

estudios políticos

N.º 49, Medellín, julio-diciembre de 2016



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803



De la serie *Habitar lo fragmentario*
Dibujo, tinta sobre papel
10 x 15 cm
2015
Medellín



De la serie *Habitar lo fragmentario*
Dibujo, tinta sobre papel
10 x 15 cm
2015
Medellín



De la serie *Habitar lo fragmentario*
Dibujo, tinta sobre papel
10 x 15 cm
2015
Medellín



De la serie *Habitar lo fragmentario*
Dibujo, tinta sobre papel
10 x 15 cm
2015
Medellín



De la serie *Habitar lo fragmentario*
Dibujo, tinta sobre papel
10 x 15 cm
2015
Medellín



Ensueño
Dibujo, tinta sobre papel
15 x 21 cm
2016
Medellín

Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

N.º 49, pp.1-298, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2016, ISSN 0121-5167 ISSN electrónico 2462-8433

49

estudios políticos

N.º 49, Medellín, julio-diciembre de 2016

estudios políticos

estudios políticos

N.º 49

Julio-diciembre de 2016

ISSN 0121-5167

ISSN electrónico 2462-8433

Esta publicación está respaldada financieramente por los fondos apoyo a las revistas especializadas e indexadas de la Vicerrectoría de Investigación, Universidad de Antioquia

**Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia**



Universidad de Antioquia

Rector: Mauricio Alviar Ramírez

Instituto de Estudios Políticos

Director: Juan Carlos Vélez Rendón

estudios políticos

Estudios Políticos, 49, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2016

Directora

Deicy Hurtado Galeano

Comité editorial

Rocío Annunziata (Argentina)
Jorge Iván Bonilla Vélez (Colombia)
Marta Isabel Domínguez Mejía (Colombia)
Eduardo Domenech (Argentina)
Adriana María González Gil (Colombia)
Harlan Koff (Luxemburgo)
Catalina Montoya Londoño (Colombia)
Alejandro Medici (Argentina)
Mehmet Özkan (Turquía)
Daniel Pécaut (Francia)
María Fernanda Ramírez B. (Colombia)
Marcela Tapia Ladino (Chile)
Juan Carlos Vélez Rendón (Colombia)
Marta Juanita Villaveces (Colombia)

Editor

Carlos Esteban Flórez Mazo

Auxiliar administrativo

Daniela Plata Rodríguez

Comité científico

José Manuel Bermudo Ávila (España)
César Cansino (México)
Francisco Colom González (España)
Mauricio García Villegas (Colombia)
Fabio Giraldo Jiménez (Colombia)
Franklin Ramírez Gallegos (Ecuador)
Marisa L. Revilla Blanco (España)

Comité honorífico

Carlos Gaviria Díaz (QEPD)
William Restrepo Rianza
María Teresa Uribe de Hincapié

Revisión de contenidos en inglés

Juliana Acosta López de Mesa

Revisión de contenidos en português

Palmer Jelenski Gomes



Universidad de Antioquia
Rector: Mauricio Alviar Ramírez
Instituto de Estudios Políticos
Director: Juan Carlos Vélez Rendón

estudios políticos

Estudios Políticos, 49, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2016

Diseño

TIPO TIP Artes Gráficas
Carolina Roldán Lopera

Diagramación e impresión

L. Vieco S.A.S.
PBX: (574) 448 96 10

Distribución y venta:

Siglo del Hombre Editores
info@siglodelhombre.com

Canje

Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia
Bloque 14-207 / Medellín, Colombia

Recepción de correspondencia

Calle 70 N.º 52-27
Teléfono (574) 219 86 91. Fax (574) 219 59 60
revistaepoliticos@udea.edu.co

<http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co>

Estudios Políticos se encuentra en los siguientes servicios de indexación y resumen, repositorios y agregadores: Publindex, categoría A2; SciELO Colombia; Web of Science; Google Scholar; Journal Scholar Metrics; Redalyc; Dialnet; Proquest: Sociological Abstracts (Soc-Abs), Worldwide Political Science Abstracts, International Bibliography of the Social Sciences (IBSS), Social Science Database, Ulrich's Periodicals Directory; Clase; Latindex; Ebsco: International Political Science Abstracts, Political Science Complete; Clasificación integrada de revistas científicas (CIRC); European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences (ERIH Plus); Ranking Rev-Sapiens, D3; Matriz de Información para el Análisis de Revistas (MIAR); Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe.



Universidad de Antioquia
Rector: Mauricio Alviar Ramírez
Instituto de Estudios Políticos
Director: Juan Carlos Vélez Rendón

estudios políticos

Estudios Políticos, 49, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2016

Política editorial

Estudios Políticos es una publicación semestral del Instituto de Estudios Políticos (IEP) de la Universidad de Antioquia, que desde 1992 se dedica a la difusión de artículos producto de investigación, artículos de revisión, de reflexión y reseñas críticas que brinden elementos para la explicación de la problemática política contemporánea en Colombia, América Latina y otras partes del mundo. La Revista publica trabajos de autores nacionales e internacionales dedicados a la Ciencia Política, a las Ciencias Sociales y Humanas, y al pensamiento político en general.

Para garantizar la rigurosidad y calidad académica y científica, los artículos deben superar el arbitraje doble ciego y responder a los criterios de pertinencia, relevancia, novedad, originalidad y responsabilidad, así como a los principios éticos para la investigación en Ciencias Sociales y Humanas.

Estudios Políticos se adhiere al movimiento y prácticas de acceso abierto, y sus contenidos están disponibles en revistaestudiospoliticos.udea.edu.co bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual. Asimismo, la Revista no realiza cobros por procesamiento o la postulación de artículos.

Las opiniones expresadas por los autores no comprometen al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

Editorial Policy

Estudios Políticos is a biannual publication by the Institute of Political Studies (IEP) of the University of Antioquia. Since 1992 *Estudios Políticos* is committed to the diffusion of research articles, review articles, essays and critical reviews that address the possible explanations of contemporary political problems in Colombia, Latin America and elsewhere. This Journal publishes articles by both national and international scholars on political science, social and human sciences, and political reflections in general.

To ensure academic quality, this journal uses double blind review, which means that both the reviewer and author identities are concealed from the reviewers and vice versa. The article shall also meet the criteria of relevance, novelty, originality and responsibility, as the ethics principles for Social Science Research.

Estudios Políticos adheres to the movement and practices of Open Access, therefore, its contents are available in revistaestudiospoliticos.udea.edu.co under the license of Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. In addition, the Journal does't have articles processing charges or articles submission charges.

The opinions expressed by the authors do not reflect the views of the Institute of Political Studies of the University of Antioquia.

Contenido

Estudios Políticos, 49, Medellín, Colombia, julio-diciembre de 2016, pp. 1-298
ISSN 0121-5167 • eISSN 2462-8433

- El valor del análisis de discurso en los estudios comparativos de políticas públicas.
El caso de aseguramiento de calidad en la educación superior en Colombia y Ecuador 13-34**
The Value of Discourse Analysis in Comparative Public Policy Studies. The Case of Higher
Education Quality Assurance in Colombia and Ecuador
_____ *Mariana Lima Bandeira, Nadia M. Rubaii*
- Diplomacia en transición. La República Popular China frente a la dictadura
cívico-militar en Chile 35-54**
Diplomacy in Transition. The People's Republic of China Facing the Chilean
Civic-Military Dictatorship
_____ *Pablo Ignacio Ampuero Ruiz*
- El surgimiento de la concepción política anticorporativa del Frente para
la Victoria en Argentina 55-72**
The Arise of the Anti-Corporate Political Conception of the Frente para la Victoria in Argentina
_____ *Pamela Sosa*
- Agenda pública local. Los casos de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo,
Antioquia-Colombia 73-94**
Local Public Agenda. The Cases of the Municipalities of Carmen de Viboral, and Turbo,
Antioquia-Colombia
_____ *Olga Lucía Zapata Cortés*
- A memória e a comunidade na experiência da vulnerabilidade. O mural de
Santo Domingo Sávio 95-111**
Memory and Community in the Experience Vulnerability. Commemorative Wall
of Santo Domingo Savio
_____ *Sandra Patricia Arenas Grisales, José César Coimbra*
- La compasión como fuente normativa para un derecho de las víctimas.
Una propuesta a partir de la Filosofía política 112-131**
Compassion as a Normative Source for Victims' Right. A Plea under the Frameworks of
Political Philosophy
_____ *William Farfán Moreno*

Repensando los conflictos socioambientales desde una ecogubernamentalidad en fricción **132-147**

Rethinking Socio-Environmental Conflicts from an Eco-Governmentality in Friction
_____ *Florencia Trentini, Santiago Sorroche*

Violencias encubiertas de la gobernanza global **148-166**

Covered Violences in Global Governance
_____ *Amaya Querejazu Escobari*

Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local **167-185**

Political Clientelism. A Diffuse Concept but Useful for the Analysis of Local Politics
_____ *Eucaris Zapata Osorno*

Sección Temática:

Desarrollo y enseñanza en análisis de políticas públicas en América Latina

Presentación **189-191**

_____ *André-Noël Roth Deube*

Formação em política pública no Brasil. Das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas” **192-215**

Education and Public Policy in Brazil. From the Pioneering Initiatives of the 60's to the Institutionalization of the “Public Field”
_____ *Marta Freire Santos Farah*

El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días **216-238**

The Institutional Development of Administration and Public Policy in Argentina. A Study of Teaching from the Democratizing Process until Today
_____ *Nelson Dionel Cardozo, Pablo Bulcourf*

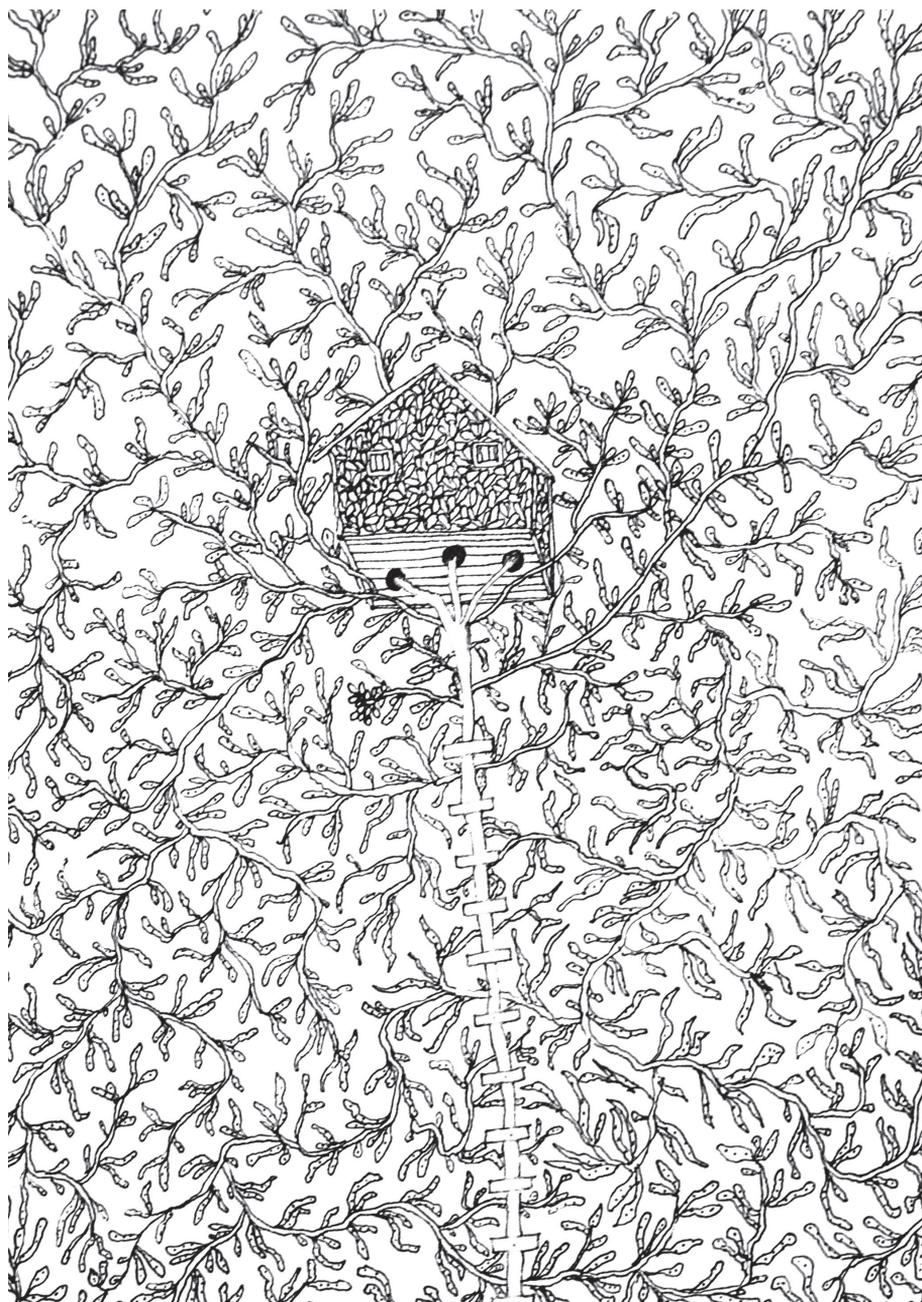
La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México **239-259**

The Coloniality of Knowledge in the Teaching of Public Policies in Educational Institutions of Higher Education in Mexico
_____ *Laura Mota Díaz*

La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia **260-283**

Teaching Public Policy Analysis in Political Science Graduate Program's in Colombia
_____ *André-Noël Roth Deubel*

Que la paz sea un sueño,
Que la paz sea un ideal,
Que la paz sea una utopía,
Que la paz sea un derecho.
¡Que todos los colombianos
gocemos efectivamente
del derecho a la paz!



De la serie *Habitar lo fragmentario*
Dibujo, tinta sobre papel
10 x 15 cm
2015
Medellín



El valor del análisis de discurso en los estudios comparativos de políticas públicas. El caso de aseguramiento de calidad en la educación superior en Colombia y Ecuador*

Mariana Lima Bandeira (Brasil)**
Nadia M. Rubaii (Estados Unidos)***

Resumen

Una evaluación de política puede enriquecerse de metodologías cualitativas en aras de profundizar el entendimiento del investigador sobre la política, que muchas veces obedece a criterios positivistas y se concentra en mostrar los avances cuantitativos de sus logros. En este sentido, este artículo declara y muestra evidencia del valor del análisis de discurso en el marco de estudios comparativos de política pública, ampliando la capacidad de entender el contexto histórico, cultural, social y simbólico en el cual la política es construida e implementada. Como ilustración, se examinan las reformas en políticas públicas para el aseguramiento de la calidad de las instituciones de educación superior (IES) y sus programas en Colombia y Ecuador, aplicando el método de análisis de discurso para examinar si la política identifica y explica objetivos, problemas, retos y soluciones de maneras similares o no, ayudando a apreciar cómo las palabras representan valores, a entender mejor a las instituciones, y a evaluar la estabilidad o la falta de ella en las políticas públicas. Los resultados sugieren que el método revela diferencias significativas que los datos y estudios cuantitativos ocultan.

[13]

Palabras clave

Análisis de Discurso; Métodos Cualitativos; Políticas Públicas Comparadas; Educación Superior; Colombia; Ecuador.

Fecha de recepción: marzo de 2016 • **Fecha de aprobación:** abril de 2016

Cómo citar este artículo

Lima Bandeira, Mariana y Rubaii, Nadia M. (2016). El valor del análisis de discurso en los estudios comparativos de políticas públicas. El caso de aseguramiento de calidad en la educación superior en Colombia y Ecuador. *Estudios Políticos*, 49, pp. 13-34. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a01

* Esta investigación se llevó a cabo, en parte, con el apoyo de una beca Fulbright otorgada a la profesora Nadia Rubaii en 2013-2014 para trabajar en la Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá, Colombia.

** Graduada en Ciencias Económicas. Magíster en Administración. Doctora en Administración. Profesora titular de la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Correo electrónico: mariana.lima@uasb.edu.ec

*** Politóloga. Magíster en Ciencias Políticas. Doctora en Ciencias Políticas. Profesora asociada del Departamento de Administración Pública del College of Community and Public Affairs, Binghamton University. Correo electrónico: nadia.rubaii@binghamton.edu

The Value of Discourse Analysis in Comparative Public Policy Studies. The Case of Higher Education Quality Assurance in Colombia and Ecuador

Abstract

Generally, the evaluation of a public policy is often based on positivist criteria, with a focus on showing quantitative evidence of progress and achievement. To convert this information into truly useful feedback, a policy study could be enriched through the use of qualitative methodologies, in order to deepen the understanding of the policy within its unique context. In this sense, this paper makes the case for and provides evidence of the value of discourse analysis in comparative policy studies. As one method of qualitative analysis, discourse analysis provides the researcher with the capacity to consider the historical, cultural, social and symbolic context in which a policy is developed and implemented. This approach adds additional value to the quantitative data and can reveal flaws and strengths that the more superficial quantitative methods do not reveal. As an illustration, we examine reforms in public policies for quality assurance of higher education institutions and programs in Colombia and Ecuador. We apply the method of discourse analysis to examine whether the policies in the two countries define objectives, problems, challenges, and solutions in similar or dissimilar ways. Discourse analysis helps us appreciate the values represented in the words, better understand the institutions, and assess the stability (or lack thereof) in these public policies. Our research demonstrates that the methods of discourse analysis reveals important differences that the quantitative data and studies obscure.

Keywords

Discourse Analysis; Qualitative Methods; Comparative Public Policy Studies; Higher Education; Colombia; Ecuador.

Introducción

En la década de los ochenta hubo un conjunto de estudiosos de la administración pública que fomentaron el uso de metodologías cualitativas para enriquecer el análisis de las políticas públicas, evidenciando que las Ciencias Sociales y las Ciencias Naturales tienen distintas formas de acceso y producción de conocimiento. Aunque los llamados métodos cualitativos no son nuevos, todavía hay muchos temas sobre los cuales la mayoría de estudios publicados son cuantitativos. Esta sobredependencia de los datos cuantitativos refleja, de algún modo, información incompleta y hace perder de vista otras perspectivas esenciales del análisis.

Jay White (2013) llama la atención sobre el peligro de convertir problemas de política en problemas de administración, específicamente cuando se simplifican los problemas complejos y, bajo una lógica instrumental, se construyen reflexiones basadas en situaciones que supuestamente son estables y previsibles. El autor defiende que el razonamiento instrumental es válido en contextos donde medios y fines son conocidos por el tomador de decisiones. En situaciones complejas, en las que coexisten distintas fuerzas, recursos, intereses y tomadores de decisión, el uso exclusivo de métodos cuantitativos no es suficiente para dar respuestas efectivas al entorno. Los fundamentos narrativos asumen vital importancia para entender los entredichos en el análisis de la política pública, a través de los cuales se busca “entender el significado de los artefactos humanos, los sucesos significativos y las acciones intencionales del hombre” (p. 25).

[15]

Adicionalmente, en contraste con el modelo racional de elaboración y análisis de políticas públicas, Deborah Stone (2012) sugiere que las políticas son inherentemente paradójicas debido a la complejidad de los problemas, la diversidad de individuos y grupos involucrados y la naturaleza correspondiente e interdependiente de los intereses. Así, identifica una lista de potenciales narrativos, aunque de ninguna manera en forma exhaustiva están presentes en el discurso de los objetivos de la política, de los problemas y de las soluciones. Los objetivos de la política frecuentemente son articuladores de la equidad, la eficiencia, el bienestar, la libertad y la seguridad; problemas que a menudo se transmiten a través de símbolos, números, causas, intereses o decisiones; y las soluciones se pueden presentar en términos de incentivos, reglas, hechos, derechos o poderes.

Al deconstruir el discurso político, en aras de identificar relatos explícitos e implícitos, permite comprender el significado de las mismas palabras, o similares, cuando se las utiliza en diferentes contextos. En este caso, los contenidos son interpretados con énfasis en el lenguaje (White, 2013, pp. 44-45), y el lenguaje es entendido como reproducción y transformación de las prácticas sociales (Fairclough, 2001), toda vez que la dinámica social “reestructura o desafía el orden del discurso” (Fairclough, 2001, p. 126).

En este mismo marco de discusión, el análisis de políticas públicas debería enfocarse en algo más que el aspecto objetivo del cambio, como por ejemplo los aspectos subjetivos o discursivos (Zittoun, 2009). Al examinar el discurso de políticas públicas, los investigadores pueden desafiar los enfoques tecnocráticos y considerar plenamente la idea de que el cambio social y el cambio de políticas frecuentemente se producen debido al conjunto de significados compartidos de conceptos y constructos (Fischer, 2003). El análisis de discurso puede ayudar a un investigador a evitar los errores de la sobresimplificación y objetivación, teniendo en cuenta la forma en que el problema se constituye y cómo la política se define (Zittoun, 2009). En este sentido, el objetivo del presente trabajo es evidenciar el aporte de las metodologías cualitativas para el análisis de políticas públicas, considerando su compleja constitución.

[16]

Inicialmente, se presenta como eje teórico una descripción de los alcances y limitaciones del análisis de discurso, en la cual se aboga su uso para enriquecer el análisis de políticas públicas. Con propósito ilustrativo, se plantó un ejemplo práctico del uso del análisis de discurso, a través de un estudio comparativo entre las políticas de Educación Superior entre Colombia y Ecuador, a partir del cual se evidenciaron las diferencias que no podrían ser encontradas si hubiese apenas la comparación de datos “duros” entre los dos países.

Las investigaciones existentes sobre la acreditación de la educación superior en Latinoamérica adoptaron lo que Frank Fischer (2003) denominó como “abordaje dominante neopositivista/empiricista” que dió surgimiento a un “fetichismo metodológico” con el análisis cuantitativo que efectivamente deja de considerar “temas de valor básico y significados sociales inherentes al objeto de estudio” (p. vii). El abordaje científico convoca a la habilidad de encontrar la verdad, la realidad y los hechos a través de un proceso neutral que elimina los sesgos de la investigación y los conocimientos avanzados en una progresión lógica.

Cuando los investigadores afirman el valor universal de la educación superior de calidad sin examinar el discurso que rodea este concepto, ignoran el hecho de que “no hay interpretaciones universales que son aplicables sin referenciar el contexto social” (Fischer, 2003, p. 49). Desde la perspectiva regional, se puede observar cambios similares que ocurren en casi todos los países de América Latina. Pese a haber empezado en diferentes épocas, estos países crearon nuevas leyes, nuevas organizaciones y establecieron procesos de acreditación, todo en nombre de la “calidad”. Parecería ser un cambio sustancial hacia una dirección común, pero el cuestionamiento sigue siendo si es esta una descripción exacta de la realidad.

Mientras las generalizaciones y las caracterizaciones regionales continúan siendo comunes en las publicaciones en general, es problemático pensar en definir “una” educación superior en América Latina debido a la diversidad de los sistemas de educación superior de cada país.¹ El aseguramiento de la calidad y acreditación no ocurren en el vacío, son parte de los sistemas de educación superior más amplios que han evolucionado en diferentes contextos: “Cada país de América Latina ha estado trazando su propio curso y explorando qué formas de evaluación y acreditación de instituciones y programas son las más adecuadas a sus necesidades y tradiciones, prácticas jurídicas y académicas. El resultado es que ahora hay una enorme variedad de experiencias nacionales” (CINDA, 2007, p. 296, citado en Lemaitre y Anderson, 2010).

[17]

1. El análisis de discurso y su valor

El lenguaje es entonces una práctica social y mediadora de la construcción de la realidad (Spink, 2000), complementando lo que definen Peter Berger y Thomas Luckmann (1985) como lenguaje, un sistema de “señales vocales” que expresan directa y claramente la subjetividad humana. En este sentido, el lenguaje es un sistema de construcción de símbolos y el intercambio social posibilita la reconstrucción permanente de significados con la participación activa del interlocutor. Michel Foucault (1979) adoptó el término de formación discursiva justamente para hacer hincapié en la permanente construcción de los discursos, definiéndola como “un conjunto de reglas anónimas, históricas, siempre determinadas en el tiempo y en

¹ Los sistemas de educación superior de la region pueden variar de muy pequeños, como en muchos países de America Central, con menos de 150 000 matriculados; hasta mega sistemas como en Brasil, con más de 2 millones de estudiantes matriculados (Lopez Segrera 2010, citado en De Wit et al., 2005).

el espacio” (p. 153). Mary Jane Spink (2000) añade que esta construcción también se refiere a momentos de resignificaciones, rupturas, producción de sentidos, enmarcando el uso del lenguaje en un contexto social. Las prácticas discursivas son entonces consideradas lenguaje en acción.

Norman Fairclough (2001) no limita el análisis de discurso a un simple análisis de unidades gramaticales menores, pues considera que el texto es una dimensión del discurso. Se enfoca en las propiedades organizativas del discurso, que es cuando se observa la dinámica social: “Los signos son socialmente motivados, es decir, hay motivos sociales para combinar significantes particulares a significados particulares” (Fairclough, 2001, p. 103). El autor describe el evento discursivo como tridimensional, compuesto del texto, de la práctica discursiva y de la práctica social. El análisis de discurso en la práctica social debe considerar la articulación del texto con el contexto.

El caso aquí abordado examina muchas de las mismas fuentes primarias y básicas de otros estudios, lo que diferencia a este estudio es el enfoque en el lenguaje utilizado y su significado a la luz de los contextos sociopolíticos e institucionales particulares de cada país. Para lograr el análisis de discurso en leyes y demás marcos normativos, Ruth Wodak (2001) identifica cinco campos de acción: procedimientos políticos legislativos, formación de la opinión pública y autopresentación, declaraciones internas de los partidos, publicidad política, comercialización y propaganda, y acciones administrativas y ejecutivas.²

Taina Saarinen (2005) señala que el análisis de discurso en textos que componen la política pública es adecuado, toda vez que no presentan apenas descripciones sino que construyen también explicaciones, entendimientos y, por ende, significados. La perspectiva política y la estrategia de lo público se observan en las subyacencias del texto escrito. Un ejemplo puede ser visto en la investigación realizada por Sandra Soler-Castillo (2011), que utilizó documentos normativos como fuente de datos para el análisis del discurso en las políticas públicas de educación superior en Colombia.

En el caso de esta investigación, se utilizan: a) las constituciones políticas de Colombia y Ecuador; b) leyes nacionales de cada país concernientes a la

² Como se aplica una gran variedad de análisis de discurso en el análisis de la política pública, en este artículo se emplea un término amplio de análisis de discurso (Fischer, 2003) para referirse al análisis interpretativo de la política (Yanow, 1993; 1996; 2000), análisis crítico del discurso (Fairclough, 1993), análisis del discurso político (Fairclough y Fairclough, 2012), y las sutiles distinciones entre estos términos pueden y fueron debatidas por otros autores (Finlayson, 2013; Hay, 2013).

regulación de la educación superior, enfocado en los artículos que crean o definen las responsabilidades de las agencias de aseguramiento de la calidad para la educación superior y sus respectivas reformas hasta julio de 2015; c) documentos públicos históricos e informes públicos desarrollados por las agencias reguladoras respectivas, que describen los procesos y estándares de calidad con los que se llevan a cabo las evaluaciones; d) datos disponibles de las agencias y organismos reguladores de ambos países, hasta julio de 2015; y e) algunos reportajes relevantes publicados en periódicos de cada país, en el período del levantamiento de información.³

Al utilizar materiales de orígenes variados para el análisis, confundimos intencionadamente las líneas entre las unidades potenciales de análisis. A diferencia de los enfoques pospositivistas que exigen la identificación de una única unidad de análisis, aceptamos que los individuos, grupos, organizaciones, sistemas y otros no son del todo distintas unidades de análisis (Jreisat, 2011); todos están influenciados por los mismos contextos sociales y políticos en los cuales existen y se construyen socialmente. Del mismo modo, a través del análisis del discurso, inevitable e intencionalmente desvanecemos las líneas entre la recolección y análisis de datos, en contraste con otros enfoques (Meyer, 2001).

