similar, a la patrimonialización de una cultura sin su reconocimiento vivo.

Asimismo, se procuraba instaurar el conocimiento escolar utilizando el trabajo diario del campo como herramienta para el fomento de la escolarización. Ello no incluía metodologías de enseñanza o exaltación del trabajo manual o tradicional, que permitan replicar estas prácticas dentro de los proyectos de vida de los niños y las niñas. Se asumía que, por ser familias del campo, estos conocimientos se implantan dentro del núcleo familiar. Paradójicamente, no siempre las familias del campo enseñan a sus hijos labores agrícolas, ya que muchas madres rurales consideran que sus hijos no deben desempeñarse en las labores del campo, por el contrario, anhelan que hagan una vida con mayores ingresos económicos en un territorio urbano.

De la misma manera, se trasladan lógicas de organización del territorio propias de la ciudad al entorno rural, entre estas, la necesidad de espacio público, bien diferenciado del espacio privado, como condición necesaria para una adecuada socialización.

En conclusión, este tipo de experiencias educativas localizadas, basadas en el desarrollo humano, ponen en evidencia que este enfoque de “Desarrollo” no plantea un fortalecimiento de las herramientas de vida desde una perspectiva endógena, pues no plantean proyectos de vida acordes con la sostenibilidad, la permanencia en territorio donde viven ni la conservación de su paisaje natural/cultural. En cambio, promueve la preparación de las personas en función de los oficios de una economía urbanita —empleados o emprendedores de servicios que pueden desempeñarse en su mayoría en la ciudad, con nuevas tecnologías— a través de experiencias formativas que infravaloran el trabajo manual, el cuidado, la labor agrícola, entre otros. En este sentido se reitera que la educación basada en el desarrollo humano es urbano centrista.

Las madres, cuidadoras del borde

Desde el origen y configuración patriarcal del estado, se determina que la responsabilidad del cuidado está inmersa en los cuerpos femeninos. En el caso de la institución familiar, dicha responsabilidad recae sobre las madres; mientras que, en la institución escolar, recae principalmente sobre mujeres maestras. Por esto, desde los ámbitos legal e institucional, donde se aborda la práctica del cuidado, se pretende imbuir a las madres en buenas prácticas relacionadas con la responsabilidad de mantener ciertos hábitos para un buen desarrollo de la infancia.

Para las maestras, las habilidades para el cuidado son el marcador más importante que define a las madres. Se crea una jerarquía dentro del programa, que se caracteriza por el enaltecimiento del cuidado cualificado sobre el cuidado doméstico (Arango L. G., 2011). Las madres normalizan que sean las maestras las más calificadas para cuidar a sus hijos.

Algo común de las madres participantes del programa es que son proveedoras en su familia. En familias nucleares generan aportes económicos considerados como “complementarios” a los realizados por el padre de familia, a través de trabajos como la cocina para los obreros, los jornales, el cuidado de otros niños y niñas, entre otros. Algunas son madres cabeza de familia, principalmente en las zonas más urbanizadas, por lo que ocupan gran parte de su tiempo en empleos, en su mayoría de carácter informal.

Para muchas de las madres, la participación en el CDIRF hace parte de sus estrategias de supervivencia familiar, teniendo en cuenta que se brinda un bono alimentario, se embarcan en el programa esperando que contribuya con el abastecimiento. De hecho, algunas de las madres prefieren mantenerse en economías informales que les permiten la flexibilidad necesaria para participar en este y otros programas estatales, en proyectos comunitarios, y en poder tener algo de tiempo extra para el cuidado de su familia.

En algunas familias los hombres manifiestan cierta resistencia a que sus esposas participen del programa, debido a que ellas adquieren capitales para el desenvolvimiento económico, esto a pesar de que es evidente que la agenda promovida por el estado abogue por la inserción laboral de las mujeres en la economía de mercado (principalmente como empleadas), sin que ello signifique el abandono de los roles de cuidado.

En medio de esta dinámica, las madres (principalmente quienes pertenecen a entornos urbanos populares) entran y salen continuamente del radar del estado, se acoplan de manera fragmentada a los conocimientos y valores morales de la clase media, mientras asumen múltiples territorialidades y estrategias de supervivencia.

Otras madres, en cambio, optan por el programa sin el interés inicial de proveer alimentos a su familia. Buscan fortalecer los capitales académicos y culturales de sus hijos en función de su inserción cualificada a la economía de mercado, en concordancia con lo promulgado por el enfoque del desarrollo humano promovido desde diversas instituciones educativas.

Muchas se han apropiado de la narrativa de que la vida urbana aumenta el rango de movilidad⁷ y decisión sobre los proyectos de vida de sus hijos e hijas. Consideran que esta

7. Carolina Arango (2004) en su trabajo *Los Soches: entre lo divino y lo humano. Discursos, apropiaciones y resistencias a la modernidad en una comunidad rural*, analiza como la escolarización contribuye a la implementación, del prejuicio de que un proyecto de vida imbuido en los servicios de capacitación y empleo urbanos son positivos porque traen consigo más movilidad social y rango decisorio respecto a las labores del campo. En contraste, las personas que salen de las labores del campo a incrustarse en dinámicas de vida urbana, resultan ejerciendo empleos de servicios o de industria de bajo rango y con pocas garantías económicas. En este sentido, la idea de vida urbana como de mejor calidad es una fantasía.

posibilidad significa una vida mejor que la que tuvieron ellas. Dentro de este imaginario, se otorga mayor status a los quehaceres y saberes “intelectuales” que a los predominantes en el campo. También, estas familias empiezan a darle más importancia a las autoridades civiles que controlan las grandes masas urbanas sobre las autoridades locales como la familia.

Allí radica la principal contradicción del programa, que pretende llevar los servicios al hogar para garantizar la permanencia en la ruralidad, mientras fomenta proyectos de vida que implican el abandono del campo. Recientemente se ha documentado como la educación tradicional es urbano centrista en el contexto rural, pues no cuestiona su origen colonial, ni la dualidad inherente (campo/ciudad, masculino/femenino, urbano/rural, cultura/naturaleza, civilización/salvajismo) en la que, como invención occidental, está envuelta la educación. La omisión de dicha crítica y de pedagogías alternas consecuentes, hace que los proyectos de vida de las poblaciones nativas, rurales y populares se encaminen hacia lo que promueve la modernidad, el desarrollo y el individualismo urbano céntrico (Farias & Faleiro, 2020).

Las maestras como nuevas habitantes del borde urbano-rural y popular

A medida que se van generando nuevos lazos sociales entre los agentes del programa (madres, padres, maestras, maestros y las funcionarias de la institución), las maestras van transformando sus miradas sobre el territorio. Casi todas manifiestan que, cuando llegaron al programa, se encontraron con realidades distintas a los imaginarios que tenían sobre la ruralidad del Sur; algunas incluso ignoraban que Bogotá tuviera territorio rural. Con el tiempo, se adaptan y comprenden dinámicas familiares que otrora creían patológicas.

Progresivamente, las maestras asumieron calificativos positivos hacia las madres participantes, enalteciendo estas maternidades como únicas y especiales. Con ello, ante ciertas situaciones asumieron una posición defensiva de las madres, de sus características y sus cualidades como cuidadoras del sur, ante la clase media, o ante otras instituciones que no tienen tal inmersión en el territorio y que entran a hacer planeación con base a prejuicios negativos institucionales sobre el mismo (como el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar).

En este proceso, las maestras se enfrentan a posturas y miradas contradictorias. Por ejemplo, ante el cuidado de la prole por parte de otros miembros de la familia o de los vecinos, inicialmente pudieron considerarlo como algo inconveniente, pero en algunas entrevistas manifestaron que este tipo de solidaridad no se ve en otros lugares de la ciudad, implica un sentido de comunidad, creando valores humanos necesarios para la convivencia.

Las maestras procuran encajar estas realidades a sus políticas, trasladando ciertas condiciones y prácticas de cuidado de patológicas a adecuadas. Empiezan a considerar, por ejemplo, que el territorio de borde, más que una problemática, es una potencialidad que garantiza la libertad de reconstruir lazos cercanos con amigos, vecinos, mascotas y con la naturaleza.

En ciertos momentos, también adoptan posturas críticas sobre la relación norte-sur y las desventajas que esto acarrea para los habitantes del Sur en la formación de un proyecto de vida urbano. En consecuencia, se indignan por problemas como la degradación de la naturaleza, que son impuestas en el territorio por políticas desarrollistas.

Espontáneamente se van consolidando prácticas mutuas de cuidado y protección social ajenas a las que el estado pretende implementar de manera formal dentro del programa. Las maestras han procurado informar a las madres sobre problemas que ocurren en los barrios, como el rapto de niños y niñas, para que, juntas, asuman medidas de seguridad comunitarias. Algunas de las maestras y las madres consideran que las mafias que ejercen estos actos delictivos obedecen a intereses oscuros de elites poderosas, confiando más en la autoprotección y la seguridad colaborativa que en la protección institucional.

Las maestras se esfuerzan para que las familias no tengan que verse involucradas con entidades de protección infantil más estrictas, porque son conscientes de que estas son más vigilantes, manejan conceptos higienistas y prejuicios sobre las familias. Por eso, algunas veces, dedican sesiones de formación para que entiendan cómo funcionan, de qué manera no incumplir las normas con el fin de evitar su intervención. Igualmente, brindan asesoría para acceder a beneficios sociales en caso de necesitarlo.

Ello lleva a entrever que las maestras poco a poco se desplazan de su mero papel institucional, a un papel intermedio entre la institución y las familias. Se convierten en “cuidadoras” de las madres, ante el embate de instituciones policivas y poco comprensivas, buscando que accedan a bienes, servicios y derechos que el estado debe ofrecer. Esta nueva postura implica también abandonar algunos protocolos innecesarios de atención y apersonarse, con pensamiento práctico, de algunos problemas de las familias, así ello requiera evadir de rutinas y papeleo burocrático.

Se evidencia un cambio de una lógica instrumental en el trabajo del cuidado, a una lógica de acción comunicativa. Esta última tiene como resultado la solidaridad, que se genera a partir de “acciones comunicativas en las que los participantes –al usar sus competencias lingüísticas– se apropian y renuevan las tradiciones culturales, ratifican y construyen su pertenencia a grupos sociales, al mismo tiempo que interiorizan sus valores y aprenden capacidades de acción.” (Duque-Páramo, 2011, p. 106).

La actitud de apadrinamiento o cuidado de las familias participantes, la actitud crítica ante los problemas socioambientales del Sur, así como el desprendimiento de algunos protocolos de estado, permiten afirmar que las maestras, siendo agentes estatales, empiezan a habitar el territorio con lógicas de acción más cercanas a los habitantes del territorio que pretenden intervenir.

A pesar de que, en esta experiencia, se desdibuja la acción estatalizada en los bordes, en los términos de Durand y Páez (2020) el borde urbano rural del sur sigue siendo un dispositivo, un eslabón o encadenamiento conceptual que prepara el territorio a merced de lo que será: futuro espacio urbano. El borde es un espacio de transición que no se opone a la ciudad, sino es más bien el espacio de potencial ciudad, un espacio que espera ser algo consolidado, una proyección de ciudad. Esta definición funciona en un nivel físico-paisajístico, y en un sentido metafórico, explica lo que el programa educativo implica en la identidad de los niños y niñas del borde.

Reflexiones finales

A lo largo de la modernidad, se han desarrollado estrategias para el control de los ciudadanos de borde, lo que en parte ha sido gestado por instituciones educativas y de salud. En el caso del presente trabajo, el CDIRF y su programa de atención domiciliaria Creciendo en Familia en Ruralidad es una de las instituciones planteadas en el marco de una reconfiguración global de ciudadanías, como parte de los intereses de planificación social en la ciudad de Bogotá, como ciudad global que debe ser funcional dentro de las agendas mundiales de desarrollo.

En la labor del programa, bajo el enfoque de desarrollo humano promovido por organismos multilaterales globalizantes, se ejerce un traslado de valores propios de las clases medias urbanas hacia las comunidades de borde del Sur de Bogotá. Dicho traslado se plantea a partir de la imposición de carencias en elementos como la crianza, el entorno, las maternidades, la economía, entre otros elementos de la vida en los territorios, que marcan una incompletud que debe ser rellenada con “buenas prácticas” propias de ciudadanías globales.

Los programas de integración social hacen hincapié en intervenir los bordes y no a la clase media, puesto que en esta última no se hace necesaria una intervención de instituciones, dichas familias ya ejercen gubernamentalidad, son trabajadores y consumidores urbanitas, cuyo modelo de familia promueve los valores de mejoramiento continuo, bajo una carrera por la auto superación, en medio de las normas de competencia de la sociedad de mercado.

Sin embargo, es importante aclarar que dicha superposición de valores no se da de manera consciente por parte de las maestras, sino que se debe a un traspaso de valores de carácter estructural. Clara Carreño (2017), detalla la manera en la que los valores de modernidad, las diferencias de clase, el lenguaje técnico diferenciador y las nuevas agendas globales son promovidos en los profesionales gracias a los modelos educativos de las universidades privadas, donde se ofrecen la mayoría de programas de atención a la primera infancia. Estas se ubican en el centro y el norte de la ciudad, sus currículos son permeados por los valores de las personas que inicialmente pudieron acceder a dichos programas, en su mayoría, de clases medias y altas, y posteriormente se institucionalizaron dentro de la aparente “neutralidad” científica del currículo. En palabras de Mitchell (2006) la función del estado es desplegar “unas operaciones materiales que tienen como el fin de convertir los intereses particulares de un grupo social en intereses de carácter general ‘el efecto estado’” (García, 2016, p. 122).

En instituciones como el CDIRF se plantea llevar el conocimiento escolar de manera personalizada y desde edades más tempranas. Este cambio es una muestra del momento histórico que atraviesa la modernidad, protagonizado por la implementación nuevas mediciones del desarrollo capitalista a partir de indicadores que no solo miden el crecimiento económico de las naciones, sino lo relacionado con la capacidad de consumo de las personas, la implementación de protocolos ambientales para actividades contaminantes, la implementación de servicios sociales, sin abandonar la lógica de crecimiento exponencial, siendo estos temas clave para el mismo crecimiento económico.

Durante el cambio de siglo, con el desarrollo humano como parte de las nuevas agendas de desarrollo, la acción educativa gubernamental implementó agendas que implican una mayor urbanización cultural de las nuevas generaciones. Con sus nuevos indicadores, centrados en la libertad de opciones y las capacidades de las personas, omite la existencia de una estructura social (promovida previamente por el mismo desarrollo economicista, modernizante, capitalista, urbano céntrica), un plano cartesiano fijado donde rondará esa libertad. Pero también le da gran importancia a la capacidad de las personas para generar ingresos, en un sistema capitalista de libre competencia, tecnocrático y que se ha llamado a sí mismo meritocrático.

Trae consigo una agenda donde la proyección de comunidad no es tan importante, sino más bien lo son las instituciones públicas, privadas, y la senda que estas trazan para que el individuo se pueda sentir realizado (principalmente, en lo económico). Las nuevas agendas de desarrollo consideran apropiada la implementación de nuevas

ciudadanías, desplazando a los habitantes de la ruralidad, quienes son ahora considerados depredadores de la naturaleza⁸.

Paulatinamente se redefinen ciudadanías que hacen parte de un nuevo modelo económico de servicios, más especializado y cualificado, con menor distribución de la propiedad, pero con mayor acceso al consumo. Ambos modelos de desarrollo han permitido la mercantilización de nuevos aspectos de la vida, como el paisaje, la conservación o la recreación pasiva.

En este escenario, si se lograra, el campesinado como lo conocemos no cabría, pues se le derogan derechos y se le imbuyen nuevas responsabilidades que lo alejan de su anterior ocupación acercándolo a ser un ciudadano cualificado, siendo, por ejemplo: empleado guarda parques de una corporación de conservación estatal, agrónomo empleado de alguna agroindustria, o migrante a la ciudad.

Dicha presión por la transformación de ciudadanías aflora en las maestras y en el rol de madres. Las maestras se convierten en las cuidadoras especializadas. Esto deja el cuidado no cualificado, o materno, en una posición infravalorada, al no pertenecer al conocimiento experto, y por no tener una valoración monetaria. De esta manera, puede que se expanda el cuidado remunerado y cualificado como nueva necesidad.

Ya no existirá entonces la tutela del infante por parte del estado y su protección homogénea en un orfanato, sino la responsabilidad subjetiva de las madres, donde entre su “diversidad” deben criar seres productivos y felices; donde se deben identificar e individualizar cada patología en la crianza, con una intervención cualificada. Siguiendo la idea de Luciani:

Si el capitalismo de la primera modernidad producía un “infante-objeto” que tenía sentido en la medida en que existía un Estado Nación erigido en el “orden supremo” protector (insistimos, o bien de “infantes normalizados” o bien de “infantes-tutelados”), el capitalismo liviano de la segunda modernidad produce un “niño o niña-global” sujeto de derechos cosmopolitas de protección integral de la niñez, pero sobre el cual se han debilitado las instituciones y prácticas sociales tradicionales encargadas de garantizarlos. (2010, p. 895)

Una de las conclusiones más potentes es que en la interacción cotidiana de ambos actores, y la negociación de los regímenes de saber, crean nuevas formas de ser “funcionaria pública” y de “ser madre”; así mismo crean nuevas formas de entender y vivir el territorio cultural que habitan; edifican, van y vienen, en un borde del estado, en un borde de ciudad.

8. Paradójicamente, las primeras políticas progresistas y de desarrollo a mediados del siglo XX promovieron la colonización de tierras y contribuyeron a consolidar un pensamiento depredador de la naturaleza en quienes colonizaban, pensamiento extendido en el tiempo en muchas sociedades campesinas.

Lo que pasa dentro de los integrantes de Semillas y agua (madres y maestras) obedece a dicho fenómeno, marca una frontera del estado, un borde que se desdibuja un poco en sus límites, pero no pierde su objetivo inicial: fomentar una transición de ciudadanías, que en trasegar humano y cotidiano que encuentra resistencias, una ciudadanía en tránsito. Este borde del Sur de Bogotá se dibuja como una transición entre lo urbano y lo rural; entre identidad/territorialidad campesina/neocampesina; lo urbano popular/lo cosmopolita; entre la primera y la segunda modernidad; entre lo tradicional y lo técnico-cualificado.

Referencias

- [1] Aguilera-Martínez, F. A., Sarmiento-Valdés, F. A., Arias-Caicedo, D. A., Castiblanco-Prieto, J. J., Castillo-de Herrera, M., Díaz-Osorio, M. S., Vallejo-Rivas, A. Y. (2019). *El borde urbano como territorio complejo. Reflexiones para su ocupación*. Universidad Católica de Colombia, Universidad la Gran Colombia. doi:10.14718/9789585456921.2019
- [2] Arango, C. (2004). *Los Soches: entre lo divino y lo humano. discursos, apropiaciones y resistencias a al modernidad de una comunidad rural*. [Monografía de pregrado, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Unal. <https://www.humanas.unal.edu.co/red/files/9912/7237/4420/Tesis-LosSochesMonografia-Arango2.pdf>
- [3] Arango, L. G. (2011). El trabajo de cuidado: ¿servidumbre, profesión o ingeniería emocional? En L. G. Arango, y P. Molinier (.Comps.). *El trabajo y la ética del cuidado* (pp. 91-109). La Carreta Editores, Universidad Nacional de Colombia.
- [4] Ballén-Velasquez, L. M. (2014). “Desbordando” la categoría de borde. Reflexiones desde la experiencia bogotana. *Bitácora Urbano Territorial*, 24(2), 31-39. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/43254>
- [5] Carreño, C. I. (2017). *Las madres, las familias y los hijos del sur. Miradas etnográficas a la protección infantil contemporánea en la ciudad de Bogotá*. [Tesis doctoral, Universidad Nacional de Colombia]. Repositorio Institucional UN. <https://repositorio.unal.edu.co/bitstream/handle/unal/59622/52102594.2017.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- [6] Castro-Gómez, S., y Grosfoguel, R. (2007). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Siglo del Hombre Editores, Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos, Pontificia Universidad Javeriana.
- [7] Das, V., y Poole, D. (2008). El estado y sus márgenes. Etnografías comparadas. *Cuadernos de Antropología Social*, 27, 19-52. <https://doi.org/10.34096/cas.i27.4328>
- [8] De la Vega, E. (2010). Psicoanálisis y política. Patologización de la infancia pobre en Argentina. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 8(1), 67-86. <https://revistaumanizales.cinde.org.co/rllcsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/44>

- [9] Duque-Páramo, M. C. (2011). Solidaridad y ciencia. Reflexiones en el contexto del cuidado de enfermería como interacción comunicativa. *Investigación en Enfermería: Imagen y Desarrollo*, 13(2), 101-112. <https://revistas.javeriana.edu.co/index.php/imagenydesarrollo/article/view/3002>
- [10] Durand-Baquero, P., y Páez Calvo, A. (2020). Estratgias de reconocimiento. En M. Díaz-Osorio (Eds.). *Aproximaciones estratégicas para el diseño interdisciplinar participativo* (pp. 21-33). Editorial Universidad Católica de Colombia. doi:10.14718/9789585133594.2020.2
- [11] Escobar, A. (2005). El “postdesarrollo” como concepto y práctica social. En D. Mato (Coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización* (pp. 17-31). Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
- [12] Espinoza Bolívar, G., y Cuellar Saavedra, Ó. (2009). Un campo agonístico con vocación transdisciplinaria: el Desarrollo Humano. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, 8(23), 21-42. https://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-65682009000200002
- [13] Farias, M., & Faleiro, W. (2020). Educação dos povos do campo no brasil: colonialidade/modernidade e urbanocentrismo. *Educação em Revista*, 36, 1-21. doi:10.1590/0102-4698216229
- [14] Foucault, M. (2007). *El nacimiento de la biopolítica*. (H. Pons, Trad.). Fondo de Cultura Económica.
- [15] García, J. (julio de 2016). Los aportes epistemológicos del pensamiento antropológico sobre el Estado moderno y las etnografías sobre sus prácticas cotidianas. *Universitas Humanística*, 82, 105-134. doi:<https://doi.org/https://dx.doi.org/10.11144/Javeriana.uh82.aepa>
- [16] Guber, R. (2016). *La etnografía: Método, campo y reflexividad*. Siglo XXI Editores.
- [17] Gupta, A., y Ferguson, J. (2002). Spatializing states. Toward and ethnography of neoliberal government. *American Ethnologist*, 4(29), 981-1002. doi:10.1002/9780470775875.ch4
- [18] Hansen, T., & Stepputat, F. (2001). *States of imagination. Ethnographic Explorations of the Postcolonial State*. Duke University Press.
- [19] Latouche, S. (1996). Nivel de vida. En W. Sachs (Ed.). *Diccionario del Desarrollo. Una Guía del conocimiento como poder* (pp.176-193). Pratec.
- [20] Luciani, L. (2010). La protección social de la niñez: subjetividad y posderechos en la segunda modernidad. *Revista Latinoamericana de Ciencias Sociales, Niñez y Juventud*, 8(2), 885-899. <https://revistaumanizales.cinde.org.co/rllcsnj/index.php/Revista-Latinoamericana/article/view/78>
- [21] Max Neef, M., Elizalde, A., y Hopenhayn, M. (1993). *Desarrollo a escala humana: conceptos, aplicaciones y algunas reflexiones*. Nordan-Comunidad.

- [22] Mitchell, T. (2006). Society, Economy, and the State Effect. En A. Sharma, & A. Gupta. (Eds.). *The Anthropology of the State. A reader* (pp. 76-97). Blackwell Publishing.
- [23] Pachón, X. (2007). La casa de corrección de Paiba en Bogotá. En P. Rodríguez & M. Maranelli. (Coords.). *Historia de la infancia en América Latina* (pp. 323-339). Universidad Externado de Colombia.
- [24] Pieterse, J. N. (1998). My Paradigm or Yours? Alternative Development, Post-Development, Reflexive Development. *Development and Change*, 29, 343-373. doi:<https://doi.org/10.1111/1467-7660.00081>
- [25] Programa de las naciones unidas para el Desarrollo PNUD. (1990). *Informe de desarrollo humano*. PNUD.
- [26] Quimbayo, G. (2019). Urbanización y conflictos socioambientales. El borde urbano/rural Sur de Bogotá. En B. Hoinle, F. Rodriguez, C. Leal, & M. Pérez (Eds.). *Construyendo territorios del paz entre el campo y la ciudad* (pp. 157-176). Universidad Externado de Colombia.
- [27] Secretaría Distrital de Integración Social de Bogotá. (s.f.). *Creciendo en Familia*. <https://www.integracionsocial.gov.co/index.php/servicios-sociales/servicio-infancia-sdis/2086-proyecto-infancia-creciendo-en-familia>
- [28] Secretaría Distrital de Integración Social. (s.f.). *Modalidad domiciliaria de atención integral a la primera infancia*. Obtenido de *Ámbito familiar, el corazón de Bogotá Humana en los territorios*: <https://old.integracionsocial.gov.co/modulos/contenido/default.asp?idmodulo=2635>
- [29] Sen, A. (2000). *Desarrollo y Libertad*. Planeta.
- [30] Swyngedouw, E., Kaika, M., & Heynen, N. (2006). Urban political ecology: politicizing the production of urban natures. En E. Swyngedow, M. Kaika Kaika, & N. Heynen (Eds.). *In the nature of cities-urban political ecology and the politics of urban metabolism* (pp. 1-20). Routledge.
- [31] Torres-Tovar, C. A. (2014). Editorial. *Bitácora Urbano Territorial*, 24(2), 31-32. <https://revistas.unal.edu.co/index.php/bitacora/article/view/48970>

Tercerización y precarización laboral en el sector público colombiano*

Gustavo-Nixon Delacruz-Giraldo**

Eliecer Gordillo-Mafla***

Universidad Libre, Colombia


<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.109492>

Resumen

El presente artículo analiza las tendencias globales de tipo económico, organizacional y jurídico para las relaciones laborales debido al fenómeno de la flexibilización, en el que se evidencian vínculos laborales al margen de los derechos y garantías del trabajo aún en el sector público. Lo anterior hace necesario acudir metodológicamente al análisis y descripción de las relaciones de trabajo en el sector público, auscultando la copiosa reglamentación que al respecto se ha emitido, identificando formas de vinculación que afectan las condiciones dignas de empleo y de estabilidad. El análisis cualitativo sobre los principios del derecho laboral constitucional, como la descripción de la variedad de disposiciones nacionales, permite asumir una postura sobre el desarrollo de los postulados constitucionales y principios básicos del derecho humano al trabajo.

Palabras clave: función pública, carrera administrativa, empleado público, estabilidad laboral, trabajador oficial.

* **Artículo recibido:** 13 de junio de 2023 / **Aceptado:** 11 de febrero de 2024 / **Modificado:** 28 de marzo de 2024. El artículo es resultado del proyecto Observatorio de Derecho del Trabajo, Empleo, Salud y Seguridad Social, realizado por el Grupo de Investigación María Cano, financiado por la Universidad Libre Seccional Cali.

** Abogado, magister en Derecho, docente universitario jornada completa de la Universidad Libre Seccional Cali, Líder Grupo de Investigación María Cano, adscrito al Área de Derecho Laboral de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Correo electrónico: gustavon.delacruzg@unilibre.edu.co  <https://orcid.org/0000-0001-6189-2645>

*** Abogado, especialista en Derecho Administrativo, magister en Derecho, docente jornada completa de la Universidad Libre Seccional Cali. Correo electrónico: eligoma12@hotmail.com  <https://orcid.org/0009-0009-1839-4355>

Cómo citar

Delacruz-Giraldo, G. y Gordillo-Mafla, E. (2024). Tercerización y precarización laboral en el sector público colombiano. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 26, 129-155. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.109492>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 26 (Julio-diciembre 2024)
e-ISSN: 2216-1767 / pp. 129-155

Outsourcing and Job Insecurity in the Colombian Public Sector

Abstract

This foregoing article analyzes the global tendencies of economic, organizational, legal type for the labor relationships due to the phenomenon of flexibility, in which labor links that are at the border of breaching the rights and guarantee for work in the sector are evidenced. The prior makes it necessary to approach in a methodological manner the analysis and description of the working relationships in the public sector, probing the plentiful regulation issued in this matter.