Examinamos los procesos del aseguramiento externo de la calidad y la acreditación como una forma de discurso sistemático entre la educación superior —instituciones y programas— y su entorno o sus “actores sociales” —estudiantes, sector privado, organismos del gobierno y demás—. Los académicos generalmente priorizan el conocimiento, los empresarios valoran las competencias, los estudiantes están preocupados por la empleabilidad, la sociedad exige ciudadanos competentes y el Estado tiene intereses en el desarrollo social y humano, así como en la eficiencia (Fernández, 2006; Lemaitre y Anderson, 2010). La calidad puede limitarse a medidas de eficiencia, a competencias del mercado laboral y a la inserción laboral, o puede incluir relevancia social y equidad (De la Garza, 2008; Lemaitre y Anderson, 2010). El discurso que rodea la calidad también puede variar en función de la medida en que la transparencia es valorada, cómo y a quién informar sobre los resultados de las acreditaciones, y si hay recompensas o castigos basados en los resultados (Inga y Velásquez, 2005). Se examinamos

[19]

³ Figuran, por ejemplo: Consejo de Educación Superior (CES), Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación y Ley Orgánica de Educación Superior (LOES), en Ecuador; Consejo Nacional de Acreditación (CNA) y Departamento Nacional de Planeación, en Colombia; y la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco), en el ámbito internacional.

el discurso para comprender mejor cómo se están definiendo el bien público y la calidad en cada contexto.

También tratamos de comprender la magnitud del cambio o de la estabilidad reflejada en las políticas de aseguramiento de la calidad en ambos países. Giliberto Capano y Michael Howlett (2009) reconocen que el cambio puede tomar muchas formas, incluyendo cíclica, dialéctica, lineal o teleológica, y advierten sobre el peligro de apoyar un modelo en particular, ya que tiene implicaciones para las perspectivas de investigación y sus límites. Por lo tanto, nuestro objetivo no es exactamente rotular el cambio o la estabilidad, más bien consiste en describir e interpretar las distintas iniciativas en el marco de sus contextos, sobre todo porque se necesita tiempo para ver resultados de una política pública y no podemos ser ingenuas en el análisis.

En reconocimiento de que “las reformas del sector público tienen una dimensión temporal”, somos prudentes en las conclusiones, prestando especial atención a las “extrapolaciones infundadas” o a la asignación de “demasiada importancia a las fricciones y los fracasos actuales” (Bejerot y Hasselbladh, 2013, p. 1362). Buscamos desentrañar los discursos subyacentes a las reformas de la educación superior en términos de lo que está cambiando y lo que permanece en el tiempo.

[20]

Ante los argumentos presentados se puede definir esta investigación como intrínsecamente exploratoria, pero fue desarrollada a partir de un conjunto de preguntas-guía:

a) ¿En qué medida y de qué manera —similar o diferente— Colombia y Ecuador definen y discuten —en palabras, imágenes, símbolos y números— el aseguramiento de la calidad en la educación superior?

b) ¿Hasta qué punto y de qué maneras —similar o diferente— las filosofías contrastantes del neoliberalismo y del Buen Vivir se manifiestan en el discurso con respecto al aseguramiento de la calidad y a la acreditación de las instituciones de educación superior (IES) y sus programas en Colombia y Ecuador?

c) ¿En qué medida y de qué manera el discurso de la garantía de calidad y acreditación de las IES y sus programas en Colombia y Ecuador reflejan el cambio o la estabilidad política?

Las unidades de análisis fueron construidas con base en las categorías de Stone (2012) y también en función de las preguntas guía planteadas en

esta investigación. Por este motivo, al examinar e interpretar el discurso, aceptamos su noción de la existencia de paradojas inherentes a la política pública, es decir, aceptamos que podemos encontrar valores, prioridades e ideas aparentemente contradictorias. Usando la noción de “historias” o narrativas de Stone (2012), examinamos el discurso de las políticas de Colombia y Ecuador con respecto a los objetivos de la política, los problemas que pretenden abordar y las soluciones adoptadas, y observamos cómo estos tres elementos están presentes en relación al aseguramiento de la calidad, a la lógica del modelo de desarrollo que cada país adopta y a la perspectiva de estabilidad o cambio que presentan en el análisis de las entrelineas del discurso. En la práctica, nos centramos en los términos empleados en la elaboración de un problema (Jones, 1984) y cómo las palabras e imágenes se unen para crear significado social, desarrollar una historia y transmitir un mensaje (Fairclough, 1992, citado en Fischer, 2003).

2. Estudios sobre las reformas en las políticas públicas de calidad de la educación superior en América Latina

La investigación académica y profesional sobre los sistemas de acreditación de la educación superior en América Latina se ha enfocado en identificar las fuerzas que contribuyen al establecimiento de estos sistemas, documentando las características cuantificables de los mismos y clasificando los sistemas sobre la base de medidas amplias. Como resultado, se tiene la impresión de que todos los países han vivido cambios políticos dramáticos, todos han buscado similares rutas por los mismos motivos, y las diferencias pueden y tienen que ser cuidadosamente capturadas por medidas cuantitativas de características del sistema. Por medio de nuevas leyes sobre el aseguramiento de la calidad y acreditación en la educación superior, países de Latinoamérica crearon nuevas organizaciones y modificaron los poderes de las organizaciones existentes; en la medida en que las organizaciones tienen similares estructuras y poder formal, la mayoría de los estudios los tratan como equivalentes, a pesar del contexto y de la efectividad.

Son insuficientes las investigaciones que aborden los cambios en la política pública de educación superior en América Latina, mostrando su evolución histórica desde los noventa, o que discutan las presiones para el aseguramiento de la calidad, la acreditación, y las respuestas de las políticas de los gobiernos nacionales. Estas investigaciones aparecen bajo la forma de artículos académicos (Fernández, 2006; García, 2003; Leite, Contera y Mollis, 2003; Orozco, 2010; Torres y Schugurensky, 2002; Villavicencio,

2012) e informes de agencias profesionales (Castro y Vázquez, 2006; De la Garza, 2008; De Wit et al., 2005; Fernández, 2006; González, 2005; Inga y Velásquez, 2005; Iesalc, 2006; Lanz, Fergusson y Marcuzzi, 2006; Rama, 2006a; 2006b). En lo que parece ser un campo muy explorado, este artículo contribuye al cuerpo del conocimiento dos aportes clave: en el alcance y en la metodología de investigación.

En principio, el alcance de nuestro estudio desarrolla una comparación entre dos países de la región: Colombia y Ecuador. Los trabajos previos son, predominantemente, desarrollados como estudios de caso de cada país en particular o comparaciones más amplias que se refieren a toda la región. Al enfocarnos en dos países cuidadosamente seleccionados, es posible aprovechar los beneficios de detallar los casos estudiados, además de contribuir al desarrollo teórico a partir de comparaciones sistemáticas. En segundo lugar y más importante, nuestra investigación hace uso de la metodología de análisis de discurso para interpretar y entender las políticas de gobierno y las estructuras e instituciones en estos dos países.

[22] Al limitar el enfoque a una comparación entre dos países se busca descubrir lo que contribuyó a la construcción de nuestra base de conocimientos (Jreisat, 2011). A primera vista, Colombia y Ecuador tienen mucho en común. Como países vecinos de la región andina de América del Sur, comparten características históricas, culturales y geográficas importantes, además de consideraciones contextuales únicas. Tanto Colombia como Ecuador han experimentado un rápido crecimiento en sus sectores de educación superior en términos de oferta y demanda. En Colombia, la matrícula creció diez veces en el periodo 1970-2000 —de 80 000 a 873 000—, y superó los dos millones en 2014 (Revelo y Hernández, 2003; Melo, Ramos y Herández, 2014). En Ecuador, la matrícula aumentó de poco menos de 15 000 en 1968 a más de 186 000 en 1998, y casi medio millón en 2008 (Pacheco, 2011; Ceaces, 2014).

Ambos países han experimentado incrementos en el número y en la diversidad de “proveedores” de educación superior. Desde sus inicios, en que Colombia contaba con tres universidades religiosas establecidas en Bogotá en el siglo xvii, lentamente llegó a tener 25 universidades públicas y privadas en 1960; un crecimiento más rápido se produjo en 1974 con 95 IES, y casi 300 en 2014 (González, 2005; MEN, 2013). El número de programas de estudio ofrecidos —grados y posgrados— también ha aumentado de menos de 850 en 1974 a más de 10 000 en 2014. Las universidades fueron inicialmente los únicos proveedores de educación superior, pero ya en 2014

representaban apenas el 28% de las IES (Revelo y Hernández, 2003; MEN, 2013).⁴ La matrícula se ha expandido en las IES públicas y privadas a punto de no observarse mucha diferencia entre ambas: públicas 52%, privadas 48%.

Del mismo modo, en Ecuador las primeras universidades tenían una fuerte influencia de la religión. En contraste con el patrón de crecimiento unidireccional de Colombia, la historia de la universidad en Ecuador se caracteriza por una gran inestabilidad, que se observa en la forma de creación, supresión, re-creación, re-fundación y re-organización de las universidades, y una dificultad de institucionalización en términos generales (Pacheco, 2011). Sin embargo, después de algún tiempo, el sistema ecuatoriano se estabilizó con 26 universidades. Entre 1990 y 2000 se crearon 47 universidades, siguiendo la tendencia regional. La expansión trajo una diversidad en los tipos de instituciones, incluyendo algunas dedicadas a ciertas profesiones o áreas —gestión, turismo, ingenierías y cursos técnicos— y otras IES dedicadas exclusivamente a estudios de posgrado en el campo de las Ciencias Sociales.⁵ También se dió lugar a una diversidad en los tipos de títulos que se ofrecían, incluyendo titulaciones dobles o triples y doctorados de profesionalización. Tras el cierre de 15 universidades en 2011 como parte del proceso de evaluación de la calidad, Ecuador reconoció a 55 universidades —29 públicas, 18 cofinanciadas⁶ y 8 privadas—. ⁷

[23]

A pesar de ciertos atributos comunes, Colombia y Ecuador también representan distintos modelos de políticas adoptados en respuesta a las presiones de la globalización. Colombia es un país ampliamente reconocido por asumir un modelo neoliberal, mientras que en Ecuador el Plan Nacional de Buen Vivir rechaza explícitamente muchos principios neoliberales (Senplades, 2013). Por lo expuesto, es posible afirmar que los dos países se guían, inexorablemente, por diferentes filosofías de desarrollo económico y social, por perspectivas distintas del papel del Estado y del mercado, y en cuanto a la importancia relativa de los actores nacionales e internacionales. Como tal, se pueden encontrar diferencias en la forma en que se acercan a

⁴ Las universidades son uno de los cuatro tipos de IES reconocidas en Colombia y apenas las universidades son autorizadas a entregar títulos de graduación de un conjunto amplio de carreras y de ofertar cursos de maestría y doctorado.

⁵ Entre las universidades especializadas, en este entonces, se puede señalar la Universidad Amawtay Wasi, la única institución que ofertaba programas de graduación con enfoque intercultural y en el contexto indígena andino. Esta universidad fue cerrada luego de no aprobar la evaluación de la calidad realizada por el Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ceaaces).

⁶ Instituciones con financiación mixta, público-privada.

⁷ Los datos brutos de matrícula no están publicados oficialmente por los organismos de gobierno.

la garantía de calidad y acreditación de la educación superior. El camino del desarrollo y estado actual de los sistemas de aseguramiento de calidad en los dos países estudiados revelan algunos contrastes interesantes.

El sistema formal de aseguramiento de la calidad y acreditación en Colombia se inició antes que en Ecuador. En Colombia es facultativo y ha alcanzado un nivel de legitimidad institucional en el campo. En el contexto ecuatoriano la evaluación y acreditación son obligatorias desde la expedición de la Ley Orgánica de Educación Superior (LOES, 2000), pero recién este proceso empieza a lograr algunos resultados tangibles, evidenciando que todavía no se ha llegado a una estabilidad, a pesar de que el fundamento jurídico en el sistema ecuatoriano es sin duda más antiguo.

3. El análisis de discurso aplicado

La información se organizó en forma de estudios de casos separados, sistematizando lo encontrado en el material analizado. Inicialmente, los textos fueron distribuidos de acuerdo con la estructura de análisis de Eva Bejerot y Hans Hasselbladh (2013), que proponen cuatro “instrumentos” de regulación de la política pública: normativas, auditoría e inspección, gestión, y racionalización de prácticas profesionales. Después de organizar el material de trabajo, se procedió a buscar las definiciones de calidad, cómo el modelo de desarrollo de los países estudiados se presenta y la perspectiva de cambio-estabilidad en los textos.

El material analizado referente al marco normativo de Colombia se encuentra institucionalizado, es legitimado por los actores y está consolidado en las prácticas de su sistema de educación superior. En Ecuador se observa un conjunto abundante de normas que regulan el sistema a través de directrices procedimentales, parámetros mínimos de cumplimiento y de sanciones. Se considera que la regulación en ambos países se puede observar en relación con todas las categorías de Bejerot y Hasselbladh (2013).

Transversalmente, las normas parecen buscar garantías de su cumplimiento con sus especificidades y se puede nombrar algunas intertextualidades que, a su vez, pueden ser responsables de producir interdiscursividades entre los actores y, en consecuencia, construir otros escenarios para la institucionalización de las “nuevas” normas. Como se mencionó anteriormente, la institucionalización puede tener el objetivo de mantener situaciones aceptadas por el campo, que ya fueron consolidadas en la historia de conformación de las fuerzas políticas. Por ejemplo, algunos

términos asumen distintos sentidos a lo largo de las normativas, visibilizando la transversalidad de los objetivos y funciones definidas en la Constitución y en las respectivas leyes nacionales.

Finalmente, se organizó la discusión a partir de las siguientes “categorías” diferenciadas: ¿cuál es la historia que se cuenta acerca de la calidad de la educación superior en cada país? ¿Cómo es la historia que se presenta en la narrativa: palabras, números y símbolos? ¿A quién está dirigido el mensaje y con qué propósito aparente? Y, por último, ¿cómo se puede entender e interpretar esta narrativa socialmente construida en su contexto? El resultado es la síntesis expresada en el cuadro 1.

Cuadro 1. Naturaleza del discurso.

Categorías	Colombia	Ecuador
Historia contada	<p>La calidad ha sido largamente discutida y ha estado presente en los procesos, con énfasis en el acceso y en la equidad.</p> <p>Orgullosos por la excelencia académica y de su importancia en el escenario global.</p> <p>El Consejo Nacional de Acreditación (CNA) es visto como un apoyo en la mejora voluntaria.</p>	<p>Rupturas en la dinámica del sistema universitario a partir del Mandato 14 y su consecuente proceso de depuración. Nuevos marcos normativos —LOES, reglamentaciones en la evaluación— y cierre de universidades, de extensiones, en el proceso de aprobación de carreras y de programas de posgrado.</p> <p>La falta de calidad es vista como un problema del Gobierno que rescata su rol “protector”.</p> <p>El énfasis inicial se concentra en la capacidad de gestión de las universidades.</p> <p>El cierre de las universidades de “garaje” es visto como un ritual de purificación.</p>
Palabras, números, símbolos	<p>Resultados positivos publicitados larga y explícitamente.</p> <p>Resultados negativos dirigidos directa y confidencialmente a los involucrados.</p> <p>Transparencia en relación a datos, información, documentos, políticas, gráficos, figuras.</p>	<p>Esquemas distintos de categorización —institucionalización—.</p> <p>Visibilidad de resultados positivos a través de gráficos, figuras, narrativas, pero no hay acceso libre a datos.</p> <p>Ambigüedad transversal en el sistema.</p>

Categorías	Colombia	Ecuador
Audiencia y propósito	Cinco grupos principales: IES, Gobierno nacional, sector privado, IES extranjeras, público en general y agencias acreditadoras. Promoción de confianza, colaboración, inversión.	Público en general para instituir confianza y seguridad en el Gobierno. El Gobierno es regulador.
Historia en su contexto	Positiva historia en contraste con los más de 50 años del conflicto. Entrega, transparencia, estabilidad, enfocado en el modelo neoliberal y de mercado.	SumakKawsay, Buen Vivir, Revolución Ciudadana es el contexto en el que se desarrolla la política, enfatizando el aseguramiento de la calidad en cualquier sentido. Historicamente, se verifican experiencias previas como la clausura de la Universidad Central del Ecuador.

Fuente: elaboración propia, con base en el análisis del material discursivo, 2016.

[26]

Se considera que las personas deciden sobre las estructuras y los signos que utilizan y los significados son heterogéneos. Se verificó lo que estaba dicho y lo oculto en los textos y en la práctica social, articulando con su contexto cultural, social e histórico. Dando continuidad al análisis, procedimos a interpretar y comparar las distintas narrativas.

Para la interpretación de los resultados, consideramos pertinente rescatar el marco teórico sobre las paradojas de la política. Habiendo examinado los discursos que construyen las políticas de aseguramiento de la calidad de la educación y acreditación en Colombia y Ecuador, analizándolas en sus respectivos contextos sociopolíticos, se preparó la base para realizar comparaciones más sistemáticas y construir reflexiones pertinentes a las distintas trayectorias. Afirmamos que los relatos de ambos países incluyen paradojas e incongruencias, lo que refleja una mezcla de cambio y estabilidad en la política pública.

4. Discutiendo los resultados a la luz de las paradojas de la política pública. ¿Cambio o estabilidad?

Stone (2012) alienta a los analistas de políticas públicas a asumir las paradojas y usarlas constructivamente, en lugar de resistirse a su reconocimiento. En este sentido, reconocemos como paradoja el hecho de que ni Colombia ni Ecuador proporcionan una definición concisa y

convinciente de la calidad en la educación superior. Las demandas múltiples de actores, que tienen diferentes nociones de calidad, conllevaron a que ambos países se basaran en largas listas de valores y prioridades, además de un conjunto de criterios e indicadores legitimados en la región, lo que resultó en un conjunto conceptual de múltiples significados y que cumple múltiples propósitos.

Otra paradoja se evidenció bajo la forma de aspectos opuestos de la misma dimensión, relacionada con el carácter obligatorio o voluntario de la evaluación de la calidad, y el grado de discordancia entre la situación jurídica real o percibida. En Colombia, el discurso sobre la acreditación está diseñado para promover una participación más amplia en el sistema de acreditación voluntaria de alta calidad. Aunque legalmente voluntaria, las presiones institucionales y las “apuestas” en este sistema son altas, y las instituciones y cursos que compiten por los mejores estudiantes y por una legítima reputación internacional se sienten obligados a llevar a cabo estos procesos. En Ecuador, la narrativa es de la obligatoriedad de la acreditación institucional, pero este requisito no es tan definitivo como las políticas sugieren.

Paradojas adicionales pueden ser identificadas naturalmente porque la calidad es un concepto multifacético. En Colombia hay una tensión entre el acceso y la equidad en la educación superior, lo que demanda mantener los costos bajos, al mismo tiempo que quieren estimular la existencia de otros modelos impulsados por el mercado, en los que las IES compiten en el marco de su excelencia conquistada y los estudiantes “tienen por lo que pagan”. Colombia parece haber equilibrado esta tensión, haciendo hincapié en los valores de equidad y acceso en la información que entregan a la ciudadanía sobre el registro calificado, y permitiendo que las fuerzas del mercado sean un poco más dominantes dentro de la acreditación voluntaria. Sin embargo, hay críticas que evidencian que esto permite que los colombianos de los estratos más privilegiados tengan acceso a un “tipo de club de alto rango de universidades públicas y privadas” (Lucio y Serrano, 1993, p. 71). El enfoque del CNA para la acreditación de excelencia fue importante para la creación de una cultura de la evaluación en Colombia (Revelo y Hernández, 2003) —también fue criticado por ser ineficiente y costoso— y para promover la proliferación de cursos de grado y posgrado, por la prioridad que el sistema de acreditación da a programas, más que a instituciones (Gómez y Celis, 2009).

En Ecuador existe una paradoja con respecto a la recopilación generalizada de datos y la disponibilidad muy limitada de estos datos para la información ciudadana, en un sistema que promete priorizar desde otra

lógica la igualdad —equidad— y el acceso. Por un lado, el mensaje es de un sistema completo y detallado para la recopilación de datos, con énfasis en el rigor en el tratamiento de estos datos, lo que sugiere la capacidad instalada en el Gobierno. Al mismo tiempo, el sistema refuerza un tratamiento igual a todas las instituciones en términos de la exigencia de información. Por otro lado, es evidente la escasez de datos disponibles para el público o para las mismas IES, adicionadas a las contradicciones existentes subyacentes en el manejo de información para la rendición de cuentas, lo que representa una debilidad en la transparencia.

Las políticas de ambos países reflejan tanto el cambio de política, a partir de un grado longitudinal de desarrollo, como la estabilidad en la política pública, visible en su consistencia interna. Los cambios en la política a través del tiempo reflejan tres tipos de resultados: los revolucionarios, con la promulgación de nuevas leyes y la creación de nuevos agentes reguladores; los considerados como evolutivos, con revisiones, mejoras y elaboraciones de leyes y procesos vigentes; y el tercer tipo de cambio promueve la producción de sentidos en los actores y las organizaciones del sistema, observándose interpretaciones refinadas y resultados favorables. Como un campo relativamente nuevo de la política, existe intrínsecamente cierto grado de cambio político. La coherencia interna de la política fue discutida anteriormente en términos de cómo las políticas de aseguramiento de la calidad de la educación superior reflejan efectivamente las orientaciones políticas centrales y diferenciadas de cada país. Si bien esta no es la definición más comúnmente aceptada de la estabilidad política, la consistencia interna de la política representa una forma de estabilidad política.

Más allá de estas nociones de cambio y estabilidad de Stone (2012), nos encontramos con que el discurso en el contexto colombiano refleja una mayor estabilidad e institucionalización política, mientras que en Ecuador se sitúa todavía a mitad de camino, entre los cambios formales de la política y las responsabilidades institucionales efectivamente asumidas por las IES. En otra situación, se puede inclinar a atribuirle algo de este análisis a los diferentes niveles de madurez en los dos sistemas, dado que el sistema colombiano se inició a principios de 1990 y el sistema ecuatoriano casi dos décadas más tarde. El discurso vigente sugiere que esta interpretación puede no ser exacta. El sistema colombiano se instaló en una narrativa común y de alguna manera consensuada entre los actores, cuya legitimidad se institucionalizó con relativa rapidez después de su creación, y el mensaje ha sido en gran medida hacia esta estabilidad. Las instituciones del sistema de educación superior han delineado claramente la división de responsabilidades; los requisitos

y procesos de acreditación son ampliamente entendidos y aceptados; y el sistema es generalmente respetado y valorado en el ambiente institucional. Los líderes académicos han sido y continuarán siendo valorados en su participación en este sentido y ofrecen muchos insumos que igualmente son incluidos en los procesos. Incluso en la ausencia de una definición precisa de calidad, el concepto ha sido operacionalizado y el sistema lo ha desarrollado en su dinámica.

En Ecuador, la debilidad institucional y las constantes reacciones de los actores influyen incesantemente en la producción de sentido de las decisiones políticas y, haciéndose eco de nuevo a la historia de la educación superior del país, se reproducen ciertas dinámicas de inestabilidad. El sistema de aseguramiento de la calidad de la educación de Ecuador sigue siendo un misterio para muchos en la comunidad de educación superior, especialmente en relación con los resultados brutos. Algunas “reglas del juego” se están construyendo durante el “juego”, y esta plena institucionalización muestra la contradicción con los resultados presentados en los rituales de rendición de cuentas de los organismos. De hecho, con tantos agentes vinculados al proceso para garantizar la calidad, es muy difícil la integración de un complejo y diferente conjunto de reglamentación, lo que promueve aun más espacios para reforzar las contradicciones del sistema. Al igual que Colombia, Ecuador aún tiene que desarrollar una definición objetiva de la calidad, pero en el caso de Ecuador esto ha generado incertidumbre en las universidades sobre lo que se espera de ellas, frustradas por el tipo de cambio que se está produciendo en el seno de la educación superior. En este sentido, el sistema aún no se ha institucionalizado y, por lo tanto, representa en cierta medida una política cambiante en proceso.

[29]

Conclusiones

Esta investigación refuerza las preocupaciones expresadas por otros autores sobre los peligros de las comparaciones superficiales que usan datos cuantitativos y globales para establecer las similitudes entre países. Algunas de estas conclusiones usan criterios como la aprobación de nuevas leyes, la creación de nuevas agencias, por ejemplo, pero cuyos estudios no examinan más a fondo el lenguaje, el discurso socialmente construido y el contexto institucional en el que se desarrollan e implementan estas políticas. Cuando se examina en el ámbito regional, la adopción de nuevas leyes para la educación superior y la creación de nuevas organizaciones pueden representar explícitamente un cambio de política y puede sugerir cambios muy similares en todos los países. Cuando se examina más de

cerca la realidad, con especial atención al discurso socialmente construido dentro de un contexto específico del país, la imagen se completa y es más difícil de categorizar y etiquetar en uno u otro estereotipo. Sostenemos que hay una necesidad imperiosa de desarrollar más este tipo de investigación, precisamente por razones de rigor.

A partir de las preguntas expresadas en el primer apartado, los resultados indican que el discurso sobre aseguramiento de la calidad para la educación superior —en palabras, imágenes, símbolos y números— muestra que la implantación de las políticas públicas en los dos países es demasiado compleja para permitir una clasificación sencilla en cuanto a comparaciones; es decir, los discursos analizados señalan características comunes en el sistema y, al mismo tiempo, elementos que los distinguen y que pueden estar relacionados con sus filosofías e ideologías nacionales. Otras características pueden ser atribuidas como consecuencias de su desarrollo político, histórico y cultural, respetando las experiencias propias y singularidades de cada país. Asimismo, en ambos países las políticas públicas representan cambios y, al mismo tiempo, reflejan un nivel de estabilidad política a través del tiempo. Estas observaciones respaldarían la sugerencia de nuevas investigaciones que efectivamente consideren las políticas en sus contextos específicos y complejos.

[30]

En el ámbito más práctico, nuestros hallazgos pueden tener implicaciones para los funcionarios colombianos y ecuatorianos que sean designados para componer la Comisión Binacional de Educación Superior, establecido por el acuerdo de diciembre 2014 y firmado por los presidentes Juan Manuel Santos y Rafael Correa, de Colombia y Ecuador respectivamente.

A la luz de las evidentes diferencias en los objetivos, problemas y soluciones en el discurso de aseguramiento de la calidad de la educación superior, podemos anticipar algunas problemáticas potenciales como la posibilidad de los dos países de fomentar discusiones sobre el reconocimiento mutuo de la acreditación en el ámbito de sus sistemas de educación superior. Este podría ser un punto de partida para los responsables de estas negociaciones, a partir de la consciencia del discurso en ambos contextos nacionales.

Referencias bibliográficas

1. Bejerot, Eva y Hasselbladh, Hans. (2013). Forms of Intervention in Public Sector Organizations: Generic Traits in Public Sector Reforms: Generic Traits in Public Sector Reforms. *Organization Studies*, 34 (9), pp. 1357-1380.
2. Berger, Peter L. y Luckmann, Thomas. (1985). A construção social da realidade. Petrópolis: Vozes.
3. Capano, Giliberto y Howlett, Michael. (2009). Introduction: The Determinants of Policy Change: Advancing the Debate. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1), pp. 1-5.
4. Castro Ríos, Eduardo y Vázquez Maldonado, Karen. (2006). La legislación de la educación superior en América Latina. En: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). *Informe Sobre La Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (pp. 79-94). Caracas: Unesco.
5. Consejo de Evaluación, Acreditación y Aseguramiento de la Calidad de la Educación Superior (Ceaaces). (2014). *La evaluación de la calidad de la universidad ecuatoriana. La experiencia del Mandato 14*. Quito: Ceaaces.
6. Centro Interuniversitario de Desarrollo (Cinda). (2010). El rol de las universidades en el desarrollo científico y tecnológico. Educación superior en Iberoamérica: Informe 2010. Santiago de Chile: RIL.
7. De la Garza Aguilar, Javier. (2008). Evaluación y acreditación de la educación superior en América Latina y el Caribe. En: Tunnermann Berhneim, Carlos (ed.). *La educación superior en América Latina y el Caribe: diez años después de la Conferencia Mundial de 1998* (pp. 175-222). Cali: Pontificia Universidad Javeriana, Iesalc/Unesco.
8. De Wit, Hans; Jaramillo, Isabel Cristina; Gacel-Ávila, Jocelyne y Knight, Jane (eds.). (2005). Higher Education in Latin America. The International Dimension. Washington, D. C.: The World Bank.
9. Fairclough, Norman. (1993). Critical Discourse Analysis and the Marketization of Public Discourse: The Universities. *Discourse & Society*, 4 (2), pp. 133-168. Fairclough, Norman. (2001). Discurso e mudança social. Brasília: UnB.
10. Fairclough, Isabela y Fairclough, Norman. (2012). *Political Discourse Analysis: A Method for Advanced Students*. Londres: Routledge.
11. Fernández Lamarra, Norberto. (2006). La evaluación y la acreditación de la calidad: Situación, tendencias y perspectivas. En: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). *Informe Sobre La Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (pp. 33-42). Caracas: Unesco.
12. Finlayson, Alan. (2013). Critique and Political Argumentation. *Political Studies Review*, 11, pp. 313-320.
13. Fischer, Frank. (2003). *Reframing Public Policy: Discursive Politics and Deliberative Practices*. Oxford: Oxford University.
14. Foucault, Michel. (1979). *Microfísica do poder*. Rio: Graal.