Keywords: Public Function, Administrative Career, Public Employee, Job Stability, Official Worker.

Terceirização y Precarização Trabalhista no Setor Público Colombiano

Resumo

O presente Artigo analisa as tendências globais de tipo económico, organizacional e jurídico para as relações trabalhistas devido ao fenómeno da flexibilização na que se evidenciam vínculos trabalhistas à margem dos direitos e garantias no trabalho, ainda no setor público. O anterior faz necessário acudir metodologicamente ao análise e descrição das relações que ao respeito tem-se expedido, identificando formas de vinculação que afectam as condições dignas de emprego e de estabilidade. O análise qualitativo sobre os principios do direito trabalhista constitucional, como a descrição da veracidade das disposições nacionais, permite assumir uma postura sobre o desenvolvimento dos postulados constitucionais e principios do direito humano ao trabalho.

Palavra-chave: Função Pública, Carreira Administrativa, empregado público, estabilidade trabalhista, trabalhador oficial.

Introducción

La problemática de la tercerización y la precarización del empleo en el sector privado, discutida la cuestión de la igualdad material y la igualdad formal en ese estadio, es importante abordar estos mismos temas pero desde la perspectiva del empleo público, es decir, desde el derecho laboral administrativo, que se ocupa de la situación laboral de los empleados de carrera administrativa; porque a los trabajadores oficiales, los regula la jurisdicción ordinaria, configurando

el foco del análisis contextual, y que conforman el núcleo de empleados del Estado, quienes se ven igualmente afectados por el fenómeno de la tercerización y la precarización.

Se analizan cualitativamente desde una perspectiva jurídica los derechos de los funcionarios públicos, más allá de las prestaciones sociales —comunes a la mayoría de ellos— así como el nombramiento en el empleo con periodo de prueba de seis meses, su respectiva calificación medible mediante los acuerdos de gestión y una vez aprobado, la obtención del derecho a ser inscrito ante la Comisión Nacional de Servicio Civil, como un empleado de carrera administrativa y su consecuencia, la estabilidad laboral, entre otros.

En lo que respecta a los derechos de los empleados públicos, se abordan las diversas formas a las que se acude en la administración para evadir la vinculación de empleados de carrera y de trabajadores oficiales¹, tales como el *outsourcing*, los contratos de prestación de servicios, los empleos en temporalidad y provisionalidad; formas — que se estudiarán en detalle—, que constituyen la tercerización y precarización laboral, reduciendo a su mínima expresión el empleo con el Estado conforme a las exigencias internacionales en materia del trabajo en condiciones dignas y justas.

Metodología

El desarrollo de este artículo se desprende de las diferentes objetivos propuestos como elaborar estudios con información actualizada y permanente, proporcionar instrumentos de apoyo, diseño e implementación, evaluación y orientación en los mercados de trabajo, divulgar el análisis de la información, como también, el de relacionar los indicadores y estadísticas laborales para la generación de políticas públicas adecuadas tanto públicas como privadas, en el proyecto denominado “Observatorio de Derecho del Trabajo, Empleo, Salud y Seguridad Social”, enmarcado dentro de un enfoque cualitativo, donde el análisis permite identificar las categorías concomitantes y recurrentes en el ámbito laboral público tras décadas, aproximadas a las perspectivas del ejercicio descriptivo, teniendo como punto de partida la normatividad vigente relacionada con los vínculos laborales legales y reglamentarios, así como contractuales de los trabajadores oficiales, permeados de la temporalidad, la desregulación y la ausencia de estabilidad, bajo figuras propias de la función pública pero revestidas de transitoriedad durante su vinculación, sujetas a los cambios de los periodos de gobierno.

1. La diferencia entre los empleados públicos o de carrera y los trabajadores oficiales, es que su vínculo laboral es legal y reglamentario, cuyo sustento jurídico parte de la Constitución en su Artículo 122 y las demás normas que le complementan en su orden jerárquico. Para los trabajadores oficiales, su vínculo laboral es contractual, es decir se rige por el contrato de trabajo y las disposiciones que lo regula.

Los *outsourcing*, operan como modalidades contractuales a nivel comercial utilizadas para desarrollar tareas de las empresas o entidades, en un área específica o especialidad, con el objeto de mejorar un servicio o la productividad de una empresa.

La Función Pública

El análisis es exclusivo en la situación de los empleados de Carrera Administrativa y de los trabajadores oficiales, más no, en los de libre nombramiento y remoción, por ser estos de discrecionalidad del empleador, así como en los de elección popular, por sus características especiales, ni en los de periodo fijo como los altos cargos del Estado, tales como procurador, defensor del pueblo, fiscal, contralor, registrador, cuyo periodo es de cuatro años, y de magistrados de las altas cortes que es de ocho años, es una diferenciación marcada frente a las garantías propias del ámbito del derecho laboral administrativo.

En Colombia existen las tres ramas del poder público y para su funcionamiento, en pro de la consecución de los fines del Estado, se requiere de un grupo de personas que desarrollen las tareas propias de la administración, a los cuales se les denomina genéricamente servidores públicos, a tales tareas se les denomina función administrativa, o función pública. En este orden de ideas, es importante aclarar y diferenciar el empleo público con el privado, y entender qué, en el ingreso y ascenso, entre uno y otro, existen diferencias que los distinguen y una de ellas es conocer que se entiende por empleo público.

En esencia, los empleos en el sector público se rigen por el derecho laboral administrativo, que, a su vez, está regido por unos principios constitucionales, tales como: principio de la protección al servidor público, principio de la estabilidad laboral, principio de la primacía de la realidad, principio de la irrenunciabilidad de los derechos laborales, principio de *in dubio pro-operario*, principio de la favorabilidad, principio de la condición más beneficiosa, principio de la igualdad de oportunidades, principio de la remuneración mínima vital y móvil, y proporcional a la cantidad y calidad del trabajo, principio del derecho de asociación, que es poder fundar y pertenecer libremente a cualquier asociación sindical, principio de la no afectación a la libertad, a la dignidad y los derechos, principio del trabajo como derecho humano fundamental, los que tiene toda persona sin importar su nacionalidad, sexo, raza, condición política o social (Sandoval y Delacruz, 2019).

Con base en estos principios, hay que precisar que, en la formalización del ingreso y ascenso al empleo público, hay una serie de requisitos consagrados en la ley, por ser estos el componente, la base de la función pública, definición que recoge la Carta Iberoamericana de la Función pública, refiriendo que:

La función pública está constituida por el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas, escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general. En

el ámbito público, las finalidades de un sistema de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos. (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, 2003, p. 5)

Consecuente con la cita anterior, se puede afirmar que, el Estado colombiano es el mayor empleador del país, en razón a que la actividad política y democrática gira en torno al empleo estatal y la gran mayoría de profesionales recién egresados, y los experimentados, incluyendo los no profesionales, buscan un empleo público como sinónimo de estabilidad laboral. Sin duda, el Estado como sujeto promotor de empleo, atiende a la obligatoriedad desprendida del marco constitucional; debe también, además, ser el garante de los vínculos laborales en condiciones dignas y justas.

Para ejemplificar los esbozos anteriores, el Sistema de Información y Gestión del Empleo Público – SIGEP- (2021) sobre la cantidad de empleados del Estado a nivel nacional, centralizados, y descentralizado a nivel territorial, se presenta el siguiente informe:

Tabla 1. distribución de servidores y empleados públicos, SIGEP 2021

Las tres ramas del poder público. Total 1'268.423	Servidores Públicos 56%	Docentes 56%	Uniformados 30%
Distribución de empleados según SIGEP			
Rama Ejecutiva a Nivel Nacional	878000	Correspondencia por género, total	
Rama Ejecutiva a Nivel Territorial	249313	Femenino 52.25%	Masculino 47.75%
Rama Judicial	58344		
Rama Legislativa	870		
Entes autónomos, Banco de la República, Comisión Nacional del Servicio Civil, Corporaciones Autónomas Regionales, Entes Universitarios Autónomos	53876		
Organismos de Control Contraloría y Procuraduría General de la República	22411		
Organismo Electoral Consejo Nacional Electoral y Registraduría Nacional del Estado Civil	3728		
Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y no Repetición	1871		

Fuente: elaboración propia a partir del SIGEP (2021).

Como se indica, 1'268423 colombianos laboran con el Estado (SIGEP, 2021), siendo posible afirmar que no existe en el territorio colombiano otra entidad que genere esa cantidad de empleos, dado que el común denominador de los vinculados, tienen la certeza y la confianza de que tendrán con el Estado estabilidad laboral, el pago de todas sus prestaciones sociales y la gran mayoría, la esperanza de alcanzar una pensión de vejez.

Por lo tanto, el empleo público en Colombia ha tenido desde el siglo pasado, su normatividad específica, en cuanto a que cada entidad del Estado debe tener una planta de personal y en esta contemplar cada uno de los cargos con su clasificación correspondiente; es decir, de libre nombramiento y remoción, de carrera administrativa, o trabajador oficial, para lo cual se debe contar con un presupuesto para cancelar los salarios. Pero al tratarse de entidades territoriales, las plantas de personal vinculado, deben estar acordes a la categoría de ese municipio o departamento y de acuerdo a su capacidad presupuestal, pues no es igual la planta de personal de un municipio de primera categoría, que puede tener veinte o más secretarías o entes descentralizados, y una gran cantidad de empleados en su nómina, los que según su categorización, que va de uno a quinta, o sexta categoría, solo funciona con despachos y funcionarios estrictamente necesarios para desarrollar sus funciones, quien ha sido “[...] la persona nombrada para ejercer un empleo y que ha tomado posesión de este” (Villegas Arbeláez, 2016).

El análisis constituye el núcleo de la problemática actual a raíz de la precarización² del empleo con el Estado, por las diversas normas que regulan las relaciones laborales para eludir la contratación de trabajadores oficiales y la vinculación de empleados de carrera, al utilizarse la intermediación o tercerización como mecanismo, generando la minimización de la estabilidad laboral, la casi extinción de trabajadores oficiales y la reducción de organizaciones sindicales de carácter estatal. Es decir, en las relaciones laborales, uno de los sujetos se ha visto abocado a condiciones de precariedad, la fragilidad existencial, un futuro incierto, inseguro de sí mismo, a través del trabajo (Cuevas citando a Standing, 2015).

Derechos laborales de los empleados públicos

La Carta Política consagra los derechos fundamentales, los derechos sociales, económicos y culturales, los derechos colectivos y del medio ambiente. Pero, más allá de la nomenclatura constitucional, según Chinchilla (2009), citando a Hohfeld, tener un derecho, significa una:

2. La precarización se presenta como los diferentes procesos o mecanismos jurídicos, contractuales salariales y del desmonte de las garantías en el trabajo que generan inseguridad e incertidumbre.

[...] facultad, que implica para otro un correlativo deber; tener una libertad, lo cual se traduce en una situación de no derecho para obstaculizar la posibilidad de acción de aquél; tener una competencia o potestad, lo que genera para otro la situación de sujeción y gozar de una inmunidad, lo que significa que, respecto a su titular, otro está en posición de incompetencia. (p. 35)

En ese mismo sentido, Alexy (2007) se refiere a los derechos prestacionales y entre ellos enumera el derecho al trabajo, exponiendo que los derechos prestacionales en sentido estricto son derechos del individuo frente al Estado; los derechos fundamentales como a la seguridad social, trabajo, vivienda y educación.

Ahora bien, los derechos de los empleados públicos se catalogan como Derechos Humanos laborales comportando el agobio moral y político, a partir de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948³; así mismo, la importante labor de las normas de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), los define como derechos humanos fundamentales que se materializan en el mundo del trabajo (Canessa M., 2020).

En relación con las normas de la OIT, Colombia ha ratificado los convenios 151, sobre las relaciones de trabajo en la administración pública, mediante la Ley 411 de 1997, reglamentada por el decreto nacional 160 de 2014; el convenio 154, relativo a la negociación colectiva, aprobado mediante Ley 524 de 2000, reglamentada por el decreto nacional 411 de 2014. Estos convenios constituyen un avance en la consecución de los derechos a la negociación colectiva, aunque con las restricciones impuestas por la Corte Constitucional al declarar exequible el artículo 416 del Código Sustantivo del Trabajo (Corte Constitucional, *Sentencia C-1234 de 2005*).

En relación a lo anterior, nuestra Constitución Política de 1991, en su artículo 25, consagra el derecho al trabajo como “[...] un derecho y una obligación social y goza, en todas sus modalidades, de la especial protección del Estado [...]”. La protección se materializa para los empleados públicos en los derechos de carrera, que inician una vez el empleado supere el periodo de prueba y sea inscrito en el registro de carrera, regulado por los principios que orientan el ingreso y ascenso a los cargos como son: el mérito, libre concurrencia e igualdad de ingreso, publicidad, transparencia en los procesos de selección, garantía de imparcialidad en los órganos encargados de ejecutar la selección, confiabilidad, validez, eficacia y eficiencia en los procesos de selección.

3. El Artículo 23 de la Declaración de los Derechos Humanos, refiere sobre el derecho al trabajo, a su libre elección, a la no discriminación, a una retribución equitativa y a la fundación de sindicatos. https://www.ohchr.org/sites/default/files/UDHR/Documents/UDHR_Translations/spn.pdf

Derechos de los empleados públicos y normas especiales de la Carrera Administrativa

La Carrera Administrativa en Colombia, como categoría jurídica en el ámbito laboral público, se estableció con la Ley 165 de 1938. Pero, desde este atisbo normativo, se percibe el interés político en desconocer la estabilidad laboral de los empleados del sector público y minimizar sus derechos, pauperizando el empleo para fortalecer sus directorios políticos, sujetos a las condiciones por ellos expuestas, representando el desconocimiento de la regulación y aplicación a las cuales se subordinaban, que permitían hacerla eficaz.

Villegas (2021) refiere a la carrera administrativa haciendo un recorrido legal, enfatiza en la Ley 19 de 1958, para el acceso al servicio público, mediante la cual se creó el Departamento Administrativo del Servicio Civil, se anexó la Escuela de Administración pública y la Sala de Consulta y Servicio Civil del Consejo de Estado. Por otro lado, el Decreto Ley 1713 de 1960, estableció que las personas pensionadas al entrar en vigor la norma, no podían ingresar a la administración pública; y el Decreto Ley 1732 del mismo año, extendió la aplicación de la carrera administrativa a los departamentos y municipios del país y tuvo vigencia hasta 1968; y el Decreto Ley 2400 de 1968, modificó las normas que clasifican los empleos y las condiciones para ejercerlos (Solano, 2005).

En igual sentido, Villegas (2016) referencia la evolución de la Carrera Administrativa a partir de la carta constitucional de 1991, y expone el aparte normativo correspondiente a la Ley 27 de 1992, cuya importancia radica en la extensión de la carrera a nivel territorial, y en su aplicación en los sistemas especiales de carrera, la cual reguló las funciones de la Comisión Nacional del Servicio Civil (CNSC). Así mismo alude a la Ley 443 de 1998, que creó los procesos de selección, concurso, vigilancia y cumplimiento de estos a cargo de la CNSC. Aportes que instan a tener como punto de partida los principios establecidos en la carta constitucional de 1991.

Al respecto el Consejo de Estado (C.E.) se ha pronunciado en diversas sentencias sobre la carrera administrativa, precisando que:

[...] en los precisos términos del artículo 125 de la Constitución Nacional, la carrera administrativa es un sistema de administración de personal que tiene por finalidad escoger, en beneficio del servicio público, el aporte humano más capacitado y calificado para desempeñar la función pública. En ese sentido, el proceso de selección es la herramienta de escogencia, y el mérito, es el pilar fundamental en la superación de las etapas que lo conforman, y solamente el sometimiento y aprobación satisfactoria de ello, es la condición necesaria para ser nombrado y para predicar los derechos que le otorga la carrera administrativa, entre otros, una mayor estabilidad en el empleo. (Consejo de Estado, *Sentencia 7 de febrero/2013*)

En tal sentido, la ley de carrera administrativa rige solamente a los empleados de la rama ejecutiva. Pero en el Estado existen otras entidades, como los organismos de control, los entes autónomos, la carrera diplomática, la rama judicial y la Fiscalía General de la Nación, entre otros, también estas entidades ostentan sus propias normas de carrera administrativa, denominadas sistemas específicos de carrera administrativa, entendidos estos como la forma de ingreso y ascenso de sus empleados.

En consecuencia, las entidades que tienen sistemas específicos de carrera administrativa, se resumen en el siguiente cuadro conforme a las disposiciones que las reglamentan:

Tabla 2. Normatividad de la Carrera Administrativa

Sector	Órgano o entidad	Disposiciones
Organismos de Control	Procuraduría General de la Nación	Decreto Ley 262 del 2000
	Contraloría General de la República	Decreto 268 de 2000
	Contralorías Territoriales	Decreto 409 de 2020
Rama Judicial	Carrera en la Rama Judicial (La excepción son los Magistrados de las Altas Cortes al ser elegidos por periodo de 8 años)	Ley 0270 de 1996, o Ley estatutaria de administración de justicia
	Fiscalía General de la Nación	Decretos 020 y 021 de 2014
Organismos de Vigilancia del Gobierno	Superintendencias	Decreto 775 de 2005
Otras entidades	Unidad Administrativa Especial de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN)	Decreto 1144 de 2019
	Unidad Administrativa Especial de la Aeronáutica Civil	Decreto Ley 790 de 2005
	Personal Diplomático de la Cancillería, o Ministerio de Relaciones Exteriores	Ley 274 de 2000
	Departamento Administrativo de la Presidencia de la República	Decreto 780 de 2005
	Personal de entes Universitarios Autónomos	Ley 30 de 1992
	Carrera Administrativa de los docentes	Decretos 2277 de 1979 y 1278 de 2002
	Empleados Públicos no uniformados del Ministerio de Defensa Nacional, las Fuerzas Militares y de Policía y de sus entidades descentralizadas y adscritas al Ministerio de Defensa	Ley 1033 DE 2006
	Instituto Nacional Penitenciario -INPEC-	Decretos 407 de 1994 y 2489 de 2006

Fuente: Elaboración propia.

En ese orden de ideas, la Carrera Administrativa, se define como:

[...] el sistema técnico de administración de personal que garantiza eficiencia, estabilidad, e igualdad de oportunidades para ingresar y ascender a la administración, asegurando la permanencia en los empleos exclusivamente en el mérito, mediante procesos de selección transparentes y objetivos, sin discriminación alguna. (Ley 909, 2004)⁴

Pertenecerán a esta quienes prestan servicios personales remunerados, con vinculación legal y reglamentaria, en los organismos y entidades de la administración, en desarrollo de sus funciones y cumplimiento de sus diferentes cometidos, y se entiende por vinculación legal y reglamentaria, el nombramiento mediante acto administrativo, la posesión del cargo y desde luego el cumplimiento de las funciones estipuladas en el reglamento interno de la entidad y si por alguna circunstancia no se encuentran es este, están contempladas en el Decreto 1083 de 2015.

Derechos laborales de los empleados en Carrera Administrativa

Estudiados los antecedentes de la Carrera Administrativa en Colombia y los sistemas específicos; primero, se reconoce a los empleados inscritos en el registro de carrera, los siguientes derechos, según el siguiente cuadro:

Tabla 3. Derechos de los empleados en Carrera Administrativa

Derecho	Normativa	Descriptores
La inscripción en la Comisión Nacional de Registro Civil para aplicar al empleo deseado		
La convocatoria al examen para escoger los mejores y reclutamiento	Artículo 31 Ley 909 de 2004	

4. Al respecto se puede consultar la Sentencia 1113 de 2012, emitida por el Consejo de Estado.

Derecho	Normativa	Descriptor
Periodo de prueba	Decreto 1083/015, art. 2.2.5.5.4.9. Comisión Nacional del Servicio Civil, acuerdo No. CNSC - 20181000006176 DE 2018	Una vez el aspirante a un cargo en la administración supere el concurso, será nombrado en periodo de prueba de seis meses, tiempo que será valorado mediante los acuerdos de gestión con la administración, "que deberán ser concertados por el evaluador y el evaluado dentro de los quince (15) días hábiles siguientes del inicio del período de evaluación anual o de la posesión del servidor en periodo de prueba, según corresponda".
Registro de carrera administrativa	Ley 909/04. Art. 31 - 5. Ley 909 de 2004, artículo 38	Superado el periodo de prueba, será nombrado en propiedad en el empleo y será inscrito en el registro de carrera y adquirirá en adelante todos los derechos de carrera administrativa, tales como la calificación anual por su desempeño laboral que consiste en la medición que hace el jefe inmediato basado en la conducta laboral y sus aportes al cumplimiento de las funciones.
Estabilidad laboral: reglado por los principios que orientan la permanencia en el servicio	Ley 909 de 2004, artículo 41	a) Mérito. Principio según el cual la permanencia en los cargos de carrera administrativa exige la calificación satisfactoria en el desempeño del empleo, el logro de resultados y realizaciones en el desarrollo y ejercicio de la función pública y la adquisición de las nuevas competencias que demande el ejercicio de esta; b) Cumplimiento. Todos los empleados deberán cumplir cabalmente las normas que regulan la función pública y las funciones asignadas al empleo; c) Evaluación. La permanencia en los cargos exige que el empleado público de carrera administrativa se someta y colabore activamente en el proceso de evaluación personal e institucional, de conformidad con los criterios definidos por la entidad o autoridad competente; d) Promoción de lo público. Es tarea de cada empleado la búsqueda de un ambiente colaborativo y de trabajo en grupo y de defensa permanente del interés público en cada una de sus actuaciones y las de la Administración Pública. Cada empleado asume un compromiso con la protección de los derechos, los intereses legales y la libertad de los ciudadanos. (Lucas, 2018)

Derecho	Normativa	Descriptores
El ascenso	Ley 909 de 2004 Art. 23, 24	Se presenta cuando un empleado renuncia o es declarado insubsistente y se declara vacante ese cargo por la administración, así, el empleado que ocupe el cargo inmediatamente anterior y reúna los requisitos exigidos, podrá ser encargado, mientras se surte el concurso para el ascenso, del cual también podrá participar.
Protección del Estado al empleado en condición de desplazado	Ley 909 de 2004, Art. 52 Consejo de Estado, Concepto 1428 de 2002, Concepto 84051 de 2019, Departamento Administrativo de la Función Pública, marzo 19 de 2019	Se presenta cuando: “por razones de violencia un empleado de carrera demuestre su condición de desplazado, la Comisión Nacional del Servicio Civil ordenará su reubicación a una sede distinta a donde se encuentre ubicado el cargo del cual es titular, u otra entidad”. “Los empleados públicos desplazados por la violencia y desaparecidos tienen derecho al reconocimiento y pago de salarios y prestaciones sociales [...] Para el caso del empleado víctima de desplazamiento forzoso de libre nombramiento y remoción, el pago debe efectuarse hasta tanto las garantías brindadas por el Estado le permitan reincorporarse a sus funciones. Quien sea separado del servicio mediante declaratoria de insubsistencia tendrá derecho a la protección prevista en el artículo 18 de la Ley 387 de 1997, hasta que opere su consolidación y estabilización socioeconómica”.
Protección a la mujer embarazada	Artículo 43 de la Constitución Política	El derecho a no ser despedida en ese estado o en periodo de lactancia y en caso de supresión del cargo o fusión de entidades, a: ser reubicada en un cargo de igual categoría, o de no ser posible la reubicación, a ser indemnizada con los salarios devengados desde la notificación del acto, hasta la terminación de su licencia de maternidad.
Retén social	Ministerio del Trabajo, Concepto 71064 del 9 de junio de 2021	Opera únicamente en aquellos casos en los cuales el trabajador próximo a pensionarse está vinculado a una entidad pública objeto de reestructuración o modificación en el marco de la renovación de la administración.

Fuente: elaboración propia, a partir de la Ley 909 de 2004, conceptos del Consejo de Estado y Ministerio del Trabajo.

La estabilidad laboral que la Carrera Administrativa ofrece, se predica en la calificación acorde al mérito que el empleado obtenga, la que debe ser mayor a 90 puntos para ser sobresaliente, entre 65 y 89 satisfactoria y menos de 65 puntos deficiente; lo que genera si ocurre por tres años consecutivos la declaratoria de insubsistencia, que constituye una de las causales de retiro del servicio (Decreto 1227, 2005).

Analizados los derechos de los empleados públicos de Carrera Administrativa, que constituyen prenda de garantía y protección al empleo, y la certeza de la igualdad material, el deber ser de la relación laboral Estado- servidor público, conviene describir las disposiciones que representarían menoscabo a esos derechos, reduciendo la contratación de trabajadores oficiales y la vinculación de empleados de Carrera Administrativa.

Formas de eludir la vinculación de empleados públicos de Carrera Administrativa

La diversa legislación y doctrina, abordan los derechos a la estabilidad laboral de los empleados del Estado, su derecho a conformar organizaciones sindicales y presentar pliegos de peticiones a las autoridades, a nivel nacional, o territorial, legislación que respeta tales derechos sin poner en riesgo la estabilidad, ni amenazar la desaparición de la calidad del empleado de carrera o trabajador oficial. Pero, la normativa protectora, dada la proliferación de normas y formas de vinculación con la administración que tienen relación directa, afectan la estructura del trabajo (Arroyo, 1994; Puentes, 2008).

En efecto, la tercerización laboral empleada para evadir el nombramiento en carrera y la contratación de trabajadores oficiales, son categorías de vinculación en vía de extinción, porque día a día mediante formas de contratación se busca eludirlas, se menoscaba derechos, reduciéndose la fuerza sindical, que son, guardadas las proporciones, una especie de pesos y contrapesos, frente al desaforado apetito burocrático de la clase política que necesita cada día ofrecer puestos, por medio de contratos de prestación de servicios y de cargos en provisionalidad a los electores, para sostenerse en el poder; y desde luego, la estabilidad laboral de los trabajadores oficiales como los empleos de carrera desaparecen totalmente.

La Constitución Política, en su artículo 125, expone que:

“Los empleos en los órganos y entidades del Estado son de carrera. Se exceptúan los de elección popular, los de libre nombramiento y remoción, los de trabajadores oficiales y los demás que determine la ley”. Y luego expresa: “en ningún caso la filiación política de los ciudadanos podrá determinar su nombramiento para un empleo de carrera, su ascenso o remoción”. (Constitución Política, 1991)

Esa es la igualdad material referida en el estatuto superior colombiano, el deber ser de la norma, el ideal de un Estado Social y Democrático de Derecho, donde debe primar el mérito para ocupar un cargo en la administración y no las recomendaciones políticas, que en nada contribuyen a la verdadera esencia de la ética y de la probidad en la función pública. Pero el análisis normativo, en el aparte que refiere “y los demás que determine la ley”, abre la caja de pandora, la diáspora para que la politiquería, el amiguismo y la corrupción coopten la administración pública y desnaturalice totalmente lo predicado por la Carta magna.

Una de las formas de eludir la vinculación de empleados de carrera en la administración son los contratos administrativos de prestación de servicios (CAPS). Pero esta clase de contratos no son nuevos en la administración porque datan, según Villegas (2004), desde la Ley 3 de 1930 mediante la que “[...] faculta al poder ejecutivo para contratar expertos o consejeros técnicos, cuando para la mejor organización de algún ramo especial lo juzgue conveniente” (Ley 3, 1930).

El mismo autor infiere que el Decreto 150 de 1976 (art. 138), define el contrato de prestación de servicios con redacción similar al artículo 32 de la Ley 80 de 1993, pero con un párrafo que no refiere: “No podrán celebrarse esta clase de contratos para el ejercicio de funciones administrativas” (Ley 150, 1976). En efecto, Villegas (2004) explica que la misma norma determinó las clases de contratos de prestación de servicios en relación al desarrollo de estudios diferentes a los de obras públicas, representación judicial y rendición de conceptos⁵.

El Decreto 222 de 1983, en su artículo 163, definió las clases del contrato en comento, además de lo estipulado anteriormente en la Ley 150 de 1976, agregó a los: “[...] servicios de salud distintos a los que celebren las entidades de previsión social, edición, publicidad, sistemas de información y servicios de procesamiento de datos, agenciamiento de aduanas, vigilancia, aseo, mantenimiento y reparación de maquinaria, equipos, instalaciones y similares”.

Conforme lo anterior, se abre un abanico de posibilidades para la administración para celebrar contratos de prestación de servicios, evadiendo la vinculación de empleados de carrera y desde luego también de trabajadores oficiales. En efecto, como lo infiere Añez y Useche (2000) la redefinición de los puestos de trabajo en formas polivalentes, con nuevas funciones, mayor responsabilidad y la realización de diferentes actividades, introducen instrumentos desregulizadores que fragmentan el trabajo, explotando la fuerza de trabajo con un mayor control con el apoyo de las tecnologías.

5. El apartado normativo de la Ley 150 de 1976, en su Artículo 139, relaciona las clases de contratos de prestación de servicios.

El artículo 32 de la Ley 80 (1993), introdujo en su definición la flexibilidad para esta clase de contratación, al expresar que “[...] en ningún caso estos contratos generan relación laboral ni prestaciones sociales y se celebrarán por el término estrictamente indispensable”⁶.

La norma es clara cuando dice que, esta clase de contratos se presenta solo “[...] cuando dichas actividades no puedan realizarse con personal de planta o requieran conocimientos especializados” (Ley 80, 1993); es decir, esa es la igualdad material, pero muy distinta es la igualdad formal, porque la administración mediante esta figura, contrata personal profesional o no, para atender funciones que sus empleados de planta diariamente realizan y está muy lejos la posibilidad de que ellos no puedan, por alguna razón de las que expone la norma, ejecutarlos.

Por su parte, la Corte Constitucional fija su posición frente al contrato de prestación de servicios, al expresar que:

La contratación de personas naturales por prestación de servicios independientes, únicamente, opera cuando para el cumplimiento de los fines estatales la entidad contratante no cuente con el personal de planta que garantice el conocimiento profesional, técnico o científico que se requiere o los conocimientos especializados que se demanden. Si se demuestra la existencia de una relación laboral que implica una actividad personal subordinada y dependiente, el contrato se torna en laboral en razón a la función desarrollada, lo que da lugar a desvirtuar la presunción consagrada en el precepto acusado y, por consiguiente, al derecho al pago de prestaciones sociales a cargo de la entidad contratante, para lo cual el trabajador puede ejercer la acción laboral ante la justicia del trabajo, si se trata de un trabajador oficial o ante la jurisdicción contencioso administrativa, con respecto al empleado público. (*Sentencia C 154/97*)

Aún bajo el escrutinio del Alto Tribunal, el objeto es minimizar la vinculación de empleados de carrera administrativa. Así entonces, los contratos de prestación de servicios se realizan por contratación directa, sin licitación pública, sin concurso de méritos y a discreción de la entidad, conforme lo consigna el Artículo 2, numeral 4 de la Ley 1150 de 2007. Al respecto Villegas (2016) expresa sobre los contratos de prestación de servicios, que:

La mayoría de las personas que laboran en la administración están deslaborizadas y, por tanto, excluidas de la normatividad laboral. Son contratistas administrativos de prestación de servicios; sometidos a la ley de la selva o de la mermelada; son “propiedad” del politiquero o a

6. En lo que respecta a la prohibición a la administración pública de celebrar contratos de prestación de servicios para el ejercicio de funciones de carácter permanente, esta se ajusta a la Constitución, al precisar la Corte Constitucional en Sentencia C-164 de 2009, que constituye una medida de protección a la relación laboral, impidiendo se oculten las verdaderas relaciones laborales, así como el que se desnaturalice la contratación estatal, por ser una modalidad de contratación excepcional, que atiende a funciones ocasionales, diferente al giro ordinario de las labores encomendadas a la entidad, que no puedan ejecutarse con personal de planta o que requieran conocimientos especializados.

quien le haya “tocado” por reparto de “gobernabilidad” la respectiva entidad que adjudica los contratos; vinculados por escasos meses como forma de control y dependencia intensa del clientelista; son temporeros o precaristas; víctimas del chantaje elevado a la extorsión sexual a la mujer, chantaje para todos, dado que la continuidad o prórroga del contrato, depende de entregar periódicamente su tarjeta débito al “cobrador” del clientelista y del amarre a la clientela electoral; son contratados sin proceso de selección, simplemente de acuerdo a las necesidades e instrucciones del barón electoral.

Frente a esta problemática, se pronunció el Consejo de Estado en reciente fallo, que amparó los derechos de una abogada contratista a quien no le renovaron el contrato, a pesar de contar con varios años prestando sus servicios a la institución. La decisión consignó las que serán en adelante las pautas a seguir para la realización de contratos de prestación de servicios, cuando de bulto se observa la violación flagrante del principio de la primacía de la realidad, decisión en la que precisó:

PRIMERO. Unificar la jurisprudencia de la Sección Segunda del Consejo de Estado, en el sentido de precisar las siguientes reglas en las relaciones laborales encubiertas o subyacentes:

- i. La primera regla define que el concepto de “término estrictamente indispensable”, al que alude el numeral 3º del artículo 32 de la Ley 80 de 1993, es el señalado en los estudios previos y en el objeto del contrato, el cual, de acuerdo con el principio de planeación, tiene que estar justificado en la necesidad de la prestación del servicio a favor de la Administración, de forma esencialmente temporal y, de ninguna manera, con ánimo de permanencia.
- ii. La segunda regla establece un periodo de treinta (30) días hábiles, entre la finalización de un contrato y la ejecución del siguiente, como término de la no solución de continuidad, el cual, en los casos que se exceda, podrá flexibilizarse en atención a las especiales circunstancias que el juez encuentre probadas dentro del expediente.
- iii. La tercera regla determina que, frente a la no afiliación al sistema de la Seguridad Social en salud, por parte de la Administración, es improcedente la devolución de los valores que el contratista hubiese asumido de más, en tanto se recaudaron como recursos de naturaleza parafiscal. (Sentencia SU 1317/16, 2021)

Lo anterior significa, que en adelante las entidades del Estado tendrán que cumplir con estos preceptos del Consejo de Estado, para evitar futuras demandas y como consecuencia de estas ser sus directivos sujetos de la Ley 678 de 2001, o Ley de repetición, cuando por su responsabilidad el Estado deba pagar altas sumas de dinero.

Otra manera en la que el Estado opera frente a las garantías de los empleados de carrera, son las reformas a las plantas de personal, las que deberán motivarse y fundarse en necesidades del servicio. En estos mismos términos, se expresa Younes M. (2018) cuando cita el estatuto anti-trámites en su artículo 228, sobre la reforma de las plantas de personal de las entidades de rama ejecutiva, en su orden nacional y territorial, en

cuanto que su motivación debe fundarse en la necesidad del servicio o en razones de modernización, justificadas o mediante estudios técnicos, cuya elaboración implican a las entidades bajo la dirección del Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP), y de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP).

Bajo el análisis de tales disposiciones, el DAFP adopta la metodología para elaborar los estudios o justificaciones técnicas, ciñéndose a aspectos estrictamente necesarios para soportar la reforma a las plantas de personal. Así mismo, Younes M. (2018) señala que el DAFP es quien aprueba la modificación de las plantas de personal en organismos y entes de la Rama Ejecutiva del orden nacional.

Pero las entidades, casi siempre eliminan los empleos de carrera, cambian la nomenclatura, para que estos pasen a ser de libre nombramiento y remoción, y así disponer de la discrecionalidad para llenar las vacantes cumpliendo con las cuotas burocráticas exigidas por los políticos. En efecto, es acertado lo que Cámara (2021) afirma al referir que “[...] es la misma administración quien ha creado y perpetuado en el tiempo esta situación de temporalidad [...]” (p. 312).

Otra forma drástica para los empleados públicos es la liquidación de entidades, como ocurrió con TELECOM, el Instituto de Seguros Sociales, la Comisión Nacional de Televisión, el INCODER y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), para nombrar unos cuantos, acabando así con los empleos dignos y permanentes y de paso con las organizaciones sindicales creadas en esas entidades.

Los nombramientos en provisionalidad es otra forma contractual que la administración puede utilizar para ocupar un cargo cuando la vacante es temporal, como también cuando la vacante es definitiva, prolongando la provisionalidad más allá del tiempo indicado por la ley, para eludir el concurso y tener cargos disponibles para cubrir posibles compromisos políticos, subsumiendo las relaciones laborales a condiciones de precariedad contractual.

El Decreto 648 de 2017, en su artículo 2.2.5.3.2, preceptúa que las vacantes definitivas en los cargos de carrera administrativa se proveerán de la siguiente forma:

1. Con la persona que al momento de su retiro ostentaba derechos de carrera y cuyo reintegro haya sido ordenado por autoridad judicial.
2. Por traslado del empleado con derechos de carrera que demuestre su condición de desplazado por razones de violencia en los términos de la Ley 387 de 1997, una vez impartida la orden por la Comisión Nacional del Servicio Civil.
3. Con la persona de carrera administrativa a la cual se le haya suprimido el cargo y que hubiere optado por el derecho preferencial a ser reincorporado a empleos iguales o equivalentes, conforme con las reglas establecidas en el presente Decreto y de acuerdo con lo ordenado por la Comisión Nacional del Servicio Civil.

4. Con la persona que al momento en que deba producirse el nombramiento ocupe el primer puesto en lista de elegibles para el empleo ofertado que fue objeto de convocatoria para la respectiva entidad.

Si agotadas las anteriores opciones no fuere posible la provisión del empleo deberá adelantarse proceso de selección específico para la respectiva entidad. (Decreto 648 de 2017, Art. 2.2.5.3.2.)

Como puede observarse la normatividad al respecto es taxativa, pero muchos mandatarios locales y regionales hacen caso omiso y nombran provisionales amparándose en que, mientras se adelanta el proceso de selección podrán nombrar en provisionalidad. Tal situación era propicia para superar el término de tres meses, los que podrían ser prorrogados por otros tres meses, cuando mediaba autorización de la Comisión Nacional del Servicio Civil; autorización que el Consejo de Estado⁷, suspendió provisionalmente, permitiendo que el cargo en provisionalidad puede darse casi indefinidamente, medio con el que contarían los mandatarios para cumplir compromisos políticos, en detrimento de las convocatorias para los empleos de carrera.

En ese orden de ideas, la norma avala el nombramiento provisional, mientras se surte el proceso de selección, pero este nunca va a llegar, primero porque la lista de elegibles⁸ tiene dos años de vigencia y en la gran mayoría de los casos ese término ya expiró, y segundo porque no existe la voluntad política para que esos cargos ingresen a la carrera administrativa, pues como se dijo antes, ese es el fortín de los políticos para saciar su apetito burocrático.

Es el caso de la mayoría de los agentes de tránsito de las principales ciudades de Colombia que son vinculados en provisionalidad, las normas rezan que: “para proveer empleos en el sector público, además del libre nombramiento y remoción, y período de prueba o ascenso, los nombramientos tendrán carácter provisional cuando se trate de proveer transitoriamente empleos de carrera administrativa con personal no seleccionado” (Decreto 1083, 2015).

Y cuando se trata de vacantes definitivas la normatividad prevé que, en el transcurso del proceso, la vacante definitiva para el empleo de carrera, se podrá proveer mediante nombramiento provisional al cargo de forma transitoria. Debe tenerse en cuenta también que los nombramientos en provisionalidad están sometidos a una

7. El Consejo de Estado, mediante auto 5 de mayo de 2014, decidió sobre una medida cautelar con el objeto de proteger y garantizar provisionalmente el proceso y la efectividad de la sentencia, en cuanto que la Comisión Nacional del Servicio Civil, está facultada para administrar y vigilar la carrera administrativa en general, y la carrera administrativa específica de orden legal para los entes nacional y territorial, funciones que tiene el referido ente para la aplicación de normas de la carrera administrativa, pero no para la modificación de los procedimientos del acceso al empleo público.

8. La Ley 1960 de 2019, por medio del artículo 6, modificó el numeral 4 del artículo 31 de la Ley 909 de 2004.

condición resolutoria, es decir, que se estará en el empleo hasta que se realice el proceso de selección, se produzca el nombramiento en periodo de prueba, cuando llegue el remplazo de lista de elegibles mediante concurso de méritos; por consiguiente, para terminarlos, deben darse una de esas condiciones.

Otra circunstancia que afecta sustancialmente la Carrera Administrativa es el empleo en temporalidad, al que acuden las administraciones para ocupar cargos que no realiza el personal de planta, porque no forma parte de sus actividades permanentes, o para desarrollar programas de determinada duración, o también para suplir necesidades de personal por sobre carga de trabajo, o para realizar labores de consultoría no superior a doce meses.

Con esta figura jurídica los nominadores vinculan personal sin el lleno de los requisitos que exige la norma, pero se amparan en que existe demasiado trabajo, o que hay escases de personal por la falta de presupuesto, pero sí encuentran en este la forma de pagar esa nómina paralela.

Trabajadores Oficiales y estabilidad laboral como derecho

Los trabajadores oficiales son aquellos que “[...] laboren en la construcción o sostenimiento de obras públicas, personal que labore en Empresas Industriales y Comerciales del Estado” (Decreto 2127, 1945), pero, la instrumentalidad normativa originariamente permitiría proyectar que la “[...] gran mayoría serían trabajadores oficiales regidos por contrato de trabajo y excepcionalmente empleados públicos” (Villegas Arbeláez, 2016, p. 45).

Pero, también lo son, quienes laboren en las empresas de servicios públicos domiciliarios de carácter estatal, los trabajadores de mantenimiento de las Empresas Sociales del Estado (E.S.E.), los trabajadores de las empresas de licores de índole territorial, cuando son Empresas Industriales, los trabajadores de los entes autónomos universitarios, y los trabajadores de las secretarías de obras públicas de las entidades territoriales. El Contrato de trabajo conforme redacción del Decreto 1083 de 2015, alude al vínculo jurídico existente entre el trabajador y el empleador, bajo obligaciones recíprocas, donde el primero ejecuta una o varias obras o labores, o presta personalmente un servicio intelectual o material, en beneficio del segundo, bajo su continuada dependencia y quien debe pagar cierta remuneración.

Para Guarín (2015), en el contrato de trabajo con los trabajadores oficiales, existe un plazo presuntivo porque, las partes si bien no lo manifiestan explícitamente, la ley es la que sustituye la voluntad de quienes contratan al no pactarse una modalidad contractual diferente. En igual sentido, el mismo autor, alude a los contratos a término indefinido, tendrán una duración de seis meses, es decir, que se entienden celebrados por semestre, lo que trunca el derecho a la estabilidad laboral de esos trabajadores. (Guarín, 2015)

En lo respecta al plazo presuntivo, la Corte Constitucional expresó:

[...] Ahora bien, como los antecedentes normativos de la norma bajo examen, los artículos 37, 38 y 40 del decreto 2127 de 1945, que reglamentaron el artículo 8 de la Ley 6a de 1945, y que arriba se transcribieron, permiten interpretar la norma bajo examen en el sentido de que el contrato celebrado con la Administración Pública por tiempo indefinido tendría una duración máxima de seis meses, la Corte estima necesario indicar que esta interpretación, hecha en su momento por el Ejecutivo, desconoce los principios de eficacia, economía y celeridad, con fundamento en los cuales debe desarrollarse la actividad de la Administración, al tenor del artículo 209 superior. (Corte Constitucional, *Sentencia C003-1998*)

En Colombia, por disposición legal, los trabajadores oficiales gozan de la estabilidad laboral que le otorgan las distintas normas como el Decreto 2127 de 1945, Ley 6 de 1945, y que como se refirió en criterio de la Corte Constitucional, el plazo presuntivo no es tenido en cuenta y ese contrato con estos trabajadores se entiende a término indefinido. Precisamente, en aparte seguido de la referida Sentencia C003-1998, la Corte enfatiza en que:

(...) si la Administración requiere de la contratación indefinida de trabajadores oficiales, no se ve razón suficiente para obligar a la liquidación periódica, cada seis meses, de todos los trabajadores que así haya vinculado. Si la naturaleza del servicio impone la contratación a término indefinido, es claro que resulta contrario a los principios constitucionalmente consagrados de celeridad, economía y eficacia, estar procediendo a la mencionada liquidación semestral. Siendo ello así, la norma no admite tal interpretación, sino la más acorde con la filosofía que inspira a la Carta Política en materia laboral, que propugna, entre otras cosas, por la garantía de la estabilidad de los trabajadores, así como por el principio de razonabilidad, conforme al cual la norma bajo examen no obsta para la celebración de contratos de trabajo a término indefinido, si así lo acuerdan expresamente las partes. (Corte Constitucional, *Sentencia C003 de 1998*)

Formas de eludir la Contratación de Trabajadores Oficiales

Con la Ley 80 (1993), se inicia un paulatino declive en la contratación de trabajadores oficiales en Colombia, la administración tanto a nivel nacional como territorial recurren a la contratación de las obras, circunstancia que condujo al desmonte gradual de las entidades con trabajadores oficiales que realizaban esas labores. También, se presentó la eliminación de entidades conformadas por trabajadores oficiales, como el caso de Colpuertos⁹, el Instituto de Seguros Sociales¹⁰, la empresa Nacional de Telecomunicaciones (Telecom)¹¹,

9. Mediante la Ley 1 de 1991, se expidió el estatuto de puertos marítimos y se establece la dirección de la actividad portuaria pública y privada a cargo de la República, y la creación, mantenimiento y funcionamiento son de interés público.

10. El Decreto 553 de 2015, emitido por el Ministerio de Salud y Protección Social, adoptó medidas con ocasión del cierre de la liquidación del Instituto de Seguros Sociales.

11. El Decreto 1615 de 2003, establece la supresión y consecuente liquidación de la empresa nacional de telecomunicaciones (Telecom) y de las tele-asociadas, así como la destinación de bienes y derechos, las disposiciones laborales y pensionales, entre otras.

los talleres del Ministerio de Obras Públicas y el nacimiento del Instituto Nacional de Vías (INVÍAS)¹², que luego liquidaría para crear el Instituto Nacional de Construcciones (INCO)¹³, y su posterior liquidación para dar vida jurídica a la Agencia Nacional de Contratación Pública¹⁴. Igualmente se liquidó el Fondo Nacional de Caminos Vecinales¹⁵, entidad que como su nombre lo indicaba era la encargada de la construcción y mantenimiento de las vías terciarias entre veredas y corregimientos de los municipios más apartados de Colombia. Igual situación sucedió a nivel regional, la liquidación de las secretarías de obras públicas, de los departamentos y municipios del país, que, a través de reformas administrativas, eliminaron de la planta de cargos los trabajadores oficiales, para contratar la ejecución de las obras públicas por Ley 80 de 1993, por la tercerización como sucede en las Empresas Sociales del Estado, ESE, que son los hospitales, donde ya no existen trabajadores oficiales debido a la contratación del personal con cooperativas o por medio de contratos sindicales.

Exigencias que debe tener la razón objetiva para justificar el distinto trato y “[...] requiere que la desigualdad de trato controvertida esté justificada por la existencia de elementos precisos y concretos, que caracterizan la condición de trabajo de que se trata, en el contexto específico en que se enmarca y con arreglo a criterios objetivos y transparentes, a fin de verificar si dicha desigualdad responde a una necesidad auténtica, si permite alcanzar el objetivo perseguido y si resulta indispensable al efecto” (Sentencia del Tribunal de Justicia de 13.9.2007- Asunto C-307/05, 2007). Tales elementos pueden tener su origen, en particular, en la especial naturaleza de las tareas para cuya realización se celebran los contratos de duración determinada y en las características inherentes a las mismas, o eventualmente, en la persecución de un objetivo legítimo de política social por parte de un Estado.

Por otro lado, el Código Sustantivo del Trabajo¹⁶ permite a los trabajadores oficiales

12. El Decreto 2171 de 1992, reestructura el Ministerio de Obras Públicas y Transporte como Ministerio de Transporte, y suprime, fusiona y reestructura las entidades de la rama ejecutiva del orden nacional.

13. Mediante el Decreto 1800 de 2003, el ejecutivo creó el Instituto Nacional de concesiones (INCO), en el marco del programa de renovación de la administración pública.

14. El Decreto 4170 de 2011, creó la Agencia Nacional de Contratación Pública -Colombia Compra Eficiente-, como una Unidad Administrativa Especial, descentralizada, con personería jurídica, patrimonio propio, con autonomía administrativa y financiera.

15. El Decreto 1790 de 2003, suprime el Fondo Nacional de Caminos Vecinales y ordena su liquidación, conforme el estudio técnico y en desarrollo de, programa de renovación de la administración pública.

16. El Capítulo IX, refiere a los Trabajadores Oficiales, además de consignar el Derecho de Asociación, en su Artículo 414 Código Sustantivo del Trabajo, alude a las funciones que deben de realizar los sindicatos de empleados públicos tales como: el estudio de las características de las profesiones y de las condiciones de trabajo; la asesoría de sus miembros, en especial de la carrera administrativa; la representación en juicio o ante las autoridades; la presentación de memoriales respetuosos (entiéndase pliego de solicitudes); la promoción de la educación; el prestar socorro a sus afiliados por desocupación, enfermedad, invalidez o calamidad; y conforme el numeral 7, promover la creación, el fomento o subvención de cooperativas, cajas de ahorro, de préstamos y de auxilios mutuos, escuelas, bibliotecas, institutos técnicos o de capacitación profesional, oficinas de colocación, demás organismos adecuados a los fines profesionales, culturales, de solidaridad y de previsión, conforme los estatutos.

fundar sindicatos y asociarse a esas organizaciones, así como votar la huelga,¹⁷ derecho consustancial al fundamental de asociación sindical, salvo en los servicios públicos.¹⁸ Estos derechos, que hablan de su estabilidad laboral y de la fuerza de convocatoria de las organizaciones sindicales, son los que más incomodan a la clase dirigente en el sentido de que se constituyen en verdadera oposición a sus intereses burocráticos y esa es la razón por la cual los trabajadores oficiales han venido desapareciendo de la escena laboral a través de reformas administrativas, liquidación de entidades, la tercerización y contratación estatal de las obras públicas que eran las que realizaban estos en las diferentes entidades. En efecto, “[...] las razones de dinámica de la administración, asigna funciones similares a los contratados de planta, sin reconocimiento de estabilidad, lo que produjo renovación indefinida contractual prolongando su inestabilidad” (González citando a López y Facio, 2018, p. 39). En tal sentido, no solo la inestabilidad laboral constituye el óbice de las relaciones laborales en el sector público, afectando otros derechos humanos causando la implosión de las organizaciones sindicales a partir de contratos colectivos como los denominados contratos sindicales, modalidad que diluye la eficacia del derecho de asociación y de libertad sindical.

Conclusiones

Algunos Convenios internacionales refieren sobre la extensión de las garantías del trabajo por la incidencia en la prestación de servicios de la administración pública, por ser el Estado uno de los mayores empleadores, la adopción de formas de contratación precarias, y como un proceso instrumentalizado, se encuentran al margen de la protección que enmarca las disposiciones constitucionales, sustantivas y reglamentarias; siendo evidente que la temporalidad y la inestabilidad laboral son el epicentro circundante en el tipo de vinculación para muchos trabajadores, puesto que las reformas y reestructuración de las entidades estatales, se encuentran dentro de un marco de programas de reorganización de la administración pública, que no solo implica los mismo entes sino una flexibilización impuesta tanto individual como colectiva en las relaciones laborales.

La dimensión cualitativa de este trabajo se centra en la evidencia de circunstancias de trabajo cuya facticidad es evidente y palmaria, conduciendo a la observación de la multiplicidad de factores que desembocan en la inflexión para grupos de trabajadores,

17. La huelga como derecho se encuentra consagrada en el Título II, Conflictos Colectivos del Trabajo, del Capítulo I, Artículo 429 Código Sustantivo del Trabajo, realiza una definición de este mecanismo como derecho.

18. De acuerdo al Título II, la huelga como derecho reviste también límites para su ejercicio, en cuanto como lo estipula el Artículo 430 del Código Sustantivo del Trabajo, esta no procede cuando se trata de servicios públicos.

inmersos en la relativización de las condiciones de trabajo, de la no incorporación bajo condiciones de estabilidad representativas para empleos como la carrera administrativa, conduciendo a la adopción de manifestaciones contractuales diversas, no adecuadas para las plantas de personal, o a su configuración contractual, menos garantista, como la prestación de servicios, generando relaciones laborales fragmentadas y heterogéneas, con una dinámica propia estructurada e institucionalizada desde la década de 1990, en niveles evidentemente ostensibles de precariedad.