15. García Guadilla, Cármen. (2003). Balance de la década de los 90 y reflexiones sobre las nuevas fuerzas de cambio en la educación superior. En: Mollis, Marcela (comp.). *Las Universidades en América Latina: ¿Reformadas o Alteradas? La Cosmética del Poder Financiero* (pp. 17-37). Buenos Aires: CLASCO.

16. Gómez, Víctor y Celis, Jorge. (2009). Sistema de aseguramiento de la calidad de la educación superior: consideraciones sobre la acreditación en Colombia. *Revista Colombiana de Sociología*, 32 (2), pp. 87-110.

17. González, Luis Eduardo. (2005). *El impacto del proceso de evaluación y acreditación en las universidades de América Latina*. Iesalc/Unesco.

18. Hay, Colin. (2013). Political Discourse Analysis: The Dangers of Methodological Absolutism. *Political Studies Review*, 11, pp. 321-327.

19. Inga, Martín Guadalupe y Velásquez Silva, David. (2005). *La evaluación y acreditación de la calidad en las nuevas leyes de educación superior de América Latina*. Documento de trabajo. Comisión de Coordinación de Reforma Universitaria, UNMSM.

20. Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). (2006). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe, 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior*. Caracas: Unesco.

21. Jones, Charles O. (1984). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterey: Brooks/Cole.

22. Jreisat, Jamil. (2011). *Globalism and Comparative Public Administration*. Boca Raton: CRC.

[32] 23. Lanz, Rigoberto; Fergusson, Alex; Marcuzzi, Ariana. (2006). Procesos de reforma de la Educación Superior en América Latina. En: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). *Informe Sobre La Educación Superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (pp. 105-111). Caracas: Unesco.

24. Leite, Denise; Contera, Cristina y Mollis, Marcela. (2003). The Changing Worlds of Higher Education Policy: Portugal, Spain and Latin America. Evaluation and Accreditation of Higher Education in Latin American Countries: Argentina, Brazil, Chile, Colombia and Uruguay. *Grupo de Pesquisa Inovação e Avaliação Na Universidade Inoval*. Recuperado de <http://www.ufrgs.br/inov/docs/the-changing-worlds-of-higher-education-policy-portugal-spain-and-latin-america>

25. Lemaitre, María José y Anderson, Mathew. (2010). Quality Assurance in Latin America. *Council on Higher Education Accreditation (CHEA)*. Recuperado de http://www.chea.org/pdf/2010_IS_Quality_Assurance_in_Latin_America_AndersonLemaitre.pdf

26. Lucio, Ricardo y Serrano, Mariana. (1993). The State and Higher Education in Colombia. *Higher Education*, 25, pp. 61-72.

27. Melo, Ligia Alba, Ramos, Jorge Enrique, y Hernández, Pedro Oswaldo. (2014). *La Educación Superior en Colombia: Situación Actual y Análisis de Eficiencia*. Bogotá: Banco de la República.

28. Meyer, Michael. (2001). Between Theory, Method, and Politics: Positioning of the Approaches to CDA. En: Wodak, Ruth y Meyer, Michael (eds.). *Methods of Critical Discourse Analysis* (pp. 14-31). Londres: Sage.

29. Ministerio de Educación Nacional. (MEN). (2013). *Estado del arte del Sistema Nacional de Acreditación e identificación de rutas y tópicos de investigación y profundización para el mejoramiento de las condiciones de calidad*. Bogotá, D. C.: Panamericana.

30. Orozco Silva, Luis Enrique. (2010). Calidad académica y relevancia social de la educación superior en América Latina. *Revista Iberoamericana de Educación Superior*, 1 (1), pp. 24-36.

31. Pacheco, Lucas. (2011). Evolución Histórica de la universidad en Ecuador: 1603-2010. *Simposio Permanente sobre la Universidad*, 3, pp. 11-36.

32. Rama, Claudio. (2006a). La tercera reforma de la educación superior en América Latina y el Caribe: masificación, regulaciones e internacionalización. En: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (pp. 11-18). Caracas: Unesco.

33. Rama, Claudio. (2006b). Los posgrados en América Latina en la sociedad del saber. En: Instituto Internacional para la Educación Superior en América Latina y el Caribe (Iesalc). *Informe sobre la educación superior en América Latina y el Caribe 2000-2005. La metamorfosis de la educación superior* (pp. 43-55). Caracas: Unesco.

34. Revelo Revelo, José y Hernández, Carlos Augusto. (2003). *The National Accreditation System in Colombia: experiences from the National Council of Accreditation (CNA)*. Working Document. International Institute for Educational Planning. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001310/131066e.pdf>

35. Saarinen, Taina. (2005). "Quality" in the Bologna Process: From "Competitive Edge" to Quality Assurance Techniques. *European Journal of Education*, 40 (2), pp. 189-204.

36. Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (Senplades). (2013). *National Development Plan/National Plan for Good Living, 2013-2017. Summarized Version*. Quito: Senplades.

37. Soler-Castillo, Sandra. (2011). Análisis crítico del discurso de documentos de política pública en educación. *Forma y Función*, 23 (1), pp. 75-105.

38. Spink, Mary Jane (org.). (2000). *Práticas discursivas e produção de sentidos no cotidiano: aproximações teóricas e metodológicas*. São Paulo: Cortez.

39. Stone, Deborah. (2012). *Policy Paradox: The Art of Political Decision Making*. Nueva York: W. W. Norton & Company.

40. Torres, Carlos A. y Schugurensky, Daniel. (2002). The Political Economy of Higher Education in the Era of Neoliberal Globalization: Latin America in Comparative Perspective. *Higher Education*, 43, pp. 429-455.

41. Villavicencio, Arturo. (2012). *Evaluación y acreditación en tiempos de cambio. La política pública universitaria en cuestionamiento*. Documento de Trabajo. Instituto de Altos Estudios Nacionales, La Universidad de Posgrado del Estado, Quito, Ecuador.

42. White, Jay D. (2013). *Tomar en serio el lenguaje. Los fundamentos narrativos de la investigación en administración pública*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

43. Wodak, Ruth. (2001). The Discourse-Historical Approach. En: Wodak, Ruth y Meyer, Michael (eds.). *Methods of Critical Discourse Analysis* (pp. 63-94). Londres: Sage.

44. Yanow, Dvora. (1993). The Communication of Policy Meanings: Implementation as Intepretation and Text. *Policy Sciences*, 26, pp. 41-61.

45. Yanow, Dvora. (1996). *How Does a Policy Mean? Interpreting Policy and Organizational Actions*. Washington, D. C.: Georgetown University.

46. Yanow, Dvora. (2000). *Conducting Interpretive Policy Analysis*. Newbury Park, CA: Sage.

47. Zittoun, Philippe. (2009). Understanding Policy Change as a Discursive Problem. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 11 (1), pp. 65-82.

Diplomacia en transición. La República Popular China frente a la dictadura cívico-militar en Chile*

Pablo Ignacio Ampuero Ruiz (Chile)**

Resumen

El artículo indaga por qué la República Popular de China (RPC) no rompió relaciones con el régimen de Pinochet en Chile como lo hizo la Unión Soviética y, en términos más generales, en qué aspectos esta situación representa un cambio fundamental en la política exterior de la RPC. Se plantea que China mantuvo y posteriormente potenció sus relaciones con el régimen militar chileno por dos razones estructurales: el proyecto político-diplomático y el proyecto económico. A partir de un abordaje crítico y sistémico de las relaciones sino-chilenas, se propone un análisis de la política exterior china que vincula la configuración político-ideológica doméstica con el cuestionamiento de la hegemonía en el ámbito global. Finalmente, se sostiene que la relación con el Chile de Pinochet tenía una doble dimensión para China: por un lado, debía mantener su proyecto político-diplomático, apoyándose en su amistad con países del Tercer Mundo; por el otro, veía con interés el proyecto económico de la dictadura militar, que parecía exitoso en su liberalización económica sin democratización.

[35]

Palabras clave

Política Exterior; Liberalización Económica; Reforma y Apertura Económica; Dictadura; China; Chile.

Fecha de recepción: febrero de 2016 • **Fecha de aprobación:** abril de 2016

Cómo citar este artículo

Ampuero Ruiz, Pablo Ignacio. (2016). Diplomacia en transición. La República Popular China frente a la dictadura cívico-militar en Chile. *Estudios Políticos*, 49, pp. 35-54. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a02

* La presente investigación fue realizada bajo el auspicio de la beca Conicyt, Chile, para estudios de maestría en Peking University, China.

** Licenciado en Historia con mención en Ciencia Política. Magíster en Relaciones Internacionales. Investigador del Centro de Estudios de Relaciones Internacionales y profesor de la Facultad de Gobierno, Universidad del Desarrollo, Chile. Correo electrónico: p.ampuero@udd.cl

Diplomacy in Transition. The People's Republic of China Facing the Chilean Civic-Military Dictatorship

Abstract

The current article enquires why the People's Republic of China (PRC) did not break diplomatic ties with Pinochet's regime following the Soviet Union. On a more general level, it portends which aspects of such event represent a fundamental change on the PRC's overall foreign policy. The research argues that China maintained and subsequently boosted its engagements with the Chilean military regime for two structural reasons: the politico-diplomatic project, and the economic project. It proposes an analysis of China's foreign policy that links the domestic political configuration with the challenge of global hegemony. Finally, the article concludes that China's relationship with Pinochet's regime was double-faced: on the one side, it must advance its politico-diplomatic project, relying on its friendship with Third World countries; and on the other, China took interest on the dictatorship's economic agenda, which seemed to be successful in handling financial liberalisation without democratisation.

Keywords

Foreign Policy; Economic Liberalisation; Reform and Opening Up; Dictatorship; China; Chile.

[36]

El modelo que pretendía emular el gobierno chino no era el de Estados Unidos, sino que algo más cercano al Chile de Pinochet: mercados libres combinados con un control político autoritario, combinado con una represión de mano de hierro (Klein, 2008, p. 185).

Introducción

Las relaciones sino-chilenas son muy importantes en el contexto sudamericano. Siguiendo la narrativa tradicional, se suele hablar de los “cuatro primeros” hitos: el 15 de diciembre de 1970 Chile se convirtió en el primer país sudamericano que estableció relaciones diplomáticas con la República Popular de China (RPC); en 1999 fue el primer país latinoamericano en apoyar el ingreso de la RPC a la Organización Mundial de Comercio (OMC); incluso, fue el primer país de la región en reconocer a China como una “economía de mercado”; y en el 2005 fue el primero en suscribir un tratado de libre comercio con el país asiático. Aparte del discurso historiográfico oficial, Chile fue el primer país de la región donde se abrió un Instituto de Cultura China (1952), así como en establecer una inversión conjunta con la RPC para abrir una industria dedicada a la producción de tubos de cobre en Beijing en 1982: *Beisheng tongguan youxian gongsi*, Compañía de tubos de cobre Beijing-Santiago Compañía Limitada (Embajada de Chile en China, s. f.).

[37]

En general, la relación ha estado marcada por un carácter eminentemente económico. A pesar de que Chile buscó entablar relaciones diplomáticas con China desde el segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), no fue sino hasta la presidencia de Salvador Allende Gossens (1970-1973) cuando ambos países se reunieron en París para formalizar sus lazos diplomáticos en 1971 (Matta, 1991, p. 347). Dos años después, un golpe militar acabó abruptamente con el proyecto socialista e instaló una dictadura cívico-militar que se extendió por diecisiete años, sin necesariamente alterar el lazo diplomático entre ambos países (Klein, 2008, p. 71).

Esta investigación busca responder la pregunta de por qué la República Popular de China no rompió relaciones con el régimen de Pinochet como lo hizo la Unión Soviética y gran parte del Pacto de Varsovia. También se pretende ahondar en qué aspectos esta situación representa un cambio fundamental en la política exterior de China. Junto a la RPC, Rumania y Yugoslavia mantuvieron sus legaciones diplomáticas en Chile (Valenzuela y

Valenzuela, 1986, p. 317). Hacia los años setenta, estos tres países socialistas seguían políticas exteriores independientes, con relaciones más cercanas a los países de Asia, África y América Latina. No obstante, solo la RPC profundizó sus intercambios económicos, políticos y científicos con la dictadura cívico-militar chilena (Matta, 1991, p. 356).

China mantuvo y posteriormente potenció sus relaciones con el régimen militar chileno por dos razones estructurales: el proyecto político-diplomático y el proyecto económico. El primero corresponde a la proyección internacional de la RPC posterior a su ingreso en las Naciones Unidas, marcado por la expansión de su reconocimiento diplomático como único representante de China, la defensa del principio de no intervención en asuntos internos de otros países, la oposición al “social-imperialismo” de la URSS, el apoyo a una unión del Tercer Mundo, las relaciones diplomáticas no ideológicas, la defensa mutua de reclamaciones territoriales y la cooperación científica en la antártica (Rajan, 1987, p. 57; Xu, 2006, p. 96). En cuanto al proyecto económico, se refiere al interés que China desarrolló en la reforma económica chilena, especialmente a partir de 1978, cuando la política de *reforma y apertura* —*gaige kaifang*— buscó el desarrollo económico capitalista sin perder el control del Estado (Cheng y Sun, 2006, p. 26).

[38]

Los significativos cambios observados en el manejo diplomático de la República Popular de China desde 1972 hicieron posible la aceptación de un régimen militar anticomunista en Chile, desvinculándose de la tendencia general entre los países socialistas (Matta, 1991, p. 355; Pérez Le-Fort, 2006, p. 130). Para los líderes chinos, la narrativa tercermundista prevaleció por sobre la estrategia de “inclinarse a un costado” —*yibiandao*—; Asia, África y América Latina emergieron como terceros actores donde nuevas visiones sobre el desarrollo comenzaron a surgir (Han, 1987, p. 254). A la postre, el experimento neoliberal chileno se convirtió en objeto de interés para China, que a fines de los años ochenta lanzó la política de *reforma y apertura* —*gaige kaifang*—. El Partido Comunista de China, ávido de un proyecto de modernización que no pusiera en riesgo su hegemonía, abrazó las reformas de libre mercado, sin relajar el control político (Klein, 2008, p. 185).

Las relaciones sino-chilenas son parte integral de un sistema más grande y complejo de cooperación. Cualquier análisis de sus relaciones bilaterales debe comenzar desde la plataforma de lazos regionales en América Latina, cuya condición trascendente es la insondable posición histórica de Estados Unidos; incluso, debido a la extensión temporal del presente estudio, debe considerarse el impacto de la Unión Soviética, tanto en el ámbito

político como ideológico. De esto se desprende que el sustrato teórico de la investigación sea más bien sistémico y fundamentalmente crítico.

Es innegable que la República Popular de China (RPC) desempeña un rol gravitante en el sistema de poder internacional hoy en día, incluso como una fuerza productiva avanzada en la presente división internacional del trabajo y la producción (Arrighi, 2007, pp. 351–352). En la misma forma que muchos teóricos críticos y del sistema-mundo han señalado, hay una tendencia notable de un realineamiento del centro económico, cultural e incluso político global hacia el Este (Li, 2008, pp. 14-15). Esta aproximación resulta fundamental para entender la transición de la diplomacia china en el contexto más amplio de desarrollo del capitalismo global y el rol que desempeñó, desempeña y desempeñará en esta transición.

El valor de esta investigación radica en un abordaje crítico y sistémico de las relaciones sino-chilenas. De esta forma, se trata de proponer un nuevo entendimiento de la política china hacia América Latina, rescatando la lectura hecha por los chinos mismos. Entre más se sepa sobre la perspectiva China y su relación con la región, mejores posibilidades tendrán los pueblos latinoamericanos para fortalecer lazos con el gigante asiático, y así poder sentar las bases de un nuevo sistema de relaciones basado en el respeto mutuo, la cooperación y el desarrollo.

[39]

1. Marco histórico

Las relaciones entre China y América Latina pueden rastrearse desde los tiempos del Galeón de Manila, que en el siglo *xvi* llevaba oro y plata extraído de las colonias españolas hacia Filipinas. Al retorno, acarreaban bienes, entre ellos, seda y especias desde el Imperio Ming (1368-1644) (Pérez Le-Fort, 2006, pp. 124-125). Una memoria vívida del periodo son los pesos mexicanos —también llamado dólar español—, uno de los instrumentos más extendidos para intercambio internacional de mercancías, que aún hoy ocupa un espacio relevante en la exhibición permanente del Museo Nacional de China, en el ala oeste de la emblemática plaza de Tian'anmen. Ese es precisamente el testimonio material más evidente de una larga historia de interacción.

Durante la dinastía Qing (1644-1911), una significativa masa de trabajadores chinos arribó a las costas de América Latina. La mayor parte de estos culíes fueron contratados por gobiernos y terratenientes para trabajar en labores intensivas, como extracción de guano, construcción de caminos y en

plantaciones. Estas actividades solían ser rechazadas por pobres e indígenas libres, generando un vacío productivo que amenazaba con estancar la economía local. Para el caso peruano, el punto de inflexión se dio en 1840, con la introducción masiva de trabajadores chinos, especialmente en la producción de guano. A pesar de que los inmigrantes firmaron contratos antes de viajar, estos no solían ser respetados por la parte contratante, generando que los trabajadores chinos terminaran en condición de esclavitud, al punto de registrarse trabajos forzados, encadenados y sin salario (Matthew, 1977, p. 40).

Fue gracias a la guerra de 1879, que enfrentó a Chile contra la confederación de Perú y Bolivia, que estos culíes chinos pudieron ser finalmente liberados. Su colaboración con el Ejército chileno sobre el territorio peruano probó ser un elemento clave de inteligencia y logística. Como resultado, las zonas de Arica e Iquique fueron anexadas al territorio chileno, y precisamente debido a su alta concentración de población china, se mantienen hasta el presente como los principales centros de intercambio entre ambos países (Segall, 1967, p. 56).

[40] Las relaciones diplomáticas bilaterales fueron formalmente establecidas el 15 de diciembre del 1970, durante el gobierno de Salvador Allende. Este fue el último paso de un largo trayecto seguido por ambos países. Zhu Xiangzhong, embajador de China en Chile entre 1990 y 1995, señala que el 18 de febrero de 1915 el embajador chileno en Inglaterra se reunió con el representante chino en Londres y firmaron el *Tratado de amistad sino-chileno —zhongzhi tonghao tiaoyue—*. Este acto puramente formal fue posteriormente confirmado mediante el acuerdo comercial de 1946 entre ambos países, en el que Chile propuso el intercambio de salitre y cobre por mercancías chinas. Debido a la guerra civil en el país asiático y los problemas logísticos, así como el hecho de que ninguno de los dos países poseía suficientes embarcaciones para comercio transpacífico, el primer intento de relación económica directa debió ser pospuesto hasta julio de 1947, cuando se logró enviar veinte mil toneladas de salitre y una tonelada de madera hacia puerto chino. En retorno, la contraparte envió soja, maní, seda, té, alfombras y variadas artesanías (Zhu, 2009, p. 201).

Tras el establecimiento de la República Popular de China en octubre de 1949, Chile mantuvo sus lazos diplomáticos con el gobierno republicano que había emigrado a la isla de Taiwán. En vista de las circunstancias, la RPC desplegó una política de “diplomacia popular”, promoviendo relaciones de amistad y desarrollando intercambios culturales y económicos entre

los pueblos, lo que eventualmente podría llevar a la formalización de las relaciones diplomáticas estatales (Xu, 2006, p. 103). Entre 1950 y 1959, hubo varias visitas de personalidades chilenas a China: el poeta Pablo Neruda fue invitado como asistente a las celebraciones del día nacional en 1951; el líder socialista Salvador Allende visitó el país en 1954; y el renombrado artista plástico José Venturelli pasó una buena parte de su vida en medio de la elite política y cultural de Beijing. Estos contactos informales paulatinamente decantaron en instituciones formales, como por ejemplo, la fundación del Instituto Chileno Chino de Cultura el 1 de octubre de 1952, que apuntaba a profundizar la amistad mutua y el vínculo cultural (Sha, Yang, Jiao y Sun, 1986, p. 278). Nueve años más tarde, Chile aceptó la presencia de representantes de la Oficina de Prensa de la Corporación de Importación y Exportación de la República Popular de China, renombrada en 1965 como la Oficina de Asesoría Comercial del Consejo para la Promoción del Comercio Internacional de China —*zhongguo guoji maoyi cujin weiyuanhui*—.

En 1970, Salvador Allende asumió como Presidente de Chile. Ya antes de ganar las elecciones había instruido a su futuro ministro de Relaciones Exteriores, Clodomiro Almeyda, de consultar con Ling Ping, representante comercial de China en Santiago, acerca de los pasos a seguir para el establecimiento de las relaciones diplomáticas. Para discutir una propuesta de comunicado conjunto, en diciembre del mismo año Enrique Bernstein, embajador de Chile en Francia, se reunió en París con su contraparte china, el diplomático Huang Chen. El comunicado final fue firmado el 15 de diciembre de 1970, y en él la parte chilena reconocía al gobierno de la República Popular China como el único gobierno legítimo de China, rechazando la reivindicación de soberanía por parte del gobierno de Taiwán. En consecuencia, una vez publicado en el *Diario Oficial*, el 5 de enero de 1971, los representantes taiwaneses en Santiago raudamente retornaron sus credenciales y dejaron el país (Matta, 1991, p. 351).

A pesar de que la revolución china no constituyó un referente político sustancial para la izquierda chilena en general, el rol de Salvador Allende como presidente del Instituto Chileno Chino de Cultura y su visita a Beijing en 1954 fueron eventos fundamentales en el desarrollo de la necesaria confianza mutua. Al otro lado del Pacífico, los comunistas chinos veían con escepticismo la experiencia de la “vía chilena al socialismo”. La insistencia de la izquierda tradicional chilena por asumir la vía democrática en función de la estabilidad política y social, y el compromiso firmado por el presidente Allende por respetar la constitución y las leyes nacionales no hacían mucho sentido en la visión marxista china. El Partido Comunista de China conocía

muy bien las dificultades para conquistar y asegurar el poder revolucionario, y eran capaces de ver la imagen general de las contradicciones y amenazas en el proyecto chileno. El primer ministro Zhou Enlai fue enfático en sus declaraciones sobre la revolución en Chile. En una entrevista con el periódico mexicano *Excelsior* (1971, septiembre 6, p. 1) señaló que “La elección no consolida el poder por sí sola. Todo gobierno debe contar con su propia Fuerza Armada, democrática o proletaria, que lo asegure en el poder”. Aún más, en distintas ocasiones insistió en que la vía chilena era demasiado ambiciosa, rápida y que no contaba con los medios necesarios para oponerse al imperialismo americano (Matta, 1991, p. 354; Zhu, 2005).

La historia confirmó las sospechas de Zhou Enlai. El 11 de septiembre de 1973, las fuerzas combinadas del Ejército, la Aviación, la Armada y la Policía atacaron la casa de Gobierno y desplegaron su violencia contra la población desarmada. De ahí en adelante, bajo liderazgo del general Augusto Pinochet se consolidó una dictadura cívico-militar de diecisiete años que llevó al país por una ruta muy distinta. La lectura sobre la situación que realizó el viceministro chino Qiao Guanhua fue muy elocuente sobre la posición que asumió su gobierno. En su comunicado se señala que:

[42]

El Presidente Allende ofreció su vida en su cargo. Expresamos nuestras más profundas condolencias por su muerte heroica, y al mismo tiempo, consideramos necesario recordar cuán dañina es la absurda teoría de la transición pacífica para las luchas revolucionarias anti-imperialistas que los pueblos de Asia, África y América Latina han seguido. Esta teoría ha sido promovida por una de las superpotencias: la URSS (Pérez Le-Fort, 2006, p. 131).

2. El golpe frente al mundo

El golpe militar chileno sacudió a la comunidad internacional. En el campo socialista, la Unión Soviética inmediatamente canceló sus relaciones diplomáticas con el nuevo gobierno en Chile. No obstante, solo tres países socialistas mantuvieron a sus representantes en el país: la República Federal Socialista de Yugoslavia, la República Socialista de Rumania y la República Popular de China. En el caso de Yugoslavia, el país se había distanciado de la línea soviética desde su expulsión del Cominform en 1948, nutriendo su economía a través de intercambios con países en desarrollo de Asia, África y América Latina. Hacia 1961, Yugoslavia se convirtió en uno de los países fundadores del Movimiento de Países No Alineados, consolidando la independencia de su política exterior. Rumania, en cambio, se opuso a la división del trabajo al interior de la Comecon tras su reactivación en 1955.

Dichos planes relegaban al país a la explotación de recursos naturales, lo cual se oponía a su propia proyección como una nación socialista industrializada (Valenzuela y Valenzuela, 1986, p. 317).

Tanto Yugoslavia como Rumania recibieron comunistas chilenos en el exilio, no así China (Angell, 2013, pp. 66-69; Montalva y Navia, 2007, p. 4). Para muchos sectores de la izquierda chilena tradicional, la decisión china resultaba muy difícil de entender, toda vez que los intercambios políticos, económicos y culturales se habían expandido durante el gobierno de Salvador Allende.

A pesar de que China comenzó siendo muy cautelosa en la forma de llevar sus relaciones con la dictadura chilena, es posible evidenciar una transformación radical tras la implementación de la política de *reforma y apertura* —*gaige kaifang*—, manifestándose en un incremento drástico del comercio bilateral, cooperación y visitas oficiales precisamente desde 1978 (Cheng y Sun, 2006, p. 25; Jiang, 2001, p. 20). La antinomia subyacente aquí se plantea en términos de soberanía y dependencia, en donde la condición común de ser naciones tercermundistas y en desarrollo actuó —y sigue actuando— como la narrativa fundacional de unas relaciones particularmente saludables entre ambos países. Sin embargo, al menos discursivamente, la aproximación de China hacia la dictadura militar chilena debió ser cautelosa, toda vez que la imposición de la voluntad autoritaria, la violencia política y la recurrente violación de los derechos humanos hacían cada vez más resonancia en la comunidad internacional (Cheng y Sun, 2006, p. 25).

[43]

En función de comprender la contradicción aparente desde el punto de vista chino, esto es, constituir una comunidad política autoritaria pero aun así restringir su relación hacia otras entidades similares, se necesita entender cómo los líderes en Beijing interpretaban la realidad del momento. Según el embajador chino en Santiago de Chile entre 1990 y 1995, Zhu Xiangzhong, la situación internacional de los años setenta experimentó un cambio profundo. El estatus de la República Popular de China en el sistema-mundo estaba mejorando progresivamente, hasta el punto de convertirse en el único y legítimo representante de China en la Naciones Unidas en 1971. En febrero del siguiente año, el presidente estadounidense Richard Nixon visitó Beijing, conduciendo el inicio de la normalización de las relaciones entre ambos países. Esta visita sirvió igualmente como un mensaje positivo hacia América Latina, que estando tradicionalmente bajo la sombra de la política exterior de Washington, percibió el acercamiento como una luz verde para formalizar relaciones diplomáticas con el país asiático (Zhu, 2009, p. 201).

3. Una explicación de la reacción china

Chile ha cultivado una larga relación de conocimiento y cooperación mutua con China. Como ya se señaló, los contactos bilaterales desde los años cincuenta, a pesar de ser principalmente simbólicos, fueron muy significativos para ambos lados. Por una parte, Chile apoyó las reclamaciones territoriales de China, y también fue muy activo en la promoción de la cultura china y su presencia en la región; en retribución, China apoyó la defensa chilena sobre las doscientas millas náuticas de aguas territoriales (Pérez Le-Fort, 2006, p. 130) e igualmente proveyó de ayuda humanitaria durante los días de escasez en el gobierno de Salvador Allende.