Referencias

- [1] Alexy, R. (2007). *Teoría de los derechos fundamentales*. Centro de Estudios Constitucionales. <https://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina37294.pdf>
- [2] Añez-Hernández, C. y Useche-A., M. C. (2000). *Flexibilización de las relaciones de trabajo y su incidencia en la fuerza laboral*. Universidad de Carabobo. Facultad Ciencia Económicas y Sociales. https://www.researchgate.net/publication/342656604_Flexibilizacion_de_las_relaciones_de_trabajo
- [3] Arroyo-Yanes, L. M. (1994). *La Carrera Administrativa de los Funcionarios Públicos*. Tiran Lo Blanch. https://books.google.com.co/books?id=G5c7782pH9wC&printsec=frontcover&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false
- [4] Cámara, R. (2021). La carrera administrativa horizontal. Especial referencia a la administración local. R.V.A.P., 121, 295-336. <https://www.euskadi.eus/t59auUdaWar/t59aMostrarFicheroServlet?R01HNoPortal=true&t59aIdRevista=2&t59aTipoEjemplar=R&t59aSeccion=41&t59aContenido=1&t59aCorrelativo=1&t59aVersion=1&t59aNumEjemplar=121>
- [5] Canessa, M., (2020). *Derechos Humanos Laborales en el seno de la Organización Internacional del Trabajo* (3ra ed.). Universidad Externado de Colombia.
- [6] Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (2003). *Carta Iberoamericana de la Función Pública*. <https://clad.org/wp-content/uploads/2020/07/Carta-Iberoamericana-de-la-Funcion-Publica-06-2003.pdf>
- [7] Decreto Ley 2663 de 1950. (1950, 5 de agosto). Código Sustantivo del Trabajo. Diario oficial No 27622. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/codigo_sustantivo_trabajo.html
- [8] Sentencia 05001-23-31-000-2004-00123-01(1971-10) (2013, 7 de febrero). Consejo de Estado, sección segunda subsección A (Alfonso Vargas Rincón, C. P.) [https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/125/S2/05001-23-31-000-2004-00123-01\(1971-10\).pdf](https://www.consejodeestado.gov.co/documentos/boletines/125/S2/05001-23-31-000-2004-00123-01(1971-10).pdf)

- [9] Consulta 1428/02. (2002, 15 de agosto). Consejo de Estado, Sala de Consulta y Servicio Civil. (Flavio Augusto Rodríguez Arce C. P.) https://www.redjurista.com/Documents/consejo_de_estado,_sala_de_consulta_y_servicio_civil_consulta_no._1428_de_2002.aspx#/
- [10] Chinchilla-Herrera, T. E. (2009). *¿Qué son y cuáles son los derechos fundamentales?* Editorial Temis.
- [11] Cuevas-Valenzuela, H. (2015). Precariedad, Precariado y Precarización. Un comentario crítico desde América Latina a The Precariat. The New Dangerous Class de Guy Standing. *Polis, Revista Latinoamericana*, 40. <http://journals.openedition.org/polis/10754>
- [12] Concepto 84051/19. (2019, 19 de marzo). Departamento Administrativo de la Función Pública. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=93590
- [13] Concepto 71064/21. (2021, 9 de junio). Ministerio del Trabajo. <https://www.mintrabajo.gov.co/documents/20147/62018710/71064+FUERO+ESTABILIDAD+LABORAL+PREPENSIONADO+PUBLICAR+.pdf/181c4dda-ca29-b1e4-6335-59e189e53c66?t=1624492717467>
- [14] Decreto 2127 de 1945. (octubre, 15 de 1945). Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial* No 25933. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1404058>
- [15] Decreto 150 de 1976. (enero, 27 de 1976). Presidencia de la República de Colombia. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1708308>
- [16] Decreto 222 de 1983. (febrero, 2 de 1983). Presidencia de la República. *Diario oficial* No 36189. <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/1049915>
- [17] Decreto 2171 de 1992. (diciembre, 30 de 1992). Presidencia de la República. *Diario oficial* No 40.704. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_2171_1992.html
- [18] Decreto 524 de 2000. (marzo, 30 de 2000). Presidencia de la República. *Diario oficial* No 43.953. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=74114>
- [19] Decreto 1615 de 2003. (junio, 13 de 2003). Presidencia de la República. *Diario Oficial* No 45217. https://www.redjurista.com/Documents/decreto_1615_de_2003_ministerio_de_comunicaciones.aspx#/
- [20] Decreto 1800 de 2003. (junio, 26 de 2003). Presidencia de la República. *Diario Oficial* No 45231. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/decreto_1800_2003.html
- [21] Decreto 1790 de 2003. (junio, 26 de 2003). Presidencia de la República. *Diario Oficial* No 45231. https://www.redjurista.com/Documents/decreto_1790_de_2003_ministerio_de_transporte.aspx#/

- [22] Decreto 1227 de 2005. (abril, 21 de 2005). Presidencia de la República. *Diario Oficial* No 45.890. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=16313>
- [23] Decreto 4170 de 2011. (noviembre, 03 de 2011). Presidencia de la República. *Diario Oficial* No 48.242 https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=44643
- [24] Decreto 160 de 2014. (noviembre, 05 de 2014). Presidencia de la República. *Diario Oficial* No 49.055. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=57218>
- [25] Decreto 1083 de 2015. (junio, 15 de 2015). Presidencia de la República. *Diario Oficial* No 49.523. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=62866
- [26] Decreto 553 de 2015. (marzo, 27 de 2015). Presidencia de la República. *Diario Oficial* No 49.466. <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2015/Decretos2015/DECRETO%20553%20DEL%2027%20DE%20MARZO%20DE%202015.pdf>
- [27] Decreto 648 de 2017. Mediante el cual se modifica y adiciona el Decreto 1083 de 2015, Reglamentario único del Sector de la Función Público. 19 de abril de 2017. D. O. N° 50.209. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=80915
- [28] González, V. I. (2018). La precarización laboral del contratado como detonante de discriminación en el sector público. *Revista Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas*, 37-56. <https://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/9066>
- [29] Guarín-Durán, A. (2015) *Manual de Derecho Administrativo Laboral* (3ra edición). Grupo Editorial Ibáñez.
- [30] Ley 3 de 1930. (septiembre, 8 de 1930). Congreso de Colombia. *Diario Oficial* No 21486. https://www.redjurista.com/Documents/ley_3_de_1930_congreso_de_la_república.aspx#/
- [31] Ley 165 de 1938. (octubre, 29 de 1938). Congreso de Colombia. *Diario Oficial* No 23930.22. <https://www.suin-juricol.gov.co/viewDocument.asp?id=1653090>
- [32] Ley 19 de 1958. (noviembre, 18 de 1958). Reforma Administrativa. *Diario Oficial* No 26618 <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=8271>
- [33] Ley 1 de 1991. (enero, 10 de 1991). Congreso de Colombia. *Diario oficial* No 39.624. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=67055
- [34] Ley 80 de 1993. (octubre, 28 de 1993). Congreso de Colombia. *Diario Oficial* No 41094. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0080_1993.html
- [35] Ley 411 de 1997. (noviembre, 5 de 1997). Congreso de Colombia. *Diario Oficial* No 43168. http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0411_1997.html

- [36] Ley 617 de 2000. (octubre, 6 de 2000). Congreso de Colombia. *Diario oficial* No 44.188. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0617_2000.html
- [37] Ley 678 de 2001. (agosto, 3 de 2001)]. Congreso de la República de Colombia. *Diario oficial* No 44.509. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0678_2001.html
- [38] Ley 909 de 2004. (septiembre, 23 de 2004). Congreso de Colombia. *Diario oficial* No 45.680. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0909_2004.html
- [39] Ley 1150 de 2007. (julio, 16 de 2007). Congreso de la República. *Diario oficial* No 46.691. http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1150_2007.html
- [40] Puentes, G. (2008). Setenta años de intentos y frustraciones en materia de servicio civil y carrera Administrativa en Colombia. *Revista Desafíos*, 19, 136-182. <https://revistas.urosario.edu.co/index.php/desafios/article/view/409/351>
- [41] Sandoval-Quintero, H. y Delacruz-Giraldo, G. N. (2019). Principios Constitucionales del Derecho Laboral Administrativo en el Ordenamiento Jurídico Colombiano. *Revista Prolegómenos*, 22 (44), 11-34. <https://doi.org/10.18359/prole.3101>
- [42] Sentencia SUJ -025-CE-S2-2021. (2021, 9 de septiembre). Consejo de Estado Sala de lo Contenciosos Administrativo Sección Segunda. https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma_pdf.php?i=172056
- [43] Sentencia 11001-03-25-000-2012-00795-00(2566-12). (2014, 5 de mayo) Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda, Subsección B. (Gerardo Arenas Monsalve C. P.). https://www.mineducacion.gov.co/1759/articles-305991_Auto_05_mayo_2014.pdf
- [44] Sentencia 1113 de 2012. (2012, 31 de mayo). Consejo de Estado. (M. P. Víctor Hernando Alvarado Ardila). <https://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=49683&dt=S>
- [45] Sentencia SU 1317/16, 2021(2021, 9 de septiembre). Consejo de Estado, Sala de lo Contencioso Administrativo, Sección Segunda. (Rafael Francisco Suarez Vargas C.P.). [https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/05001-23-33-000-2013-01143-01\(1317-16\)suj-025-ce-s2-2021.htm](https://jurinfo.jep.gov.co/normograma/compilacion/docs/05001-23-33-000-2013-01143-01(1317-16)suj-025-ce-s2-2021.htm)
- [46] Sentencia SL1680-2020. (2020, 24 de junio). Corte Suprema de Justicia (M.P. Clara Cecilia Dueñas Quevedo). <https://cortesuprema.gov.co/corte/wp-content/uploads/2020/07/SL1680-2020-81296.pdf>
- [47] Sentencia C154 de 1997. (1997, 19 de marzo). Corte Constitucional (Hernando Herrera Vergara M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1997/c-154-97.htm#:~:text=El%20contrato%20de%20trabajo%20tiene,remuneraci%C3%B3n%20como%20contraprestaci%C3%B3n%20del%20mismo.>

- [48] Sentencia C-1234 de 2005. (2005, 29 de noviembre). Corte Constitucional (Alfredo Beltrán Sierra M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2005/C-1234-05.htm>
- [49] Sentencia C-003-1998. (1998, 22 de enero). Corte Constitucional (Vladimiro Naranjo Mesa M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1998/C-003-98.htm#:~:text=Dice%20la%20sentencia%20que%20los,trata%20de%20categor%C3%ADas%20constitucionales%20diferentes.>
- [50] Sentencia C-164 de 2009. (2009, 17 de marzo). Corte Constitucional (Jorge Ignacio Pretelt Chaljub M.P.). <https://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2009/C-614-09.htm>
- [51] Sentencia del Tribunal de Justicia 13.9.2007- C-307/05. (2007, 13 de septiembre). Sala Segunda (Del Cerro Alonso). <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:62005CJ0307&from=RO>
- [52] Sistema de Información y de la Gestión Público. (2021). *Declaraciones en SIGEP*. <https://www.funcionpublica.gov.co/web/sigep2>
- [53] Solano, J. (2005). *Nuevo Régimen de Carrera Administrativa*. Ediciones Doctrina y Ley.
- [54] Villegas-Arbeláez, J. (2016) *Derecho Laboral Administrativo. Principios, estructura y relaciones individuales*. Editorial Legis.
- [55] Villegas, J. (2021). *Tratado del Derecho del Trabajo en la Función Pública. Régimen Laboral de los Trabajadores Estatales. Derecho Social obra reunida* (12° edición). Grupo Editorial Ibáñez.
- [56] Younes-Moreno, D. (2018). *Derecho Administrativo Laboral* (13° edición). Editorial Temís. Obras Jurídicas.

Transferencias monetarias condicionadas en la Comuna 1 de Medellín y la percepción de sus habitantes sobre la reducción de la pobreza*

Ana-María Barrios-Guerrero**

Universidad Nacional de Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.110218>

Resumen

Familias en Acción es un programa estatal implementado por más de 20 años en Colombia, sustentado en el interés por contribuir a la superación de la pobreza; esta investigación se propone comprender cómo la ejecución de este programa es percibida por los habitantes de la Comuna 1 de Medellín en relación con el objetivo. Para esto, se utilizó una metodología cualitativa que incluyó grupos focales con mujeres beneficiarias del programa, entrevistas con líderes sociales y representantes estatales cuyos resultados indican que, si bien se reconoce como un alivio económico y se identifican aportes en la disminución de la desnutrición infantil y aumento de la permanencia escolar; no se considera suficiente para reducir la pobreza, en la que relacionan multiplicidad de factores, como la educación, oportunidades laborales, la violencia; entre otros.

Palabras clave: pobreza, políticas públicas, reducción de la pobreza, Familias en Acción, Medellín.

* **Artículo recibido:** 18 de julio de 2023 / **Aceptado:** 11 de febrero de 2024 / **Modificado:** 12 de abril de 2024. El artículo procede del trabajo de grado de la Maestría en Estudios Políticos con enfoque en investigación de la Universidad Nacional de Colombia sede Medellín y no contó con financiación.

** Politóloga y magíster en Estudios Políticos por la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Correo electrónico: anmbarriosgu@unal.edu.co  <https://orcid.org/0009-0002-7904-8199>

Cómo citar

Barrios-Guerrero, A. M. (2024). Transferencias monetarias condicionadas en la Comuna 1 de Medellín y la percepción de sus habitantes sobre la reducción de la pobreza. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 26, 156-180. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.110218>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 26 (Julio-diciembre 2024)

e-ISSN: 2216-1767 / pp. 156-180

Conditional Monetary Transfers in Commune 1 of Medellín and the Perception of its Inhabitants about Poverty Reduction

Abstract

Families in Action It is a state program implemented for more than 20 years in Colombia, based on the interest in contributing to overcoming poverty; This research aims to understand how the execution of this program is perceived by the inhabitants of Commune 1 of Medellín in relation to the objective. For this, a qualitative methodology was used that included focus groups with women beneficiaries of the program, interviews with social leaders and state representatives whose results indicate that, although it is recognized as an economic relief and contributions are identified in the reduction of child malnutrition and increased school permanence; It is not considered sufficient to reduce poverty, in which a multiplicity of factors are related, such as access to post-secondary education, job opportunities, violence; among others.

Keywords: poverty, public policies, Conditional Monetary Transfers, poverty reduction, Families in Action, Medellín.

Transferências monetárias condicionadas na Comuna 1 de Medellín e a percepção de seus habitantes sobre a redução da pobreza

Resumo

Famílias em Ação é um programa estatal implementado há mais de 20 anos na Colômbia, baseada no interesse em contribuir para a superação da pobreza; esta pesquisa se propõe a compreender como a execução deste programa é percebida pelos habitantes da Comuna 1 de Medellín em relação ao objetivo. Para isso, foi utilizada uma metodologia qualitativa que incluiu grupos focais com mulheres beneficiárias do programa, entrevistas com líderes sociais e representantes estaduais cujos resultados indicam que, embora seja reconhecido como um alívio econômico e se identifique contribuições na redução da desnutrição infantil e aumento da permanência escolar; não é considerado suficiente para reduzir a pobreza, em que se relacionam vários fatores, como o acesso à educação de ensino superior, oportunidades de emprego, violência; entre outros.

Palavras-chave: pobreza, políticas públicas, transferências monetárias condicionais, redução da pobreza, Famílias em Ação, Medellín.

Introducción

El interés de las instituciones y los gobiernos sobre la pobreza y su relación con los niveles de calidad de vida es mucho más antiguo que la necesidad de intervención de los Estados en medio de las crisis económicas durante el siglo XX. Boltvinik (2008a) menciona cómo los estudios sobre los presupuestos y gastos familiares han sido utilizados desde el siglo XVII para el “conocimiento y medición del nivel de vida y la pobreza” (p.1) y cómo, después de procesos de observación sistemática que desde ese entonces devinieron, fueron derivándose en propuestas de política.

De los estudios iniciales realizados por diversos autores en Gran Bretaña, Boltvinik (2008a) destaca la relación que ya se evidenciaba entre el nivel de ingresos de una familia u hogar y la capacidad de generación de fuerza de trabajo en términos de las posibilidades de adquirir y consumir alimentos que permitieran el “nivel mínimo de subsistencia” (p.2); relación que más tarde sería justificación para las propuestas y reclamos de políticas como las pensiones estatales o un *presupuesto familiar normativo* que pudiera cubrir con lo que dichos autores entendieron como la “canasta de satisfactores mínimos” teniendo en cuenta información y conocimiento sobre los requerimientos nutricionales y “cálculos cuidadosos de gastos necesarios para renta, combustible y ropa” (p. 1).

Ahora bien, trayendo esta misma discusión a épocas mucho más recientes, durante las últimas décadas la reducción de la pobreza ha sido uno de los principales objetivos tanto de gobiernos como de organismos multilaterales y supranacionales alrededor del mundo. Uno de los ejemplos de esto es el surgimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio que, aprobados y acordados por los gobiernos de los Estados miembros de las Naciones Unidas en el 2000, son muestra del compromiso y, sobre todo, del interés de los gobiernos por avanzar en la reducción de la pobreza extrema y los fenómenos como el hambre, las enfermedades y la falta de educación que son consecuencia de esta; con base en esto, se define como el primer objetivo del milenio “erradicar la pobreza extrema y el hambre”, cuyas metas eran las de reducir a la mitad la proporción de personas con ingresos inferiores a 1 dólar por día, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre.

Para las décadas de 1980 y 1990 la búsqueda por dar solución a los retos que la pobreza y sus fenómenos asociados conllevan, sumado a la entrada del libre mercado en diversos países de América Latina, trajo consigo dinámicas en la formulación e implementación de políticas sociales que obedecían a las mismas lógicas del mercado. Se optó por la implementación de políticas en las que los planes de microcrédito fueron las estrategias escogidas para la integración de los pobres cualificados en el mercado sin mucho éxito en la consecución de disminuir el índice de pobreza (Lavinás, 2014).

Posterior al cambio de siglo, “y gracias a su reputación de éxito aparente en América Latina” son las Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC) la forma de política de reducción de la pobreza escogida por gran parte de los países (Lavinas, 2014, p. 10).

Según el Banco Mundial (2010) las transferencias monetarias condicionadas son sistemas que dan dinero en efectivo a “familias pobres con la condición de que realicen inversiones comprobables para el bienestar actual y futuro de sus hijos, por ejemplo, la asistencia regular a la escuela o la utilización de los servicios preventivos básicos de salud y nutrición” (p.1). Es decir, un programa que establece la transferencia de recursos a beneficiarios que comprueben corresponsabilidad en su propio bienestar.

En su análisis de la puesta en marcha de este tipo de políticas en América Latina y el Caribe, Paes-Sousa et al. (2013) señalan que dichos programas fueron impulsados por cuatro tendencias: el estancamiento de la economía de la región latinoamericana y el caribe en las dos últimas décadas del siglo XX; el auge desde la academia de un nuevo concepto de pobreza que abarca temas más allá de lo monetario y su relación con el desarrollo humano y, este a su vez, con el crecimiento económico; la reactivación económica de la región a inicios de los años 2000; y el apoyo recibido por políticos y votantes después de implementadas para su continuidad.

Por su parte, los noventa significaron para Colombia un gran número de cambios en la esfera política, económica y social¹. Esto sumado a un contexto internacional difícil y a una gran crisis económica en la segunda mitad de la década, tuvo como desenlace una crisis en el sector laboral (el desempleo aumentó más de 11 puntos porcentuales entre los años 1995 y 2000) y muchos hogares en situación de pobreza perdieron su única fuente de ingresos. Para hacerle frente a esto, como lo expone Llano (2014), las familias optaron por tomar dos estrategias que dependían de la edad de los menores que integraban la familia.

Si los hijos estaban en edad escolar, los hogares decidían sacar a los niños y jóvenes del colegio con dos fines: disminuir costos asociados a la asistencia escolar (uniformes, transporte, útiles, etc.) y ampliar las fuentes de ingreso del hogar con el “trabajo” de los menores. Esta estrategia si bien se encaminaba a ser una solución parcial al problema sufrido, tenía más perjuicios que beneficios, sobre todo si, como efectivamente se evidenció, luego de superada la crisis no había retorno de esos jóvenes al establecimiento educativo. Por otra parte, si el hogar estaba compuesto por niños menores de

1. “Una nueva constitución, un sistema político caracterizado por la pérdida de poder de los partidos tradicionales, una apertura económica necesaria para la inclusión en la economía mundial, un sistema financiero poco desarrollado y una pobreza superior al 50% de la población total” (Llano, 2014)

6 años, la estrategia para superar el efecto negativo sobre el ingreso se encaminaba a la reducción de costos, por ende, se observó una caída en el consumo, dada la imposibilidad de suavizar el mismo. Esta caída de los gastos del hogar afectaba directamente la calidad y cantidad de alimentos que se les daba a los menores deteriorando su buena nutrición y posterior desarrollo.

Como respuesta, en el año 2000 y observando algunas experiencias en países que decidían aumentar la inversión en capital humano (como México con el programa *Progres*a, que para la época ya llevaba un par de años de haber sido implementado y se tenía conocimiento de algunos de sus resultados), el gobierno colombiano decide aventurarse a intentar desarrollar un programa de transferencias condicionadas que tuviera como compromiso la permanencia de los niños y jóvenes en el colegio y la asistencia a los controles de crecimiento y desarrollo, programa que se denominó *Familias en Acción* (Llano, 2014, p.79).

Si bien desde el 2007 el programa se expandió a municipios de más de 100 000 habitantes, las personas de Medellín pudieron acceder a la oferta solo desde el 2012 y después de 10 años, es el municipio con más beneficiarios activos en todo el país con 78 476 personas beneficiarias, de las que 69 805 son mujeres (DPS, 2022).

De ese total, 62 708 se inscribieron el primer año, de los que hoy continúan activos 56 497, lo que representa que el 71,99% del total de beneficiarios activos de la ciudad son beneficiarios inscritos desde el primer año. Así mismo, de los 72 196 beneficiarios activos que recibieron beneficio en 2018, 54 586 fueron beneficiarios inscritos desde el 2012; lo que quiere decir que de los beneficiarios activos que recibieron el beneficio en el último año, el 75,60% fueron beneficiarios que se inscribieron desde el primer año de funcionamiento del programa en la ciudad (DPS, 2022).

De las 16 comunas y 5 corregimientos de Medellín, la Comuna 1-Popular es la comuna con el mayor Índice de Pobreza Multidimensional de la Ciudad y el menor Índice Multidimensional de condiciones de vida; datos con los que se podría afirmar que es la comuna más pobre de la ciudad. Está ubicada en la zona nororiental y tiene una extensión de 3,10 km² en los que habitan 132 482 personas (69 853 mujeres y 62 629 hombres), aproximadamente el 5,2% del total de la población de Medellín (Departamento Administrativo de Planeación de Medellín, 2021). De este total, a la fecha no se cuenta con un dato preciso de cuántos son beneficiarios del programa de Familias en Acción; sin embargo, por sus condiciones socioeconómicas históricas se podría decir que los resultados de años de implementación del programa podrían hacerse más evidentes en ella.

Por otra parte, un elemento que se ha incorporado a los estudios de la pobreza y cobra cada vez más relevancia, como intento de contar con una comprensión más precisa del fenómeno y sus efectos en las personas y las comunidades, es el análisis

de su percepción y, aunque la pobreza se ha medido en términos de ingresos, activos y otros indicadores objetivos —como se ha evidenciado—, la percepción subjetiva de la pobreza también es crucial para comprender experiencialmente variables que aporten al proceso de diseño de políticas y programas efectivos para reducirla.

Banerjee, A., y Duflo, E. (2012) en su libro *Repensar la Pobreza* señalan que, comúnmente en los estudios sobre la pobreza de los que surgen los esfuerzos por la lucha contra ella, el rol de las personas pobres raramente es representativo o tiene en cuenta sus esperanzas, dudas, aspiraciones o limitaciones y no son reconocidos como “una fuente de conocimiento ni como personas a quienes se deba consultar lo que piensan, lo que desean o lo que hacen” (Banerjee, A., y Duflo, E., 2012, p. 12). Sin embargo, durante las últimas décadas la inclusión de estas variables subjetivas se ha posicionado como un complemento a las “objetivas”, que tradicionalmente han servido como línea para la proposición de soluciones.

Quintero y Mejía (2006) afirman que indagar por “el sentir de las personas puede resultar un buen indicador de su bienestar, que permite entender que el análisis del fenómeno de la pobreza va más allá de alcanzar un nivel mínimo de ingresos y está afectado por un conjunto de circunstancias particulares que dependen directamente del contexto” y que esta percepción es un importante insumo para la formulación y ejecución de las políticas públicas y la focalización del gasto social (p. 39). Esta visión ha desencadenado que, tanto en el mundo como en Colombia, se haya avanzado de una lógica netamente cuantitativa a una que tenga en cuenta elementos cualitativos.

En nuestro país, por ejemplo, los instrumentos diseñados para evaluar la pobreza subjetiva “han incluido preguntas que permitan recopilar información con este enfoque” y se han formulado preguntas sobre la percepción de pobreza y la opinión de las personas frente a su capacidad de cubrir los gastos mínimos (Niño y Morera, 2018, p. 26); lo que permitiría ampliar los análisis y profundizar en la relación del fenómeno de la pobreza con otros elementos que se podrían entender como subjetivos; tales como, la salud mental o la participación política y elementos que atraviesan la acción estatal como la identificación de las necesidades y el impacto de las políticas y programas que pretenden mitigar el fenómeno.

Metodología

Para esta investigación se planteó una metodología cualitativa desde la teoría fundada que propone una selección deliberada e intencional de los informantes de acuerdo con los criterios o características establecidas en el protocolo a seguir en la investigación. Las estrategias tenidas en cuenta a la hora de seleccionar las personas que conformaron los grupos para la generación de la información fueron muestreo *bola de nieve* y muestreo

intencional y las técnicas fueron grupos focales y entrevistas semiestructuradas. Con base en esto, se realizaron tres (3) ejercicios con grupos de máximo cinco integrantes cada uno, con las siguientes características: el primero fue un grupo focal conformado por habitantes de la comuna 1-Popular que conforman grupos de liderazgo comunal; el segundo se enfocó en entrevistas semiestructuradas a funcionarios de la Unidad de Familia de la Secretaría de Inclusión Social, Familia y Derechos Humanos del distrito de Medellín, entidad encargada de la operativización de este programa a nivel territorial para el municipio; y el tercero, un grupo focal integrado por habitantes de la Comuna 1-Popular que sean o hayan sido beneficiarios del programa de Familias en Acción por más de tres años sin ningún tipo de vínculo directo con instituciones responsables de la implementación del programa o procesos de liderazgo de su comuna.

Familias en acción

El 28 de junio del 2000 se aprueba por parte del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) el documento 3081 que crea —en el marco del Plan Colombia— la Red de Apoyo Social (RAS) como parte de la estrategia de Recuperación Económica y Social, que tenía como objetivo reducir el riesgo y mitigar el impacto de una de las peores crisis económicas que atravesó el país en el siglo XX. Dicha red tuvo como base tres programas principales: Manos a la Obra, cuyo propósito era proveer de una ocupación transitoria a la población pobre; Capacitación Laboral de Jóvenes Desempleados de Bajos Recursos, enfocada en la población entre 18 y 25 años con miras a mejorar su probabilidad de ingresar al mercado laboral; y Subsidios Condicionados, en el que se harían transferencias a las familias de bajos recursos bajo algunas condiciones (CONPES).

En este mismo documento se solicita y obtiene la aprobación por parte del Gobierno Nacional para contratar créditos con la banca multilateral hasta por US\$ 320 millones para llevar a cabo el programa de capacitaciones laborales a jóvenes desempleados de bajos recursos y el de subsidios condicionados que se complementarían con los ya obtenidos por el programa Manos a la obra aprobados en marzo del mismo año (Documento CONPES 3081, 2000).

Este último sería la base principal para el programa Familias en Acción, el primer y esencial programa de transferencias condicionadas en Colombia que estuvo orientado tanto a hacerle frente a las consecuencias de la fuerte crisis económica de la época, como a la problemática que, viniendo desde mucho antes y lejos de ser únicamente resultado de dicha crisis, se evidenció en más del 50% de la población que vivía en condiciones de pobreza y en la que la educación y la correcta nutrición pasaban a un segundo plano.

Este programa está compuesto por dos elementos principales: salud y educación. El primero, dirigido a las familias con niños y niñas menores de 6 años que tengan asociada una IPS y asistan a los controles de crecimiento y desarrollo programados por las IPS. El segundo, está dirigido a familias con niños, niñas y adolescentes entre 4 y 20 años, que cursen del grado transición a undécimo que cumplan con estar matriculados en un establecimiento educativo público y asistir mínimo al 80% de las clases durante cada bimestre escolar verificado. Corroborado el cumplimiento de estos requisitos, se autoriza la entrega de los incentivos bimestralmente.

Ahora bien, para identificar las familias en pobreza o pobreza extrema, el programa define varios sistemas de información: el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales (SISBEN en su versión III), el sistema de información de la Estrategia de Superación de la Pobreza Extrema (UNIDOS) y el Registro Único de Víctimas. El primero y principal, tiene como objetivo “ordenar a la población mediante un puntaje de acuerdo con sus características, y así identificar los potenciales beneficiarios de la oferta social” (Departamento Nacional de Planeación, 2016, pp. 10-11). Teniendo en cuenta que, según el Decreto 441 de 2017, en su artículo 2.2.8.1.5., se establece que “el Sisbén es de obligatoria aplicación y uso para las entidades públicas del orden nacional y las entidades territoriales, al realizar gasto social”.

Este sistema tiene en cuenta componentes y variables en salud, educación, vivienda y vulnerabilidad que, junto con las cambiantes condiciones del municipio donde reside la familia, clasifica a las personas con un puntaje de 0 a 100, donde 0 significa el mayor nivel pobreza o vulnerabilidad y 100 el menor nivel.