[44] Sin perjuicio de lo anterior, el elemento central tras las decisiones en la política exterior china era su necesidad de oponerse a la Unión Soviética. Tras la muerte de Stalin en 1953, Nikita Khrushchev comenzó a mostrar una aproximación más cercana y cálida con China. El carácter de las relaciones sino-soviéticas entre 1953 y 1955 se fundó en la cooperación bilateral para contribuir a la reconstrucción económica de China y promover su posición internacional (Chen, 2007, p. 106); sin embargo, la alianza prontamente se rompió debido a la intensificación del debate teórico, y la insistencia china por avanzar en su programa nuclear. En 1956, Nikita Khrushchev realizó una crítica a la carrera política de Stalin en su discurso en el Vigésimo Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética (PCUS). La forma en que calificó su liderazgo fue considerada como injusta por los camaradas chinos. Estas sospechas se sumaban a las reclamaciones por control soberano de la ruta ferroviaria del noreste de China, financiada por la Unión Soviética. La lectura del momento fue que el nuevo secretario general del PCUS estaba traicionando la revolución y entregándose al revisionismo y al social-imperialismo, lo cual desencadenó una serie de acusaciones que distanciaron a ambos países y la llamada polémica de la línea general en el Movimiento Comunista Internacional (Garver, 1993, p. 64).

Los comunistas chinos criticaban a su contraparte rusa por intentar eliminar el legado de Stalin, y al mismo tiempo perseguir una política intervencionista en Hungría. En respuesta, el Partido Comunista de China fortaleció su línea política, insistiendo en la necesidad de mantener la revolución permanente. Esta narrativa más radical, que sirvió para argumentar las campañas del *gran salto adelante* y de la *revolución cultural*, entre otras, se erguía en contradicción con el principio de coexistencia pacífica promovido por la Unión Soviética (Garver, 1993, p. 59).

Una distinta interpretación del marxismo y su aplicación para el desarrollo del Estado socialista complicó profundamente las relaciones entre ambos países. El distanciamiento alcanzó un punto crítico en los años sesenta, cuando la URSS rechazó el apoyo al programa nuclear chino y retiró a sus científicos del país asiático. Al mismo tiempo, apoyó a India en su disputa territorial con la RPC. Para 1969, enfrentamientos fronterizos entre China y la Rusia soviética consolidaron el quiebre absoluto entre ambos países. A partir de este punto, la Unión Soviética fue acusada de “social-imperialista”, convirtiéndose en la mayor contradicción —y amenaza— para China en el periodo, al menos hasta la primera mitad de los años ochenta (Chen, 2007, pp. 83-84).

Había una clara intención por parte de China de expandir su influencia en América Latina, particularmente después del alineamiento de Cuba con la Unión Soviética (Matta, 1991, p. 350). La mayor parte de los países latinoamericanos que establecieron relaciones diplomáticas con la RPC lo hicieron después de la visita oficial de Richard Nixon a Beijing, lo cual demuestra la condición secundaria de China en la región, frente a una presencia político-cultural comparativamente más fuerte de la tendencia prosoviética entre los partidos comunistas latinoamericanos. Consecuentemente, desde una visión pragmática, la dictadura chilena era en esencia tan antisoviética —o incluso más— como las autoridades chinas [45]

En este sentido, bajo la doctrina china de subyugar todas las políticas ante la contradicción principal del periodo, la relación con una dictadura anticomunista del Tercer Mundo no era necesariamente conflictiva, precisamente porque ambos tenían un enemigo en común.

Es importante anotar que esta política no fue una decisión consensuada, ya que existen reportes que hablan sobre la presión ejercida por ciertos grupos al interior del Partido Comunista de China para truncar las relaciones diplomáticas con Chile, mientras otros preferían esperar y observar el curso a seguir por la Junta Militar (Matta, 1991, p. 355). Esto explica la ausencia de una declaración oficial desde Beijing reconociendo al nuevo régimen y, al mismo tiempo, por qué el recientemente nombrado embajador de la RPC en Chile, Xu Zhongfu, dejó el país a la espera de nuevas instrucciones. A la postre, la dirigencia china se acogió a los *Cinco principios de la coexistencia pacífica* —*heping gongchu wuxiang yuanze*—,¹ cuya aplicación sirvió para

¹ Política empleada por la RPC para resolver su conflicto con India en 1954. En 1955 fue presentada por China en la Conferencia de Bandung, instancia con la cual el país buscaba defender la autonomía de los pueblos, proteger la paz mundial y establecer un gran hito en la lucha por el progreso de la humanidad. Los *Cinco principios* son: a) respeto mutuo de la soberanía territorial; b) no agresión; c)

mantener las relaciones con Chile, y paralelamente ganarse la crítica por parte de la Unión Soviética (Zhu, 2009, p. 202).

Esta actitud demuestra uno de los cambios más fundamentales en el carácter de la política exterior china: la transición de unas relaciones centradas en lo ideológico a otras centradas en lo pragmático, fundamentalmente de carácter comercial. En este sentido, el Gobierno chino fue muy cuidadoso en sus acercamientos con Pinochet. Chile tomó la iniciativa cuando en 1975 comenzó a considerar una aproximación con los países del Pacífico, bajo la premisa de tolerancia ideológica (Pérez Le-Fort, 2006, p. 132). La intención fue bien recibida: primero, el magnate chileno Ricardo Claro visitó Beijing en calidad de embajador extraordinario y plenipotenciario en 1975, donde discutió sobre asuntos económicos con altas autoridades de la RPC. Dos años más tarde, China concedió un crédito por 62 millones de dólares al régimen cívico-militar chileno; posteriormente, en 1978, Hernán Cubillos, ministro de Relaciones Exteriores, visitó China, concretando la firma de acuerdos para el intercambio militar y cultural.

[46] El proceso de *reforma y apertura* en China vino a confirmar el comienzo de una nueva era en el país que, desde el punto de vista de su política exterior, se manifestó en el fin de relaciones de tipo político-ideológicas y su cambio por unas de enfoque comercial. Esto se evidencia en el análisis del flujo comercial bilateral entre 1970 y 1980 (véase tabla 1). El periodo correspondiente al gobierno de Salvador Allende experimentó un crecimiento sustancial de exportaciones hacia China, particularmente de cobre y otros minerales, mientras que las importaciones desde el país asiático fueron considerablemente más bajas, inaugurando una era de balance comercial positivo para Chile, en detrimento de su contraparte asiática.

En 1974 se alcanza el punto máximo de exportaciones chilenas, mientras que las importaciones de la contraparte china prácticamente desaparecieron. Lo primero se explica a través de la finalización de ciertos contratos relativos a materias primas asumidos en el periodo anterior, mientras que lo segundo se justifica en el reabastecimiento espontáneo del comercio local posterior al golpe militar. El resto de la década evidencia que las relaciones comerciales nunca fueron realmente truncadas. En el caso de las exportaciones chilenas, se mantuvo una relativa baja intensidad de transacciones que exponencialmente se rehabilitó como consecuencia de la política de *reforma y apertura*. En

no interferencia en los asuntos domésticos; d) igualdad y beneficio mutuo; y e) coexistencia pacífica (Han, 1987, pp. 79-80).

cuanto a las importaciones chinas, la tendencia es similar. Hay una recaída significativa en el momento inmediatamente posterior al golpe militar, que progresivamente comienza a levantarse hacia 1978.

Tabla 1. Comercio entre China y Chile, 1970-1980 (millones de US\$).

Año	Importación desde China	Exportación hacia China	Intercambio total	Balance comercial
1971	1.56	13.35	14.91	11.79
1972	13.38	62.78	76.16	49.40
1973	12.65	102.24	114.89	89.59
1974	1.01	110.11	111.12	109.10
1975	2.91	29.70	32.61	26.79
1976	1.30	31.60	32.90	30.30
1977	2.90	14.61	17.51	11.71
1978	6.02	38.66	44.68	32.64
1979	10.67	86.41	97.08	75.74
1980	19.60	121.65	141.25	102.05

Fuente: elaborado a partir de Lu (2006).

Tabla 2. Comercio entre China y Chile, 1981-1990 (millones de US\$).

Año	Importación desde China	Exportación hacia China	Intercambio total	Balance comercial
1981	36.19	53.44	89.63	7.25
1982	14.00	92.12	106.12	78.12
1983	77.00	95.58	103.28	18.58
1984	10.25	130.59	140.84	120.34
1985	22.00	116.33	138.33	94.33
1986	18.11	96.72	114.83	78.61
1987	52.51	85.41	137.92	32.90
1988	51.53	95.28	146.81	43.75
1989	55.48	105.24	160.72	49.76
1990	57.72	15.94	73.66	41.78

Fuente: elaborado a partir de Lu (2006).

Entre los años 1981 y 1990, ambos inclusive, (véase tabla 2), correspondientes al desarrollo del neoliberalismo en Chile, las exportaciones hacia China vieron una tendencia sinusoidal de crecimiento, mientras que

las importaciones comenzaron a remontar significativamente a partir de 1986. Este año, simultáneamente, marca el momento en que la crisis de la deuda golpea a los países latinoamericanos, sacudiendo sus economías; sin embargo, observando el intercambio total, la tendencia es relativamente estable, lo cual puede interpretarse como un guiño de relaciones bilaterales saludables, incluso si la balanza comercial seguía siendo negativa para la RPC.

El nuevo régimen en Chile estaba dispuesto a apoyar las reclamaciones territoriales de China, especialmente aquellas sobre Taiwán y Tíbet, y fue especialmente respetuoso del principio de no interferencia en los asuntos domésticos, posiblemente esperando apoyo recíproco en asuntos similares después del distanciamiento diplomático de la comunidad internacional contra el Chile de Pinochet. Para China, el aislamiento diplomático de Taiwán era fundamental para el mantenimiento de relaciones con otros países, cuyas bases debían hacer mención explícita de la aceptación de la existencia de “una China”. En este sentido, la RPC no gozaba de mucho espacio de acción, considerando que un quiebre de relaciones con Chile podría significar un restablecimiento de la diplomacia entre Santiago y Taipéi, perdiendo un apoyo importante en una región históricamente más cercana a la isla (Jiang, 2001, p. 20).

[48]

En un tono similar, la RPC apoyó los reclamos territoriales del Gobierno chileno sobre la Antártida. Esto permitió que, gracias a la asistencia de Chile, China pudiera establecer su primera base científica, la Estación Gran Muralla, que inició funciones el 20 de febrero de 1985, ubicada precisamente en el territorio chileno antártico (Montalva y Navia, 2007, p. 4). Raudamente, los científicos chinos comenzaron a investigar en las áreas de oceanografía, cubriendo los mares sureños y el océano Antártico, y desarrollaron importantes investigaciones en torno a la meteorología, la aeronomía, la geofísica, la geología, la geomorfología, la biología, la física marina, la química marina y la hidrología (Rajan, 1987, p. 57).

Las tropas chilenas estacionadas en la zona no solo ayudaron a construir las instalaciones, sino que también asistieron a los chinos con el transporte de provisiones y equipamiento.² Es precisamente por experiencias como

² Aludiendo a una nota personal, mi padre visitó dos veces la Estación Gran Muralla, en 1987 y 1993. Él cumplía funciones como enfermero naval en Punta Arenas, y en ambas ocasiones partió en visitas amistosas para revisar la condición en que se encontraban, conversar y compartir con sus camaradas chinos. En una de aquellas visitas, mi padre desarrolló una amistad esporádica con uno de los soldados asiáticos, el cual le regaló una interesante piocha con forma de flor de loto, de brillante color verde, inscrita en su cara exterior con dos caracteres: *youhao*, “amistad”. Esta anécdota personal es el reflejo

estas que la relevante relación entre China y Chile, entendida como una realidad específica a la condición de países del Tercer Mundo, no debería ser tomada con liviandad. La búsqueda por el desarrollo económico y el respeto irrestricto de los *Cinco principios* ayudó a construir un marco político hábil para el mantenimiento de relaciones diplomáticas bajo cualquier condición. Aun más importante, estos principios fueron establecidos por China como respuesta a su aislamiento diplomático y la necesidad de conectarse con otros países en desarrollo, que no necesariamente se habían alineado con alguna de las dos grandes potencias. En consecuencia, a pesar de las diferencias ideológicas y políticas, China y Chile encontraron que no había limitaciones para la cooperación económica y social de mutuo beneficio.

En una mirada más profunda, China manifestó cierto interés en las nuevas reformas que la dictadura chilena estaba implementando. Wang Jie (1984), en su balance de la primera década del golpe militar, señala: “Pinochet no es solo un soldado, sino también un político. Las políticas llevadas a cabo en los primeros diez años de su mandato han probado que él no representa el sentido tradicional de un ‘caudillo’, pero de un nuevo tipo de dictadura militar, también conocida como régimen militar capitalista” (p. 24).

4. La lectura china de la reforma chilena

[49]

Wang Jie (1984) se refiere a la esencia misma de la nueva dictadura, no solo en Chile, pero ampliada a toda América Latina y, posteriormente, a todo el globo. Los gobiernos militares no eran una novedad en la región, pero la mayor parte de ellos tomaban el poder en función de la protección de la identidad nacional y la soberanía; por tanto, eran fundamentalmente nacionalistas y desarrollistas. En este último punto, la naturaleza del régimen de Pinochet era absolutamente distinta y contradictoria, esto es, divorciar nacionalismo de desarrollismo, pero aún más, imponer por la fuerza la radical ideología económica del neoliberalismo.

En consecuencia, Pinochet recibió conforme el llamado *Ladrillo*, un documento de quinientas páginas que detallaba el programa económico desarrollado por chilenos graduados de la Escuela de Economía de la Universidad de Chicago. La existencia de un régimen cívico-militar en el país respondía de forma idónea a las teorías de Milton Friedman (Klein, 2008, p. 5) para la implementación del libre mercado, que supone el uso de una

perfecto de las relaciones sino-chilenas en el momento: una asociación de confianza mutua que estratégicamente puso sus diferencias a un lado para avanzar sus intereses en el terreno internacional.

terapia de choque, ya sea una dictadura militar, un fenómeno de convulsión social, desastres naturales, entre otros, que generen una consciencia de vulnerabilidad colectiva (pp. 52, 63). De esta forma, la población tiene mayor capacidad de resiliencia ante la implementación de políticas radicales de liberalización del mercado. El neoliberalismo, o el capitalismo de la Escuela de Chicago, desconfía del Estado y niega su responsabilidad social, por tanto, se opone a la idea tradicional del Estado desarrollista (Harvey, 2007, p. 2; Klein, 2008, p. 137).

Después de la muerte de Mao, y con Deng Xiaoping como nuevo líder, la dirigencia del Partido se sentía muy ansiosa sobre la inestabilidad del sistema pos revolución cultural. En consecuencia, la necesidad de crecimiento económico acelerado se vislumbraba como la única vía de escape. Tal como menciona Naomi Klein (2008, p. 283), y demostrado por la evidencia histórica, China vio positivamente lo que estaba ocurriendo en Chile con la versión local de *reforma y apertura* económica. Deng Xiaoping estaba absolutamente comprometido en la tarea de “modernizar” la economía y convertirla en una basada en corporaciones, tanto que en 1980 su gobierno invitó a Milton Friedman para dar una serie de conferencias en Beijing y Shanghái. Cientos de oficiales de alto nivel, académicos y economistas estaban presentes. Era una posición cómoda para el Gobierno chino, considerando que Friedman sostenía que las libertades políticas son incidentales, incluso innecesarias, en comparación con la libertad de comercio sin restricciones (Klein, 2008, p. 283). Este divorcio entre capitalismo y democracia parecía estar funcionando bien para Chile.

En particular, la valoración china de la reforma chilena se centró en cuatro puntos clave. Primero, la importancia de la presión política para forzar control social. Pinochet hizo uso del recurso de *estado de emergencia* para proscribir partidos políticos y restringir acciones sociales, y al mismo tiempo, se apoyó en el ejército para asegurar su hegemonía. Este estilo estricto de administración de la política y la sociedad, como ha sido señalado por varios autores, fue el elemento central que aseguró el desarrollo económico de Chile (Klein, 2008, pp. 154-155; Wang J., 1984, pp. 25-26).

En segundo lugar, la promoción de la política de privatización y el auge de la economía chilena. A pesar que el gobierno chino ha reconocido que la clave para lograr estabilidad política radica fuertemente en el desarrollo económico, la vía de los *Chicago Boys* fue criticada por ser muy radical, rauda y desconectada de la realidad local; sin embargo, la dirigencia china admiraba los efectos positivos de la menor presencia estatal y de la privatización de

ciertos sectores de la economía. Al mismo tiempo, acordaron disminuir el gasto fiscal para así incrementar los ahorros, lo cual últimamente ayudaría a fortalecer la hegemonía, abrir el país y aumentar la riqueza (Wang S. Y., 1986, p. 28).

Tercero, el cambio positivo de la opinión pública y la lucha por reconocimiento diplomático. El Gobierno chino vio con buenos ojos cómo Chile recibía cada vez más atención de la comunidad internacional debido a su estatus económico. No es un misterio que líderes mundiales de la época como Margaret Thatcher estuvieron particularmente interesados en el régimen de Pinochet. A la postre, tanto Ronald Reagan como la Dama de Hierro aplicaron programas económicos similares en sus respectivos países. Eventualmente, China se benefició de las ventajas de la reforma económica y de mayor reconocimiento diplomático, cuyas consecuencias probaron ser positivas para su propio desarrollo nacional (Cheng y Sun, 2006, p. 25).

Finalmente, la forma en que Pinochet manejó las contradicciones del sistema y las crisis que surgieron. La sociedad chilena bajo la dictadura estaba muy lejos de ser armoniosa, el activismo social y las crisis económicas tuvieron gran presencia, especialmente en la segunda mitad de los años ochenta; en consecuencia, había un interés por parte de los economistas neoliberales, como de los chinos, de observar las capacidades de manejo de crisis del Gobierno chileno. En este sentido, la rígida estructura del Estado autoritario probó ser efectiva, en cuanto que hacía posible la ejecución de respuestas radicales y aceleradas sin preocuparse de la aceptación social ni de la crítica política (Cheng y Sun, 2006, pp. 25-26). A pesar de que China criticó las violaciones a los derechos humanos en los países de América Latina, esta parecía balancearse con los éxitos de “milagro económico” que ha mejorado la vida de miles de personas. Dicha visión ha quedado impresa en la narrativa china sobre la dictadura militar chilena, como muestra el ejemplo de un artículo publicado por la agencia Xinhua con ocasión de la muerte de Pinochet: “durante sus 17 años de mandato, la economía chilena se ha desarrollado significativamente. Sin embargo, más de 3.000 personas desaparecieron o fallecieron, y 28.000 fueron encarcelados” (Yao, 2006, diciembre 10).

[51]

Conclusiones

La dictadura militar chilena coincidió con el eje transicional en la política china. Las nuevas líneas ideológicas promovidas por la RPC —consolidación diplomática, oposición a la Unión Soviética, promoción de relaciones con

países del Tercer Mundo y búsqueda por el desarrollo económico— ayudaron a conformar un marco de política exterior crecientemente pragmático. En consecuencia, cuando la Junta Militar se proclamó anticomunista, que en términos geopolíticos significaba antisoviética, y valoró sus posibilidades estratégicas en el océano Pacífico, China comprendió que no había conflicto de intereses, muy por el contrario, eran perfectamente complementarios.

En el frente político-diplomático, las relaciones sino-chilenas se beneficiaron enormemente del apoyo mutuo en reclamaciones territoriales y el respeto de los *Cinco principios*. Desde la perspectiva china, Chile se convirtió en un socio importante para la defensa de Taiwán y Tíbet como partes integrales del territorio de la República Popular de China; asimismo, esta amistad fue clave para el lanzamiento de su programa científico en la Antártida, incluso, Santiago fue la posición de avanzada para la estrategia diplomática del país asiático en la región. Esta narrativa ha sido reafirmada constantemente por ambas partes aludiendo a los “cuatro primeros” de la relación bilateral. Entre ellos, el apoyo chileno para el acceso de la República Popular de China a la OMC y la firma del tratado de libre comercio han sido trascendentales pasos en la reemergencia global de China después de la Guerra fría.

[52]

En el área económica, debido al desarrollo limitado de la economía chilena, esta se sustentaba fundamentalmente en la exportación de recursos naturales, especialmente cobre, salitre y otros minerales, posteriormente incluyendo papel, frutas y vino. En retorno, China envía a Chile productos manufacturados. Considerando la escala, dicho flujo comercial ha ayudado a alimentar la maquinaria industrial china, tanto como a abrir nuevos mercados para posicionar sus productos manufacturados. Al mismo tiempo, gracias a la mayor integración de las economías latinoamericanas, Chile ha servido como plataforma de conexión para otros países en la región, tales como Argentina y Brasil.

En términos generales, las relaciones sino-latinoamericanas han transitado desde contactos socioculturales hasta cooperación económica oficial. Esta transición ha sido especialmente buena para la región, que mayormente ha mantenido un balance comercial positivo frente a China. Sin embargo, la tarea fundamental de conocimiento mutuo ha sido pasada por alto, especialmente por parte de América Latina, lo cual ha limitado las posibilidades de mejores y más amplias oportunidades de cooperación.

En suma, las experiencias latinoamericanas no han sido ajenas a la emergencia de China en el sistema internacional. No se debe reducir el carácter de sus relaciones a un fenómeno puramente económico, sino que hay un trasfondo cultural y político relevante que es necesario evaluar. Tal como demuestra el caso aquí expuesto, el desarrollo político y económico de la dictadura cívico-militar chilena sirvió como caso de estudio para la modernización de la RPC bajo Deng Xiaoping. Una revisión de fenómenos similares en la historia diplomática puede ayudar a entender mejor el presente y futuro de las relaciones entre China y América Latina, tanto como a interpretar mejor qué significa nuestra región para la contraparte asiática.

Referencias bibliográficas

1. Angell, Alan. (2013). Las dimensiones internacionales del golpe de Estado chileno. *Revista de Ciencia Política*, 51 (2), pp. 57-78.
2. Arrighi, Giovanni. (2007). *Adam Smith in Beijing: Lineages of the Twenty-First Century*. Londres: Verso.
3. Chen, Jian. (2007). *La China de Mao y la Guerra fría*. Barcelona: Paidós.
4. Cheng, Bao Ku y Sun, Xing Tao. (2006). Shichanghua gaige tuijin liangzheng: zhili de jingyan jiqi dui woguo de qishi [Reformas orientadas a la promoción de un mercado independiente: la experiencia de Chile y sus implicaciones para China]. *Beijing Xingzheng Xueyuan Xuebao*, (6), pp. 23-26.
5. Embajada de Chile en China. (s. f.). Bilateral Relation. *Ministerio de Relaciones Exteriores. Gobierno de Chile*. Recuperado de <http://chileabroad.gov.cl/china/en/relacion-bilateral/comercio-relaciones-bilaterales/>
6. *Excelsior*. (1971, septiembre 6). Líder chino se refiere a la Unidad Popular. *Archivo Chile. CEME*. Recuperado de http://www.archivochile.com/S_Allende_UP/otros_doc/SAotrosdoc0015.pdf
7. Garver, John. (1993). *Foreign Relations of the People's Republic of China*. Englewood Cliffs: Prentice Halls.
8. Han, Nian Long (ed.). (1987). *Dangdai zhongguo waijiao [La diplomacia china contemporánea]*. Beijing: Beijing shehui kexue chubanshe.
9. Harvey, David. (2007). *A Brief History of Neoliberalism*. Oxford: Oxford University.
10. Jiang, Shi Xue. (2001). Relaciones bilaterales chino-chilenas al umbral del nuevo siglo. *Estudios Internacionales*, 34 (133), pp. 12-36.
11. Klein, Naomi. (2008). *The Shock Doctrine*. Londres: Penguin.
12. Li, Minqi. (2008). *The Rise of China and the Demise of the Capitalist World-Economy*. Londres: Pluto Press.
13. Lu, Gou Zheng. (2006). Las relaciones económicas y comerciales entre China y Chile en su etapa de desarrollo maduro. En: Yao, Bei (ed). *Chile y China: Reflexiones para una agenda integral*. Beijing: Embajada de Chile en China e Instituto de Relaciones Internacionales de China.

14. Matta, Javier E. (1991). Chile y la República Popular China: 1970-1990. *Estudios Internacionales*, 24 (95), pp. 347-367.

15. Matthew, William M. (1977). A Primitive Export Sector: Guano Production in Mid-Nineteenth-century Peru. *Journal of Latin American Studies*, 9 (1), pp. 35-57.

16. Montalva, Juan D. y Navia, Patricio. (2007). Chile and China: Building relations beyond trade? *China-Latin America Task Force*, 14, pp. 1-14.

17. Pérez Le-Fort, Martín. (2006). Relaciones sino-chilenas bajo nuevas circunstancias. *Estudios Internacionales*, 38 (152), pp. 123-136.

18. Rajan, Madhu. (1987). China in Antarctica. *China Report*, 23 (1), pp. 57-64.

19. Segall, Marcelo. (1967). Esclavitud y tráfico de culíes en Chile. *Boletín de la Universidad de Chile*, 75, pp. 52-61.

20. Sha, Ding, Yang, Dian Qiu, Jiao, Zheng Heng y Sun, Gui Rong. (1986). *Zhongguo he ladingmeizhou guanxi jianshi [Una breve historia de la relación entre China y América Latina]*. Henan: Henan renmin chubanshe.

21. Valenzuela, Julio y Valenzuela, Arturo. (1986). *Military Rule in Chile: Dictatorship and Oppositions*. Baltimore: Johns Hopkins University.

22. Wang, Jie. (1984). Pinuoqiete de shinian [La década de Pinochet]. *Zhengzhi Yanjiu*, (2), pp. 24-33.

23. Wang, Shao Yan. (1986). Zhili de duiwai kaifang zhengce [La política de apertura al exterior de Chile]. *Ladingmeizhou Yanjiu*, 1, pp. 27-30.

24. Xu, Shi Cheng. (2006). Las diferentes etapas de la relación sino-latinoamericanas. *Nueva Sociedad*, 1 (203), pp. 102-113.

25. Yao, Run Ping. (2006, diciembre 10). Profile: Former Chilean president Pinochet. *Xinhua News Agency*. Recuperado de http://news.xinhuanet.com/english/2006-12/11/content_5468301.htm

26. Zhu, Xiang Zhong. (2005). Zhongguo jianjiao de taiqian muhou [El establecimiento de las relaciones sino-chilenas entre bastidores]. *Dang Shi Zongheng*, 4, pp. 30-33.

27. Zhu, Xiang Zhong. (2009). *Wode lamei waijiao shengya [Mi carrera diplomática en América Latina]*. Shanghái: Shanghai shiji chubanshe.

El surgimiento de la concepción política anticorporativa del Frente para la Victoria en Argentina*

Pamela Sosa (Argentina)**

Resumen

Este artículo indaga sobre la relación entre la trayectoria social y política de los principales miembros del Frente para la Victoria (FPV), fuerza política que gobernó en Argentina entre 2003 y 2015, y un tipo de concepción política que atravesó sus sucesivos gobiernos, *la lucha anticorporativa*. El artículo muestra sus antecedentes y orígenes en la provincia de Santa Cruz, territorio donde surgió esta organización — originalmente Frente para la Victoria Santacruceña (FVS)— hacia fines de la década de 1980 y durante la década de 1990. Se analizaron datos de entrevistas semiestructuradas, diarios y revistas provinciales, documentos parlamentarios, archivos partidarios, decretos de necesidad y urgencia, leyes y bases de trayectorias sociales y políticas. Como se expone, el carácter marginal de la elite del FVS dio forma a una fuerza política que definió su identidad posicionándose y actuando “por fuera” de relaciones de intercambio con los grupos políticos y sociales representativos de la sociedad.

Palabras clave

Anticorporativismo; Elite Marginal; Frente para la Victoria; Kirchnerismo; Santa Cruz, Argentina.

Fecha de recepción: marzo de 2016 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2016

Cómo citar este artículo

Sosa, Pamela. (2016). El surgimiento de la concepción política anticorporativa del Frente para la Victoria en Argentina. *Estudios Políticos*, 49, pp. 55-72. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a03

* Este artículo presenta hallazgos de la tesis de doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires en 2014, *Desintegración social y poder político. Génesis y consolidación del Frente para la Victoria en la Provincia de Santa Cruz (1988-1996)*. El trabajo de campo fue financiado por el PIP del Conicet (2009-2011), *Configuración de las elites argentinas. Las relaciones entre los cambios estructurales y corporativos del poder económico, el ascenso de la tecnocracia y la desprofesionalización del poder político entre 1976 y 2002*, dirigido por Ana Castellani del Instituto de Altos Estudios Sociales; por el proyecto de la Universidad Nacional de San Martín, *Transformaciones recientes en la profesión política. Un perfil de las elites políticas argentinas entre 1973 y 2001*, dirigido por Paula Canelo del Idaes; y finalmente, por el PIP (2011-2014), *Reconfiguración de las elites argentinas. Perfil sociológico y dinámica de interacción de la elite política, económica y tecnocrática entre 2002 y 2010*, (Unsam-Idaes), dirigido por Ana Castellani.