Entonces, para que una persona esté incluida en este sistema de información el proceso se establecía que:

- i) la persona debe solicitar la encuesta en la oficina del SISBEN de su municipio; ii) un funcionario de la alcaldía realiza la encuesta en su hogar; iii) las alcaldías consolidan la información y la envían al DNP para su validación; iv) el DNP valida y certifica el puntaje; v) el DNP remite la información a los programas sociales para su inscripción como beneficiario. Surtido este proceso, se asignan los puntajes a las personas y se define así su posibilidad de acceso o no al programa de Familias en Acción. (Decreto 441, 2017)

Ahora bien, los puntajes de corte con base en el SISBEN III para el programa de Familias en Acción fueron establecidos por Prosperidad Social en coordinación con el DNP, para este caso son:

Área 1. Principales ciudades sin sus áreas metropolitanas: Bogotá, Barranquilla, Bucaramanga, Cali, Cartagena, Cúcuta, Ibagué, Manizales, Medellín, Montería, Pasto, Pereira, Santa Marta y Villavicencio. Puntaje SISBEN III: 0 – 30.56.

Área 2. Resto urbano, compuesto por la zona urbana diferente a las 14 principales ciudades, centros poblados, y la zona rural dispersa de las 14 principales ciudades. Puntaje SISBEN III: 0 – 32.20.

Área 3. Rural, conformada por la zona rural dispersa diferente a la zona rural dispersa de las catorce principales ciudades. Puntaje SISBEN III: 0 – 29.03. (Departamento de Prosperidad Social, 2015 p. 14)

Sin embargo, se debe tener en cuenta que el Departamento Nacional de Planeación (DNP), por medio del documento CONPES 3877 de 2016, resaltó la importancia estratégica de la actualización del SISBEN a su versión IV, cuya financiación sería a través de recursos de la nación por un valor de 70 343 millones de pesos y una contrapartida de las entidades territoriales por 62 389 millones de pesos y la recolección de información se realizaría entre los años 2017 y 2019 (DNP, 2016, p. 4); proceso de transición que se viene adelantando desde el año 2021.

Por otra parte, un aspecto del programa a destacar, similar al de otros países, es la determinación de entregar dichos subsidios a las mujeres del hogar. Esta característica es, como lo expone Lavinás (2014), una particularidad que pretende presentar a los programas de transferencias condicionadas como un mecanismo para fortalecer el “empoderamiento femenino” y no únicamente para la reducción de la pobreza. Por su parte, la Ley 1532 de 2012 en el parágrafo 2 del artículo 10 lo define como “una medida de discriminación positiva y de empoderamiento del rol de la mujer al interior de la familia” (p. 8).

Resultados

Para acercarnos al objetivo de esta investigación en cuanto a la valoración de las percepciones de los habitantes de la Comuna 1 en la implementación de programas de Transferencias Monetarias Condicionadas y su relación con la reducción de la pobreza, el ejercicio de recolección de la información se definió en tres ejes principales: la concepción de la pobreza, el programa Familias en Acción y la relación entre la implementación de este programa y la reducción de la pobreza.

Concepción de la pobreza

Sobre el concepto de pobreza, en un primer momento, las personas presentaron ideas no muy alejadas de las que han sido las definiciones del fenómeno por la academia y utilizadas por los gobiernos para los procesos de medición y formulación de políticas. Lo referencian como las carencias de elementos para la satisfacción de las necesidades

en relación con la subsistencia o sobrevivencia de las personas, familias o sociedades; esto, relacionado, a su vez, con la pobreza monetaria y la incapacidad para percibir ingresos. Entendiendo así a la pobreza como un fenómeno que, aunque económico, está directamente relacionado con las condiciones y la existencia de la vida misma.

Digamos que la pobreza son todas esas privaciones que las familias tienen por las condiciones del no acceso a la satisfacción de las necesidades básicas que cualquier persona debe tener para poder sobrevivir, entonces la pobreza está concebida como esa ausencia para acceder o esa incapacidad, más bien, de percibir unos ingresos que les permitan a las familias, para el caso pues a los adultos, a las personas económicamente activas, garantizar las necesidades básicas de todo el grupo familiar. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

No obstante, a medida que se profundizó sobre el cuestionamiento, surgían elementos que complementaron esa definición inicial con componentes tanto individuales como sociales. Surge así la relación a una “pobreza psicológica” o “pobreza educativa” referente a la carencia de capacidades de las personas en términos de conocimientos que, relacionadas estrechamente con factores como la educación y la salud, permiten el aprovechamiento de los elementos físicos o las oportunidades presentadas.

Así mismo, en términos de lo social y comunitario, surge la “pobreza de espacios” como un tipo de pobreza referente a la escasez de espacio público en los territorios que permita la dispersión de las personas y familias:

Un ejemplo de esto es la falta de espacios donde los niños y jóvenes puedan dispersarse; [...] no tenemos muchos espacios y, quizás, aunque ahorita hablamos de la pobreza monetaria, una pobreza material, hay una pobreza de espacios, pobreza donde no hay lugares de disfrute. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022)

Por otra parte, desde los aportes de las beneficiarias del programa al ejercicio, además de concebir la pobreza como falta de recursos que permitan tener lo suficiente para sostenerse y suplir lo indispensable, se hace énfasis en que uno de los agravantes de esa pobreza es no contar con empleo u oportunidades para personas mayores a cargo del hogar, en su mayoría, mujeres.

Una definición de pobreza adicional presentada por las personas entrevistadas es la de “pobreza de pensamiento” o “pobreza de mente”, entendiéndose como las condiciones mentales que tienen como resultado la falta de deseo o motivación por salir adelante —“pobre de no querer salir adelante”—.

Ese es mi concepto de alguien pobre. Porque es que económicamente todos tenemos necesidades, todos necesitamos recursos; pero si uno trabaja, se esmera por salir adelante, por qué uno tiene que decir: “no, es que yo soy tan pobre que no puedo tener esto”. Eso, uno es pobre de mente. (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022)

Causas de la pobreza

Ahora bien, al preguntar por las causas de la pobreza, aunque hubo diversidad en las respuestas, dos de los factores que más se repitieron fue la falta de empleo y oportunidades; ambos factores relacionados con la capacidad de las personas y los hogares para la generación de ingresos económicos que permita resolver las necesidades planteadas desde las concepciones de pobreza expuestas anteriormente, “porque si yo tengo un empleo no tengo pobreza. Porque tengo un salario con que comer, con que sobrevivir y con que educar bien a mis hijos...” (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022)

Así mismo, en cuanto a las oportunidades laborales se mencionan otros elementos limitantes para acceder a ellas, por ejemplo, el nivel educativo, ya que:

“A la hora de conseguir empleo limita mucho que las personas puedan acceder a un empleo que les garantice percibir unos ingresos para poder garantizar las condiciones básicas para poder subsistir”; la edad, en tanto “ya uno con la edad no le dan un trabajo, un empleo digno que verdaderamente valga la pena” y la falta de experiencia, porque “de pronto hay personas que pueden decir ‘no, yo quiero trabajar’ o ‘yo estudié tal cosa y no estoy trabajando’; pero si terminó la carrera y no le dieron las oportunidades de empezar en esa carrera que porque no tenía experiencia. Entonces, ¿qué hace?”. (Beneficiaria Comuna 1, 27 de septiembre de 2022)

En lo referente a la falta de oportunidades, resaltan que “muchas veces uno quiere salir adelante, conseguir un trabajo, pero no es que uno no quiera, a veces no puede porque no hay oportunidades donde a uno puedan como brindarle esa capacidad de uno salir adelante” (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022). Y que, además de la existencia de oportunidades, destaca la importancia de contar con garantías de acceso y permanencia en dichas oportunidades, es decir, se identifica como una causa de la pobreza, no únicamente la falta de oportunidades, sino la falta de condiciones propicias que aseguren la sostenibilidad de las personas en los procesos ofertados, identificando en esto necesidades de igualdad en términos de las posibilidades de acceso y de equidad, en tanto se reconozcan los “elementos que no permitan que unas personas accedan a ciertos beneficios”. Para el caso de la oferta de educación postsecundaria, por ejemplo, significa un reto no solo en términos de asegurar recursos mínimos necesarios como la alimentación o el transporte para que las personas puedan acceder y permanecer, sino también en justificar a las familias en pobreza la dedicación del tiempo de los jóvenes —en edad de trabajar— en un proceso que no les genera ingresos —y que los requiere—, en lugar de una actividad que sí lo haga:

La Comuna 1 maneja mucho el tema de educación superior, donde fue la comuna que dejó, por primera vez a nivel nacional, recursos públicos para que los jóvenes pudieran acceder a educación superior en el 2014; sin embargo, muchos de nuestros jóvenes no podían acceder porque tenían que responder por la casa. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022).

Para el caso particular de un país como Colombia y una ciudad como Medellín, además de los factores anteriormente expuestos, las dinámicas sociales y el contexto histórico, tienen altas implicaciones en la generación de pobreza. Así mismo, surgieron temas como el desplazamiento forzado y las condiciones de llegada al territorio como otro de los factores identificados como causantes de pobreza que incluye principalmente víctimas de conflicto armado interno y migrantes; tanto por las características de vulnerabilidad de la situación en sí misma, como por temas culturales y su relación con los procesos de adaptación:

Podríamos hablar de las condiciones en las que llegan de pronto las familias a Medellín. El desplazamiento forzado es una condición que limita las familias, porque son personas que vienen de otras culturas, que tienen otras costumbres, que de pronto no saben trabajar en la ciudad y que vienen del campo. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Por último, las personas entrevistadas relacionan causas desde el nivel político y administrativo, resaltando temas como la corrupción y los malos gobiernos como generadores de pobreza en los territorios: “[...] allá se vive mucho la pobreza porque llegan los recursos y los gobernantes se lo roban. Entonces, ¿cómo alguien sale adelante así?” (Beneficiaria Comuna 1, 27 de septiembre de 2022). Esto, relacionado a su vez con la gestión de políticas que atiendan las problemáticas asociadas a la pobreza:

La corrupción. Si bien hay ciertas características de las personas por satisfacer sus necesidades básicas, un elemento que impide que el Estado, por ejemplo, ayude en ese propósito que es desde el punto de vista constitucional, es la corrupción. Y ahora, obviamente la falta de políticas que ayuden a disminuir esas necesidades, es decir, mejorar los ingresos de las familias. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

La Permanencia en la pobreza

Entendiendo la permanencia como la continuidad prolongada en el tiempo de las situaciones asociadas a la pobreza, las respuestas evidenciaron, nuevamente, coincidencia con elementos presentados en los temas anteriores. Sin embargo, para este caso hubo un punto diferenciador entre las personas entrevistadas beneficiarias y quienes no lo eran.

Para las personas que no son beneficiarias del programa, las respuestas iniciales al preguntarse por los factores de la permanencia en pobreza fueron los relacionados a lo “cultural” o asociados a la “estructura mental de las personas que puede limitar el

moverse e ir adelante” y esperar que el Estado supla lo que “ellos por sí solos o por sí mismos no han podido garantizar” por la falta de iniciativa propia en la búsqueda de condiciones diferentes y el acceso a oportunidades:

Hay imaginarios; imaginarios colectivos que tienen que ver con que como las generaciones anteriores fueron pobres, pues todos van a seguir siendo pobres y no salen de ese círculo. Aunque sí hay familias que logran salir del círculo de la pobreza y que logran, digamos que, no quedarse pensando en eso, en que son pobres y van a seguir siendo pobres; sino que buscan otras condiciones, otras alternativas, acceden a oportunidades... Hay familias que buscan oportunidades, que no solo están esperando a que el Estado llegue a garantizar una cantidad de cosas que ellos por sí solos o por sí mismos no han podido garantizar. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

También relacionado al tema cultural, hubo quienes asociaron la existencia de programas de transferencias monetarias a las personas en pobreza como parte de los factores implicados en que estas personas permanezcan en pobreza por un estado de “acomodo”:

Los subsidios que entrega el gobierno. Yo voy a ser así de franco, yo pienso que entre más subsidios haya, la gente va a querer trabajar menos; ese es uno de los problemas que la gente está esperando que el gobierno entregue subsidios para poder recibirlos y trabajar menos. (Líder comunal, 16 de septiembre de 2022)

Así mismo, además de lo cultural y profundizando en el cuestionamiento, también reconocen en el papel del Estado y su deber en la protección de los derechos de las personas, un rol fundamental en la permanencia de la pobreza. Esto, tanto en la gestión de políticas e inversiones para su atención, como en la garantía de que estas políticas e inversiones permanezcan en el tiempo.

No quiero desligarme de que muchas de las cosas de porque se sigue en la pobreza es porque el Estado tiene que garantizar mejorar la calidad de vida de las personas [...] que se permanezca también en la pobreza es la falta de garantías estatales en los territorios. [...] al cerrar las puertas del Estado y no garantizar tampoco procesos que fomenten al joven a trabajar, al adulto, quizás, a tener sus puesticos de ventas o no saber cómo emprender, esto también hace que se queden en la pobreza y vuelvan a esos lugares que les garantiza mucha más estabilidad, lastimosamente, económica. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022).

Dicho esto, por parte de las personas beneficiarias, si bien se hace relación a la necesidad de las iniciativas por parte de las personas y las familias para no permanecer en pobreza y acceder a las oportunidades, también reconocen en los apoyos de programas de transferencias monetarias condicionadas un punto de partida para generarlo.

Y así, se reconoce que contar con estos recursos pueden permitir empezar iniciativas propias para generar ingresos, promoviendo la capacidad de salir de la pobreza; y en caso de la ausencia de estos recursos, la permanencia en la pobreza:

Porque si uno vive de un diario, de un diario va a vivir toda la vida, viviendo de un diario; porque si no tiene un básico o un fortalecimiento, un apoyo económico que le den cada mes, cada dos meses, nunca vamos a salir de ahí; siempre vamos a estar con el mismo [stand by]. (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022)

Por otra parte, las personas beneficiarias también identifican la falta de acceso a educación y empleo como otros de los factores para la continuidad en la pobreza:

La otra es que si no estudiamos vamos a seguir siendo pobres, porque si no estudiamos vamos a seguir siendo pobres; estadísticamente está que la persona, la familia que no tiene estudiantes y que se dedican a un mínimo pues son pobres, porque el mismo contexto lo obligó a ser así. (Líder comunal, 16 de septiembre de 2022)

Superación de la pobreza

En cuanto a la superación de la pobreza, se presentan también elementos relacionados a las posibilidades de generación de ingresos que permitan pasar de un estado en el que se cubre lo necesario para sobrevivir a uno en el que las preocupaciones por esto estén cubiertas. La generación de oportunidades sobre todo en lo relacionado a educación y empleo y la garantía de acceso a ellas, reconociendo entre ambos elementos una estrecha interrelación y a su vez una implicación directa en la posibilidad de aumentar los recursos económicos de las personas y familias:

Generar oportunidades. Yo creo que es muy importante entender que a veces uno está ligado a esos hechos de vida de nuestras familias y a veces tenemos esa concepción de que como venimos de una montañita la cual fue habitada por personas desplazadas no vamos a salir adelante, por eso nuestra comuna le apostó al tema de educación superior, porque reconocemos que la educación es la puerta para salir de la pobreza. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022)

Si bien se identifica en el estudio la posibilidad de acceso a mejores empleos, también se reconoce que no es condición de garantía la obtención de un trabajo y generar ingresos, como lo expresa una de las personas entrevistadas: “trabajar. Para poder salir adelante, porque es que así uno no estudie hay muchas formas de trabajo, desde que uno tenga ganas y quiera salir adelante, hay mucho que trabajar. Uno puede trabajar” (Beneficiaria Comuna 1, 27 de septiembre de 2022). No obstante, en cuanto al empleo como catalizador de salida de la pobreza, se identifican otros aspectos

necesarios para su función potenciadora de estos procesos como: la garantía de acceso con enfoques diferenciales.

Lo primero, empleo. Oportunidades, pero oportunidades reales, que no te pongan muchas trabas para poder estudiar, para ingresar a trabajar. Creo que es injusto que no le den trabajo a una persona mayor por ser mayor si es la que tiene la experiencia, parta de ahí. (Líder comunal, 16 de septiembre de 2022)

Y para los casos en los que se dificulte el acceso a oportunidades laborales tradicionales, el fortalecimiento de oferta encaminada a la promoción de los procesos de iniciativas propias para la generación de ingresos:

El programa en esencia es bonito y tiene una buena intencionalidad, ¿qué es lo que pasa? qué se queda corto a la hora de decirle a las familias: venga que es que usted también tiene responsabilidad y venga que vamos a generar otros espacios para que se empoderen, para que hagan emprendimientos, para que puedan aumentar los ingresos; porque es que la pobreza se sale es aumentando ingresos, no hay otra forma, porque es eso, es pobreza monetaria. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Por último, se identificaron como respuesta a la pregunta ¿qué factores aportan a la superación de la pobreza?, la creación de políticas y programas sociales y las garantías de acceso a ellos:

Los programas sociales, las políticas sociales; el Estado debe garantizar que haya mínimos de acceso. Yo pienso que Colombia tiene políticas sociales que, desde la teoría y desde la concepción, aportan muchísimo a que el Estado garantice el acceso a muchas cosas, a muchos derechos. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Y además de esto, que los programas tengan la capacidad de responder a la magnitud de las necesidades en términos de pobreza:

¿Qué es lo que pasa? que a la hora de implementar, digamos que, las políticas se quedan cortas porque las necesidades son muchas, las personas que necesitan son muchas y que no se alcanza a llegar al grueso de la población; porque estamos hablando que en Colombia el 70% de la población está en condiciones de pobreza y un programa social alcanza a llegar más o menos al 20% de ese 100% de la población que está en condiciones de pobreza; porque los recursos son limitados y porque no se alcanza, digamos que, a materializar en la práctica la concepción como tal de las políticas sociales; digamos que, nos quedamos cortos a la hora de satisfacer las necesidades de tantas personas que están necesitando beneficiarse de los programas sociales y de las políticas. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Aportes del programa a mitigar causas y consecuencias de la pobreza

Para el momento de recolectar la información acerca de las percepciones de las personas entrevistadas sobre los aportes del programa a las causas y consecuencias de la pobreza, se hizo una recapitulación de lo que ya se había identificado sobre esto en las primeras preguntas; por ello, también se hace en la presentación de sus respuestas. En cuanto a las primeras, se hizo alusión a algunas ausencias como son el empleo, acceso a educación superior, oportunidades y garantías para acceder a ellas; en términos de las segundas, hambre, desnutrición, bajo rendimiento académico, afectaciones a la salud mental y las relaciones interpersonales, violencia y drogadicción.

Teniendo esto en cuenta, se reconocen como aportes del programa un efecto en la mitigación de las desigualdades e inequidades que tienen como resultado beneficios en términos de alimentación y educación. Como lo menciona una de las personas entrevistadas:

Quizás aporta a mitigar un poco el tema de la pobreza, [...] entonces este programa aporta, quizás, a disminuir esas brechas entre unos y otros respecto al acceso a la alimentación, al acceso a oportunidades de movilidad, de educación porque tienen que estar estudiando, porque tienen que estar en un programa nutricional; entonces quizás ayude a disminuir esa brecha que hay tan grande en la ciudad más inequitativa de Latinoamérica que es Medellín. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022)

Respecto a elementos como la falta de oportunidades o el acceso a educación y trabajo, también hay quienes exponen en el programa un aporte en tanto cuenta con un componente de bienestar comunitario en el que se ofertan oportunidades y fomenta la permanencia estudiantil. Como lo menciona:

Pues como una estrategia de contención el programa hace eso, decirles a las familias que hay otras oportunidades, que hay otras posibilidades para los niños, otras posibilidades que quizás ellos como papás no tuvieron, que cuando fueron hijos pues sus padres no les garantizaron a ellos. [...] Es una forma también de decirle a los niños que al estudiar van a salir de la pobreza, porque es que la pobreza se sale es con educación, porque la educación es lo que permite tener unos mejores empleos y tener buenos ingresos; eso está probado, en cualquier lugar del mundo: de la pobreza se sale es con educación y con condiciones de empleo, obviamente. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Así mismo, se reconoce el programa como una garantía de respaldo a los derechos de los niños y las niñas que permite que “tengan algunas mejores condiciones” y “estén blindados” y que, si bien “con esto no se les va a resolver todo el tema”, es un apoyo para “atender las necesidades más prioritarias o básicas de sus niños y de sus niñas” y plantear a las familias “mejores formas de obtener recursos”.

No obstante, esta visión contrasta con algunas de las beneficiarias que, aunque reconocen aportes, no los identifican en la atención a dichas causas y consecuencias; en tanto consideran la necesidad de ofertas más allá de las que se encargan de mínimos de nutrición y educación y vayan encaminadas a ocupar su tiempo libre en la generación de capacidades y promover el acceso a educación superior o empleo que, además, durante un tiempo se realizó, pero que, según exponen, hace aproximadamente 8 años no se volvió a presentar:

¿Qué ha aportado el programa para superar todos estos conflictos? nada. Para mí el programa nunca ha aportado nada. Nunca se ve una recreación de, por decir, de Jóvenes en Acción o Familias en Acción. Que esto viene por parte del Estado para incentivar los muchachos, los jóvenes, los niños, jóvenes y adolescentes; nada, nada, de eso no se ve. Entonces nunca vamos a sostener unos jóvenes sanos o unos jóvenes con unas discapacidades para salir a estudiar o buscar empleo, no. Porque eso nunca se ve en las comunas, ni en los barrios ni en ninguna parte. (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022)

Cambios generados en la comuna 1-popular

Al momento de preguntar por los cambios generados por la implementación del programa a nivel territorial, las personas entrevistadas coinciden en que se han generado en los temas específicos a los que apunta el programa, es decir, nutrición infantil y permanencia estudiantil en los niveles de básica y media. Esto, gracias al alivio financiero que significa la transferencia de los recursos y los elementos de corresponsabilidad asociados a ella. Por tanto, no se reconocen tanto como cambios, sino como “un avance en términos de esos elementos y [...] buscar la garantía de esos derechos a los niños y a las niñas”.

Bueno, yo pienso que ha cambiado el tema de escolarizar los chicos a más temprana edad, así sea por este beneficio. Ha cambiado el tema de desnutrición, así sea desde los colegios, en algo tiene que estar aportando Familias en Acción. No todas las familias se lo gastan mal gastado, hay que reconocerlo. (Líder comunal, 16 de septiembre de 2022)

Durante el ejercicio de recolección de información se presentaron las razones de definir la Comuna 1 como el espacio territorial para esta investigación basadas en las cifras de ciudad en términos de pobreza y calidad de vida. Sobre esto, surgieron otros elementos de análisis que se añaden a la cuestión de los cambios en este territorio conforme a la implementación de programas sociales. Referente a ello, representantes de las instituciones estatales hacen énfasis en que la Comuna 1 es la comuna en que más inversión por programas sociales hay e, incluso, se afirma que es la comuna con mayor número de familias beneficiarias de Familias en Acción.

La Comuna 1 es la comuna con los mayores índices de pobreza en Medellín, pero también es la comuna que más inversión social tiene en toda la ciudad. En la Comuna 1 se concentran todos los programas sociales de la alcaldía, toda la oferta institucional está en la Comuna 1[...] no en vano, pues, es la comuna donde más familias de Familias en Acción tenemos. [...] yo diría que por ahí el 30% de las familias están concentradas en la Comuna 1. Lo que pasa es que no tenemos una cifra exacta porque prosperidad social no tiene georreferenciación por comunas. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Así mismo, se menciona que esta comuna no solo es receptora de oferta institucional en términos sociales, sino que también es una de las comunas en las que se asigna mayor presupuesto de procesos como los de Presupuesto Participativo para la definición de la inversión de dichos recursos por parte de los habitantes de la comuna:

Es la comuna que más recursos recibe, que más proyectos prioriza, perdón, con los recursos de Presupuesto Participativo; en términos del techo presupuestal es la que más va a tener, ¿cierto? Entonces, articulado al tema de Familias en Acción es una comuna que gana en términos de lo que es el programa para mí, que es garantía derechos. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

En contraste, algunas de las beneficiarias, si bien reconocen los aportes en términos de sus propias familias o casos personales, no identifican cambios a nivel de la comuna. “¿cambios? yo no he visto cambios, aquí no hay nada” (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022).

Por último, si bien no se identificó un cambio en sentido estricto, se presentó un fenómeno que ocurre en la comuna en el que se identifican dos elementos que complejizan el logro de estos cambios. Primero, la salida del territorio de quienes logran salir de la pobreza y segundo, la ocupación de esos lugares con personas que llegan a él con las condiciones difíciles que implica el desplazamiento o la migración.

[...] yo ahorita te lo mencionaba... o sea, llegan, empiezan a profesionalizarse, a salir de la parte de pobreza y salen del territorio, ¿cierto? entonces van llegando otras personas que suelen tener también condiciones de vida muy difíciles, entonces no va a llegar un momento en que la comuna esté bien porque siempre va a ser como ese círculo vicioso, receptora de desplazamiento. Y yo considero que lo que no ha logrado hacer es realmente cambiar esos índices. O sea, yo quiero ver cuáles son esos índices de mejoramiento de calidad de vida que ha generado Familias en Acción en la comuna 1. O sea, que uno diga: bueno, usted recibió Familias en Acción, salió, agradece el programa, ¿realmente esto ayudó a estabilizarse? (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022)

Aportes del programa a la superación de la pobreza

Respecto a la pregunta sobre superación de la pobreza, nuevamente se solicitó recordar los elementos que se habían mencionado en momentos previos sobre qué se considera necesario para superar la pobreza que, repitiendo el ejercicio de puntos

anteriores, traigo a colación. Para este caso se podría resumir en: generación de oportunidades y ofertas relacionadas al estudio y al trabajo, las garantías para acceder a ellas, cambios de imaginarios sobre la posibilidad de salir de ella y la formulación de políticas e implementación de programas sociales que las atiendan.

En este punto, nuevamente hay consensos en los aportes del programa a los elementos relacionados con permanencia educativa y nutrición infantil y, reconociendo ambos como puntos a evaluar en las mediciones de pobreza, se reconoce avance en las condiciones de las familias.