** Licenciada en Sociología. Doctora en Ciencias Sociales. Becaria posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Docente de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, Argentina. Correo electrónico: pamesosa@hotmail.com

The Arise of the Anti-Corporate Political Conception of the Frente para la Victoria in Argentina

Abstract

This article explores the relationship between the social and political trajectory of the main members of the Front for Victory (El Frente para la Victoria), the political party that governed Argentina from 2003 until 2015, and the political thinking that this political party established through its time in office: “the anti-corporate activism.” This article analyses the background and origins of the FVA in the province of Santa Cruz, the territory in which this organization (originally called Frente para la Victoria Santacruceña) originated in the late 80’s and during the 90’s. To this aim, we analyzed data from semi-structured interviews, newspapers, local magazines, parliamentary records, party archives, necessary and urgent decrees, laws, and social and political biographies. The investigation shows that the marginalization of the FVS elite in the political landscape defined the identity of the political party. Thus, positioning the party “outside” the relations of political exchange among political and social groups that represented the society.

Keywords

Anti-Corporatism; Marginal Elite; The Front for Victory (Frente para la Victoria); Kirchnerism; Santa Cruz, Argentina.

Introducción

Uno de los atributos principales del Frente para la Victoria (FPV), la fuerza política que gobernó Argentina entre 2003 y 2015, es lo que se puede denominar como una *concepción política anticorporativa*. Desde su llegada al poder en 2003, pero con mayor intensidad a partir de 2008, cuando el gobierno argentino transitó un extenso conflicto con las denominadas corporaciones agropecuarias, el FPV recurrió a una retórica, a un conjunto de gestos políticos y, en muchos casos, a acciones de gobierno que implicaron —según su propia retórica— un enfrentamiento, una “lucha” o una distancia respecto de los intereses corporativos. Dentro de “las corporaciones” se clasificaron distintos grupos de representación y de gobierno: los partidos políticos, las burocracias de Estado —como las Fuerzas Armadas y la Justicia—, los medios de comunicación, los gremios de trabajadores y empresarios, la clase política, los técnicos, las instituciones internacionales, entre otros. La frase de Néstor Kirchner en su discurso de asunción en 2003, repetida durante todos los años de gobierno del FPV y símbolo de esta concepción política, sostenía que él no abandonaría sus convicciones políticas en la puerta de la casa Rosada (*La Nación*, 2003, mayo 25), señalando que nunca dejaría de representar a la “gente”, aún frente a la presión de los intereses políticos y económicos —léase corporativos—.

[57]

Esta concepción de la lucha política del FPV y sus impactos en la construcción del carisma de Néstor Kirchner no pasó desapercibida para los estudios políticos. En los inicios del siglo *xxi*, frente al surgimiento de líderes que defendían la causa latinoamericana y la soberanía de la región, los estudios sobre el populismo comenzaron a florecer tanto en Argentina como en Latinoamérica (Laclau, 2006; Paramio, 2006; Biglieri y Perelló, 2007; Vázquez, 2009; Arenas, 2010; Freidenberg, 2011; De la Torre, 2013), generando nuevas interpretaciones sobre el origen de la legitimidad y la capacidad de movilización de estos nuevos referentes.

En el caso argentino, la vieja matriz sobre formas de construcción política en contextos de heterogeneidad social fue extremadamente fructífera para comprender cierta paradoja de la construcción política del FPV. ¿Cómo se explicaban los altos niveles de consenso y de legitimidad de un actor político con credenciales asociadas a los denostados y fragmentados partidos, que había llegado al poder con el 22% de los votos y asumía su gobierno luego de lo que pasó a la historia —en parte por la misma construcción realizada por este actor— como la peor crisis de la Argentina? La explicación ensayada por los estudios sobre el populismo en aquel país sostuvo que los

sucesivos gobiernos nacionales del FPV podían ser interpretados como efecto de una construcción hegemónica. Desde esta perspectiva, las identidades políticas —uno de los componentes centrales de la hegemonía— son construidas permanentemente, de manera contingente y siempre en un contexto de inestabilidad, a través del establecimiento de una frontera que demarca quien está por fuera y por dentro de ellas. Así, esta línea sostuvo que el FPV definió heterogéneos y contingentes “enemigos”, englobados bajo la denominación de “corporaciones” (Aboy, 2005; Rinesi y Vommaro, 2007; Rinesi, 2007; Yabkowski, 2012).

Este artículo indaga sobre los orígenes de esta concepción y forma de construcción política del FPV en las experiencias de esta organización en la provincia de Santa Cruz,¹ territorio provincial en el que esta fuerza política surgió hacia fines de la década de 1980 bajo la denominación de Frente para la Victoria Santacruzense (FVS). A partir del análisis del perfil de la elite originaria del FPV y de un conjunto de acciones políticas y de gobierno, se brindan elementos para comprender lo que aquí se denomina *política anticorporativa*. Es en esta experiencia sub nacional de gobierno donde se pone en evidencia este perfil del grupo político, aunque con mucha menor intensidad que la expresada en los conflictos políticos en el ámbito nacional. El FPV, en su etapa provincial, se delimitó desde su génesis a ser una fuerza política “por fuera” de los grupos políticos y sociales, independientemente de la densidad y la amenaza “real” que estos significaron para sus gobiernos.

Para la investigación que sustenta el presente artículo se realizaron 35 entrevistas semiestructuradas realizadas en marzo y noviembre de 2009 a dirigentes de los distintos partidos políticos y sindicatos de la provincia de Santa Cruz. A través de las entrevistas se indagó sobre las formas de organización interna del FVS —ideología, división del trabajo, jerarquías, formas organizativas— y la particularidad de las trayectorias políticas y sociales de sus miembros, especificidad que se estableció a través del contraste con el resto de las organizaciones. También se utilizaron quince entrevistas a políticos y sindicalistas realizadas entre 1995 y 1996 por una radio local de la provincia para el mismo fin. Se analizaron diarios nacionales —*La Nación* y *Página 12*— y provinciales —*La Opinión Austral*—, revistas provinciales, documentos parlamentarios, archivos partidarios, decretos de necesidad y urgencia, y un conjunto de leyes vinculadas a los procesos de

¹ Santa Cruz es una provincia de la República Argentina, situada en la región de la Patagonia. Limita al norte con la Provincia del Chubut, al este con el océano Atlántico y al sur y al oeste con la República de Chile. Con sus 243 943 km² de extensión, es la segunda provincia más extensa del país y la segunda con menor cantidad de habitantes.

ajuste económico y reforma del Estado. Estas fuentes permitieron reconstruir el estado del campo político hacia principios y finales de la década de 1990, y las principales medidas —y sus fundamentos— tomadas en ese periodo. También se utilizó una base de datos construida por la autora sobre la trayectoria migratoria, educativa, socioeconómica y partidaria de las elites políticas de Santa Cruz entre 1973 y 1999, que permitió caracterizar el perfil de las elites políticas en ese territorio (Sosa, 2014).²

A lo largo del trabajo se visualizan dos interrogantes principales que se desprenden de la pretensión de explicar el origen de esta concepción política. En primer lugar, el artículo analiza las trayectorias de los principales miembros de la elite del FPV y busca comprender la relación entre el perfil de este grupo dirigente —de carácter marginal— y las acciones típicas de sus miembros, es decir, explora cómo construye políticamente un grupo que tuvo como característica principal situarse por fuera de los grupos predominantes de la política y la sociedad santacruceña. En segundo lugar, aborda la relación entre esta forma de construcción “por fuera de los grupos predominantes” con el perfil anticorporativo del FPV.

Para comprender en profundidad el surgimiento de este tipo de concepción política es necesario definir brevemente qué se entiende por mediaciones, concepto que se utiliza a lo largo del texto para denominar los lazos sociales o nexos que conectan a los individuos con el universo de las relaciones políticas, dimensión que permite acercarse al análisis de las estructuras. Puede comprenderse como la expresión de las distintas formas de cristalización de un colectivo político que trasciende a los individuos, que tiende a reproducirse en el tiempo y que posee un alto nivel de objetivación, así como también el conjunto de nexos o lazos que unen a los individuos a los grupos y los integran a la sociedad política (Balandier, 1971; Lacroix, 1984). Teniendo en cuenta esta definición, se observa cómo el FPV buscó permanentemente “sortear” los vínculos establecidos por las estructuras políticas plasmadas en los principales colectivos de representación política: las elites, los partidos políticos y las organizaciones sindicales.

[59]

² Esta base de trayectorias construida por la autora describe los atributos sociales de las cohortes políticas de Santa Cruz de 1958; 1973-1976; 1983-1987; 1987-1991; 1991-1995. Para realizarla, se partió de una muestra de cuarenta casos por cohorte conformada por los veinticuatro miembros de la Cámara de Diputados de la provincia, el gobernador y el vicegobernador, dos diputados nacionales, dos senadores, cinco ministros y cinco intendentes. Las fuentes utilizadas para su construcción fueron extraídas de Horacio Lafuente (2007); entrevistas realizadas por la autora; suplemento sobre los veinte años de la democracia argentina editado por el periódico de la *Opinión Austral* y el relevamiento de los actos de asunción de los diputados provinciales y entrevistas a diputados nacionales publicados en el mismo diario.

Ahora bien, la relación entre esta construcción “por fuera” de los colectivos políticos y el perfil *anticorporativo* es más difícil de visualizar en el caso provincial. En primer lugar, porque este perfil se ha acentuado en la experiencia nacional del FPV, especialmente al calor de los conflictos con los grupos colectivos de representación. Efectivamente, según señalan los estudios que dan cuenta del carácter anticorporativo de esta fuerza política en el ámbito nacional, este rasgo identitario se acentuó y desplegó con mayor fuerza a partir de los conflictos establecidos con las corporaciones agropecuarias en 2008 y el multimedio Clarín, enfrentamiento que inauguró un fenómeno de polarización social y política que en Argentina se conoce como “la grieta” (Sosa y Obradovich, 2016). Como afirman tanto los estudios que señalan el perfil populista del FPV (Rinesi y Vommaro, 2007; Vommaro, 2010; Rinesi, 2010; Yabkowski, 2010) como aquellos que denuncian negativamente la falta de reconocimiento de las “corporaciones” como actores de representación (Gargarella, 2010; Nardacchione y Taraborelli, 2010; Sidicaro, 2011; Zelaznik, 2011; Novaro, 2011), el carácter adversativo que subyace a la construcción política a partir de la lógica amigo-enemigo se potenció a partir de este periodo de conflicto.

[60]

El carácter *anticorporativo* de la fuerza política —en el sentido recién mencionado— no es tan acentuado en el caso de Santa Cruz, producto de la debilidad de las resistencias ofrecidas por los actores de representación en ese territorio. Lo que se observa en el caso provincial es una ausencia de resistencias y confrontación con estos actores. Contrariamente, lo que predomina es la debilidad de los mismos, razón que explica las “condiciones de posibilidad” de construir una fuerza política “por fuera” de las estructuras. En consecuencia, lo que se observa es la falta de resistencias que los actores de representación o las “corporaciones” ejercieron sobre el gobierno de la fuerza en el ámbito provincial, característica que introduce diferencias fundamentales en el universo de las relaciones políticas que tuvo el FPV en las dos escalas de análisis, la provincial y la nacional.

1. La irrupción de la elite política del Frente para la Victoria en la política de Santa Cruz

La irrupción del FPV en la vida política de Santa Cruz implicó una inversión en los patrones de reproducción de las lógicas políticas locales. Desde su constitución como provincia argentina, luego de abandonar su condición de territorio nacional, estuvo atravesada por una permanente inestabilidad política. Desde 1958 hasta 1991, año en el que el FVS

asumió la gobernación, solo un gobernador, Arturo Puriccelli (1983-1987), finalizó su mandato de gobierno. Los cuatro gobiernos provinciales electos democráticamente que se sucedieron entre 1958 y 1987 en este territorio solo duraron uno, dos o tres años. Esta vida política convulsionada fue acompañada, por otro lado, por un recambio permanente de los individuos que ocuparon las posiciones de elite provincial. Entre 1958 y 1987 los individuos que ocuparon las principales posiciones de la elite local —salvo excepciones— fueron cambiando de periodo en periodo, dando cuenta de un recambio permanente de los ocupantes de los principales resortes de decisión de la política en Santa Cruz (Sosa, 2014; 2015; 2016b).

La entrada del FVS en 1991 implicó un ingreso de la política local en una dinámica de estabilidad, contraria al pasado político local, y por otro lado, el ingreso de un grupo dirigente que se mantuvo ocupando los mismos cargos, los más importantes en materia de toma de decisiones en sucesivos periodos de gobierno. Fundada en 1988 y denominada originariamente Frente para la Victoria Santacruceña, desde su génesis esta fuerza política manifestó una historia de —como lo señala su propio nombre— victorias. Llegó a la gobernación en 1991 con menos de un tercio de los votos del electorado; asumió en un contexto de inestabilidad social, política y económica equivalente a la crisis de 2001 y su crisis financiera y de legitimidad política; sin embargo, pese a este panorama adverso, gobernó la provincia durante tres mandatos consecutivos (1991-1995; 1995-1999; 1999-2003).

[61]

Su irrupción en la política no solo supuso al advenimiento de la estabilidad política sino también la permanencia de un mismo grupo dirigente en la cúspide de las decisiones de poder político, que luego, a partir del 2003, protagonizó la política nacional. Néstor Kirchner, presidente (2003-2007); Cristina Fernández de Kirchner, presidenta (2007-2015); Carlos Zannini, secretario legal y técnico (2003-2015); Julio De Vido, ministro de Planificación (2003-2015); Alicia Kirchner, ministra de Desarrollo Social (2003-2015); y Ricardo Jaime, secretario de Transporte (2003-2009) —entre los principales—, ocuparon cargos en los ministerios neurálgicos del gabinete provincial, la gobernación y los cargos de diputados nacionales y provinciales durante los tres periodos consecutivos señalados, antes de comenzar su trayectoria política nacional en 2003 como organización.

1.1 Una elite sin capital social

El ascenso del FVS fue acompañado de un cambio general en la composición de las elites políticas en Santa Cruz que favorece la comprensión

del perfil de buena parte de los principales dirigentes de aquella fuerza. A partir de 1991, año en que el FVS llegó a la Gobernación, la elite política de la provincia pasó a tener mayor cantidad de dirigentes originarios de otros territorios. De una muestra de cuarenta casos de las elites locales en diferentes periodos del siglo xx en Santa Cruz (Sosa, 2014), se desprende que mientras en 1983 diecisiete dirigentes habían nacido en Santa Cruz y once en otras provincias, en 1991 la relación se invirtió: veintiuno habían nacido en otras provincias y solo diez en la Patagonia (Sosa, 2014; 2015). El predominio del grupo de nacidos en otros territorios se expresó en los principales dirigentes del FVS con mucha intensidad. Néstor Kirchner y Alicia Kirchner fueron los únicos considerados miembros del FVS que ocuparon posiciones superiores en la política local, considerando la composición del Gabinete Ministerial, la Gobernación y la Vicegobernación (Sosa, 2014).

[62] La condición de “recién llegados a la provincia” —categoría nativa con la que se denomina a quienes se radican en el lugar— de buena parte del grupo dirigente del FVS, no es la única evidencia de las escasas pertenencias sociales en el ámbito local, la época en que migraron a la provincia también es indicativo de este rasgo. La mayoría de los principales dirigentes que ascendieron en 1991 migraron hacia finales de 1970 y mediados de la década de 1980; efectivamente, de los diez dirigentes de la cohorte de 1983 que migraron a la provincia sobre los que tenemos datos, ocho lo hicieron entre las décadas de 1960 y 1970, y la misma frecuencia se observa en la cohorte de 1987. En contraste, más de la mitad de la cohorte de 1991 se asentaron en la provincia entre finales de 1970 y mediados de 1980 (Sosa, 2014, 2015).

La trayectoria y el perfil social de aquellos que migraron entre las décadas de 1960 y 1970 no era la misma que aquellos que lo hicieron posteriormente. La primera se nutrió, en parte, de camadas migratorias con mayores condiciones para la integración social, vinculada con el proceso de industrialización y la intervención del Estado (Sosa, 2014; 2015); la segunda, al contrario, fue una migración más individual y no se produjo en el marco de la política de radicación de habitantes en el territorio. A diferencia de los migrantes que formaron parte de las elites de la provincia con anterioridad —aunque fueran minoría—, poseían pertenencias sociales asociadas a los modos de integración anteriores al proceso de desestructuración. Los que ascendieron en 1991 ingresaron al territorio por fuera de esas inserciones que, aunque de manera relativa, integraban los individuos a los grupos (Sosa, 2014).

El grupo dirigente que ascendió con el FVS fue la expresión de este fenómeno social. Si se comparan las fórmulas de gobernador y vicegobernador

de la provincia en 1991 con las anteriores, lo que se puede denominar la pérdida de inserción social de la elite en ciertos grupos se hace evidente. Néstor Kirchner fue el primer gobernador nacido en Santa Cruz que no era ganadero y Eduardo fue el primer vicegobernador santacruceño—siempre habían ocupado ese lugar dirigentes nacidos en otras provincias— y el primero de un gobierno peronista sin credenciales asociadas al sector petrolero (Entrevistas realizadas por la autora, 2009). Para entonces, Kirchner tenía un estudio de abogados fuertemente asociado al negocio inmobiliario y Arnold fue originalmente empleado del estado provincial (Sosa, 2014). Las formulas ya no reflejaban como antaño la pretensión de representación del Partido Justicialista “de los de ahí” y “de los venidos”, de los del campo y de los de la industria.

Un paneo por la conformación de los elencos políticos durante el siglo xx en Santa Cruz permite observar el carácter novedoso de los atributos del FVS. En la historia de la provincia convergen, por lo menos en tres de las formulas políticas a gobernador, una combinación de “tres clivajes” de representación. La primera fórmula de gobernador —Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI), 1958-1962— fue conformada por un abogado de Entre Ríos radicado en la localidad de Río Gallegos, Mario Paradelo, y un vicegobernador hijo de viejos pobladores y ganadero de la zona norte de la provincia, Miguel Madroñal; cuando se produjo el juicio político que lo destituyó asumió como gobernador otro integrante de la UCRI, trabajador de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), nacido en Chubut y con muchos años de residencia en Santiago del Estero (Ossés, 1991; Lafuente, 2007). La segunda fórmula de gobernador —Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP), 1963-1966— fue conformada por un médico y un comerciante, ambos nacidos en Santa Cruz, uno del sur y otro del norte. La tercera y cuarta fórmula —PJ, 1973-1976 y 1983-1987— estuvo conformada por iguales perfiles: dos gobernadores ganaderos y nacidos en Santa Cruz, uno de zona sur y otro de zona norte, dos vicegobernadores radicados en la zona norte de la provincia, ambos nacidos en Santiago del Estero, empleados de la estatal YPF y con trayectoria gremial en el sindicato de los empleados estatales del petróleo (Ossés, 1991; Lafuente, 2007). Al interpretar la pertenencia social de los dirigentes, expresada en estas fórmulas como un indicador de pretensión de representación de sectores sociales, se puede reconstruir lo que aquí se denomina como tres clivajes: a) campo-industria estatal; b) nacidos y radicados; y c) norte-sur.

La fórmula que consagró al FVS en el gobierno provincial estableció un marcado contraste con el perfil de estas fórmulas políticas provinciales,

presentando un esquema de representación que, en principio, solo contempló un recorte grupal establecido por la posición geográfica de los individuos: el norte y el sur. La fórmula del FVS abandonó la pretensión de representar los grupos que antaño había representado el PJ en Santa Cruz, poniendo en evidencia el cambio en las pertenencias sociales de la elite y su escasa inserción social en los grupos sociales predominantes de la provincia.

1.2 Una elite de políticos y políticas marginales

Esta descripción general de la elite permite comprender con mayor exactitud qué característica tuvo la trayectoria política de los principales dirigentes del FVS. Tanto el proceso de desestructuración como el cambio en la composición de la elite pusieron en evidencia nuevas condiciones sociales que afectaban a la clase dirigente local; los individuos que formaban parte de la misma poseían menos pertenencias colectivas, tanto políticas como sociales.

Como reflejan las entrevistas realizadas a dirigentes de segunda línea de la organización y como puede observarse en las trayectorias de los dirigentes que ocuparon los principales puestos de gestión gubernamental (Sosa, 2014; 2016a), los miembros del FVS tuvieron como particularidad un escaso capital político. El perfil del personal político incorporado al FVS como resultado de su estrategia transversal de reclutamiento, ya que se conformó con dirigentes provenientes de todas las fuerzas políticas provinciales, fueron aquellos ubicados en las escalas inferiores de las organizaciones. Sumarse al FVS brindaba beneficios, ascensos y éxitos políticos más inmediatos a los que poseían menor capital político en otras organizaciones. Así, esta organización fue socavando las organizaciones políticas por abajo y luego hasta arriba, y su consolidación expresó cierto efecto de inversión de jerarquías.

Ciertamente, los principales miembros del FVS carecían de trayectorias políticas partidarias locales y la génesis de la organización les valió un ascenso político vertiginoso. Julio de Vido, Cristina Fernández de Kirchner, Carlos Zannini, Néstor Kirchner y Ricardo Jaime, casi toda la primera línea de la organización, no habían ocupado cargos partidarios de relevancia o no tenían trayectorias políticas consolidadas como funcionarios cuando esta organización comenzó a gestarse durante la década de 1980. En todos los casos, salvo el de los hermanos Kirchner, habían arribado a la provincia recientemente (Sosa, 2014).

Los primeros pasos en la política local de Néstor Kirchner fueron en 1983 en el *Ateneo Juan Domingo Perón*, una línea interna del PJ de Santa Cruz. Por

aquellos años, el líder de la organización intentó iniciar una carrera política al interior de ese partido con la pretensión de postularse para gobernador, pero fracasó. En 1987 intentó nuevamente acceder a ese cargo, pero no contó —una vez más— con el aval de los miembros más encumbrados del partido (Gatti, 2003; Amato y Boyanovsky, 2008; Entrevistas realizadas por la autora, 2009). En esa coyuntura decidió establecer una estrategia más personal y alejada del partido, comenzando por competir por el cargo de intendente de Río Gallegos, capital de la provincia de Santa Cruz. Desde 1987 hasta 1991 ocupó este último cargo, acompañado por los principales miembros del FVS que se instalaron en los principales puestos de la política provincial cuando la organización arribó al gobierno provincial (Gatti, 2003; Amato y Boyanovsky, 2008; Entrevistas realizadas por la autora, 2009). Justamente, los miembros del FVS no poseían trayectorias partidarias, ni como funcionarios, con la excepción de Alicia Kirchner y Julio de Vido. Su capital político se erigió al calor del surgimiento y la construcción del FVS, desde el *Ateneo Juan Domingo Perón* hasta su fundación en 1988, en un armado político que siempre buscó situarse por fuera de los canales partidarios (Sosa, 2014).

El contraste de este ascenso exorbitante de dirigentes sin trayectoria fue el posterior posicionamiento de dirigentes que habían ocupado lugares superiores en otras organizaciones en cargos subalternos en el FVS, aunque no necesariamente. Así, en consonancia con los débiles vínculos que poseían con los grupos predominantes en el ámbito local, aquellos que históricamente había representado el peronismo, el grupo en ascenso no poseía prácticamente trayectoria en los partidos, en ese sentido es que pueden ser definidos como una elite de políticos marginales.

[65]

Finalmente, el carácter periférico del grupo no solo se observa en la trayectoria política y migratoria sino también, aunque de manera relativa, en sus pertenencias de género. En esta suerte de cúpula política las mujeres asumieron cargos por primera vez, en contraposición a las elites de gobierno anteriores al FVS en la provincia de Santa Cruz. De toda la vida política del siglo xx de la provincia de Santa Cruz, Cristina Fernández de Kirchner fue la primera y única senadora (1995-1997) en ocupar los principales cargos de la política provincial después de Néstor Kirchner y Alicia Kirchner fue la primera y única mujer que asumió un cargo ministerial (1991-1995; 1995-1999; 1999-2003), ocupando un lugar central en los tres gobiernos de esta fuerza política (Sosa, 2014). Por lo tanto, el carácter marginal y periférico del FVS se expresó en su trayectoria migratoria, laboral y política, así como también —por lo menos de manera relativa— entre los principales miembros del grupo dirigente.

2. La relación de los miembros de la elite del Frente para la Victoria Santacruceña

En las diversas fuentes utilizadas para realizar la investigación que produjo los resultados presentados en este artículo, la elite del FVS apareció representada como un grupo homogéneo y compacto, al que solía referirse como el “nucleo duro” o la “mesa chica”. Sin embargo, esta elite política ha carecido de lo que usualmente se denomina como cohesión interna.

En un contexto en que las fronteras y las estructuras partidarias perdían solidez el FVS no surgía como una nueva estructura. Al contrario, todo parece apuntar a que esta fuerza política se articuló bajo un formato que supuso la existencia de una organización carente de relaciones horizontales —que suponen la existencia de espacios de interacción colectivos—, que favoreció la construcción de un tipo de liderazgo que concentró las decisiones en la elite. En efecto, los dirigentes más importantes no poseían frecuentes relaciones de intercambio en espacios comunes que fortalecieran lazos de carácter horizontal, no mediados por el líder de la organización (Entrevistas realizadas por la autora, 2009).

[66]

El FVS abandonó los tradicionales cantos, ritos, reuniones y símbolos partidarios, espacios, prácticas y tiempos que formaban parte de la reproducción de las estructuras políticas. Los dirigentes que habían convergido en el FVS, como parte de la estrategia transversal de reclutamiento, tenían pertenencias y trayectorias partidarias diferentes, no compartían ideologías comunes y provenían de tradiciones políticas y sociales diferentes, lo que los hacía poco proclives a relaciones de intercambio y confianza. El trabajo de gobierno tampoco funcionaba como posible espacio de integración entre los principales dirigentes. De la misma manera que en el ámbito nacional, desde que esta organización llegó al gobierno no realizó ninguna reunión de gabinete, espacio de interacción altamente formalizado en el ejercicio de relaciones de gobierno (Sosa, 2014).

Como se refleja en el *corpus* de entrevistas pero también en el tratamiento periodístico de los rasgos de la organización, la relación entre los diferentes miembros y las diferentes categorías no solo era personalizada, sino también intermitente. Estos datos permiten sostener que incluso el usualmente denominado núcleo duro del FVS carecía de cohesión interna y de pertenencias comunes a espacios que fomenten las relaciones de intercambio e interacción, rasgo que se infiere adquirió mayor intensidad en la medida que entraron en crisis los partidos políticos. Así, la elite adquirió

un carácter atomizado, no solo por la ausencia de lazos de confianza en su interior, sino también por el carácter compartimentado de la información frente a la ausencia de espacios de publicitación y convergencia del grupo en la toma de decisiones, estrategia principal de construcción de autonomía del principal dirigente de la elite, Néstor Kirchner.

2.1 La relación del Frente para la Victoria Santacruceña con el Partido Justicialista

Un eje central de la construcción de la autonomía política, como condición para la toma de decisiones, es el manejo de recursos económicos, indicador trascendental de la forma de construcción política. Una de las principales estrategias del FVS, en este sentido, fue construir un nuevo mecanismo de financiamiento, autónomo de las redes de intercambio vinculadas al Partido Justicialista de Santa Cruz. Para poder disponer de los recursos y de las decisiones que estos habilitaban tuvo que sustraerlos de la “mirada” y el “control” que las reglas partidarias más o menos formales tenían sobre los mismos. Para esto produjo un nuevo mecanismo de financiamiento, los denominados “aportes para el Frente para la Victoria”. Las características y las formas en las que se implementó este mecanismo muestran la búsqueda de autonomía en el manejo económico y cómo su establecimiento estuvo relacionado con el debilitamiento de los espacios de interacción e intercambio en el colectivo peronista.

[67]

En las elecciones internas del justicialismo provincial de 1992 el FVS afrontó su primera disputa por la presidencia del partido y lo hacía mientras poseía el manejo de la estructura gubernamental. En el marco de esta interna, el FVS implementó una nueva modalidad de aportes para la organización. A partir de ese momento los cargos “políticos” que habían asumido con el FVS aportarían al FVS y no al PJ, e implicó una ruptura en la forma de gestionar los aportes que tenía el histórico partido. Para entonces existía una cláusula de la carta orgánica del partido que también formaba parte de la tradición, tanto nacional como provincial, de que los dirigentes que asumían tareas de funcionarios en cargos considerados “políticos” aportarían, de manera voluntaria, un porcentaje de sus ingresos como funcionarios al partido.³ Era una práctica nacional extendida, y no solo dentro del peronismo, que los dirigentes que accedían a cargos garantizados o “ganados” en nombre del partido, mediante el voto popular, debían realizar un aporte voluntario a la organización para sostener la estructura política.

3 Información a partir de las entrevistas realizadas por la autora en 2009.

Mostrando la debilidad que el PJ venía evidenciando como grupo político, las reacciones de sus dirigentes, especialmente aquellos que ocupaban cargos de autoridad no fueron significativas ni taxativas ante un mecanismo que vaciaba el partido de recursos. Ni los argumentos ni las acciones de las autoridades partidarias estuvieron orientadas a sancionar la acción del FVS, ni a los afiliados que dejaron de hacer los aportes al partido y comenzaron a aportar a la nueva organización (*La Opinión Austral*, 1992, diciembre 11; Sosa, 2014). Esto supuso que el FVS avanzara cómodamente sobre los recursos colectivos frente a la ausencia de resistencias sólidas. Efectivamente, establecer cursos de acción por fuera de las normas partidarias fue posible porque no hubo ni garantes ni resistencias que aplicaran sanciones jurídicas ni morales para aquellos que no velaran por los intereses del grupo PJ. Así, el FVS logró salirse de las instancias de control que históricamente habían pesado sobre los dirigentes miembros del partido peronista, aumentando el poder de decisión política garantizado por dichos recursos.

2.2 La relación del Frente para la Victoria Santacruceña con la dirigencia sindical

[68]

La dinámica de construir autonomía extrayendo las decisiones de la mirada, el control y la participación de terceros también se reflejó en la relación de la elite con la dirigencia sindical. Las principales medidas aplicadas por el FVS en la provincia de Santa Cruz en la década de 1990 se realizaron, como señalaba el propio Néstor Kirchner, en “absoluta soledad”.⁴ En diciembre de 1991, dos días después de asumir el FVS, declaró el estado de emergencia económica, acompañado de un Decreto de necesidad y urgencia que llevó a la inmediata suspensión de los convenios colectivos de trabajo, de subsidios, subvenciones y regímenes de promoción y de todos los regímenes legales de determinación de remuneraciones del personal dependiente de cualquiera de los tres poderes del estado provincial. Mediante este decreto, que nunca pasó por la legislatura provincial, se delegó en el Ejecutivo el establecimiento de las remuneraciones correspondientes a todo el personal que formara parte del estado provincial (Sosa, 2014).

Frente a la evidencia de que pese a la declaración de la emergencia provincial el gobierno no estaba en condiciones de afrontar la crisis, un mes después el FVS aplicó la segunda política de reordenamiento interno. En enero

⁴ Discurso inaugural de Néstor Kirchner en la cámara de diputados de la provincia de Santa Cruz (Santa Cruz, 1.º de mayo de 1992), Diario de sesiones parlamentarias, archivo de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Cruz, p. 10.

de 1992, a través de un nuevo decreto, declaró la suspensión de los pagos de los sueldos atrasados por parte del gobierno provincial. Declaró el no pago del mes de diciembre y el no pago de la segunda cuota del aguinaldo, mientras que simultáneamente se produjo un descuento del 10% para los empleados que cobraran menos de 500 pesos y de 15% para los que cobren más de esa cifra (*La Opinión Austral*, 1992, enero 7). La Cámara de Diputados se encontraba en receso, el poder judicial en vísperas de la feria judicial y buena parte de la población, especialmente en una provincia con un fuerte componente de migrantes internos, estaba de vacaciones (*La Opinión Austral*, 1992, febrero 10). En julio del mismo año, el FVS aplicó la última medida orientada a resolver lo que para la época se denominaba el ausentismo y, paralelamente, la cuestión gremial. La política de presentismo fue un aumento salarial que tenía como contraprestación la asistencia perfecta orientada a terminar con el ausentismo y neutralizar el conflicto salarial, ejecutándola en ausencia física de los afectados y sus representantes a fines de julio de 1991, cuando la mayoría de los docentes estaban fuera de la provincia por el receso invernal (Sosa, 2014).⁵

Estas medidas, como las que continuaron posteriormente bajo su gobierno, rompieron con las concepciones políticas y formas de acción del gobierno peronista que el FPV sucedió. Bajo su gobierno, la Ley de emergencia económica se orientaba ya no a prestar garantías legales a los derechos que, producto de los atrasos económicos en las transferencias de la nación, imposibilitaban el sostenimiento de los mismos, sino a congelar las luchas por el poder adquisitivo de los salarios y así apaciguar el conflicto interno. A partir de su irrupción en la política provincial, la responsabilidad y la resolución de la crisis ya no implicaba a la nación y sus deudas sociales, como había sido interpretada por los gobernadores del mismo partido que lo precedieron, sino que debía ser resuelta y asumida por los santacruceños. En comparación con el gobierno de Ricardo del Val —el gobernador a quien sucedió Néstor Kirchner en 1991, en el marco de una situación de crisis que desembocó en un juicio político que lo destituyó—, esta organización eligió, como puede observarse, un curso de acción particular y diferente.

[69]

Conclusiones

En este artículo se analizó la relación entre la trayectoria social y política de los principales miembros del FPV y su perfil político *anticorporativo* en la provincia de Santa Cruz, territorio en el que surgió el Frente para la Victoria

⁵ Información a partir de las entrevistas realizadas por la autora en 2009.

—originalmente Frente para la Victoria Santacruceña—, hacia finales de la década de 1980 y durante la década de 1990.

Como se hizo visible en el texto, en primer lugar, la elite del FVS poseía desde su acceso a posiciones de poder un carácter marginal de los grupos políticos y sociales predominantes de la provincia. Este grupo político, el primero que logró consolidar posiciones estables en las jerarquías superiores de la política provincial, presentó novedosos atributos que la diferenciaban de las elites políticas anteriores. No poseía entre sus miembros dirigentes con trayectoria en los gremios de propietarios ganaderos, ni en los sindicatos vinculados al sector minero, sectores en los que antaño el peronismo había reclutado a sus dirigentes. En contraposición, el ascenso del FVS significó el aumento de la proporción de nacidos en otras provincias, mujeres, trabajadores flexibilizados y políticos con escasas trayectorias partidarias dentro del grupo dirigente, conjunto de atributos con los que aquí se define a la elite como de carácter marginal.

En segundo lugar, en el trabajo se analizó el comportamiento de este grupo político en el gobierno y en el campo político. En sus acciones se hizo visible el perfil *anticorporativo* de este grupo político, que se expresó principalmente en una forma de construcción política por fuera de las mediaciones que implicaran la pertenencia a grupos de carácter colectivo, instituciones u otras formas de agrupación. Esta acción típica se pudo observar, por un lado, en el análisis de los vínculos y las interacciones entre los miembros de la organización, espacio político que careció de instancias de interacción e intercambios colectivos, horizontales y verticales; por otro lado, en la construcción política en su relación con el Partido Justicialista, en la que evitó sortear cualquier mediación que supusiera límites a la construcción de autonomía. Finalmente, se analizó la relación con los gremios y sindicatos de la provincia a los que, en situaciones de crisis, evadió como interlocutores. Buena parte de las medidas que los afectaban fueron tomadas durante los recesos vacacionales, periodos en que, en una provincia habitada por migrantes internos, una parte significativa de la población estaba ausente del territorio.

En cada uno de los vínculos que estableció esta fuerza política es posible visualizar la debilidad que poseían sus interlocutores, actores de representación de intereses sociales en el territorio. Este rasgo de los actores fue una condición de posibilidad para construir una fuerza política “por fuera” de los grupos políticos y sociales, sentando las bases para el desarrollo del perfil anticorporativo que esta fuerza tuvo, de manera más acentuada, en el ámbito nacional, contexto en el que la densidad, las características y la capacidad de movilización de sus interlocutores fue mayor.

Referencias bibliográficas

1. Aboy Carlés, Gerardo. (2005). Populismo y democracia en la Argentina contemporánea. Entre el hegemonismo y la refundación. *Estudios Sociales*, xv (28), pp. 125-149.
2. Amato, Fernando y Boyanovsky Bazán, Christian. (2008). *Setentistas. De la Plata a la Casa Rosada*. Buenos Aires: Sudamericana.
3. Arenas, Nelly. (2010). La Venezuela de Hugo Chávez: rentismo, populismo y democracia. *Nueva Sociedad*, 229, pp. 76-93.
4. Balandier, Georges. (1971). *Sens et puissance*. París: PUF.
5. Biglieri, Paula y Perelló, Gloria (eds.). (2007). *En el nombre del pueblo: la emergencia del populismo kirchnerista*. Buenos Aires: Unsam.
6. De la Torre, Carlos. (2013). El populismo latinoamericano, entre la democratización y el autoritarismo. *Nueva Sociedad*, 247, pp. 3-17.
7. Freidenberg, Flavia. (2011). Los nuevos liderazgos populistas y la democracia en América Latina. *Lasa Forum*, 42 (3), pp. 9-11.
8. Gargarella, Roberto. (2010). Estabilidad y conservadurismo en América Latina. En: Aronskind, Ricardo y Vommaro, Gabriel (comps.). *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario* (pp. 55-66). Buenos Aires: UNGS, Prometeo.
9. Gatti, Daniel. (2003). *Kirchner, el amo del feudo*. (s. d.).
10. *La Nación*. (2003, mayo 25). El texto completo del discurso presidencial. Recuperado de <http://www.lanacion.com.ar/498849-el-texto-completo-del-discurso-presidencial>
11. *La Opinión Austral*. (1992, enero 7). El gobernador habló anoche al pueblo de la provincia. [71]
12. *La Opinión Austral*. (1992, febrero 10). Duras respuestas del sindicalismo local a las últimas medidas de gobierno.
13. *La Opinión Austral*. (1992, diciembre 11). Puriccelli: que los afiliados decidan.
14. Laclau, Ernesto. (2006). La deriva populista y la centroizquierda latinoamericana. *Nueva sociedad*, 205, pp. 56-61.
15. Lacroix, Bernard. (1984). *Durkheim y lo político*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
16. Lafuente, Horacio. (2007). *Historia política de Santa Cruz (1912-1958)*. Buenos Aires: Kaikén.
17. Nardacchione, Gabriel y Taraborelli, Diego. (2010). La importancia de los aliados: un estudio sobre el conflicto rural (marzo-julio 2008). En: Aronskind, Ricardo y Vommaro, Gabriel (comps.). *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario* (pp. 119-152). Buenos Aires: Prometeo.
18. Novaro, Marcos. (2011). La cultura política y el sentido común bajo el kirchnerismo. En: Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (comps.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba
19. Ossés, Hector. (1991). *Santa Cruz. Disparen sobre el gobernador*. Santa Cruz: Servicios Editoriales.
20. Paramio, Ludolfo. (2006). Giro a la izquierda y regreso del populismo. *Nueva Sociedad*, 205, pp. 62-74.

21. Rinesi, Eduardo. (2007). Representatividad, legitimidad, hegemonía. Los dilemas de la representación política después del desbarajuste. En: Emiliozzi, Sergio; Pecheny, Mario; Unzué, Martín y Calvo, Ernesto (comps.). *La dinámica de la democracia. Representación, instituciones y ciudadanía en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

22. Rinesi, Eduardo. (2010). Política y corporaciones. En: Aronskidd, Ricardo y Vommaro, Gabriel (comps.). *Campos de batalla. Las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario* (pp. 33-54). Buenos Aires: Prometeo, UNGS.

23. Rinesi, Eduardo y Vommaro, Gabriel. (2007). Notas sobre la democracia, la representación y algunos problemas conexos. En: Rinesi, Eduardo; Nardacchione, Gabriel y Vommaro, Gabriel (eds.). *Los Lentos de Victor Hugo: transformaciones políticas y desafíos teóricos en la Argentina reciente* (pp. 419-473). Buenos Aires: UNGS-Prometeo.

24. Sidicaro, Ricardo. (2011). *Los tres peronismos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

25. Sosa, Pamela. (2014). Desintegración social y poder político. Génesis y consolidación del Frente para la Victoria en la Provincia de Santa Cruz (1988-1996). (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Argentina.

26. Sosa, Pamela. (2015). Formación social y estructuras políticas. Aproximaciones a las relaciones entre sociedad y política en la historia del siglo xx de Santa Cruz. *Coordenadas. Revista de Historia Local y Regional*, 2 (1), pp. 122-158. Recuperado de <http://ppct.caicyt.gov.ar/index.php/coordenadas/article/view/6785>

27. Sosa, Pamela. (2016a). Los dirigentes del Frente para la Victoria Santacruceña: una elite de militantes. En: Canelo, Paula y Heredia, Mariana (comps.). *Los puentes y las puertas: las fronteras de la política argentina a través de sus elites*. Buenos Aires (en prensa).

28. Sosa, Pamela. (2016b). "Ordenar la provincia". Sobre el carisma de Néstor Kirchner en Santa Cruz (1991-1996). *Perfiles Latinoamericanos* (en prensa).

29. Sosa, Pamela y Obradovich, Gabriel. (2016). Distintas interpretaciones sobre los orígenes de la polarización social y política en la Argentina reciente. Manuscrito inédito.

30. Vázquez, Daniel. (2009). *¿Autoritarismo o democracia?: Hugo Chávez y Evo Morales*. México, D. F.: Flacso México.

31. Vommaro, Gabriel. (2010). Acá el choripán se paga: movilización política y grupos sociales en el reciente conflicto en torno a las retenciones a las exportaciones de granos. En: Aronskind, Ricardo y Vommaro, Gabriel (comps.). *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario* (pp. 181-226). Buenos Aires: UNGS, Prometeo.

32. Yabkowski, Nuria. (2010). Nosotros, ellos... Todos. Los sentidos de la representación política y los recursos discursivos utilizados para ganar legitimidad en el conflicto. En: Aronskind, Ricardo y Vommaro, Gabriel (comps.). *Campos de batalla: las rutas, los medios y las plazas en el nuevo conflicto agrario* (pp. 67-118). Buenos Aires: UNGS, Prometeo.

33. Yabkowski, Nuria. (2012). La negación de la parte: La crisis de la representación política argentina. *Nómadas. Revista Crítica de Ciencias Sociales y Jurídicas*, Número especial: América Latina. Recuperado de http://dx.doi.org/10.5209/rev_NOMA.2012.41784

34. Zelaznik, Javier. (2011). Las coaliciones kirchneristas. En: Malamud, Andrés y De Luca, Miguel (comps.). *La política en tiempos de los Kirchner*. Buenos Aires: Eudeba.

Agenda pública local. Los casos de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo, Antioquia-Colombia*

Olga Lucía Zapata Cortés (Colombia)**

Resumen

La conformación de la agenda gubernamental en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo recorrió caminos diferentes. En el primer caso, se propuso una Asamblea Municipal como espacio de participación en el marco de la formulación del Plan de Desarrollo; en el segundo caso, se prefirió la contratación de un consultor externo para la elaboración del Plan de Desarrollo y hubo escasa participación ciudadana. Mediante un estudio de caso, apoyado en el análisis documental y el enfoque de corrientes múltiples para el estudio de la agenda pública, se observan formas diferenciadas de conformar la agenda, así como de aprovechar la participación de las comunidades en este proceso. También se observa que a pesar de las capacidades y fortalezas que trae consigo la presencia de la universidad pública en estos municipios, la incidencia de la Universidad de Antioquia en la configuración de la agenda local es escasa.

[73]

Palabras clave

Políticas Públicas; Participación Ciudadana; Desarrollo Regional; Sociedad; Administración Local.

Fecha de recepción: agosto de 2015 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2015

Cómo citar este artículo

Zapata Cortés, Olga Lucía. (2016). Agenda pública local. Los casos de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo, Antioquia-Colombia. *Estudios Políticos*, 49, pp. 73-94. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a04

* Artículo resultado de la investigación *Articulación y relaciones entre la agenda pública departamental de Antioquia y las capacidades y fortalezas de la Universidad de Antioquia: los casos de Turbo y El Carmen de Viboral, 2012-2013*, inscrita en el Sistema Universitario de Investigación, Universidad de Antioquia, Acta CODI 638 de 2012.

** Economista. Magíster en Ciencia Política. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: lucia.zapata@udea.edu.co

Local Public Agenda. The Cases of the Municipalities of Carmen de Viboral, and Turbo, Antioquia-Colombia

Abstract

The formation of the government agenda in the municipalities of El Carmen de Viboral and Turbo underwent different paths. In the first case, the local government proposed a municipal assembly as a space for citizen participation for the formulation of the development plan. In the second case, the local government hired an outside consultant to prepare the development plan with little public participation. The analysis of the case study, supported by a documentary analysis and a multiple streams approach of the study of public agenda, shows different ways for setting the public agenda and of community participation in this process. It is also noted that, despite the skills and strengths of the presence of the public university in these municipalities, the incidence of the University of Antioquia in setting the local agenda is scarce.

Keywords

Public Politics; Citizen Participation; Regional Development; Society; Local Administration.

Introducción

En el marco de las transformaciones de las relaciones Estado-sociedad y el ascenso de nuevas formas de participación de la sociedad en la gestión pública, el contexto municipal se convierte en un espacio en el que se configuran las demandas sociales y la capacidad de diseño y ejecución de políticas públicas, producto del establecimiento de la agenda pública local. Generalmente, la agenda pública se condensa en los planes de desarrollo,¹ convirtiéndose en una herramienta de gestión que contiene la carta de navegación para un territorio y periodo definidos. En el caso de los municipios antioqueños, varios temas han permanecido en la agenda pública. Es el caso de asuntos como la salud, la vivienda y la educación que se han mantenido en la agenda ciudadana y gubernamental por décadas; asimismo, temas relacionados con el sector agropecuario y la infraestructura se mantuvieron con fuerza en los últimos periodos de gobierno, al igual que los relacionados con el empleo, la pobreza, la generación y fortalecimiento de espacios de participación comunitaria, la protección del medio ambiente, la cultura, el saneamiento básico, entre otros, relacionados con la confianza y credibilidad en el Estado y sus instituciones (Zapata, 2009).

A pesar de la posibilidad de renovar la agenda pública durante el cambio del periodo gubernamental, factores asociados a su dificultad, complejidad y magnitud, limitaciones normativas y presupuestales, así como la falta de voluntad política para intervenirlos, la inercia institucional e intereses políticos pueden incidir en que estas se mantengan estáticas o renueven lentamente los temas que la configuran. Además, en el contexto colombiano existen variables asociadas a la influencia de actores ilegales y al clientelismo político que dificultan la participación de la sociedad civil en la elaboración de la agenda.

La investigación que genera parte de los resultados que se exponen en este artículo indagó por la articulación y las relaciones entre la agenda pública departamental de Antioquia y las capacidades y fortalezas de la Universidad de Antioquia para los casos de los municipios de Turbo y El Carmen de Viboral en el periodo 2012-2013. Específicamente, este artículo describe la

¹ En Colombia, la Ley 152 de 1994 reglamentó los planes de desarrollo de los entes territoriales, proponiendo una estructura que contempla: a) el contenido general —objetivos, metas, instrumentos y estrategias—; y b) el contenido del plan de inversiones —descripción de programas y proyectos, proyección de recursos y mecanismos de ejecución—. Entonces, los planes de desarrollo no son más que los asuntos priorizados e incorporados en la agenda pública y gubernamental.

participación comunitaria en la configuración de la agenda pública de los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo en Antioquia, y la participación de la universidad pública en dicha agenda.

1. La configuración de la agenda pública: elementos teóricos y contextuales

La formación de la agenda pública “se entiende [como] el proceso a través del cual ciertos problemas o cuestiones llegan a llamar la atención seria y activa del gobierno como posibles asuntos de política pública” (Cobb y Elder, 1984, p. 67). Se compone de dos actividades que en la práctica no suelen diferenciarse: a) la identificación y definición del problema a intervenir públicamente; y b) la inscripción de este en tal agenda. En la primera actividad, los sectores y grupos sociales seleccionan y priorizan aquellos problemas que necesitan ser conocidos e intervenidos por autoridades públicas. En la segunda actividad, el esfuerzo radica en lograr una comprensión y aceptación de la existencia del problema por parte de las agencias gubernamentales. La formación de la agenda es “una construcción que resulta del conjunto de luchas que los actores sociales y políticos libran para imponer una lectura de un problema que sea la más ventajosa posible para sus intereses” (Roth, 2006, p. 58).

[76]

Factores como el clima político, los diferentes grupos de intereses, los cambios en la administración y las tensiones entre los diferentes ámbitos gubernamentales, pueden introducir ventanas de oportunidad para la inscripción de un problema en la agenda.

Kingdon distingue entre participantes dentro del gobierno (el presidente y su personal, la Administración, el Congreso, etc.) y participantes fuera del gobierno (grupos de interés, *mass media*, partidos, consultores, etc.). Si bien reconoce que la línea divisoria es difícil de marcar y los canales de comunicación entre aquellos que están dentro y quienes están fuera se mantienen abiertos, mientras que las ideas fluyen de un lado a otro, la distinción es válida en la medida que quienes están dentro del gobierno tienen una autoridad formal-legal para tomar decisiones y están sometidos a reglas de *accountability*, aspectos que no aplican para quienes están fuera. Así mismo [sic], distingue entre grupos de participantes visibles y no visibles (Ramírez, 2007, p. 252-253).

1.1 Enfoque de las corrientes múltiples

Uno de los enfoques que permite una visión amplia de variables —estructurales y de contexto— que intervienen en la conformación de la

agenda es el enfoque de corrientes múltiples de John Kingdon (1995). Este permite analizar la forma en que los asuntos llegan a recibir y concentrar la atención de los funcionarios públicos y los hacedores de políticas, parte del modelo de “cesto de basura” en el que se argumenta que existen múltiples problemas y soluciones que son arrojadas por diferentes actores; sin embargo, anota que el proceso de la agenda puede concebirse como si estuviera compuesto de tres corrientes separadas y distintas: los problemas, las políticas y la política. La agenda gubernamental se establece en la corriente política, mientras que las alternativas se definen en la corriente de las políticas públicas.

La *corriente de los problemas* está compuesta por aquellos en los que se concentra la atención de los formuladores de las políticas gubernamentales a diferencia de aquellos problemas que deciden pasar por alto (Parsons, 2007). Existen varios mecanismos para acercar los problemas a la atención de los formuladores de políticas (véase tabla 1).

Tabla 1. Mecanismos para acercar los problemas a la atención de los formuladores de políticas

Mecanismos	Componentes
Indicadores	Muestran los problemas de una manera sistemática, puntual y contable.
Estudios específicos	Realizados por equipos de investigadores, académicos, universidades, fundaciones privadas, incluso la propia administración; permiten hacer visible un problema, establecer la magnitud, proyección y urgencia de su tratamiento.
<i>Focusing events</i>	Ponen de relieve el problema. Por ejemplo, ante situaciones de crisis y accidentes, que generalmente llevan a una acción inmediata.
Retroalimentación de las políticas	Proviene de la información que recibe la administración respecto a los programas que están en marcha.

[77]

Fuente: elaborado a partir de John Kingdon (1995) y María Fernanda Ramírez (2007, p. 251).

La *corriente de las políticas públicas* describe un conjunto de ideas “flotando”, las cuales se confrontan y combinan entre sí. Algunas de estas ideas flotan hasta la superficie de la agenda, mientras que otras se quedan en el fondo. El contexto en que las ideas flotan está conformado por comunidades de políticas públicas —especialistas en ciertos temas—, su organización varía: algunas son muy cerradas y compactas, otras son más abiertas y fragmentadas. En esta “sopa” nadan los empresarios de las políticas públicas: “personas dispuestas a invertir recursos de diversos tipos con la esperanza de obtener

algo a cambio en el futuro a partir de las políticas que apoyen directamente” (Kingdon, 1995, p. 151).

Estos actores son cruciales para la supervivencia y el éxito de una idea; “ablandan” las comunidades para incrementar la aceptación de una política pública. La idea misma tiene que cumplir una serie de criterios para sobrevivir y llegar a la superficie. Debe ser técnicamente factible, compatible con los valores dominantes de la comunidad y capaz de anticipar futuras limitaciones dentro de las cuales tal vez tenga que operar. El resultado final de esta lucha dentro de la sopa es una lista de propuestas que constituyen una serie de alternativas a la agenda vigente (Parsons, 2007, p. 223).

La *corriente de la política* opera independiente de las otras dos y permite la determinación de la situación de la agenda. Está formada por: a) *ánimo nacional*: opinión pública, clima de opinión; b) *fuerzas políticas organizadas*: partidos, política legislativa, grupos de presión; c) *gobierno*: cambios en el personal y la jurisdicción; y d) *construcción de consensos*: negociación, adhesiones e intercambios (Kingdon, 1995, p. 174).

[78] En tiempos de crisis, las tres corrientes confluyen y “se reconoce un problema, se desarrolla y se dispone una solución en la comunidad de políticas públicas, un cambio político hace propicio el viraje en las mismas y las limitaciones posibles no son tan graves” (Kingdon, 1995, p. 174). Este momento en que confluyen es único y es precisamente una oportunidad que se abre para la fijación de problemas en la agenda:

Las soluciones que han estado flotando se unen y emparejan con un problema y los empresarios de las políticas públicas aprovechan la oportunidad de modificar la agenda de las decisiones. Las ventanas de las políticas públicas se abren cuando hay un problema innegable (una ventana problemática). En estas condiciones, la corriente de las políticas públicas tiene la oportunidad de avanzar una alternativa y emparejarla con un problema. Si las tres corrientes (problema, propuesta y receptividad política) forman pares en el mismo paquete, entonces el punto tiene grandes probabilidades de llegar a la superficie y a las prioridades de la agenda de decisiones, e incluso derramarse hacia otras áreas relacionadas (Parsons, 2007, p. 224).

1.2 Memoria metodológica

La metodología de investigación del estudio se desarrolló con un enfoque cualitativo, de tipo descriptivo y exploratorio, centrado en la

estrategia metodológica del estudio de caso y se apoyó en instrumentos como el análisis documental, entrevistas semiestructuradas y encuestas. Utilizar la estrategia del estudio de caso permitió abordar el objeto de estudio desde una perspectiva holística, en la cual se priorizó la complejidad local que configura la agenda pública de estos dos municipios. Precisamente, para comprender este proceso se aplicaron los diferentes instrumentos de investigación enunciados de tal modo que se accediera a múltiples fuentes. El estudio de caso se utiliza para estudiar en profundidad los fenómenos de la vida real, en los cuales las cuestiones asociadas al contexto son importantes para el análisis (Yin, 2009).

Los municipios —Turbo y El Carmen de Viboral— se seleccionaron según los siguientes criterios: a) cuentan con sedes de la Universidad de Antioquia; b) son municipios que históricamente han sido contemplados en los planes de desarrollo de Antioquia como polos de desarrollo de la subregión a la que pertenecen; c) son contextualmente diferentes, lo que favorece el ejercicio de política comparada en cuanto a los resultados del diseño y establecimiento de sus agendas; d) Urabá fue priorizada explícitamente en el Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015; y e) tradicionalmente la subregión de Oriente ha sido objeto de políticas prioritarias de atención por parte del gobierno departamental.

[79]

Las categorías analíticas se construyeron considerando los elementos analíticos del enfoque de corrientes múltiples propuesto por Kingdon (1995) para el estudio de la conformación de la agenda. Así, en una primera dimensión se indagó por la identificación y definición del problema a intervenir públicamente, la inscripción del problema en la agenda, las formas de presentación del problema y las soluciones,² y los factores que influyen en la agenda. Las dimensiones analíticas se conformaron en tres grupos: agenda pública local, educación superior y vocaciones regionales. También se consideró la clasificación de asuntos o problemas de agenda —según porcentaje de recurrencia— y la tipología sustantiva —temáticas—, coherentes con el enfoque seleccionado.