Lo que pasa es que si definimos o continuamos con la definición de que pobreza es la condición que puede tener una persona por no satisfacer sus necesidades básicas en términos de vestido, alimentos, lecho (no de techo inicialmente), acceso agua potable, al mínimo vital y demás; digamos que lo que presupone este programa es apuntarle a dos de ellos: salud y educación; bajo esos dos elementos, ayuda a que se generen condiciones distintas en términos de la precariedad en las personas. Entonces ahí habría un “gana-gana”, porque le está apuntando a dos de los tantos elementos que pueden definir o caracterizar a una persona como pobre. En esos elementos, el programa ayuda bastante. No resuelve, pero sí ayuda. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

Así mismo, y como se ha evidenciado en otros puntos, se destaca un aporte del programa en términos del alivio económico que significa para las personas que lo reciben, en especial, para aquellas familias en pobreza extrema o en las que sus miembros tienen dificultades para acceder al mundo laboral:

A ver, yo pienso que el incentivo ha aportado y sigue aportando a estas familias que definitivamente [...] no reciben nada más. [...] tenemos muchas abuelitas que no pueden trabajar por sus condiciones de salud y porque no les dan empleo y que están a cargo de los nietos; porque se tramitan bastantes novedades de mamás fallecidas, quién lo creyera. Muchos niños se quedan huérfanos y son las abuelas las que asumen ese cuidado de los niños y esas abuelas no reciben nada más solo reciben eso y [...] como son familias en condiciones de extrema pobreza, son familias que viven del recorrido y salen una o dos veces por semana a hacer el recorrido por los supermercados del centro de Medellín y recogen, digamos que, lo que les dan en los supermercados, en las carnicerías, en las *revuelterías* o hasta recogen de la basura lo que queda. Entonces uno dice que... o uno diría, que el aporte del programa es grande para todas aquellas familias que no tienen nada más, que no perciben ningún otro ingreso. Que debería ser mayor el incentivo como tal monetariamente hablando, pero los recursos no alcanzan. (Representante instituciones, 22 de septiembre de 2022)

La última idea de la cita anterior abre la puerta para otra de las posiciones expuestas por las personas beneficiarias sobre las contribuciones del programa a la superación de la pobreza, enfocándose en el monto de los recursos transferidos que, por sus cantidad

y periodicidad, podría considerarse insuficiente para lograr este objetivo y que contrasta con las realidades vividas por las familias en el territorio:

Uy, carajo, ¿apoyo a superar la pobreza? oí, mijo, nada. Porque si no le dan nada a uno qué va a hacer. [...] Ahora, dígame usted, ¿será que yo sí supero una pobreza, yo de 61 años ya con una pata aquí y otra allí, voy a superar pobreza para poder sacar mis nietos que son los jóvenes adelante? carajo, no señora. Aquí de eso no se ve nada. Por el Estado estamos abandonados [...] no, eso no aporta, eso cada dos meses \$40.000, por Dios bendito, ¿quién cree? yo pregunto, [...] ¿usted con \$40.000 vive? [...] Si, porque es que \$40.000 cada dos meses, por dios. [...] ¿cuánto compran ustedes con \$40.000 para dos meses? para superar una pobreza que se cree que, en las comunas porque ganamos subsidio de Familias en Acción, vamos a superar la pobreza [...]. (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022)

Ahora bien, aunque se presentaron posiciones respecto al programa afirmando, por ejemplo: “no supera la pobreza eso, pero al menos sí es una ayuda que los niños reciben y si la invierten en ellos es bueno... no los saca de la pobreza, pero sí es una ayuda que ellos” (Beneficiaria Comuna 1, 16 de septiembre de 2022); también se evidenciaron casos en los que gracias al programa reconocen una mejora a la calidad de vida y aporte a la generación de recursos desde la socialización de ofertas laborales que se realizaban a través del programa.

Por último, y nuevamente reconociendo los aportes en términos de permanencia estudiantil y en nutrición, se expresa que “esto es un programa que se ve en 10-15 años los resultados”, por lo que resaltan la importancia de analizar “cómo ha sido el resultado de esos jóvenes que recibieron en su momento Familias en Acción, cómo siguen en su proceso educativo y qué sigue después de esto”.

De esta misma intervención se desprenden otros componentes de análisis en términos de la solicitud de seguimiento y articulación de oferta en procesos adicionales a los de nutrición y educación básica y media:

Si hay una familia que está en extrema pobreza y recibieron Familias en Acción, yo creería que esa familia debe estar en cobertura de todos los procesos que haga el Estado. Entonces deben de garantizarles [...] seguimiento nutricional, el seguimiento académico, después el seguimiento educativo pregrado y ya a partir de eso yo creería que abrir la oferta a oportunidades que da el Estado y así yo creería que se garantizaría. (Líder comunal, 15 de septiembre de 2022)

¿Se aporta a la superación de la pobreza?

Como bien se ha reiterado, la contribución a la prevención y superación de la pobreza es el objetivo de la política de Estado que soporta este programa y, ha sido en nombre de la necesidad que las personas consideradas pobres superen su situación de pobreza,

la forma en la que se ha consolidado como una de las políticas sociales más longevas del país y por la que se han solicitado a la banca multilateral recursos por al menos 1 836 millones de dólares entre el 2000 y el 2007².

Respecto a los aportes al cumplimiento de este objetivo, nuevamente las percepciones de las personas entrevistadas se enfocan en lo que ha sido mencionado y entendido como su mayor fortaleza y objetivo principal: la permanencia estudiantil y la nutrición infantil. Sin embargo, incluso para estos asuntos que entienden como una garantía de derechos a los niños y las niñas, las conclusiones de la última evaluación de impacto a la fase III del programa realizada por el DNP en 2019 (p. 196) presenta los siguientes resultados:

En cuanto a deserción, hay una disminución de 0,8 puntos porcentuales (p.p.) en la probabilidad de desertar del colegio en la cabecera de municipios excluyendo las ciudades principales, y para desertar dos años consecutivos un impacto de reducción en área 1 y área 2 del Sisbén (explicadas en el apartado 4. Familias en Acción) en el resto de las desagregaciones no se encuentran diferencias estadísticamente significativas.

Tal vez el aspecto más exitoso del programa es todo lo relacionado con salud, ya que ha reducido las posibilidades de embarazo adolescente, incrementa la vacunación, la asistencia a controles de crecimiento, desarrollo y médicos. Sin embargo, los miembros del programa tienen una mayor posibilidad de padecer de inseguridad alimentaria.

Ahora bien, sobre los factores que las personas entrevistadas expresaron reiteradamente que se relacionan con la superación de la pobreza y que durante todo el apartado de discusión hemos contrastado con teoría e información, la evaluación desde el programa concluye:

Al analizar los efectos del programa en los resultados de la prueba saber 11 se encuentra que no es posible hablar de causalidad para los resultados del área 2 pues hay evidencia estadística para concluir que se incumple el supuesto de no manipulación en la variable de focalización y tampoco para el área [...] Por lo tanto, la única relación causal del programa en los resultados de la prueba saber 11 es un impacto negativo y significativo para los beneficiarios focalizados tanto por los cuatro focalizadores como por Sisbén de los priorizados en el área 1. (DNP, 2019, p. 196)

Para la variable acceso a la educación superior, el programa presenta efectos diferenciados, pues, por un lado, incrementa en cerca de 12 p.p. la posibilidad de que las personas que pertenecen al área 1 accedan a educación superior. Por el otro lado,

2. Documento CONPES 3081 de 2000 y Documento CONPES 3472 de 2007.

disminuye en cerca de 4 p.p. la posibilidad de acceso a la educación superior de una persona perteneciente al área 2. Por último, no presenta efectos significativos para las personas que pertenecen al área 3 (DNP, 2019, p. 196).

Para mercado laboral se encuentra que Familias en Acción disminuye en 2 puntos porcentuales la probabilidad de trabajo infantil para los Niños, Niñas y Adolescentes-NNA, entre 12 y 17 años (DNP, 2019, p. 196). Al desagregar por zona de residencia no se encuentran impactos en la zona urbana y una disminución 4 p.p. en la probabilidad para la zona rural.

En términos de las variables de acceso a oferta el programa muestra efectos positivos, sin embargo, en variables de calidad de educación los resultados no concluyen sobre los efectos del programa y tienden a mostrar resultados negativos o no significativos.

Por su parte, la única conclusión referida a la medición de la superación de la pobreza según se entiende desde el DNP; se afirma que “reduce en 4 puntos porcentuales (p.p.) la probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza monetaria”, “en 2 p.p. la probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza extrema” y en “1 p.p. la probabilidad de que un hogar se encuentre en pobreza multidimensional”. Haciendo la salvedad que “para pobreza multidimensional solo se encuentran efectos significativos en el año 2018, lo que indica que obtener impactos en esta definición de pobreza requiere de un número mayor de años de intervención para modificar su estado en las privaciones del índice” (2019, p.195).

Ahora, si el aporte a la superación de la pobreza se mide por la probabilidad de un hogar de ser identificado como pobre según los estándares definidos, cabe preguntarnos entonces, ¿a partir de cuánto se considera que se está superando la pobreza?

Conclusión

Es necesario realizar evaluaciones de impacto en entornos urbanos de alta complejidad, como el territorio abordado en la presente investigación, de manera que se pueda determinar si efectivamente los efectos percibidos por los participantes son atribuibles al programa. El encuentro entre ejercicios académicos con cortes más cuantitativos y estudios de percepciones y valoraciones territoriales podrían aportar en profundizar la comprensión sobre cómo se vive, permanece, supera y afecta la pobreza a las personas en Medellín de cara al diseño de intervenciones públicas pertinentes y eficaces.

Por tanto, esta investigación propendió por aunarse a los esfuerzos de quienes implementan este tipo de metodologías y han tomado fuerza durante los últimos años, buscando hacer cada vez más partícipes de estas comprensiones y definiciones del

fenómeno a quienes lo viven diariamente para el caso de Medellín y, aún más importante, que aporte a la generación de estructuras operativas que puedan estar haciendo frente a ese carácter dinámico de los factores identificados, que tenga en cuenta elementos del contexto histórico y social de los territorios y reconozca la alta interrelación entre unos y otros.

Dicha comprensión profunda del fenómeno debería permitir el diseño de instrumentos de identificación, selección y asignación más robustos, integrales, completos y dinámicos. Es decir, el seguimiento y monitoreo de las condiciones de vida de las personas pobres no debería estar supeditado específicamente a la demanda de la caracterización (Sisbén) sino a un mecanismo proactivo de parte del Estado para, en razón a los datos del seguimiento, adaptar y ajustar la oferta institucional dispuesta.

Para las personas entrevistadas de la Comuna 1 de Medellín, la implementación del programa de transferencias monetarias condicionadas ha significado aportes en términos de lo que se ha utilizado para sustentar la permanencia del programa en el tiempo: indicadores de permanencia estudiantil e indicadores de nutrición infantil; sin embargo, ni su percepción ni los datos permiten evidenciar la relación directa de esos aportes a la superación de la pobreza por parte de las familias, siendo esta última la justificación utilizada por los gobiernos para perpetuar el programa en el tiempo e, incluso, convertirlo en política de Estado.

Aunque la transferencia de recursos significa alivios financieros para quienes lo reciben, este cumple funciones de complemento al ingreso (que para poder acceder al programa debe estar por debajo de la línea de pobreza o pobreza extrema) y suple necesidades que van más relacionadas con la idea basada en la sobrevivencia de las familias y no tanto con aquellas referidas a la generación de condiciones para la superación de su pobreza que, desde lo que exponen las personas entrevistadas y la teoría reciente se expresa que se requiere; a saber: acceso a oportunidades de educación en todos los niveles y de calidad, acceso a oferta laboral y garantías para la permanencia, seguridad alimentaria, seguridad física, entre otras.

Sobre esto queda la pregunta, ¿se ha justificado la prolongada inversión presupuestal y operativa en acciones focalizadas dirigidas a una pequeña parte de la población en pobreza que ha tenido como resultados aportes en elementos que por bienestar social se debería garantizar indistintamente? o más bien ¿se podría analizar la propuesta de invertir los recursos y esfuerzos en procesos de políticas de universalización de bienestar social que respondan a esto de forma indiscriminada al tiempo que se fortalecen procesos de generación de capacidades dirigidas a la superación de la pobreza?

Referencias

- [1] Banco Mundial. (2010). *Transferencias monetarias condicionadas para familias pobres: una herramienta eficiente para combatir la pobreza e incrementar el capital humano*.
- [2] Banerjee, A., y Duflo, E. (2012). Repensar la pobreza. Un giro radical en la lucha contra la desigualdad global. *Santillana Ediciones*, 1-35.
- [3] Barrero, R., Vélez, C., Castro, I., Rosales, R., Mogollón, D. (2004). *Evaluación económica del componente educativo del programa familias en acción del plan Colombia*. CEDE
- [4] Boltvinik, J. (2008a, agosto 8). Economía Moral. *La Jornada*, 1-2. <https://www.jornada.com.mx/2008/08/08/index.php?section=opinion&article=024o1eco>
- [5] Ley 1532. Por medio de la cual se adoptan unas medidas de política y se regula el funcionamiento del Programa Familias en Acción. (2012, 7 de junio). Congreso de la República de Colombia. DO.48454. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=47730#:~:text=El%20Gobierno%20garantizar%C3%A1%20de%20manera,Instituciones%20Educativas%20del%20Gobierno%20nacional>.
- [6] Decreto 441 de 2017 [Departamento Nacional de Planeación]. Por el cual se sustituye el Título 8 del Libro 2 de la Parte 2 del Decreto 1082 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo de Planeación Nacional, con el fin de reglamentar el artículo 24 de la Ley 1176 de 2007 respecto del instrumento de focalización de los servicios sociales, y se dictan otras disposiciones. 16 de marzo de 2017.
- [7] Departamento Nacional de Planeación (2012, 28 de mayo). *Metodologías oficiales y arreglos instituciones para la medición de la pobreza en Colombia*. (Documento CONPES 150). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- [8] Departamento Nacional de Planeación (2016, 5 de diciembre). *Declaración de importancia estratégica del Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios (SISBÉN IV)* (Documento CONPES 3877). Bogotá D.C., Colombia: DNP.
- [9] Departamento Nacional de Planeación (2019). *Evaluación de impacto Familias en Acción*.
- [10] Fresneda, Oscar. (2007). *La medida de necesidades básicas insatisfechas (NBI) como instrumento de medición de la pobreza y focalización de programas*. CEPAL.
- [11] Lavinas, L. (2014). La asistencia social en el siglo XXI. *New Left Review*, 84, 1-48.
- [12] Llano, J. (2014). Familias en Acción: la historia a la luz de sus impactos. *Coyuntura Económica*. (XLIV) 1, 77-120.
- [13] Niño, D., y Morera, N. (2018). Percepción de la pobreza en Colombia en los años 2003 y 2016. *Clío América*, (12)23, 25-38.
- [14] Paes-Sousa, R., Regalia, F., y Stampini, M. (2013). *Condiciones para el éxito de la puesta en práctica de programas de transferencias monetarias condicionadas: lecciones de América Latina y el Caribe para Asia*. <http://www.iadb.org>

- [15] Quintero, L. F. A., y Mejía, A. M. O. (2006). Percepción subjetiva de los pobres: Una alternativa a la medición de la pobreza. *Reflexión política*, (8)15, 26-40.

De las luchas por la memoria a la política de Estado. La democratización de la memoria*

Andrés-Fernando Suárez**

Universidad Nacional de Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.114678>

Resumen

Este artículo pretende explicar cómo fue posible el tránsito de las luchas sociales por la memoria a su reconocimiento como una política de Estado. Para ello se entiende el Estado no como un aparato ni como una entidad inmutable y compacta sino como un campo de fuerzas y de lucha entre grupos dominantes y subordinados que cuando cambia provoca su reconfiguración. Se propone analizar las condiciones sociales y políticas entre la Ley 975 de 2005 (Ley de Justicia y Paz) y la Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) como un proceso social y político, altamente contencioso, que condujo a la institucionalización de la política pública de memoria en Colombia como un deber del Estado basado en la democratización de la memoria.

Palabras clave: Estado, memoria, política pública, justicia transicional, democracia.

* **Artículo recibido:** 10 de marzo de 2024 / **Aceptado:** 18 de marzo de 2024 / **Modificado:** 19 de abril de 2024

** Sociólogo y Magister en Estudios Políticos de la Universidad Nacional de Colombia. Asesor de la Estrategia de Cultura de Paz del Ministerio de las Culturas, las Artes y los Saberes. Correo electrónico: fsuarezan@unal.edu.co

 <https://orcid.org/0000-0001-7865-1215>.

Cómo citar

.....
Suárez, A. F. (2024). De las luchas por la memoria a la política de Estado. La democratización de la memoria. FORUM. Revista Departamento Ciencia Política, 26, 181-194. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.114678>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 26 (Julio-diciembre 2024)
e-ISSN: 2216-1767 / pp. 181-194

From Memory Struggles to State Policy: The Democratization of Memory

Abstract

The purpose of this article is to elucidate the transition from grassroots movements advocating for memory preservation to the acknowledgment of memory as a state policy. It perceives the State not as a static entity but as a dynamic arena of power struggles between dominant and subordinate groups, whose transformations lead to reconfigurations. The analysis focuses on the social and political dynamics between Law 975 of 2005 (the Justice and Peace Law) and the Victims Law (Law 1448 of 2011), delineating a highly contentious process that culminated in the institutionalization of public memory policy in Colombia. This transition emphasizes the State's obligation to democratize memory.

Keywords: State, memory, public policy, transitional justice, democracy.

Das lutas pela memória a política de Estado: Democratização da memória

Resumo

Este artigo pretende explicar como foi possível a transição das lutas sociais pela memória a seu reconhecimento como uma política de Estado. Para isto, compreende-se o Estado não como um aparato nem como uma entidade imutável e compacta, mas como um campo de forças e de luta entre grupos dominantes e subordinados que quando muda provoca sua reconfiguração. Propõe-se analisar as condições sociais e políticas entre a Lei 975 de 2005 (Lei de Justiça e Paz) e a Lei de Vítimas (Lei 1448 de 2011) como um processo social e político, altamente controverso, que levou à institucionalização da política pública de memória na Colômbia como um dever do Estado baseado na democratização da memória.

Palavras-chave: Estado, memória, política pública, justiça transicional, democracia.

Introducción

La Ley de Víctimas (Ley 1448 de 2011) es un hito en la lucha de las víctimas por el reconocimiento de sus derechos, porque estableció una política pública de atención y reparación a las víctimas por parte del Estado.

Una lucha que empezó contra el modelo de justicia transicional representado en la Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) y que enfrentó la resistencia y la oposición estatal frente

a cualquier intento de convertirla en política pública, primero con un programa gubernamental de reparación administrativa (Decreto 1290 de 2008) y luego con el hundimiento de la iniciativa legislativa para promulgar una Ley de Víctimas en mayo de 2009¹. Una resistencia estatal que se basaba en una narrativa oficial que negaba la existencia del conflicto armado y reconocía en su lugar una amenaza terrorista, razón por la cual debían ser los grupos armados ilegales y no el Estado los que debían garantizar los derechos de las víctimas.

¿Cómo fue posible modificar la oposición estatal y transitar hacia una política pública de atención y reparación a las víctimas? Proponemos que ese cambio solo puede entenderse si se asume al Estado como un “campo” (Bourdieu, 2000) y no como un aparato o una entidad inmutable, un “campo de fuerzas y de lucha” en el que es posible la conservación o la transformación (Alonso, 2014).

En tanto “campo de lucha”, Alonso (2014) plantea que:

“Las luchas entre los grupos dominantes y entre estos y los grupos subalternos, no presuponen entonces un mal funcionamiento del Estado, ni su captura, ni su debilidad o su disolución, por el contrario, evidencian las modalidades y el funcionamiento del Estado en contextos históricos determinados”. (p. 146)

El Estado como “campo” nos recuerda que “todos los caminos de la democracia han transitado mediante intensas luchas, la democracia nunca resultó barata” (Tilly, 2005, p. 49) y que los repertorios de lucha que despliegan todos los grupos “presionan o repelen un tipo específico de incorporación política” (Alonso, 2014, p. 150).

El concepto de Estado como “campo” de fuerzas y luchas implica abandonar la distinción entre Estado y sociedad y renunciar a la idea del Estado como un aparato compacto y homogéneo (Alonso, 2014), lo que implica que las fuerzas y las luchas sociales no son disociables del Estado sino que lo definen, pero también que las relaciones entre sus instituciones pueden estar mediadas por luchas, tensiones y divergencias sobre el alcance y la interpretación acerca del orden que debe garantizar el Estado.

En toda lucha, los grupos dominantes y los sectores subalternos necesitan intenciones, capacidades y oportunidades (Aya, 1995) para alterar o preservar la relación de fuerzas, y la elaboración discursiva de las intenciones juega un papel crucial porque supone presentar en la esfera pública las demandas como agravios que han vulnerado derechos, lo cual interpela directamente al Estado con el cumplimiento de sus obligaciones y su posición de garante.

1. A finales de 2007, el Partido Liberal, luego de un amplio proceso de concertación con organizaciones de víctimas, organizaciones defensoras de derechos humanos, la Defensoría del Pueblo y la Procuraduría General de la Nación, radicó en el Senado el proyecto de ley 157 de 2007. Luego de su aprobación en el senado, el proyecto de ley continuó en cámara de representantes como el 044 de 2008 y fue aprobado en 2009 con modificaciones sustanciales. Lo anterior obligó a la conciliación, cuyo informe final fue favorable a la versión aprobada en el senado, luego de lo cual la coalición de gobierno hundió el proyecto de ley.

Ahora bien, las luchas que buscan una incorporación política no necesariamente tienen como punto de partida la exclusión, puede reclamarse que la incorporación política ha sido solo nominal y limitada, o que es asimétrica y discriminatoria en relación con otros grupos sociales, lo cual podrá apreciarse claramente en los argumentos de impugnación de las víctimas a la Ley de Justicia y Paz (una ley favorable a los victimarios y que solo reconoce nominalmente los derechos de las víctimas).

A partir de estas consideraciones conceptuales, el artículo pretende explicar el tránsito de las luchas sociales por la memoria a la política pública de atención y reparación a víctimas, pasando de una oposición a la institucionalización desde el Estado. Para cumplir con ese objetivo, la primera parte aborda la historia de la Ley de Justicia y Paz, explica el papel de la memoria en la impugnación de las víctimas y describe la lucha de las víctimas y la resistencia del Estado frente a la adopción de una política pública. Se pone el énfasis en el alcance del deber de memoria del Estado en la Ley de Justicia y Paz. En la segunda parte se analizan las condiciones que determinaron el cambio en la postura del Estado en favor de una política pública de atención y reparación a víctimas, resaltando el viraje en el deber de memoria del Estado en la Ley de Víctimas. La tercera describe el impacto de la democratización de la memoria sobre la lucha entre las memorias y el debate contencioso en un contexto de polarización social y política.

La memoria como reclamo ante la justicia transicional

La Ley de Justicia y Paz (Ley 975 de 2005) fue el marco normativo para la desmovilización de los grupos paramilitares y fungió como el primer arreglo de justicia transicional que buscaba garantizar que los paramilitares confesaran sus crímenes y recibieran a cambio una sanción alternativa de 5 a 8 años de cárcel.

Esta ley es un buen ejemplo de cómo funciona el concepto de Estado como campo, pues la intervención de los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) fue moldeándola mediante modificaciones de forma y fondo que no estuvieran exentas de un tono contencioso. Del proyecto de alternatividad penal del gobierno nacional, que básicamente concedía una amnistía a los grupos paramilitares, se pasó a un intenso debate en el legislativo que derivó en la ley como modelo de justicia transicional, a lo que sucedió la intervención del poder judicial mediante el control de constitucionalidad que introdujo importantes modificaciones en la ley que finalmente sería aplicada (De Gamboa, 2002). Así, el proyecto ley que presentó el gobierno nacional no fue el que aprobó el legislativo y, a su vez, este no fue el que avaló la Corte Constitucional.

El modelo de justicia transicional ponía en el centro el mecanismo judicial, mientras que los mecanismos extrajudiciales eran más bien marginales, lo que era contrario a la trayectoria histórica de la justicia transicional en América Latina, pues la imposibilidad de un mecanismo judicial había volcado históricamente el esfuerzo hacia mecanismos extrajudiciales como las Comisiones de la Verdad, esto es, la fórmula de la verdad en sustitución de la justicia (Lefranc, 2004). La ley incluso reconocía los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación, estableciendo la reparación por vía judicial. Los mecanismos extrajudiciales fueron más bien periféricos y fueron agrupados en las funciones de la Comisión Nacional de Reparación y Reconciliación (CNRR). Se definieron en la ley funciones relacionadas con el seguimiento a la desmovilización, desarme y reincorporación de los combatientes, el desarrollo de lineamientos para la reparación colectiva y el seguimiento a la reparación de las víctimas, la elaboración de un informe público sobre “las razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados al margen de la ley” (Ley 975 de 2005, artículo 52) y el desarrollo de acciones de reconciliación.

La CNRR era una entidad de composición mixta, conformada por representantes del gobierno, el Estado y la sociedad civil, pero no tenía autonomía presupuestal ni administrativa, ni tampoco competencia ejecutiva, lo que significaba que no podía formular planes de reparación colectiva, pero no ejecutarlos, por solo citar un ejemplo. Era, como se dice coloquialmente, una entidad “sin dientes”.

Esta fórmula de justicia transicional estuvo lejos de apaciguar a las víctimas, generando en su lugar una reacción de impugnación a la ley y cuestionando su legitimidad. Cuando la ley se aprueba, una explosión de memorias irrumpe en la esfera pública (Wills, 2022). La memoria se convirtió en el campo de enunciación de reclamos de las víctimas. ¿Por qué no aceptaban las víctimas la Ley de Justicia y Paz si ésta exigía confesión plena de los crímenes a cambio de una sanción penal alternativa que en todo caso implicaba cárcel? Porque las víctimas consideraban que la ley estaba hecha para los victimarios y no para ellas, y que el reconocimiento de sus derechos era sólo nominal. La ley era una declaración de principios respecto a los derechos de las víctimas, pero sin procedimientos ni mecanismos concretos para asegurar su implementación (Uprimny y Saffon, 2006).

Las víctimas cuestionan que el derecho de los victimarios relegue los derechos de las víctimas y que la incorporación política que hace la ley es solo nominal y limitada. Las víctimas percibieron que las nombraban pero que no las reconocían como sujetos que habían sido vulnerados en sus derechos. Así las cosas, la ley se vivió por parte de las víctimas como un agravio que se sumaba a los daños infligidos por los actores armados durante la confrontación armada.

Pero había algo más en la impugnación de la ley, la insistencia del Estado en deslindarse de las obligaciones con los derechos de las víctimas. Los que los vulneraron eran los que debían repararlos y los únicos victimarios que reconocía la ley eran los grupos armados ilegales, y era así, porque la narrativa oficial reconocía una amenaza terrorista de grupos armados ilegales contra un Estado democrático, lo que significaba que el Estado no podía ser victimario, porque de hecho era una víctima. La ley reconoce como víctima a los agentes de Estado que fueron afectados por el accionar de grupos armados ilegales independientemente de si los hechos eran infracciones o no al Derecho Internacional Humanitario, lo que no aplicaba porque no se reconocía la existencia del conflicto armado. ¿Por qué este punto era importante para las víctimas? Porque excluía y negaba la condición de víctima a aquellos cuyo daño había sido infligido por los agentes del Estado.

Las víctimas impugnaron la ley, pero no se marginaron de su implementación. Esta estrategia de lucha dotó de legitimidad sus reclamos porque estos se hicieron sobre lo que estaba plasmado en la ley. La apuesta de las víctimas era “podemos impugnar la ley, pero también denunciar que la aprobada no se está cumpliendo”. Así las cosas, la irrupción de la memoria en la esfera pública no se limitará a la impugnación de la ley, cuestionando su legitimidad, sino que se va a reforzar con los agravios y las vulneraciones que acompañaron a su implementación, sobre todo en las versiones libres de los postulados en el procedimiento penal especial.

La memoria se vuelve nicho de resistencia ante las versiones libres de los postulados, quienes justifican sus crímenes amparados en la legitimidad de su causa, lo cual se traduce en la estigmatización y la criminalización de las víctimas. Estas narrativas de heroísmo antes que de arrepentimiento tienen toda la atención mediática porque los postulados tienen rostro, voz y libertad de palabra en la escena judicial, puesto que es una versión libre, mientras que las víctimas quedan relegadas en salas alternas, sin rostro, sin voz y con una palabra reducida a una pregunta que no pudieron hacer ellas mismas sino los operadores judiciales (Forer, 2011; Centro Nacional de Memoria Histórica, 2012), todo ello por la decisión de la Fiscalía General de la Nación de privilegiar la protección de las víctimas sobre el principio de publicidad (CNMH, 2012).

La verdad revictimizante antes que reparadora va a la par con las demandas por la reparación, pues la lentitud del proceso judicial va erosionando la expectativa de prontitud con la reparación judicial. En ese contexto, la presión de las víctimas llevó al gobierno nacional a expedir un decreto que creó un programa de reparación administrativa (Decreto 1290 de 2008) a cargo de la Agencia Presidencial para la Acción Social (hoy Departamento de Prosperidad Social).