El análisis documental preliminar consideró y priorizó las fuentes oficiales tanto de la Gobernación de Antioquia como de los municipios del estudio de caso, que se complementó con un análisis de la prensa local,

² En esta dimensión se introdujeron categorías asociadas a la corriente de problemas, particularmente a los mecanismos para acercar los problemas a los tomadores de decisión o formuladores, tales como: los indicadores, estudios específicos —indagando por los realizados por la Universidad de Antioquia— y el *focusing events*.

regional y nacional en relación con el objeto de estudio para el periodo 2011-2013. También se entrevistó a actores sociales y gubernamentales de los municipios seleccionados, y se realizó de una encuesta virtual dirigida a aspirantes, estudiantes y egresados de las seccionales de Oriente y Urabá de la Universidad de Antioquia.³ Otros instrumentos utilizados fueron: un cuestionario dirigido a inventariar y describir las instancias de participación ciudadana y una ficha de priorización de temas y asuntos de la agenda pública, aplicada a entidades gubernamentales y ciudadanía organizada.

2. Configuración de la agenda pública municipal en El Carmen de Viboral y Turbo

La conformación de la agenda gubernamental en los municipios de El Carmen de Viboral y Turbo recorrió caminos diferentes. En el primer caso, se propuso una asamblea municipal como espacio de participación en el marco de la formulación del Plan de Desarrollo, en el segundo caso, se prefirió la contratación de un consultor externo para la elaboración del Plan de Desarrollo, con escasa participación ciudadana.

[80]

2.1 Asamblea municipal de El Carmen de Viboral

La asamblea municipal se propuso como una actividad para la “identificación de recursos disponibles para el proceso de formulación del Plan” (Secretaría de Planeación El Carmen de Viboral, 2012, p. 11), con el objetivo de lograr la concertación institucional al tiempo que se garantizaba la participación comunitaria en la formulación del *Plan de Desarrollo Municipal 2012-2015: Prosperidad y Buen Gobierno. Todos Ponemos, Todos Hacemos*. Es decir, se aportaría a la formulación de un plan concertado con los diferentes actores y fuerzas vivas que hacen presencia en el Municipio. En este sentido, para participar en la asamblea se hizo una amplia invitación a “los diferentes grupos, instituciones, sectores, gremios y comunidad con el fin de invitarlos a participar y solicitarles la realización de reuniones previas con los diferentes actores para que definan problemática, posibles proyectos y definan cuál será su contribución para la ejecución de las alternativas de solución” (Secretaría de Planeación El Carmen de Viboral, 2012, p. 11).

³ La encuesta se efectuó entre febrero y abril de 2014. Respondieron la encuesta 410 personas: 29 por parte de los aspirantes, 199 por parte de los estudiantes y 182 por parte de los egresados.

Este ejercicio participativo incluyó la revisión de insumos y diagnósticos existentes en el Municipio por parte de todos los actores participantes, la priorización de problemáticas y de los proyectos más relevantes para ser implementados por la administración local, así como la definición de los aportes que cada actor realizaría para su ejecución. Todas estas actividades se desarrollaron durante el tiempo de formulación del Plan de Desarrollo Municipal, es decir, la participación comunitaria y de otros actores institucionales o gremiales no se limitaba a la identificación de problemas sino que proponían soluciones y podrían participar en la implementación de acciones que logran su solución. Ahora bien, aunque la invitación a participar de la asamblea municipal fue dirigida a todos los actores, la administración local identificó y convocó de manera especial al sector educativo, principalmente el universitario, para que aportara en este proceso,⁴ debido a la creciente oferta educativa que se ha instalado en la región en la última década.⁵ Entonces, se convocó a actores representativos en cuatro componentes: poder, saber, producción y comunidad.

Ahora bien, las áreas de trabajo de la asamblea serían las que constituirían las líneas del Plan de Desarrollo, esto es: a) obras para el progreso, que integra asuntos como desarrollo vial e infraestructura de transportes, equipamiento municipal, medio ambiente, vivienda, agua potable y saneamiento básico, servicios públicos domiciliarios y ordenamiento territorial; b) salud de calidad para todos, comprendida por temas como salud, bienestar social, desarrollo rural, participación comunitaria y atención a grupos vulnerables; c) educación para la transformación social, en la que se reúnen temáticas como: educación, juventud, deporte, recreación y aprovechamiento del tiempo libre, empleo y desarrollo económico, cultura y turismo; d) gobierno, paz y seguridad, compuesta por asuntos relacionados con el fortalecimiento institucional, la prevención y atención de mujeres víctimas de la violencia, la prevención y atención a población víctima del desplazamiento, la protección de grupos de población vulnerable, la gestión del riesgo de desastres, tránsito, centro de reclusión, justicia, orden público, seguridad, convivencia ciudadana y protección al ciudadano.

[81]

La metodología propuesta por la administración local para la construcción del Plan de Desarrollo a través de la asamblea municipal, se compuso de tres actividades: en primer lugar, un diagnóstico rápido

⁴ Lo que evidencia una intensión por vincular al sector académico-universitario a la construcción de la agenda pública.

⁵ Además de la sede de la Universidad de Antioquia, en la región hacen presencia universidades como la Católica de Oriente, Eafit, el Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid, entre otras instituciones.

participativo (DRP) aplicado a los diferentes diagnósticos existentes en el Municipio, incluyendo los oficiales así como los elaborados por otras organizaciones con asiento en el municipio, tales como: “Masora con su proyecto de ajuste al PBOT realizado en el 2010, Conciudadanía con la formulación de Planes de Vida para la Reconciliación, realizados durante los años 2010 y 2011, y ROCCA con la propuesta de agenda realizada durante el año 2011” (Secretaría de Planeación El Carmen de Viboral, 2012, p. 12). En segundo lugar, la definición de problemas, soluciones y proyectos en concordancia con los cuatro ejes temáticos mencionados anteriormente. En esta actividad los diferentes actores debían discutir en grupos y diligenciar un formato con los siguientes datos para cada eje: a) problemas, b) causas, c) alternativas de solución o proyectos, y d) aportes que están dispuestos a realizar. En tercer lugar, el desarrollo de la asamblea municipal, de carácter aprobatorio, en la que se conformaron las mesas temáticas de trabajo y que dio origen al Plan de Desarrollo aprobado por el Concejo Municipal.

Entre los actores participantes en la asamblea municipal se destaca la Asociación de Mujeres del Carmen de Viboral (Asomuca), quienes presentaron una amplia agenda con énfasis en el trabajo dirigido hacia las mujeres, promoviendo la educación formal y no formal y la prevención de violencia de género. También se destaca el trabajo realizado por la Organización Tejido Colectivo, que propuso asuntos relacionados con el fortalecimiento cultural del Municipio, y la concreción de un plan de desarrollo cultural en el que se desarrollen los componentes cultural y turístico. Otros actores importantes fueron la Asociación de Acueductos Veredales de El Carmen de Viboral (Agua Viva) y la Asociación de Socios de Acueducto y Alcantarillado Sonadora-Garzonas, que presentaron propuestas para el mejoramiento del tratamiento del agua y el cuidado del medio ambiente, mostrando cómo el problema de los acueductos y alcantarillados era un tema que afectaba a casi la totalidad de las veredas y que requerían una pronta intervención.

En la tabla 2 se pueden apreciar algunas propuestas comunitarias que se desagregan para la zona urbana y la rural. En este sentido, los problemas para la zona urbana de El Carmen de Viboral discutidos en el marco de la asamblea municipal recogen en: a) obras civiles —mantenimiento de vías de acceso, construcción de espacio público y equipamiento comunitario—; b) seguridad —mayor presencia de fuerza pública—; y c) fortalecimiento de las organizaciones comunitarias. Mientras que para la zona rural se pueden observar temas adicionales como el mejoramiento de vías terciarias y servicios públicos —agua potable, alcantarillado—.

Tabla 2. Relación de las propuestas de la comunidad en el marco de la asamblea municipal para la construcción de la agenda gubernamental de El Carmen de Viboral, 2012.

Ámbito	Organización-actor	Demandas-peticiones
Urbano	Junta de Acción Comunal Berna Mirador	Obras públicas: pavimentación de calles principales del barrio. Infraestructura pública: salón comunal, parque infantil, iluminación pública. Infraestructura deportiva.
	Junta de Acción Comunal del Barrio San Lorenzo	Obras públicas, salud, educación y seguridad.
	Barrio El Edén	Espacio público para el esparcimiento y la interacción comunitaria.
	Barrio Villas de Ason	Obras de infraestructura como el mejoramiento de la malla vial, de muros y otras obras de mitigación del riesgo.
	Barrio El Progreso	Intervenciones en la malla vial para el acceso al barrio, mejoramiento de viviendas, dotación de una sede social a la Junta de Acción Comunal, construcción de un acueducto y alcantarillado, intervención de la quebrada La Madera, terminación del Colegio El Progreso, realización de proyectos productivos comunitarios, cuidado del orden público y capacitación y acompañamiento a los líderes comunitarios.
Rural	Vereda La Florida	Mayor presencia institucional en el sector educativo, salud y laboral.
	Vereda Aguas Claras	Recuperación de la malla vial, fortalecimiento del sector educativo, mejoramiento y legalización de la institución educativa veredal.
	Vereda El Salado	Infraestructura.
	Vereda El Mazorcal	Obras públicas, específicamente, el mejoramiento de vías terciarias para la conexión interveredal.
	Vereda Morros	Construcción del acueducto y agua potable.
	Vereda La Rivera	Planta de tratamiento de aguas.
	Vereda La Cristalina	Adecuada prestación de los servicios públicos básicos.

[83]

Fuente: elaboración propia, a partir de Secretaría de Planeación El Carmen de Viboral (2012), revisión de documentos oficiales y entrevistas a actores clave.

2.2 Consultoría externa en Turbo

La construcción de la agenda pública en Turbo inició con la propuesta del programa de gobierno y termina con la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal por parte de los actores gubernamentales que hacen parte del equipo de gobierno. La elaboración del *Plan de Desarrollo 2012-2015: Retomando el camino del progreso* estuvo a cargo de Luis Antonio Valoyes Córdoba, asesor general, quien siguiendo los lineamientos metodológicos del Departamento Nacional de Planeación, así como del Departamento Administrativo de Planeación de la Gobernación de Antioquia, recogió principalmente los planteamientos de los líderes comunitarios que surgían en las actividades y reuniones de la campaña electoral, así como del Plan de Desarrollo anterior del alcalde William Palacio Valencia, quien ya había ejercido ese cargo en 2004-2007. Se formuló el Plan de Desarrollo armónicamente con el Plan Departamental de Desarrollo, a pesar del poco apoyo recibido por parte del gobernador Sergio Fajardo, según lo exponen algunos funcionarios de la administración local.

[84] La agenda inicial propuesta en el programa de gobierno que se dio a conocer en el segundo semestre de 2011 se presentó a las comunidades en actos de campaña, durante los cuales los líderes comunitarios interlocutaban con el entonces candidato.

El equipo de gobierno definió inicialmente los temas para darle direccionamiento, luego se hacían reuniones en los barrios, zona urbana, se invitó ampliamente a la ciudadanía por medio de los líderes comunitarios, la cual asistía debido a que ya conocían al candidato Palacio Valencia porque había sido alcalde en un período anterior. La principal forma de actuación fue a través de los líderes tanto en la zona urbana como rural, se trataba de una red de líderes. Los líderes presentaban las demandas de sus comunidades al candidato, este último se comprometía con la solución de algunos de esos problemas (Luis Antonio Valoyes Córdoba, comunicación personal, abril 15, 2013).

Se trató de un proceso en el cual el candidato seleccionó muy bien los temas que iba a proponer en la agenda de gobierno, en tanto no quería comprometerse con asuntos que pudieran disminuir su capital político y electoral. Esto se vio reflejado en un caso relacionado con los problemas económicos, sociales y de convivencia que causaban los *pickups*⁶ en el

⁶ También llamados “picó”, hace referencia a un tipo de equipo de sonido o medio de difusión mediante altoparlantes utilizado en la costa Caribe colombiana para batallas de sonido entre grupos, amenizar fiestas o eventos públicos, generalmente se utilizan para la música champeta.

municipio; sin embargo, para este candidato “era inconveniente y hasta contraproducente para la campaña proponer restricciones a esta práctica, debido a que no se quería reducir el número de votantes, ya fuera de jóvenes o empresarios dedicados a este sector económico. Entonces se decidió no tocar ese tema en la campaña” (Anónimo 6, comunicación personal, mayo 22, 2013).

Una vez elegido el alcalde se conformó un equipo de trabajo integrado por consultores externos, asesores departamentales y funcionarios de la administración municipal para la formulación del Plan de Desarrollo, el cual mantuvo la agenda propuesta en la campaña. Los temas priorizados por el equipo de gobierno se resumen en la tabla 3, los cuales concuerdan con los componentes del Plan de Desarrollo de Turbo, 2012-2015.

Las zonas rurales centraron sus peticiones en escuelas, vías, centros de salud, mientras que en la zona urbana se demandan temas más variados, incluyendo programas dirigidos a grupos poblaciones como indígenas, jóvenes, mujeres. Sin embargo, los temas de pavimentación de vías, acueducto y alcantarillado han sido problemas centrales para el Municipio durante años, los cuales requieren intervención.

A pesar del recorrido tradicional de la formulación del Plan, se destacan algunos actores institucionales y sus respectivas propuestas para la agenda pública. En primer lugar, el Concejo Municipal que priorizó asuntos como la revisión del Plan de Ordenamiento Territorial, la creación de la estampilla proanciano, la concesión de un lote de terreno para la construcción del parque náutico acuícola y pesquero, capacitación de los concejales, el comparendo ambiental, la creación de la junta municipal de discapacitados y la creación de la política pública de seguridad alimentaria y nutricional; en segundo lugar, la Comisaría de Familia, que priorizó asuntos como: violencia intrafamiliar, violencia sexual, embarazos a temprana edad, delincuencia común en adolescentes —pandillismo—, convivencia y seguridad ciudadana. La Inspección de Policía, que manifestó su preocupación por problemas como: contaminación auditiva, convivencia ciudadana, seguridad, presencia de animales domésticos en las calles, mendicidad, salubridad pública —salud mental—, riñas entre jóvenes y conflictos entre vecinos.

[85]

Tabla 3. Relación de temas priorizados por las instancias gubernamentales de Turbo, 2012.

Instancia gubernamental	Temas-asuntos priorizados
Secretaría de Gobierno y Gestión Administrativa	<ol style="list-style-type: none"> 1. Empleo —“compromiso de 5.000 empleos”—. 2. Mejoramiento de la malla vial. 3. Vivienda. 4. Servicios públicos —“agua las 24 horas”— 5. Educación —cobertura—.
Secretaría de Educación y Cultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Calidad educativa. 2. Cobertura. 3. Eficiencia.
Secretaría de Planeación	<ol style="list-style-type: none"> 1. Plan de desarrollo municipal. 2. Plan de ordenamiento territorial.
Secretaría de Agricultura	<ol style="list-style-type: none"> 1. Brindar atención eficiente a la población desplazada del Municipio, bajo los programas de Familias en Acción y para población víctima del conflicto armado. 2. Turismo, en los ámbitos del fortalecimiento de la productividad y la competitividad. 3. Creación de una coordinación de turismo. 4. Fortalecimiento del sector agropecuario, con el fortalecimiento por hectáreas de productos como arroz, maíz, aguacate, yuca y plátano. 5. Implementación del sistema pecuario, apoyando a los porcicultores del Municipio. 6. Fomento hortícola con madres cabeza de familia. 7. Implementación de jornadas integrales de protección, sanidad e inocuidad en animales del Municipio. 8. Adquisición de kits de seguridad marítima para pescadores artesanales. 9. Establecimiento de cultivos piscícolas con población desplazada y vulnerable. 10. Legalización y adjudicación de predios rurales con proyectos productivos. 11. Implementación y dinamización del plan de sistema integral de residuos sólidos.
Bienestar Social	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mujeres. 2. Jóvenes y niños. 3. El rescate cultural étnico y afrocolombiano. 4. Adulto mayor.

Instancia gubernamental	Temas-asuntos priorizados
Personería Municipal	<ol style="list-style-type: none"> 1. Implementación del programa de descentralización de funciones de la personería en los distintos corregimientos y veredas del Municipio. 2. Adecuación de un ambiente saludable hacia las víctimas del conflicto armado que concurren a las instalaciones de la Personería. 3. La adquisición de un vehículo que permita acercar la Personería hasta los corregimientos y veredas lejanas, desde las cuales las personas no pueden llegar al casco urbano por falta de recursos económicos. 4. Articulación con las instituciones educativas para brindarles asesorías a los estudiantes sobre la Constitución Política.

Fuente: elaboración propia a partir de revisión del Plan de Desarrollo de Turbo (2012), revisión de documentos oficiales y entrevistas a actores clave.

Por su parte, organizaciones sociales y comunitarias también propusieron temas para la agenda. Sobresalen, la Fundación Forjadores de Esperanza, organización encargada de trabajar con niños y jóvenes discapacitados, interesados en la capacitación en temas sobre el manejo de las discapacidades. También el Resguardo Indígena Doquerakazabi priorizó temas como: fortalecimiento de la guardia indígena en el Municipio, vivienda, agua potable, deporte, delimitación del territorio, ampliación del resguardo, mejoramiento de las vías y proyectos productivos. La Junta de Acción Comunal del corregimiento de Currulao priorizó temáticas relacionadas con inversión para el corregimiento, la construcción de un hospital, el mejoramiento de los puestos de salud, el mejoramiento de las escuelas, la reforestación del río, el mantenimiento de los caños y el mejoramiento de vías. Desde el Servicio Nacional de Aprendizaje (Sena) se identificaron temas como la construcción del parque náutico, el apoyo a los aprendices en la parte práctica de la formación y apoyo económico para transporte. El Instituto Municipal para la Protección de la Niñez y la Juventud (Imupronj), identificó asuntos como la gratuidad en la educación, el transporte escolar, la alimentación escolar a todos los grados en los sectores urbano y rural, niñez y juventud, y la prevención de violencias.

[87]

3. Participación de la Universidad de Antioquia en la agenda local, ¿fortaleciendo las vocaciones subregionales?

A pesar de la presencia de las sedes de la Universidad de Antioquia por casi veinte años en las subregiones, es poca su visibilidad en la configuración

de la agenda pública en las regiones. Esto se evidenció mediante la indagación por los aportes de la Universidad de Antioquia en la configuración de la agenda pública de Turbo y El Carmen de Viboral.

Según el rastreo de información, la seccional Urabá a través de su director, Jaime Hernán Uribe Valencia, hizo parte de las discusiones para identificar problemas asociados a la formación de talento humano, la diversidad cultural, la promoción de costumbres autóctonas y la capacidad institucional instalada en la región en el Consejo Municipal de Planeación, instancia fundamental para el establecimiento de la agenda pública. Por su parte, en el caso de la seccional Oriente, no se evidenció una participación activa de la Universidad, a pesar de la importancia de la educación superior y de que en El Carmen de Viboral hace presencia una de las sedes subregionales más grandes que tiene la Universidad de Antioquia. En el marco de la asamblea participativa no se evidenció una participación de la Universidad de Antioquia, como tampoco en el Consejo Municipal de Planeación.

[88] Esta poca participación es contraria a los postulados en el *Plan de desarrollo de la Universidad de Antioquia 2006-2016. Una universidad investigadora, innovadora y humanista al servicio de las regiones y del país*, así como del *Plan de Desarrollo de Antioquia 2012-2015. Antioquia la más educada* (DAP, 2012) en los que se destaca la priorización de la educación pública, convirtiéndola en su pilar más importante y teniendo presente que su orientación se corresponde con las vocaciones y fortalezas propias de cada subregión. De allí que la oferta educativa superior deberá estar directamente relacionada con las vocaciones de las regiones, ser de calidad y con el personal docente permanente para acompañar los procesos educativos asociados a las fortalezas de la región. Particularmente, la *Línea 6. Proyecto integral de Urabá* pretende enfatizar en las riquezas marítimas, portuarias y de exportación, en la diversidad cultural y en la biodiversidad de esta subregión. Lo que exige que los programas curriculares de la educación superior deban fundamentarse en las potencialidades identificadas que, para el caso de Turbo, se traducen en las de tipo portuarias y marítimas. Ahora bien, para el caso de la subregión de Oriente, la priorización de las temáticas se enfoca hacia la protección de áreas estratégicas en fuentes hídricas de Antioquia.

Según lo expuesto anteriormente, se espera un papel activo de la Universidad de Antioquia en la conformación de las agendas públicas de Turbo y El Carmen de Viboral para el periodo de gobierno 2012-2015, máxime cuando la Universidad de Antioquia en su misión propone aportar al desarrollo regional desde las capacidades y fortalezas identificadas en los territorios.

3.1 Coherencia entre la oferta educativa y las vocaciones subregionales

Con el propósito de conocer las percepciones locales con respecto a la oferta educativa de las seccionales de Oriente y Urabá de la Universidad de Antioquia, a los encuestados se les preguntó por: a) la pertinencia de la oferta educativa de la Universidad de Antioquia en las seccionales; b) la coherencia de la oferta educativa con las necesidades de la subregión; c) la capacidad de la Universidad de potenciar las vocaciones económicas y sociales de la subregión; d) el aporte que la Universidad de Antioquia al desarrollo de la subregión; y e) el tipo de aporte que hace.

En cuanto a la oferta educativa, 52,9% de los encuestados, independiente de su condición de aspirante, estudiante o egresado, manifestó que esta es muy pertinente. La valoración por parte de los egresados de esta pertinencia es mayor en la seccional Oriente (véase tabla 4) con 42,1% frente a 40,3% para la seccional de Urabá. Mientras que la valoración realizada por los estudiantes fue mayor en Urabá, con 55,3% frente a la de los estudiantes en Oriente que fue de 44%. Al indagar por la coherencia de la oferta educativa con las necesidades de la subregión, 48,3% de los encuestados manifestó que esta es *Muy coherente*, seguido por 33,7% que lo consideró como *Coherente* y 22,9% como *Totalmente coherente* (véase tabla 5). Frente a la pregunta por la capacidad de la Universidad de Antioquia para potenciar las vocaciones económicas y sociales de la subregión, 43,7% de los encuestados manifestó que la Universidad *Tiene buena capacidad* (véase tabla 6).

[89]

Tabla 4. Pertinencia de la oferta educativa de la Universidad de Antioquia en las seccionales de Oriente y Urabá.

Calificación	Aspirantes				Estudiantes				Egresados				Total por calificación	%
	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral												
Para nada pertinente	1	0	0	0	5	3	9	2,2						
Poco pertinente	3	0	1	3	3	7	17	4,1						
Pertinente	4	2	16	41	26	24	113	27,6						
Muy pertinente	8	4	31	66	46	62	217	52,9						
Totalmente pertinente	3	2	6	27	27	40	105	25,6						
No responde	1	1	2	13	7	11	35	8,5						
Total	20	9	56	150	114	147								

Fuente: elaboración propia, a partir de las encuestas.

Tabla 5. Coherencia de la oferta educativa con las necesidades de la subregión.

Calificación	Aspirantes		Estudiantes		Egresados		Total por calificación	%
	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral		
Para nada coherente	2	0	0	1	7	5	15	3,7
Poco coherente	3	1	2	9	3	7	25	6,1
Coherente	5	2	17	51	31	32	138	33,7
Muy coherente	7	3	24	50	50	64	198	48,3
Totalmente coherente	3	2	11	28	19	31	94	22,9
No responde	0	1	2	11	4	8	26	6,3
Total	20	9	56	150	114	147		

[90]

Fuente: elaboración propia, a partir de las encuestas.

Tabla 6. Capacidad de la Universidad para potenciar las vocaciones económicas y sociales de la subregión.

Calificación	Aspirantes		Estudiantes		Egresados		Total por calificación	%
	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral		
No tiene capacidad	2	0	1	1	8	3	15	3,7
Tiene poca capacidad	1	2	1	15	6	9	34	8,3
Tiene capacidad	6	0	20	34	32	39	131	32,0
Tiene buena capacidad	6	3	23	53	42	52	179	43,7
Tiene total capacidad	5	3	9	36	22	37	112	27,3
No responde	0	1	2	11	4	7	25	6,1
Total	20	9	56	150	114	147		

Fuente: elaboración propia, a partir de las encuestas.

Al preguntar a los encuestados por el aporte que hace la Universidad de Antioquia al desarrollo de la subregión, existe unanimidad en las respuestas de los tres grupos, manifestando en su mayoría que sí hay aportes (véase tabla 7). Ahora bien, en cuanto al tipo de aportes (véase tabla 8), en primer lugar estuvo la formación de capital humano con 84,1%, seguido por la mejora la calidad de vida de la sociedad con 65,9% y la generación de conocimiento con 55,6%. Nótese que la variable resuelve problemas de la subregión, quedó en último lugar, lo que abre preguntas sobre la percepción y valoración que se hace de la Universidad en las subregiones.

Tabla 7. Aporte de la Universidad de Antioquia al desarrollo de la subregión.

	Aspirantes		Estudiantes			Egresados		
	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá - Turbo		Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo		Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo
Sí	7	17	Sí	137	53	Sí	132	106
No	1	3	No	4	1	No	7	5
NR	1	0	NR	9	2	NR	8	3

[91]

Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

Tabla 8. Tipo de aporte que hace la Universidad de Antioquia al desarrollo de la subregión.

Tipo de aporte	Aspirantes		Estudiantes		Egresados		Total por tipo de aporte	% por tipo de aporte
	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral		
Formación de capital humano	12	5	38	92	95	103	345	84,1
Investigaciones-generación de conocimiento	7	2	30	81	47	61	228	55,6

Tipo de aporte	Aspirantes		Estudiantes		Egresados		Total por tipo de aporte	% por tipo de aporte
	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral	Urabá-Turbo	Oriente-El Carmen de Viboral		
Resuelve problemas de la subregión	6	1	15	17	19	28	86	21,0
Genera empleo	6	1	19	56	30	38	150	36,6
Establece alianzas y relaciones con la sociedad	8	1	16	42	23	36	126	30,7
Mejora la calidad de vida de la sociedad	9	6	35	80	61	79	270	65,9
Participa en el desarrollo económico de la subregión	7	1	26	55	41	59	189	46,1
No responde	0	0	3	12	9	14	38	9,3

Fuente: elaboración propia a partir de las encuestas.

Reflexiones finales

Se destacan como asuntos importantes en la agenda pública de El Carmen de Viboral las obras civiles —mantenimiento de vías de acceso, construcción de espacio público y equipamiento comunitario—, la seguridad —mayor presencia de fuerza pública—, el fortalecimiento de las organizaciones comunitarias y los servicios públicos —agua potable, alcantarillado—. Mientras que los asuntos más representativos de la agenda pública de Turbo fueron la pavimentación de vías, acueducto y alcantarillado, la atención en salud, educación y programas focalizados a grupos poblaciones como los indígenas, los jóvenes y las mujeres.

Para el caso de El Carmen de Viboral, se evidencia el protagonismo de la asamblea municipal como espacio para la participación de actores en la formulación de la agenda pública, que se tradujo en el *Plan de Desarrollo 2012-2015. Prosperidad y buen gobierno. Todos ponemos, todos hacemos.*

La asamblea convocó a todas las fuerzas vivas del Municipio, no solo para priorizar problemas, sino que se concentró en la identificación de alternativas de solución y en asumir corresponsabilidad mediante el aporte que todos los actores propusieron para implementar dichas soluciones. Esto permitió caracterizar a la asamblea municipal como un espacio de debate y deliberación fundamental en la construcción de la agenda pública.

En el caso de Turbo, los temas que conformaron la agenda pública fueron los que ya habían sido priorizados por los actores e instancias gubernamentales que habían sido expuestos en el programa de gobierno del Alcalde. El tratamiento de los temas en los que las diferentes instancias participaron siguió la ruta delimitada por el Gobierno colombiano mediante la Ley 152 de 1994. A pesar del recorrido tradicional de la formación de la agenda, los actores sociales organizados se manifestaron con sus propios asuntos con el propósito de ser incluidos en los programas y proyectos a ejecutar por parte de la administración local, aunque no todos los temas identificados por los ciudadanos tuvieron oportunidad de ingresar a la agenda ya preestablecida.