Otro hito importante del desarrollo de la Ley de Justicia y Paz que reforzó los reclamos de memoria de las víctimas, fueron las revelaciones que hicieron los postulados sobre los alcances de las alianzas sociales, políticas y económicas que apuntalaban el proyecto paramilitar, lo que incluyó a miembros de la Fuerza Pública, autoridades políticas, funcionarios públicos y terceros civiles. Estas confesiones pusieron en evidencia los límites estrechos del modelo de justicia transicional, los cuales ya no podían quedarse únicamente en los grupos armados ilegales. A esto se sumaron los escándalos de la “parapolítica” y la revelación de los “falsos positivos”, lo que hizo cada vez más insostenible la pretensión de mantener marginado al Estado de sus responsabilidades en la violencia. A septiembre de 2011, la Unidad de Justicia y Paz había compulsado 12 869 copias a la justicia ordinaria, de las cuales 2 540 eran contra políticos, miembros de la Fuerza Pública y otros funcionarios públicos, una cifra equivalente a la mitad de los postulados a la Ley de Justicia y Paz.

Esta opción por no marginarse de la implementación de la Ley de Justicia y Paz les permitió a las víctimas relacionarse con los mecanismos extrajudiciales que estaban en los márgenes del modelo de justicia transicional, lo que, en parte, les permitió resistir e interpelar el mecanismo judicial y a la vez reforzar su postura de exigibilidad de derechos. Esto se pudo constatar en el relacionamiento con el Grupo de Memoria Histórica (GMH) desde la autonomía investigativa y operativa para desarrollar su mandato, como en el desarrollo del programa de reparación colectiva en el que siete sujetos de reparación colectiva aceptaron formular sus planes de reparación colectiva con el apoyo y el acompañamiento de la CNRR.

Las fallas en la implementación de la ley refuerzan los reclamos de las víctimas por una ley que garantice sus derechos y que se vuelva una política pública, lo que finalmente llegará al poder legislativo con distintos proyectos de ley. La presión sobre el gobierno nacional lo llevó a crear el programa de reparación administrativa mediante un decreto en septiembre de 2008 y no pudo evitar el trámite de un proyecto de ley de víctimas que radicó el Partido Liberal, pero sí logró hundirlo en mayo de 2009. El gobierno nacional argumentó que el costo fiscal era inviable y manifestó su oposición al principio de responsabilidad en lugar del de solidaridad como fundamento de la política pública para las víctimas. Por supuesto que lo que se jugaba en el debate parlamentario con la ley era la narrativa oficial de amenaza terrorista, cuya premisa era que el Estado era la víctima y no responsable.

El deber de memoria quedó consignado en la Ley de Justicia y Paz, pero su formulación revela su alcance. Se trata del artículo 56, según el cual, el deber de memoria es:

El conocimiento de la historia de las causas, desarrollos y consecuencias de la acción de los grupos armados al margen de la ley deberá ser mantenido mediante procedimientos adecuados, en cumplimiento del deber a la preservación de la memoria histórica que corresponde al Estado. (Ley 975 de 2005, artículo 56)

El artículo hace parte del capítulo X sobre conservación de archivos y está acompañado de dos artículos más, ambos relacionados con medidas de preservación y acceso de archivos.

Nótese que en la formulación se habla de la historia en singular, no se dice quien la hace y se circunscribe a los grupos armados ilegales. El único artículo de la ley que habla de la historia de los grupos armados al margen de la ley es el informe público sobre las “razones para el surgimiento y evolución de los grupos armados al margen de la ley” que se le asigna como función a la CNRR. Era el trabajo del GMH que se convirtió en el informe general del conflicto armado *Basta Ya. Colombia: Memorias de guerra y dignidad* (CNMH, 2013). Esta tarea se asigna a la CNRR sin que la ley explicita cómo debe hacerse, simplemente da un plazo límite para su presentación asociado a la vigencia de la ley. Ese punto ciego de cómo hacerlo fue lo que utilizó el GMH para desarrollar su mandato de opción preferencial por las víctimas y proponer una narrativa integradora de memorias que reconoció el conflicto armado, lo cual pudo llevar a cabo a partir de la autonomía investigativa y operativa que logró para el desarrollo de su mandato. De hecho, el logo del CNMH es el del GMH y fue parte de la afirmación de la autonomía del grupo frente a la CNRR. Esta interpretación del mandato pone de presente que toda construcción de estatalidad se hace con seres humanos, con trayectorias sociales y políticas, con apuestas éticas y morales, las cuales permiten operativizar con su huella lo que ordena la ley a partir de su interpretación, lo que ha sido llamado por algunos expertos como la “imaginación burocrática” (Wills, 2022).

Así las cosas, el deber de memoria de la Ley de Justicia y Paz no habla de memoria, singulariza la historia, lo que implica asumir una verdad oficial. Excluye al Estado, poniendo al margen de la responsabilidad con la violencia y limitando sus deberes con los derechos de las víctimas, y lo que es más evidente, no nombra a las víctimas, tampoco la violencia, acude al lenguaje aséptico de la “acción” de los grupos armados al margen de la ley.

De acuerdo con lo que plantea Alonso (2014), “el Estado no para de hablar y al hacerlo define y crea ciertos tipos de sujetos e identidades, mientras niegan y excluyen otros” (147). Este planteamiento se reproduce en la narrativa oficial de una amenaza terrorista y deja su huella en el deber de memoria del Estado.

La memoria como oportunidad para la paz

¿Cómo se pudo transitar entonces de las luchas por la memoria a la política pública de atención y reparación a víctimas? El cambio más importante se produjo en el relevo presidencial, apalancado en una promesa electoral de continuidad, pero que rápidamente se distanció políticamente.

El distanciamiento político implica un cambio en la narrativa de amenaza terrorista a conflicto armado que tiene varias implicaciones. La primera es posibilitar un proceso de paz con la guerrilla de las FARC-EP. La segunda es reconocer que el Estado es parte de la confrontación armada.

Este nuevo contexto fue funcional a la lucha de las víctimas, pues la primera iniciativa legislativa del nuevo gobierno fue radicar el proyecto de ley que institucionalizaba la política pública de atención y reparación a víctimas. El gobierno nacional buscaba convertir a las víctimas en el aliado para legitimar moral y políticamente la política de paz. Atrás quedaron los argumentos del costo fiscal y las discusiones sobre el principio de responsabilidad del Estado. Finalmente, la Ley de Víctimas optó por el principio de solidaridad y el reconocimiento de las víctimas de agentes de Estado.

La Ley de Víctimas fue promulgada el 10 de junio de 2011 en un acto público con la presencia del Secretario General de las Naciones Unidas y se convirtió en el primer paso para avanzar hacia el proceso de paz con la guerrilla, seguido del Acto Legislativo que crea el Marco Jurídico para la Paz el 14 de junio de 2012, con el cual se establecen las nuevas reglas de juego para las fórmulas de justicia transicional en los procesos de paz, y culmina con la reforma de la Ley de Justicia y Paz mediante la Ley 1592 de 2012 promulgada el 3 de diciembre de 2012.

A diferencia de la promulgación de la Ley de Justicia y Paz, los poderes públicos (ejecutivo, legislativo y judicial) operaron sinérgicamente en el trámite y la aprobación de la Ley de Víctimas, sin introducir modificaciones relevantes. De hecho, el proyecto de ley que fue radicado el 8 de agosto de 2010 se convirtió en ley el 10 de junio de 2011, al menos de un año después, a diferencia de la Ley de Justicia y Paz que tuvo un trámite legislativo de 3 años y uno más por el control de constitucionalidad de la Corte Constitucional.

La Ley de Víctimas introdujo cambios importantes respecto a la Ley de Justicia y Paz. Se reconoció a las víctimas de agentes de Estado, se limitó la condición de víctima de agentes de Estado a las infracciones al Derecho Internacional Humanitario y se aceptó la calidad de víctimas a miembros de grupos armados bajo tales parámetros (prohibición de atacar a combatientes en estado de indefensión y de métodos y medios ilícitos de guerra).

Los mecanismos extrajudiciales periféricos en la Ley de Justicia y Paz se volvieron centrales y dieron paso a una nueva institucionalidad con autonomía presupuestal y administrativa, con recursos para garantizar los derechos de las víctimas. Se creó la Unidad de Víctimas que asumió la reparación administrativa y la coordinación de la implementación de los planes de reparación colectiva, cuyos pilotos fueron los siete planes de reparación colectiva formulados por la CNRR. Se creó la Unidad de Restitución de Tierras para garantizar la restitución de tierras que hubiesen sido despojadas o abandonadas. El GMH se convirtió en el Centro Nacional de Memoria Histórica, asumiendo como funciones

conformar un archivo nacional de derechos humanos y memoria histórica, construir el museo nacional de la memoria, continuar con un programa de investigación para el esclarecimiento histórico y apoyar iniciativas de memoria.

Todos estos cambios imprimieron su huella en el alcance del deber de memoria del Estado, que no puede ser más distinto en comparación con la Ley de Justicia y Paz. El artículo 143 de la Ley de Víctimas señala:

El deber de memoria del Estado se traduce en propiciar las garantías y condiciones necesarias para que la sociedad, a través de sus diferentes expresiones, tales como víctimas, academia, centros de pensamiento, organizaciones sociales, organizaciones de víctimas y de derechos humanos, así como los organismos del Estado que cuenten con competencia, autonomía y recursos, puedan avanzar en ejercicios de reconstrucción de memoria como aporte a la realización del derecho a la verdad del que son titulares las víctimas y la sociedad en su conjunto.

Parágrafo. En ningún caso las instituciones del Estado podrán impulsar o promover ejercicios orientados a la construcción de una historia o verdad oficial que niegue, vulnere o restrinja los principios constitucionales de pluralidad, participación y solidaridad, y los derechos de libertad de expresión y pensamiento. Se respetará también la prohibición de censura consagrada en la Constitución Política de Colombia. (Ley 1448 de 2011, artículo 143)

El artículo 143 hace parte del capítulo IX de las medidas de satisfacción y lo conforman 10 artículos, inscribiendo el deber de memoria en las medidas de satisfacción, la reparación simbólica, el día nacional de la memoria y la solidaridad con las víctimas, las acciones de memoria histórica, los archivos y la creación, objeto y funciones del Centro Nacional de Memoria Histórica. No es por lo tanto un deber de memoria que se circunscriba a la protección y acceso a los archivos.

Nótese que el deber de memoria no significa que el Estado decida qué recordar y qué no, sino que consiste en propiciar condiciones para la pluralidad de las memorias que provienen de la sociedad, porque es la sociedad la que lo decide. Llama la atención por su obviedad, pero no menos relevancia, que el artículo está saturado de memoria como parte de su lenguaje. No pasa desapercibido que la primera expresión de la sociedad que se nombra sean las víctimas.

Este reconocimiento a la pluralidad de las memorias como democratización de la memoria lleva a un parágrafo que prohíbe una historia o verdad oficial desde el Estado, relevando los principios de pluralidad, participación y libertad de expresión.

Puede parecer una comparación superflua, pero no lo es, revela el compromiso estatal con una política pública de atención y reparación de víctimas, la Ley de Justicia y Paz tiene 72 artículos, mientras que la Ley de Víctimas tiene 208. De los 72 artículos de la Ley de Justicia y Paz, 18 corresponden a los derechos de las víctimas.

La Ley de Víctimas supuso una incorporación política de las víctimas amplia, reconociendo no solo sus derechos, sino habilitando espacios de participación efectiva para el seguimiento y la implementación de la ley (Mesa de Participación), lo que se fue acumulando como capital político, social y simbólico para el punto de víctimas en la agenda del proceso de paz entre el Estado colombiano y la guerrilla de las FARC-EP. Un sistema integral de paz que combina mecanismos judiciales, extrajudiciales y humanitarios como parte del nuevo modelo de justicia transicional. Las víctimas llegaron para quedarse y sobre todo para continuar luchando, el camino de la verdad, la justicia y la reparación nunca han sido baratos.

De la democratización de la memoria a la polarización política

Comprender el Estado como campo antes que como aparato, es importante para entender los cambios abruptos que se pueden dar en sus posturas, pues las fuerzas y las luchas se inscriben en contextos históricamente determinados de cuya influencia no pueden marginarse.

La importancia de lo que hablan los Estados no solo yace en el reforzamiento de sus posturas intransigentes para negar las demandas de la ciudadanía, sino también en las transformaciones que permiten reconocerlas e incorporarlas.

Cambiar de opinión suele ser a menudo costoso y para muchos desestabilizador, por eso el cambio de narrativa de la amenaza terrorista a conflicto armado ha provocado una polarización social, razón por la cual asumir costos implica expandir las alianzas y acumular recursos políticos y morales. El reclamo de las víctimas pasó de incomodar al Estado a erigirse en su aliado, un movimiento que cambió las fuerzas por un efecto de resonancia que reforzó las relaciones de cooperación entre los poderes públicos en el Estado (ejecutivo, legislativo y judicial) y que consolidó el apoyo de la comunidad internacional.

No cabe duda de que el cambio de narrativa oficial hubiese enfrentado obstáculos aún más difíciles de solventar si en el contexto internacional no se erosiona la legitimidad de la lucha contra el terrorismo por las torturas en las cárceles de Guantánamo o las cárceles de Irak por las tropas norteamericanas, y el cambio de política que acompañó la transición del gobierno Bush al de Obama.

Tampoco puede soslayarse el hecho de que en el año 2009 expiró la salvedad de exclusión de siete años respecto a la competencia de la Corte Penal Internacional sobre Colombia, lo que aunado al examen preliminar contra el país abierto desde 2004 (cerrada por el fiscal Kahn el 28 de octubre de 2021), presionaba al Estado a moderar la relación contenciosa con las víctimas y aceptar los réditos del reconocimiento de sus derechos.

La democratización de la memoria fue el punto de llegada de la lucha por la memoria, pero se convirtió en el punto de partida de la lucha entre las memorias, un debate contencioso alimentado por las narrativas opuestas de amenaza terrorista y conflicto armado, lo que devino en una polarización social y política que se manifestó en el triunfo del NO en el plebiscito del 2 de octubre de 2016 que buscaba refrendar los acuerdos de paz entre el Estado y la guerrilla de las FARC-EP. La narrativa de la amenaza terrorista considera impunidad cualquier sanción que no sea la cárcel para los máximos responsables de crímenes atroces, niega la participación política a quienes han perpetrado crímenes no amnistiables y rechaza la justicia transicional para los miembros de la fuerza pública, porque no se pueden igualar a los agentes de Estado con los grupos armados ilegales, e invocando el principio de uso legítimo de la fuerza como criterio para juzgar las acciones de la fuerza pública en la confrontación armada.

Las luchas entre las memorias que sucedieron a la democratización de la memoria con la Ley de Víctimas tuvieron su primer momento crítico con la publicación del informe general del conflicto armado del GMH *Basta Ya. Colombia: Memorias de guerra y dignidad*, pues las reacciones sociales y políticas desencadenadas avivaron la pugnacidad entre las narrativas de amenaza terrorista y conflicto armado (Wills, 2022). A partir de entonces los escenarios de lucha se han sucedido continuamente por una década, primero con la Comisión Histórica del Conflicto y sus Víctimas (2015) que surgió de la mesa de negociación en La Habana y cuya conformación fue producto de la selección paritaria de académicos entre la delegación del gobierno nacional y la guerrilla de las FARC-EP, y luego se reeditó con el informe público de la Comisión de la Verdad (2022), mecanismo extrajudicial del Sistema Integral de Paz pactado en el modelo de justicia transicional del Acuerdo de Paz.

Pero los escenarios de lucha también se han diversificado, pues no se limitan a los informes públicos de las comisiones, sino que se han extendido hasta las disputas por las narrativas que serán exhibidas en el Museo Nacional de la Memoria, un debate que tuvo su momento crítico con las censuras del gobierno Duque a la exposición “Voces para Transformar a Colombia”, primer guion museológico propuesto por el CNMH, o las propuestas de nuevos guiones que negaban la existencia del paramilitarismo o los “falsos positivos”. Ni que decir de los debates en torno a la verdad judicial que está produciendo la Jurisdicción Especial para la Paz.

La democratización supone un debate contencioso (Payne, 2009), y cuando se trata de la memoria es una historia que nunca acaba, porque “la reivindicación de verdad y justicia no clausura la memoria, sino que la mantiene abierta” (Portelli, 2003), lo que aplica para el caso colombiano por cuenta de las luchas por la memoria que se mantienen vigentes por las limitaciones del nuevo modelo de justicia transicional. Si bien es más amplio porque

incorpora a los agentes de Estado y no solo a los grupos armados ilegales, sigue siendo limitado en cuanto a la comparecencia de los terceros civiles que solo puede ser voluntaria de acuerdo con la Corte Constitucional. A esto se suma el desgaste del modelo de justicia transicional por la ausencia de sentencias y la no imposición de sanciones, así como la inseguridad jurídica por la prolongación de los procesos judiciales entre los comparecientes.

Este desgaste abrirá debates altamente contenciosos en las mesas de negociación entre el Estado, la guerrilla del ELN y las disidencias de las FARC (Segunda Marquetalia y Estado Mayor Central) que pueden derivar en una tercera fórmula de justicia transicional.

Estos desafíos se ven agravados por el escalonamiento de la paz que no permite cerrar definitivamente el conflicto armado, lo que conduce a que perviva una tensión disyuntiva entre seguridad y paz que agravará las luchas entre memorias en un entorno con medios violentos disponibles.

También es importante considerar que todo proceso de institucionalización del deber de memoria, con o sin conflicto armado, no cierra los debates acerca de la domesticación de la memoria desde el Estado. Las iniciativas de memoria que han sido agenciadas por organizaciones de la sociedad civil como la Red de Lugares de Memoria, una plataforma que agrupa 35 lugares de memoria y cuatro nodos regionales, plantea que el deber de memoria es un avance, pero aún incompleto en tanto no se garantice el derecho a la memoria. Entienden que mientras sea el Estado el que tenga el poder decisorio sobre la definición de las condiciones propicias para que la sociedad a través de sus distintas expresiones haga memoria, entonces el deber de memoria conservará un poder regulatorio que limita el alcance de la democratización de la memoria.

Poner el acento en el derecho de la memoria como el siguiente paso en el desarrollo de la política pública de memoria en Colombia apunta a reconocer que la participación de la sociedad en sus distintas expresiones no debe ser solo consultiva sino decisoria, por lo cual se requiere una reforma que modifique la composición de los órganos directivos en la institucionalidad pública, pues actualmente la representación de la sociedad es marginal en contraste con la representación mayoritaria de los delegados gubernamentales, incluso mayor que la de representantes de otros poderes estatales como el Ministerio Público. Es por ello que la Red de Lugares de Memoria apoya la promulgación de una Ley de Verdad y Memoria que garantice, entre otros, este tipo de cambio en la política pública de memoria.

Si el Estado es un campo de fuerzas y lucha que no puede disociarse de un contexto histórico determinado, esto implica entonces que el desarrollo del campo no dependerá únicamente de las intenciones y las capacidades de los grupos contendientes, sino que también es necesario contar con las oportunidades o las limitaciones del contexto, uno que se desenvuelve en tiempos cambiantes e inciertos.

Referencias

- [1] Alonso, M. (2014). La definición del campo estatal y su relación con la guerra civil: un horizonte teórico. *Estudios políticos*, 4, 135-157.
- [2] Aya, R. (1995). La protesta como política: generalización y explicación de la sociología histórica. *Política y sociedad*, 18, 107-114.
- [3] Bourdieu, P. (2000). *Sobre el campo político*. Universitaires de Lyon.
- [4] Centro Nacional de Memoria Histórica-CNMH (2012). *Justicia y paz: ¿Verdad judicial o verdad histórica?* Taurus.
- [5] Ley 975 de 2005. (2005, 25 de julio). Congreso de la República de Colombia. *Diario Oficial* 45980.
- [6] Ley 1448 de 2011. (2011, 10 de junio). Congreso de la República de Colombia. *Diario Oficial*. 48096.
- [7] Decreto 1290 de 2008. (2008, 22 de septiembre). Presidencia de la República de Colombia. *Diario Oficial*. 48096.
- [8] De Gamboa, C. (2023). *Transiciones a la paz y responsabilidades de un pasado violento*. Universidad del Rosario
- [9] Forer, A. (2011). La participación de las víctimas en el marco de un proceso de justicia transicional. El caso colombiano en la Ley de Justicia y Paz. En C. López (Ed.). *Participación de las víctimas en la Ley de Justicia y Paz y Corte Penal Internacional* (pp. 11-56). Agencia de Cooperación Alemana- GIZ.
- [10] Grupo de Memoria Histórica-GMH (2013). *Basta Ya. Colombia: Memorias de guerra y dignidad*. Imprenta Nacional.
- [11] Lefranc, S. (2004). ¿Cómo acabar con el desacuerdo? Las Comisiones de la Verdad y Reconciliación como lugar de reconstrucción disensual de la historia. En R. Belay, C. Degregori, y J. Vacher (eds). *Memorias en conflicto. Aspectos de la violencia política contemporánea*. Instituto de Estudios Peruanos.
- [12] Payne, L. (2009). *Testimonios perturbadores. Ni verdad ni reconciliación en las confesiones de violencia de Estado*. Ediciones Uniandes
- [13] Portelli, A. (2003). *La orden ya fue ejecutada*. Roma, Las Fosas Ardeatinas, la Memoria. Fondo de Cultura Económica
- [14] Tilly, C. (2005). La democratización mediante la lucha. *Sociológica*, 19, 35-59.
- [15] Uprimny, R. y Saffon, M. P. (2006). La Ley de “justicia y paz”: ¿una garantía de justicia y paz y no de repetición de las atrocidades? En R. Uprimny, M. P. Saffon, C. Botero, & E. Restrepo. *¿Justicia transicional sin transición? Verdad, justicia y reparación para Colombia* (pp. 175-197). DeJusticia.
- [16] Wills, M. E. (2022). *Memorias para la paz o memorias para la guerra. Las disyuntivas frente al pasado que seremos*. Editorial Planeta.

La Corte Penal Internacional: la inclusión del Ecocidio como quinta categoría de crimen*

Gerardo A. Durango-Álvarez**

Universidad Nacional de Colombia

<https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.114680>

Resumen

El siguiente trabajo tiene como objetivo analizar, no sólo la inclusión del ecocidio como quinta categoría de crimen de competencia de la Corte Penal Internacional, sino también analizar el posible cambio de paradigma de ampliar las sanciones penales —que hoy son individuales—, hacia la responsabilidad de las sociedades como las empresas y multinacionales nacionales e internacionales. Esto es, se busca pasar de una sanción penal individual para quien causa daños graves al medio ambiente —ineficaces hasta ahora—, a la vinculación penal de sociedades y corporaciones tanto a nivel nacional como internacional.

Palabras clave: medio ambiente, crisis medioambiental, ecocidio, Corte Penal Internacional.


The International Criminal Court: The Inclusion of Ecocide as the Fifth Category of Crime

Abstract

The purpose of this paper is to analyze not only the inclusion of ecocide as the fifth category of crime within the jurisdiction of the International Criminal Court but also to

* **Artículo recibido:** 4 de marzo de 2024 / **Aceptado:** 21 de marzo de 2024 / **Modificado:** 19 de abril de 2024

** Abogado. Doctor en Derecho con énfasis en derechos fundamentales por la Universidad Carlos III de Madrid (España), profesor titular de la Universidad Nacional de Colombia, sede Medellín. Pasante de investigación en la Corte Interamericana de Derechos Humanos (2016). Director del grupo de investigación: Derechos fundamentales y teoría política, clasificado en Colciencias. Correo electrónico: gadurangoa@unal.edu.co

 <https://orcid.org/0000-0002-1037-567X>

Cómo citar

Durango-Álvarez, Gerardo A. (2024). La Corte Penal Internacional: la inclusión del Ecocidio como quinta categoría de crimen. *FORUM. Revista Departamento Ciencia Política*, 26, 195-206. <https://doi.org/10.15446/frdcp.n26.114680>



Derechos de autor: Atribución-
NoComercial-SinDerivadas 4.0
Internacional (CC BY-NC-ND 4.0)

Forum. Rev. 26 (Julio-diciembre 2024)

e-ISSN: 2216-1767 / pp. 195-206

examine the potential paradigm shift towards expanding criminal sanctions. Currently, these sanctions are individual, but there is a growing call to hold societies, including national and international companies and corporations, accountable. The goal is to move from individual criminal penalties for those causing significant environmental damage—which have proven ineffective thus far—to holding societies and corporations criminally liable at both national and international levels.

Keywords: environment, environmental crisis, ecocide, International Criminal Court.

La destrucción o el deterioro severo de la naturaleza, que podría calificarse como ecicidio, puede ocurrir en tiempos de paz o de guerra. Es necesario codificar esta noción tanto en la legislación nacional, según corresponda, como en el derecho internacional.
(Resolución 24777. 2023, 25 de enero)

Introducción

La crisis ambiental que vive el planeta, generada por el mismo hombre, permite evidenciar consecuencias catastróficas para este y su entorno sino se toman medidas urgentes de protección. Una de las principales causas de esta crisis medio ambiental, es la preeminencia e imposición de la concepción antropocéntrica, la cual excluye los enfoques eco-céntricos que comprenden y perciben al mundo como un todo complejo donde todas las especies deben convivir conjuntamente.

En la primera concepción, el hombre se ha impuesto incluso a la fuerza sobre la segunda, desconociendo irrazonablemente derechos medio ambientales. Esta situación compleja y problemática para la humanidad y el medio ambiente, ha llevado a que muchos Estados, individuos y comunidades, se preocupen e interesen no solo por las sanciones económicas y administrativas a quien depreda el medioambiente —aspecto importante pero no suficiente—, sino también por penalizar eficazmente los graves daños ocasionados por el hombre al medio ambiente; tales como, contaminaciones generalizadas, talas indiscriminadas, exterminio de especies de animales y árboles en vías de extinción, derrames de petróleo, entre otros daños graves y sistemáticos al medio ambiente. Estas “masacres medioambientales”, se vienen denominando como “Ecicidio”; entendido este como aquellos atentados graves, sistemáticos y cometidos a gran escala que causan daños irreversibles, continuos y generalizadas al medio ambiente. De allí la necesidad de ampliar la categoría de los derechos humanos —concepción antropocéntrica—, con la inclusión

de derechos fundamentales medioambientales —categoría ecocéntrica—, a modo de que éstos tengan una categoría reforzada de protección en la Corte Penal Internacional.

Desde esta perspectiva, el siguiente trabajo tiene como objetivo analizar, no sólo la inclusión del ecocidio como quinta categoría de crimen de competencia de la Corte Penal Internacional, sino también analizar el posible cambio de paradigma de ampliar las sanciones penales —que hoy son individuales—, hacia la responsabilidad de las sociedades como las empresas y multinacionales. Esto es, se busca pasar de una sanción penal individual para quien causa daños graves al medio ambiente —ineficaces hasta ahora—, a la vinculación penal de sociedades y corporaciones tanto a nivel nacional como internacional. Esta sanción penal a nivel internacional incluida como quinta categoría del crimen de ecocidio, complementaría los crímenes ya existentes en el Estatuto de Roma, tales como el crimen de lesa humanidad, de guerra, genocidio y de agresión. La importancia de la inclusión de esta quinta categoría de competencia —*ratione materiae*—, de la Corte Penal Internacional, estriba en la penalización de los graves daños ambientales como el ecocidio, a nivel de un tribunal penal internacional, tanto para individuos como para las grandes empresas multinacionales —*ratione personae*—, que cometen el delito dentro y fuera de sus países de origen.

Por consiguiente, este trabajo parte de la siguiente pregunta epistémica fundamental ¿Por qué los Estados, las multinacionales y los individuos, han tenido tan poco compromiso nacional e internacional por la protección y garantía del medio ambiente y de las especies en peligro de extinción? ¿por qué las sanciones penales han sido tan ineficaces en la protección del medio ambiente?

Responder a estas preguntas es el objetivo del presente trabajo de investigación, el cual tiene el eje analítico del Ecocidio como posible crimen de competencia de la Corte Penal Internacional. Por tanto, el enfoque metodológico del cual se parte es de tipo cualitativo, centrado en un estudio analítico. Por tanto, en primer lugar (I), se acudirá a la jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana, sobre la protección y garantía del medio ambiente, precursora ésta de la definición penal del ecocidio que trae el Código Penal colombiano en su art. 333, desarrollado por la Ley 2111 de 2021, que tipifica, entre otras, el ecocidio “como el daño masivo y destrucción generalizada grave y sistémica de los ecosistemas”. En segundo lugar (II), se acudirá a la definición conceptual de ecocidio y su inclusión como quinta categoría del crimen de competencia de la Corte Penal Internacional. Por último, se propone unas conclusiones generales respecto de la importancia del Ecocidio.

Jurisprudencia de la Corte Constitucional colombiana sobre la protección y garantía del medio ambiente. Referente de la tipificación penal del ecocidio en la Ley 2111 de 2021

La garantía del medio ambiente en Colombia ha sido lenta e ineficaz en cuanto a las sanciones penales contra la depredación del medio ambiente cometido por actores ilegales e incluso de actores legales, ejemplo, multinacionales que corrompen a funcionarios para el otorgamiento de licencias de exploración y explotación de hidrocarburos en zonas prohibidas, que causan grave daño al medio ambiente. En este contexto, en primer lugar, las primeras normas que penalizan el daño medioambiental en Colombia provienen del Código Penal colombiano (Ley 599 de 2000), el cual tipificaba multas y sanciones mínimas de entre 2 y 6 años de cárcel a quien causare daños al medio ambiente¹. A lo anterior se debe sumar, que la sanción penal estaba ligada al daño que se le ocasionare al hombre y su entorno por encima de la protección de la misma naturaleza. Como segundo, la sanción administrativa ha tenido un criterio utilitarista como bien jurídico protegido para el legislador penal colombiano por encima de la protección del medio ambiente; esta fue la simple y llana ponderación que hizo el legislador en materia penal ambiental en la Ley 599 de 2000.

La ineficacia de estas normas, para sancionar realmente a los perpetradores de graves daños ambientales, llevó a que el legislador colombiano adecuara e incluyera nuevos tipos penales medioambientales como el ecocidio. Estos fueron creados por la Ley 2111 de 2021², la cual sustituyó el título XI de la Ley 599 del 2000: “de los delitos contra el medio ambiente y los recursos naturales”. La Ley 2111³, novedosa en la inclusión del ecocidio en el art. 333 como tipo penal, busca sancionar eficazmente los graves y continuos daños contra el medio ambiente. Estos nuevos tipos penales buscan detener la expansión de la micro y macro criminalidad del crimen organizado que muchas veces coopta y corrompe las instituciones encargadas de proteger el medio ambiente.

Esta expansión garantista de los derechos fundamentales medio ambientales, a través de tipos penales más eficaces, lleva a decir a Carmen Ruiz que: “la realidad muestra que la degradación del medio ambiente avanza y el derecho penal es ineficaz, llegando a una utilización

1. Daños en los recursos naturales. El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título, causándoles una grave afectación o a los que estén asociados con éstos o se afecten áreas especialmente protegidas incurrirá en prisión de dos (2) a seis (6) años y multa de cien (100) a diez mil (10.000) salarios mínimos legales mensuales vigentes (Código Penal. Ley 599 del 2000, art. 331).

2. Sustitúyase el Título XI. De los delitos contra los recursos naturales y el medio ambiente (art. 1). Capítulo Único, Delitos contra los recursos naturales y medio ambiente, artículos 328 a 339, del Libro II, parte especial de los delitos en general de la Ley 599 de 2000, por el siguiente. [https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167988#:~:text=El%20que%20usurpe%2C%20ocupe%2C%20utilice,50.000\)%20salarios%20m%C3%ADnimos%20legales%20mensuales.](https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167988#:~:text=El%20que%20usurpe%2C%20ocupe%2C%20utilice,50.000)%20salarios%20m%C3%ADnimos%20legales%20mensuales.)

3. Esta Ley incluye nuevos tipos penales, tales como: la deforestación, art. 330, manejo ilícito de especies exóticas, art. 329, aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables, art. 328, entre otros.

meramente simbólica de los preceptos ambientales. Un derecho penal simbólico no cumple la tarea de una política criminal y mina la confianza de la población en la administración de justicia” (Ruiz, 2006). Esta ineficacia de los sistemas penales medioambientales, ha conllevado a que algunos estados democráticos de derecho, incluyan en su ordenamiento jurídico constitucional, normas concretas para la protección y garantía del medio ambiente como sujeto de especial protección. Entre éstas sobresalen las de Colombia⁴, Ecuador⁵, Bolivia⁶ y Costa Rica⁷.

En el contexto colombiano, ha sido la Corte Constitucional quien ha desarrollado ampliamente la concepción eco-céntrica propuesta en la Constitución de 1991, así como del medio ambiente como derecho fundamental de especial protección, ampliándolo a los ríos, páramos, selva amazónica y comunidades étnicas y campesinas. Para ello cuestiona —la Corte Constitucional—, la restrictiva concepción antropocéntrica, centrada exclusivamente en el hombre, con capacidades ilimitadas de imponerse⁸ sobre el medio ambiente, y propone una concepción constitucional eco-céntrica⁹ más respetuosa y garante del derecho al medio ambiente. Al decir de esta en la sentencia C-123/14:

4. Todas las personas tienen derecho a gozar de un ambiente sano. La ley garantizará la participación de la comunidad en las decisiones que puedan afectarlo. Es deber del Estado proteger la diversidad e integridad del ambiente, conservar las áreas de especial importancia ecológica y fomentar la educación para el logro de estos fines. (Constitución Política de Colombia. Art. 79). http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/constitucion_politica_1991.html

5. La naturaleza o Pacha Mama, donde se reproduce y realiza la vida, tiene derecho a que se respete integralmente su existencia y el mantenimiento y regeneración de sus ciclos vitales, estructura, funciones y procesos evolutivos. Toda persona, comunidad, pueblo o nacionalidad podrá exigir a la autoridad pública el cumplimiento de los derechos de la naturaleza. Para aplicar e interpretar estos derechos se observarán los principios establecidos en la constitución, en lo que proceda. (Constitución Política de Ecuador. Art. 71). https://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_ecu_const.pdf

6. Las personas tienen derecho a un medio ambiente saludable, protegido y equilibrado. El ejercicio de este derecho debe permitir a los individuos y colectividades de las presentes y futuras generaciones, además de otros seres vivos, desarrollarse de manera normal y permanente. (Constitución Política de Bolivia. Art. 33). https://www.oas.org/dil/esp/constitucion_bolivia.pdf

7. Toda persona tiene derecho a un ambiente sano y ecológicamente equilibrado. Por ello, está legitimada para denunciar los actos que infrinjan ese derecho y para reclamar la reparación del daño causado. El Estado garantizará, defenderá y preservará ese derecho. La ley determinará las responsabilidades y las sanciones correspondientes. Toda persona tiene el derecho humano, básico e irrenunciable de acceso al agua potable, como bien esencial para la vida. (Constitución Política de Costa Rica. Art. 50). https://www.pgrweb.go.cr/scj/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_articulo.aspx?param1=NRA&nVal or1=1&nValor2=871&nValor3=125322&nValor5=4898

8. Al decir de la Corte Constitucional colombiana en la Sentencia C-148 de 2022: Para la Sala una visión antropocéntrica, esto es, aquella en la que la persona humana es el centro y la razón de ser del universo, con facultad ilimitada para disponer de aquello a su alrededor, no es correcta, como tampoco lo es la apreciación del medio ambiente, y la lucha por su conservación y el mantenimiento de su diversidad, como un mero instrumento —visión utilitarista— para la satisfacción de diversas finalidades. En este sentido, en la Sentencia C-123 de 2014 se afirmó que los elementos integrantes del medio ambiente “pueden protegerse per se y no, simplemente, porque sean útiles o necesarios para el desarrollo de la vida humana”.

9. La concepción eco-céntrica es desarrollada igualmente por la Corte Constitucional en la Sentencia C-032 de 2019. En ésta afirmó la Corte que: “la protección del medio ambiente, que se desprende principalmente de los artículos 8, 79 y 95 de la Carta superior, es un objetivo del Estado Social de Derecho que se inscribe en la llamada ‘Constitución Ecológica’ y contempla la protección de los animales como un deber para todos los individuos, la sociedad y el Estado. Así pues, tal interés superior incluye la protección de la fauna ante el padecimiento, el maltrato y la crueldad con algunas excepciones, al igual que de su progresiva desaparición, lo cual refleja un contenido de moral política y conciencia de la responsabilidad que deben tener los seres humanos respecto de otros seres sintientes”.

El énfasis de la Constitución de 1991 se materializa en un cúmulo de disposiciones que, entendidas sistemáticamente, denotan la importancia que tiene en nuestro ordenamiento jurídico el ambiente, ya sea como principio fundamental, derecho constitucional y deber constitucional. En este sentido en la sentencia T-411 de 1992 la Corte desarrolló un concepto que resulta ser fundamental para la comprensión del medio ambiente, la Constitución ecológica [...]. (Corte Constitucional)

En esta misma línea jurisprudencial eco-céntrica, se encuentra la Sentencia C-449 de 2015, en la cual la Corte sustenta que los derechos fundamentales al medio ambiente comportan una triple dimensión:

(i) Es un principio que irradia todo el orden jurídico para exigirle al Estado el deber de cuidado de las riquezas naturales; (ii). Es un derecho constitucional fundamental, del que pueden valerse todas las personas y, (iii). Es una obligación que recae sobre el Estado al exigirle una serie de deberes calificados de protección.

Estos derechos fundamentales entendidos como principios que irradian todo el ordenamiento jurídico (R. Alexy, 1993), parten del especial cuidado y protección de la naturaleza como sujeto autónomo que debe ser protegido por las entidades del Estado a nivel nacional y regional, así como por las comunidades indígenas y guardianes del río Atrato¹⁰. Este argumento es desarrollado por la Corte Constitucional en una sentencia clave para la protección del medio ambiente como lo es la sentencia T-622 de 2016, donde la Corte Constitucional le confiere derechos fundamentales al río Atrato como sujeto de especial protección, a la vez que protege derechos fundamentales de las comunidades ribereñas a la vida, al agua, a la salud, derechos ancestrales y al medio ambiente sano¹¹.

En esta sentencia, la Corte Constitucional, establece una línea jurisprudencial tendiente a proteger, mantener y restaurar los derechos medioambientales como sujeción de la dicotomía hombre-naturaleza. Por tanto, la Corte:

10. En el 2022, se implementaron 10 avances de cumplimiento de la sentencia. Dentro de los principales obstáculos de cumplimiento de la sentencia se tienen, entre otros, la situación de inseguridad en la zona, el deterioro del orden público en el departamento de Chocó, la explotación ilícita de recursos naturales y la contaminación del río. <https://atrato.minambiente.gov.co/wp-content/uploads/2022/11/Decimo-Informe-ST-622-2016-Agosto-2022.pdf>

11. para la JEP, el río Cauca se acredita como víctima del conflicto armado. Aduce la JEP que: “las afectaciones del conflicto armado no solo fueron contra las comunidades, también afectaron los recursos naturales. Según la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), el río Cauca se usó como fosa común de los grupos paramilitares, con el apoyo de miembros de la fuerza pública, con quienes existió una alianza en el Cauca y el Valle del Cauca. Además, se vertieron químicos usados para la minería ilegal y la producción de sustancias ilícitas. Debido a esto, este afluente fue reconocido y acreditado como víctima del conflicto armado colombiano”. Redacción Judicial. (2023, 18 de julio). Río Cauca, primero en ser reconocido como víctima del conflicto armado ante la JEP. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/el-rio-cauca-es-el-primer-afluente-acreditado-como-victima-del-conflicto-por-la-jep/>

[...] declarará que el río Atrato es sujeto de derechos que implican su protección, conservación, mantenimiento y en el caso concreto, restauración. Para el efectivo cumplimiento de esta declaratoria, la Corte dispondrá que el Estado colombiano ejerza la tutoría y representación legal de los derechos del río en conjunto con las comunidades étnicas que habitan en la cuenca del río Atrato en Chocó; de esta forma, el río Atrato y su cuenca —en adelante— estarán representados por un miembro de las comunidades accionantes y un delegado del Estado colombiano. Adicionalmente y con el propósito de asegurar la protección, recuperación y debida conservación del río, ambas partes deberán diseñar y conformar una comisión de guardianes del río Atrato cuya integración y miembros se desarrollará en el acápite de órdenes a proferir en la presente sentencia. (Corte Constitucional, sentencia T-622/16)

Desde estos planteamientos garantes del medio ambiente, la Corte Constitucional se decanta por una protección efectiva de los graves daños medioambientales, a través de mecanismos penales más efectivos a quien cause daños graves al medio ambiente. Argumenta la Corte que los delitos medioambientales no son plenamente protegidos sólo desde sanciones económicas y administrativas, razón por la cual se hace necesario complementar las sanciones económicas con sanciones penales¹² más eficaces. De allí que declare exequible¹³ el art. 333 del CP, sobre el ecocidio. La nueva tipificación de ecocidio en el Código Penal es el siguiente:

Daños en los recursos naturales y ecocidio. El que con incumplimiento de la normatividad existente destruya, inutilice, haga desaparecer o cause un impacto ambiental grave o de cualquier otro modo dañe los recursos naturales a que se refiere este título o a los que estén asociados con estos, incurrirá en prisión de sesenta (60) a ciento treinta y cinco (135) meses y multa de ciento sesenta y siete (167) a dieciocho mil setecientos cincuenta (18 750) salarios mínimos legales mensuales vigentes.

Parágrafo 1. Para los efectos de este artículo se entiende por ecocidio, el daño masivo y destrucción generalizada grave y sistémica de los ecosistemas.

12. Dice la Corte Constitucional en la sentencia C- 367 de 2022 que: "Si bien hay algunos antecedentes remotos sobre la protección de los recursos naturales a través de multas o sanciones administrativas lo cierto es que la protección del medio ambiente y de los recursos naturales a través del derecho penal es un desarrollo relativamente reciente en el mundo. En la actualidad existen problemas apremiantes en materia ambiental que incluyen, entre otros, el cambio climático, la destrucción de la capa de ozono, la deforestación de la Amazonía, la pérdida de biodiversidad y el suministro de agua potable. Estos problemas han propiciado un incremento de la consagración de delitos ambientales en distintos Estados. Estos problemas apremiantes en el mundo son de especial relevancia en un país como Colombia que, como se dijo líneas arriba, guarda en su territorio al menos el 10% de la biodiversidad del planeta".

13. Otros artículos estudiados y declarados exequibles por la Corte Constitucional son: artículo 328, aprovechamiento ilícito de los recursos naturales renovables; artículo 328A, tráfico de fauna; artículo 328B, Caza ilegal; artículo 328C, pesca ilegal; artículo 329, manejo ilícito de especies exóticas; artículo 330, deforestación.

La tipificación del ecocidio en el Código Penal colombiano se suma a los pocos códigos existentes¹⁴ a nivel internacional que abordan el tipo penal de ecocidio.

Ahora bien, todos estos esfuerzos pueden resultar ineficaces a nivel interno sino existe un tribunal penal internacional que sancione los graves daños al medio ambiente. Esto se debe al poco compromiso de los Estados por juzgar y condenar los graves daños al medio ambiente cometidos por individuos y empresas multinacionales, siendo las legislaciones nacionales insuficientes para sancionar los daños continuos y graves al medio ambiente.

Se reitera que las normas penales nacionales existentes no han frenado, por ejemplo, la sistemática tala de la selva amazónica, los derrames de crudo, el tráfico de especies, la caza furtiva, entre otros graves daños. Lo máximo que puede suceder a los responsables es la imposición de sanciones económicas. Así, por ejemplo, el decir de Adán Nieto Martín (et al.), 2019:

Desde hace tiempo, la *Green Criminology* nos advierte de que los países más necesitados de desarrollo ponen su legislación medioambiental al servicio de las grandes empresas. Se trata de una forma suicida de atraer inversiones, pero cuya injusticia puede ser perpetuada a través del tratado de inversión firmado entre la empresa y el país.

Igualmente, una de las críticas a la responsabilidad empresarial es anotado por Wheeler Caleb (2018), quien afirma que es muy difícil demostrar y vincular a las empresas en los daños cometidos con intención por sus representantes ante la Corte Penal Internacional. Para este autor:

The Rome Statute does make it possible to hold corporate employees responsible for actions committed while in the employ of a corporation. However, it will often be difficult to find evidence necessary to support a finding that the corporate employees had the requisite intent or knowledge to lead to liability for their actions.

Es en este contexto de máxima impunidad ante los graves daños medio ambientales, donde cobra interés e importancia la tipificación del ecocidio como quinta categoría de competencia de la Corte Penal Internacional¹⁵.

14. Dentro de los pocos países que han tipificado el ecocidio en su legislación nacional penal se encuentra Vietnam. El Artículo 342 de este país señala: "aquellos que, en tiempos de paz o de guerra, cometen actos de aniquilación masiva de poblaciones en un área, destruyendo la fuente de sus medios de vida, socavando la vida cultural y espiritual de una región, trastornando los cimientos de una sociedad con miras a socavar dicha sociedad, así como otros actos de genocidio o actos de ecocidio o de destrucción del medio natural serán sancionados con prisión de diez a veinte años, cadena perpetua o pena capital". <http://www.worldlii.org/vn/legis/pc66/s342.html>

15. A 2023, la CPI es un Tratado Internacional ratificado por 123 Estados, cuyo objeto es castigar a los autores de los crímenes más graves contra la humanidad.

La definición de Ecocidio y su posible inclusión como quinta categoría de competencia de la Corte Penal Internacional

La palabra “ecocidio”, según Soler, fue introducida en 1972, durante la Conferencia de Estocolmo sobre el Medio Ambiente Humano, por el primer ministro sueco Olof Palme. Allí se refirió al ecocidio cometido en la guerra de Vietnam, como aquel ataque con agentes naranjas por militares norteamericanos (Soler, 2017).

Por su parte, para Guillermo Chas (2022), la difusión internacional del ecocidio, desde el activismo jurídico, se debe a Pauline Polly Higgins, quien presentó varios informes a la Comisión de Derecho Internacional de la ONU. Para este autor:

La difusión masiva del término ecocidio y su expansión hacia fuera de los círculos académicos, técnicos y políticos estrechamente vinculados con el abordaje de las cuestiones medioambientales puede ubicarse cronológicamente a partir del año 2010, siendo una de sus más notables evangelizadoras la abogada escocesa Pauline “Polly” Higgins, quien en 2017 fundó la fundación Stop Ecocidio Internacional (SEI), luego de abocarse durante varios años al estudio y presentación de la cuestión de los crímenes contra el ambiente y a su difusión a nivel global. (Chas, 2022, p. 4).

Los defensores del ecocidio como crimen de competencia de la Corte Penal Internacional, citan de manera directa los aportes de Polly Higgins. Esta activista propuso que el ecocidio es un daño generalizado contra el medio ambiente y que las leyes existentes han sido incapaces de protegerlo eficazmente.

En el Estatuto de Roma, existe un primer intento por penalizar como crimen de guerra, los daños graves al medio ambiente. Así, el artículo 8, numeral 2º, señala que un “ataque intencional que cause daños al medio ambiente” será de competencia de la Corte Penal si dicho ataque es excesivo respecto de la ventaja militar. Dice este artículo que se constituye un crimen de guerra el:

[L]anzar un ataque intencionalmente, a sabiendas de que causará pérdidas incidentales de vidas, lesiones a civiles o daños a bienes de carácter civil o daños extensos, duraderos y graves al medio ambiente natural que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea.

Este artículo del Estatuto de Roma se queda corto y es demasiado restrictivo en la protección del medio ambiente, en cuanto se debe demostrar que no hubo exceso en la ventaja militar. Ahora bien ¿quién define que es lo excesivo en la ventaja militar? Además, el crimen de guerra se aplica sólo en tiempos de guerra como lo indica los Convenios de Ginebra de 1949.

Es en este contexto donde surge la propuesta de ecocidio, quien para el Panel de Expertos internacionales –redactores del ecocidio –, la tipificación propuesta es la siguiente:

1. A los efectos del presente estatuto, se entenderá por “ecocidio” cualquier acto ilícito o arbitrario perpetrado a sabiendas de que existe una probabilidad sustancial de que cause daños graves que sean extensos o duraderos al medioambiente.
2. A los efectos del párrafo 1:
 - a) Se entenderá por “arbitrario” el acto temerario de hacer caso omiso de unos daños que serían manifiestamente excesivos en relación con la ventaja social o económica prevista;
 - b) Se entenderá por “grave” el daño que cause cambios muy adversos, perturbaciones o daños notorios para cualquier elemento del medioambiente, incluidos los efectos serios para la vida humana o los recursos naturales, culturales o económicos;
 - c) Se entenderá por “extenso” el daño que vaya más allá de una zona geográfica limitada, rebase las fronteras estatales o afecte a la totalidad de un ecosistema o una especie o a un gran número de seres humanos;
 - d) Se entenderá por “duradero” el daño irreversible o que no se pueda reparar mediante su regeneración natural en un plazo razonable;
 - e) Se entenderá por “medioambiente” la Tierra, su biosfera, criosfera, litosfera, hidrosfera y atmósfera, así como el espacio ultraterrestre.

La utilización de los términos i) “extensos”, “duraderos” y “graves” para describir los daños que se prohibirían; ii) la prueba de proporcionalidad (“manifiestamente excesivos en relación con la ventaja militar concreta y directa de conjunto que se prevea”), y iii) el concepto de responsabilidad por motivo de creación de una situación de peligro, en lugar de la exigencia de que el daño se materialice (Stop Ecocide Foundation, 2021).

De lo expuesto anteriormente, este trabajo se inclina por la propuesta de incluir el ecocidio como quinta categoría de crimen de competencia *ratione materiae* de la CPI, en tanto los graves daños al medio ambiente suceden no sólo en tiempos de guerra como lo establece el art. 8 del Estatuto de la Corte Penal Internacional, sino también en tiempos de paz y no sólo por individuos sino por multinacionales y empresas.

Reflexiones finales

Primero, la ausencia de una penalización efectiva de los graves daños al medio ambiente a nivel nacional e internacional, hace fundamental y prioritario establecer el ecocidio como un crimen de conocimiento y competencia de la Corte Penal Internacional.

Segundo, esta competencia de la Corte Penal, respecto de los graves daños al medio ambiente, debe ampliarse desde la responsabilidad individual hasta la responsabilidad de los representantes legales de las empresas y multinacionales.

Tercero, la competencia *Ratione personae*, ampliaría la capacidad de la Corte Penal Internacional de perseguir y sancionar eficazmente a las personas jurídicas que, a través de sus representantes legales, causen graves daños al medio ambiente tanto a nivel nacional como internacional.

Cuarto, ante el complejo panorama de corrupción, ineficacia e impunidad frente a los delitos ambientales, se hace necesario la inclusión del ecocidio como quinta categoría de crimen de competencia de la Corte Penal Internacional, en tanto este tribunal internacional puede ser más eficaz y disuasivo contra las personas y las empresas contaminantes que dañan gravemente el medio ambiente.

Quinto, por último, para tipificar el crimen de ecocidio en la Corte Penal Internacional se necesita que 2/3 de los Estados parte del Estatuto de Roma aprueben la enmienda art. 121 Estatuto de Roma. Acá es fundamental y necesario el compromiso de todos los Estados parte en el propósito de la enmienda, tendiente a proteger y garantizar el medio ambiente.

Referencias

- [1] Alexy, R. (1993). *Teoría de los Derechos Fundamentales* (E. Garzón Valdés, Trad.). Centro de Estudios Constitucionales.
- [2] Art. 333, Daños en los recursos naturales y ecocidio. Código Penal colombiano. https://leyes.co/codigo_penal/333.htm
- [3] Chas, G. (2022). Hacia la incorporación del ecocidio como crimen de competencia de la Corte Penal Internacional. *Revista Pensamiento Penal*, 448, 1-14. <https://www.pensamientopenal.com.ar/doctrina/90513-hacia-incorporacion-del-ecocidio-crimen-competencia-corte-penal-internacional>
- [4] Constitución Política de Colombia, Art. 79, 1991. República de Colombia. [chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/Serviciosambientales/Colombia/\(Microsoft%20Word%20-%20Constituci.pdf](chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/Serviciosambientales/Colombia/(Microsoft%20Word%20-%20Constituci.pdf)
- [5] Constitución de la República del Ecuador, Art. 71, 2008. República del Ecuador.
- [6] Constitución Política del Estado de Bolivia, Art. 33, 2009. Estado Plurinacional de Bolivia.
- [7] Constitución Política de Costa Rica, Art. 50, 1949. República de Costa Rica.
- [8] Estatuto de la Corte Penal Internacional, julio, 1998. <chrome-extension://efaidnbmnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://www.icrc.org/es/doc/assets/files/other/cpi.sp.pdf>

- [9] Independent Expert Panel for the Legal Definition of Ecocide. (2021, 2 de julio). *Commentary and Core Text. Stop Ecocide Foundation*. <https://www.stopecocide.earth/legal-definition>
- [10] Iustel. (2019, 12 de diciembre). Ecocidio; por Adán Nieto Martín, Jacobo Dopico Gómez-Allery y Luis Arroyo Zapatero, Catedráticos de Derecho Penal. *Diario del Derecho*. https://www.iustel.com/diario_del_derecho/noticia.asp?ref_iustel=1193512
- [11] Ley 2111 de 2021. (2021, 29 de julio). Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=167988>
- [12] Ley 599 de 2000. (2000, 24 de julio). Congreso de Colombia. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6388>
- [13] Márquez, D. I. (2020). La Corte Penal Internacional y la Protección del Medio Ambiente Frente a las Actividades Empresariales. *Sequência (Florianópolis)*, 86, 89-122. <https://www.scielo.br/j/seq/a/WgwnXfpZwThRpnkKyhKDwBp/>
- [14] Redacción Judicial. (2023, julio 18). Río Cauca, primero en ser reconocido como víctima del conflicto armado ante la JEP. *El Espectador*. <https://www.elespectador.com/judicial/el-rio-cauca-es-el-primer-afluente-acreditado-como-victima-del-conflicto-por-la-jep/>
- [15] Resolución 24777. (2023, 25 de enero). Consejo Europeo.
- [16] Ruiz, L. (2006). Protección Penal del medio ambiente. *Revista U. Externado*. <https://api.core.ac.uk/oai/oai:revistas.uexternado.edu.co:article/990>
- [17] Sentencia C-148/22. (2022, 27 de abril). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-148-22.htm>
- [18] Sentencia C-367/22 (2022, 20 de octubre). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/Relatoria/2022/C-367-22.htm>
- [19] Sentencia C-032/19. (2019, 30 de enero). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2019/C-032-19.htm>
- [20] Stop Ecocide Foundation. (2021). Panel de Expertos Independientes encargado de la definición de ecocidio. Definición y Comentario. <https://www.stopecocide.earth/legal-definition>
- [21] Soler, F. (2017). El ecocidio: ¿crimen internacional? *Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 1-15. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=6361701>
- [22] Sentencia T-622/16. (2016, 10 de noviembre). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2016/t-622-16.htm>
- [23] Sentencia C-123/14. (2014, 5 de marzo). Corte Constitucional de Colombia. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/c-123-14.htm>
- [24] Wheeler, C. (2018). Re-examinig Corporate Liability at the International criminal Court through the lens of the article 15 communication against Chiquita Brands International. *Melbourne Journal of International Law*, 19, 369-388. <http://classic.austlii.edu.au/au/journals/MelbJIL/2018/12.html>