Es necesario destacar la escasa participación e incidencia de la Universidad de Antioquia en la formulación de la agenda local en los dos municipios analizados. Si bien en ambos municipios existe una seccional de la Universidad de Antioquia, en el caso de El Carmen de Viboral no se reconoció su adhesión a alguna de las instancias o espacios sociales de participación local, a pesar de la amplia convocatoria que la administración realizó a actores pertenecientes al sector educativo superior para intervenir en la asamblea. En el caso de Turbo, si bien hubo una participación del director de la seccional de la Universidad de Antioquia en el Consejo Municipal de Planeación, faltó mayor liderazgo de la Universidad en los demás espacios de participación y conformación de la agenda pública, especialmente aquellos de carácter comunitario.

A pesar de esto, tanto en el caso de El Carmen de Viboral como en el de Turbo, la sociedad reconoció la pertinencia y la coherencia de la oferta educativa con las necesidades de las subregiones. También se reconoció la capacidad de la Universidad de Antioquia para potenciar las vocaciones económicas y sociales de estas subregiones. Finalmente, se reconoció el aporte que hace la Universidad de Antioquia al desarrollo de estas subregiones, aportes que se materializaron en la formación de capital humano, la mejora de la calidad de vida de la sociedad y la generación de conocimiento.

Referencias bibliográficas

1. Cobb, Roger y Elder, Charles. (1984). *Formación de la agenda. En: Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
2. Departamento Administrativo de Planeación (DAP). (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015. Antioquia la más educada*. Medellín: Gobernación de Antioquia.
3. Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives and Public Policies*. New York: Longman.
4. Parsons, Wayne. (2007). *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D. F.: Flacso.
5. Ramírez Brouchoud, María Fernanda. (2007). El diseño de la agenda política y la construcción de alternativas de solución en la política de inmigración española. *Civilizar. Ciencias Sociales y Humanas*, 7 (13), pp. 249-264.
6. Roth, André-Noël (2006). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.
7. Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial El Carmen de Viboral. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015. Prosperidad y buen gobierno. Todos ponemos, todos hacemos*. El Carmen de Viboral: Secretaría de Planeación y Desarrollo Territorial.
8. Secretaría de Planeación Turbo. (2012). *Plan de Desarrollo 2012-2015. Retomando el camino del progreso*. Turbo: Secretaría de Planeación.
9. Tamayo, Manuel y Carrillo, Ernesto. (2005). La formación de la agenda pública. *Foro Internacional*, XLV (4), pp. 658-681.
10. Universidad de Antioquia. (2006). *Plan de Desarrollo 2006-2016. Una universidad investigadora, innovadora y humanista al servicio de las regiones y del país*. Medellín: Rectoría, Oficina de Planeación.
11. Yin, Robert. (2009). *Case Study Research. Design and Methods*. Los Ángeles: Sage.
12. Zapata Cortés, Olga Lucía. (2009). Agenda pública de Antioquia: una aproximación desde los programas de gobierno 2008-2011. *Estudios Políticos*, 34, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 143-162.1

A memória e a comunidade na experiência da vulnerabilidade. O mural de Santo Domingo Sávio*

Sandra Patricia Arenas Grisales (Colômbia)**

José César Coimbra (Brasil)***

Resumo

Este artigo aborda a criação de uma iniciativa de memória em Medellín, Colômbia: um mural com os nomes das pessoas assassinadas no bairro Santo Domingo Sávio. Analisa-se a relação entre as concepções de memória, comum e comunidade a partir de várias perguntas: o que acontece quando se decide lembrar dos assassinos no mesmo espaço das vítimas? Por que o reconhecimento é central na discussão pública sobre a memória? Há lutos legítimos e outros ilegítimos? Quais são as vidas que contam? Trata-se de uma análise feita a partir dos resultados de duas pesquisas de doutorado com ênfase nos conceitos de comunidade, memória e identidade. Conclui-se que para o caso do mural em Santo Domingo Sávio o comum para esse coletivo é a perda e a vulnerabilidade perante a violência, o que vincula os seus habitantes é menos uma identidade positiva que o reconhecimento da falta, a vulnerabilidade e enfrentar-se com a finitude que afeta a todos.

[95]

Palavras chave

Memória; Comum; Comunidade; Identidade; Reconhecimento; Medellín.

Data de recepção: fevereiro 2016 • **Data de aprovação:** abril 2016

Como citar este artigo

Arenas Grisales, Sandra Patricia e Coimbra, José César. (2016). A memória e a comunidade na experiência da vulnerabilidade: o mural de Santo Domingo Sávio. *Estudios Políticos*, 49, pp. 95-111. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a05

* Artigo resultado das teses de doutorado em Memoria Social, Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (Unirio), Brasil: *O que resta da adoção? O comum e o testemunho sobre a busca das origens*, defendida em 2013, e *Os vaga-lumes da memória: altares espontâneos e narrativas de luto em Medellín-Colômbia*, defendida em 2014.

** Bibliotecária. Mestre em Ciencia Política. Doutora em Memória Social. Professora Escuela Interamericana de Bibliotecología, Universidad de Antioquia Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: sandra.arenas@udea.edu.co

*** Psicólogo. Mestre em Teoria Psicanalítica. Especialista em Psicologia Jurídica e em Psicanálise. Doutor em Memória Social. Professor do curso de Especialização em Psicologia Jurídica da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Correo eletrônico: arcoim@yahoo.com.br

La memoria y la comunidad en la experiencia de vulnerabilidad. El mural de Santo Domingo Sávio

Resumen

Este artículo aborda la creación de una iniciativa de memoria en Medellín, Colombia: un mural con los nombres de personas asesinadas en el barrio Santo Domingo Sávio. Se analiza la relación entre las concepciones de memoria, común y comunidad a partir de varias preguntas: ¿qué sucede cuando se decide recordar a los asesinos en el mismo espacio de las víctimas?, ¿por qué el reconocimiento es central en la discusión pública sobre la memoria?, ¿hay lutos legítimos y otros ilegítimos?, ¿cuáles son las vidas que cuentan? Se trata de un análisis hecho a partir de los resultados de dos investigaciones de doctorado con énfasis en los conceptos de comunidad, memoria e identidad. Se concluye que para el caso del mural en Santo Domingo Sávio lo común para ese colectivo es la pérdida y la vulnerabilidad frente a la violencia, lo que vincula a sus habitantes es menos una identidad positiva que el reconocimiento de la falta, la vulnerabilidad y enfrentarse con la finitud que los afecta a todos.

Palabras clave

Memoria; Común; Comunidad; Identidad; Reconocimiento; Medellín.

Memory and Community in the Experience of Vulnerability. The Commemorative Wall of Santo Domingo Savio

Abstract

This article describes the creation of a memory initiative in Medellín, Colombia: a commemorative wall with the names of the people murdered in Santo Domingo Savio's neighborhood. Based on this description, the authors analyze the relations among the conceptions of memory, common, and community, and call into question the consequences of commemorating the murderers in the same space of the victims. Why is recognition central for the public discussion on memory? Is there a legitimate and an illegitimate way of mourning? Which lives really matter? The analysis is carried out from the results of two doctoral researches with emphasis on the concepts of community, common and identity. The article concludes that in the case of the commemorative wall of Santo Domingo Savio, what is common to this group are the feelings of loss and vulnerability in facing violence. As a result, what relates the members of this territory is less a positive identity than the recognition of their losses as well as their common dealing with finitude and death.

Keywords

Memory; Common; Community; Identity; Recognition; Medellín.

Introdução

Na Colômbia, nos últimos anos, houve um processo lento de recuperação da memória do conflito armado. Esse processo é único no mundo, pois tendo o conflito sido iniciado há mais de seis décadas, ele ainda não terminou.¹ Os processos jurídicos pelas violações dos direitos humanos que daí derivam só agora apresentam seus primeiros resultados: as vítimas estão sendo reconhecidas e obtendo reparações do Estado; atos de violência emblemáticos para conhecer a verdade do que aconteceu e seus responsáveis são investigados.

Antes desse cenário, havia surgido na Colômbia múltiplas iniciativas de memória, geralmente patrocinadas por grupos de pessoas ou organizações de vítimas. Essas iniciativas eram formas de agenciar e fazer circular a dor e o sofrimento, transladando para a esfera pública os sentimentos que por anos permaneceram no âmbito privado (Grupo de Memória Histórica, 2009). É nessa memória da sobrevivência que podemos esquadrinhar as ações políticas dos sujeitos e da relação deles com a violência. Neste artigo descrevemos a criação de uma dessas iniciativas de memória na cidade de Medellín, um mural com os nomes das pessoas assassinadas no bairro Santo Domingo Sávio (ver foto 1). A partir dessa descrição, analisamos a relação entre as concepções de memória, comum e comunidade.

[97]

A iniciativa de memória objeto desta análise faz parte de uma pesquisa qualitativa que teve como objetivo: analisar as ações e as práticas culturais pelas quais os sujeitos reconstróem suas memórias em contextos de violência e identificar os usos políticos da memória, como resistência política nos espaços do cotidiano, do íntimo, familiar ou comunitário. O método usado foi o estudo de caso, devido ao seu foco no particular e por abordar o significado da experiência a partir da análise sistemática de um mesmo fenômeno (Yin, 2012). As técnicas usadas para obter informações foram a pesquisa documental e bibliográfica e a entrevista em profundidade com alguns dos criadores do mural e habitantes do bairro.

¹ Sobre o conflito armado na Colômbia são muitos os textos e os autores especializados. Sobre o tema, sugerimos a leitura de Adriana González Gil (2009) que consegue de maneira clara, sucinta e apoiada em uma extensa e cuidadosa bibliografia, apresentar as complexidades e implicações do conflito armado colombiano. Também recomendamos o Informe do Centro Nacional de Memoria Histórica (2013).

O texto está dividido em quatro partes: na primeira realizamos uma breve descrição do contexto de criação da iniciativa de memória, os conflitos vividos no bairro e na cidade de Medellín. Na segunda abordamos concretamente o processo de criação do mural, os debates produzidos entre seus criadores e os moradores do bairro, os processos de identificação e reconhecimento. Na terceira parte analisamos os trabalhos de luto e memória como possibilidade, ou não, de conformação de uma comunidade. Por último apresentam-se as conclusões. O texto não faz uma separação entre a apresentação do caso e o marco teórico e referencial, tentando criar assim um diálogo entre eles para dar relevância aos testemunhos dos entrevistados.

Foto 1. Mural em Santo Domingo Sávio, Medellín, Colômbia.



Fonte: realização própria.

1. Santo Domingo Sávio e os conflitos violentos em Medellín

Os primeiros habitantes de Santo Domingo Sávio, no setor nordeste de Medellín, chegaram ali na década de 1960. Eles viviam em condições precárias, não eram proprietários da terra e enfrentaram uma luta árdua para legalizar as propriedades e obter condições mínimas de subsistência. Na década de 1980, o aumento da ocupação ilegal e o crescimento da população no setor impactava significativamente a região. Simultaneamente, nesse período consolidou-se o poder do narcotráfico, identificado por alguns como a época em que as condições do bairro mudaram. O Cartel de

Medellín² vinculou suas atividades a jovens que moravam nesses bairros. Isso trouxe como consequência um aumento na delinquência e na criação de grupos dedicados a atividades ilícitas (González Vélez y Carrizosa, 2011). No entanto, o narcotráfico não era o único responsável pela violência. Na década de 1990 a cidade assistiu ao incremento da violência pela presença de milícias, que eram grupos armados organizados com objetivos de defesa e segurança dos moradores (Jaramillo, 1994), e organizações criminosas, algumas delas com sofisticados sistemas de operação e forte controle territorial (Alonso, Giraldo y Sierra, 2006). No novo século, tiveram presença os grupos paramilitares das Autodefesas Unidas de Colômbia, estando diretamente associados aos narcotraficantes que tomaram o controle do negócio após a morte de Pablo Escobar (Jaramillo, Ceballos y Villa, 1998; Martin, 2012).

As lutas pelo controle do território e os enfrentamentos entre os grupos deixaram como resultado um número considerável de mortes no bairro, tanto assim que o setor onde está localizado Santo Domingo Sávio, a Comuna 1, era considerado um dos territórios mais violentos de Medellín. Entre 1980 e 2010 a Comuna 1 ocupou o segundo lugar em registro de mortes violentas na cidade (Restrepo, Vélez y Pérez, 1997; Gil, 2009).

Durante a primeira década do século XX, o bairro experimentou transformações importantes, consequência de intervenções urbanas como o Metro Cable, sistema massivo de transporte, e o Parque Biblioteca Espanha. Por outra parte, também era propício o contexto para a negociação entre os diferentes grupos armados que agiam no bairro, devido aos processos de desmobilização, desarme e reincorporação à vida civil dos grupos paramilitares com presença em Medellín, promovidos pelo então presidente Álvaro Uribe Vélez (Alonso y Valencia, 2008).

[99]

2. A criação do mural no bairro Santo Domingo Sávio

Na parte posterior da igreja de Santo Domingo Sávio há um mural com mais de 380 nomes de pessoas assassinadas. Ele foi construído no mês

² O Cartel de Medellín era uma estrutura criminosa liderada por Pablo Escobar Gaviria que surge na década de 1980, tendo como atividade principal o narcotráfico. No entanto, o Cartel teve participação direta no conflito armado colombiano pela criação de grupos de autodefesa naquele período. Sua guerra contra o Estado colombiano, para evitar a extradição dos líderes do Cartel para os EUA, teve como consequência o incremento substancial da violência e das ações terroristas nas cidades. O Cartel corrompeu setores do governo, dos partidos políticos, das forças de segurança e da polícia no país. Com a morte de Pablo Escobar em 1993, o Cartel de Medellín não desaparece, só muda a chefia e a forma de agir, para se transformar na Oficina de Envigado (Salazar, 2001; Salazar e Jaramillo, 1992; Caycedo, 2012).

de outubro de 2005, por iniciativa do sacerdote Julián Gómez junto com moradores do bairro, desmobilizados do grupo paramilitar Cacique Nutibara e ex-milicianos.

Entre os nomes incluídos no mural estão os vizinhos que morreram em confrontos entre grupos armados, por balas perdidas, por cruzar fronteiras invisíveis, entre outras circunstâncias. Ali também estão escritos nomes de homens e mulheres que fizeram parte ativa desses grupos e que em alguns casos foram responsáveis pelo assassinato dos vizinhos.

A construção do mural teve o objetivo de fortalecer os vínculos de identificação debilitados pelos enfrentamentos entre as diversas facções armadas. Nesse processo apresentaram-se discussões sobre quem mereceria ser reconhecido como vítima e que vidas deveriam ser lembradas; sobre a possibilidade ou impossibilidade de reconhecimento do dano e a vulnerabilidade como elemento comum.

Mas o que seria ali ‘fortalecer os vínculos de identificação’? Há que se vislumbrar naquele momento duas vias que o processo de identificação, associado ao fortalecimento dos laços sociais, poderia assumir.

[100]

A primeira estaria pautada na constituição (ou consolidação) de um ‘eles’ contra o qual um ‘nós’ adviria a partir da identificação com um ‘terceiro’. Trata-se de uma identificação vertical, na qual tem destaque um líder inatingível, que, por isso mesmo, propicia a identificação. Por ser inatingível não seria preciso perder-se em disputas imaginárias sobre quem assumiria o lugar de liderança, sendo a oposição firmada simplesmente entre ‘bons’ (nós) e ‘maus’ (eles). Se esse líder não se mostrasse inatingível, a fratria estabelecida correria o risco de desaparecer ante disputas para definir aquele que teria o direito de ocupar o lugar de ‘líder’ (Vidal, 2008).

A segunda via parte do trabalho de inscrição no mural como propiciando um processo de identificação horizontal, no qual não se estaria dissolvido em um todo (bons ou maus), nem haveria o primado de um individualismo exacerbado (o bom ou o mau, o líder inatingível). Tratar-se-ia neste caso de reconhecer na tarefa comum de inscrever os nomes no mural uma chave que permitiria a identificação entre aqueles que estivessem voltados a esse empreendimento. Tomando de empréstimo as palavras de Paulo Vidal (2008), poderia ser dito que no grupo que se constitui a partir do objetivo da tarefa de inscrição, “o inimigo comum é antes de tudo um inimigo interno, que divide cada sujeito, que o leva a se perguntar quanto ao desejo que o habita” (s. p.).

O sacerdote Julián Gómez acreditava que a maneira de conseguir uma reconciliação dos moradores do bairro Santo Domingo Sávio era criar um pacto de não agressão entre os grupos armados e entre estes e os vizinhos. É importante esclarecer que a maioria dos integrantes desses grupos era de jovens nascidos no bairro, filhos, irmãos, amigos, colegas. Por isso o propósito da reconciliação, segundo o sacerdote, era criar novamente a ideia de comunidade, de família.

Na construção participaram jovens que faziam parte das atividades da igreja e alguns que pertenciam aos grupos armados, assim como familiares de pessoas assassinadas. Os jovens incluíram no mural tanto as pessoas que morreram assassinados pelos grupos armados, como os próprios integrantes desses grupos. Eles incluíram no mural os perpetradores dos crimes porque, em primeiro lugar, suas famílias levaram os nomes à igreja; em segundo lugar, os membros dos grupos armados que participaram da elaboração do mural quiseram incluir seus parceiros mortos, sem importar que fizessem parte dele representantes das milícias ou dos grupos paramilitares.

O mural tem na parte superior, com letras pretas, a frase “En honor a nuestras víctimas. Que no nos vuelva a pasar”. Essa frase foi dita por um dos participantes nas reuniões com os familiares das vítimas com o sacerdote Julián Gómez. Na parte inferior, também com letras pretas, está a frase “Haznos señor instrumentos de tu paz”. No centro há um desenho de três aves. Posteriormente, na parte superior do mural, foi colocado um Cristo de tijolo, com a frase “El rostro de Cristo son los pobres. Puebla”.

[101]

O lugar se transformou num espaço de comemoração. O mural não era só forma de expressão de um lamento, também era ação política, no sentido de que o mural demandava mudanças e reconhecimento do passado. Não obstante, a frase “para que no nos vuelva a pasar” escrita nele, deixava clara a responsabilidade social do fato de lembrar. Não se tratava ali apenas do passado que estava inscrito, era também uma ideia de futuro coletivo. O mural assinalava um horizonte ético ao demandar que esses fatos não deveriam acontecer de novo (Margry y Sánchez-Carretero, 2011; Santino, 2011).

Todavia, no mural faltam nomes. Das 700 histórias compiladas por Julián na igreja, 382 nomes foram inscritos no mural. Ao menos um dos entrevistados afirmou que alguns familiares entendiam que seus filhos não deveriam estar no mural junto com os membros dos grupos armados porque eles não eram criminosos. Essa recusa nos leva à pergunta: o que acontece quando alguém decide celebrar os assassinos no mesmo espaço das vítimas?

Sylvia Grider (2011) analisa altares espontâneos criados após assassinatos coletivos em Columbine, Virginia Tech e Northern Illinois University. Os casos têm em comum o fato de que, quanto aos altares, num momento determinado, alguém decidiu incluir os assassinos, resultando numa forte confrontação. Segundo a autora, antes de Columbine, não havia precedentes de comemoração desse tipo. A inclusão dos nomes dos atiradores ativou a discussão sobre as responsabilidades e o contexto social. Enquanto alguns afirmavam que os assassinos deveriam ser esquecidos, outros se perguntavam sobre o que levava os jovens a esses atos. Nesse caso o altar refletia os conflitos entre as distintas perspectivas: se num primeiro momento houve um tom conciliador, em seguida a polarização de posições foi predominante. Os altares, segundo Grider (2011), convidam a uma grande variedade de interpretações e na expressão dessas diferentes posições radica sua natureza política.

[102] Em Santo Domingo Sávio havia aqueles que não estavam de acordo com que se acrescentassem os nomes dos assassinos ao cenário de celebrações. Todavia, isso não foi tão dramático como o que ocorreu em Columbine (Grider, 2011). Em Santo Domingo Sávio, as pessoas discretamente apagavam os nomes de seus familiares do mural. Quanto a isso, contudo, os testemunhos deixam claro a forte controvérsia e a discussão gerada. Manifestar-se publicamente contra o mural não era fácil, o medo impunha-se nas relações com os grupos armados.

A partir do cenário acima, devemos considerar o valor político que tem o fato de apagar os nomes. Esse gesto simples manifestava uma posição em relação com o processo, demandando dignidade para a memória das vítimas e também colocando em discussão a possibilidade da reconciliação entre os vizinhos. Um só gesto, que poderia passar despercebido, questionou o processo, mas também o poder desses grupos. Era uma ação tática que estava consciente do desequilíbrio de poder, não se opondo publicamente ao processo de reinserção, mas fazendo uso de ações discretas para expressar-se (Scott, 2000).

O mural com nomes é uma representação efetiva, convincente e contundente do que Santo Domingo Sávio viveu como comunidade. A dimensão da tragédia está plasmada no mural com os nomes, no qual não há datas, nem circunstâncias, nem responsáveis, nem sequer um indício da história de vida de cada um dos que ali estão inscritos. O mural representa a dimensão do sofrimento e da perda para um coletivo. Ele revela a importância

do esforço por recuperar a memória do passado de violência, mas também as formas de reação e de resistência frente a essa situação.

O mural expressa também vontade de fazer algo para pôr limites, a urgência por dotar de sentido uma realidade que superava a capacidade de discernimento. Os significados do mural são múltiplos. A intensidade das emoções em lugar de mostrar um acordo sobre o passado, proporcionou a chave para entender os diversos significados da memória. Esses diversos significados expressam-se na disputa política pela definição desse passado, no qual se desenham a possibilidade ou impossibilidade do reconhecimento, da reparação e da dignidade das pessoas (Jimeno, 2010).

A violência prolongada por décadas destruiu as capas de confiança do coletivo. Kai Erikson (2011) afirma que a confiança é a conquista mais difícil e a mais frágil. O processo de reconciliação e perdão promovido pelo sacerdote Julián visava à reconstrução dessa confiança. Atividades esportivas e culturais na rua para retomar o espaço público, inclusão dos integrantes dos grupos armados em muitas dessas atividades, realização de obras sociais para o benefício do bairro, tudo isso compunha ações que buscavam recobrar essa confiança. Contudo, para os vizinhos resultava central que a verdade fosse dita, só assim seria possível recompor os laços sociais. Como afirma Erikson, reconhecer o dano é importante para sanar as feridas sociais. As situações traumáticas que destroem os vínculos sociais são aquelas provocadas por seres humanos que não reconhecem sua responsabilidade. Segundo Erikson, o que causa o dano não é a natureza do acontecimento, senão a maneira como as pessoas reagem a esses acontecimentos e o não reconhecimento do sofrimento do outro.

[103]

Por que no caso analisado aqui o reconhecimento seria central na discussão pública sobre a memória? Porque sem esse reconhecimento do dano, não seria possível elaborar o luto e construir uma memória sobre o vivido (Gondar, 2012). Em vários momentos Julián narrou situações de mães indignadas, profundamente chocadas pelo fato de que as pessoas responsáveis pela morte de seus filhos terem uma estreita relação com a igreja. Essas pessoas estariam ocupando espaços que eram cotidianamente habitados por aquelas mães e, assim, a manifestação pública de perdão não parecia ser possível. Isso aumentava a condição de vulnerabilidade em que se encontravam.

Como afirma Jô Gondar (2012), em sua leitura de Ferenczi, “[...] reconhecimento é, em primeiro lugar, o reconhecimento da vulnerabilidade

de um sujeito” (p. 202). Esse reconhecimento invoca o tema do perdão, caro também a Derrida, que reconhecia nesse gesto um ato político ímpar, tal como pode ser lido na entrevista concedida a Aliette Armel (2004): “Perdoar não é possível senão ali onde se perdoa o que é impossível perdoar [...]” (p. 22, tradução nossa). É nesse impossível que Derrida reconheceria a expressão de um pensamento político, isto é, aquele que cria novas condições de possibilidade, as quais não seriam dadas ou reconhecidas de antemão. Para ele, um pensamento político “não realiza senão o que os esquemas disponíveis fracassam em antecipar” (p. 22).

[104] Não podemos esquecer que o altar inclui tanto as vítimas como os algozes. O que significa que houve mães, irmãos, amigos, que inscreveram ali seus entes queridos apesar destes terem sido responsáveis pela morte de pessoas ou por cometer delitos e crimes. Eles também demandavam seu direito de fazer o luto e manifestar publicamente seu sofrimento pela perda. Essa perda acaba por nos mostrar que o comum entre os moradores de Santo Domingo Sávio era sua vulnerabilidade. Como afirma Judith Butler (2006), “la pérdida nos reúne a todos en un tenue nosotros” (p. 46). O comum nesse coletivo era a perda e a vulnerabilidade diante da violência, era sobre esse fundamento que Julián achava possível criar uma ideia de ‘nós’, aquilo que ele chamava a “família de Santo Domingo Sávio”. Quanto a essa família, poderíamos reconhecer nela a “comunidade afetiva” de Jimeno (2010) ou o “nós” de Butler (2006), bem como a “comunidade dos sem comunidade” de Bataille, sobre a qual escreveram Jean-Luc Nancy (2008), Maurice Blanchot (1983) e Giorgio Agamben (1993). Em todos esses exemplos, o que ligaria os seus integrantes seria menos uma identidade positiva do que o reconhecimento da falta que os tocava, a vulnerabilidade e a lida com a finitude.

Entre todas as pessoas que levaram flores e acenderam velas no mural havia familiares e amigos desses jovens. Que reflexão deveria suscitar um jovem que faz parte de um grupo armado e inscreve seus amigos ou parentes na lista de seus mortos? Há lutos legítimos e outros ilegítimos? Butler se pergunta diante de diversos casos de violência: quem contaria como ser humano? Quais são as vidas que contam? O que faz com que a perda de uma vida seja digna de ser pranteada? É sobre a base da perda que marca a todos que é possível formar um ‘nós’. Mas seria a vulnerabilidade de cada um de nós medida da mesma maneira?

Ao fazer a pergunta acerca de quem merece luto e de quem não o merece, quais vidas merecem ser choradas e quais não, o mural destacou as perdas como base para a construção de uma comunidade que poderia

até ser denominada de política. Se a violência tinha rompido os laços sociais, fazer público o sofrimento, e que o mesmo fosse reconhecido por todos, permitiria recompor o tecido social através da configuração de uma comunidade (Jimeno, 2010). Mas, o que seria o comum dessa comunidade?

3. O luto, a memória e o comum

Uma líder comunitária afirmava numa entrevista a um jornal local em 2006: “[el mural] era el recuerdo de una guerra pasada y en algo superada, en la que todos perdimos a alguien o algo, pero perdimos” (Henao, 2006). Nesta afirmação pode estar a chave para compreender a posição de Julián e de todos aqueles que incluíram seus amigos e familiares no mural.

O mural era uma oportunidade para dar sentido e orientação política ao luto coletivo. Inscrever os nomes de seus mortos, de todos seus mortos, era reconhecer e identificar o sofrimento próprio no rosto do outro. A expressão pública desse sofrimento que lhes era comum apagava as relações de poder e coação e os igualava a todos numa mesma posição.

Butler (2006) sublinhou a importância de atentarmos para o fato de que nossa vida é indissociável da dos outros. Derivaria daí que a vida nos demandaria habilidade para narrar a nós mesmos a partir de uma posição que não a própria, mas a de um terceiro. Podemos nos indagar se o mural de Santo Domingo Sávio não nos coloca a exigência dessa perspectiva, do terceiro, a partir da qual nossa narrativa sobre nós mesmos seria sensivelmente modificada.

[105]

As negociações e disputas, inscrições e apagamentos, a escolha por deixar ou não os nomes ali, os conflitos que se dizem nesses movimentos, conotam a relação com o outro e as exigências que se originam desse horizonte. Não seria, por fim, nossa vulnerabilidade e a perda que aí está implicada o que se destacaria do cenário no qual Julián nos faz ingressar? Não seria ainda, como Butler (2006) enfatiza, a tarefa de luto que permitiria a constituição de uma comunidade?

E o que podemos entender por luto? Butler (2006) afirma que o “luto tem a ver com a concordância de sofrer uma transformação, cujo resultado não se sabe de antemão” (p. 21) e que “o luto contém a possibilidade de apreender um modo de despossessão que é fundamental para quem eu sou” (p. 28). Aqui, é essa despossessão que se apresenta como perspectiva do terceiro mencionada acima.

Sem que se queira colocar em xeque a distinção entre vítima e algoz, o mural de Santo Domingo Sávio inegavelmente constitui um campo próprio que tenderia a se localizar na margem dessas distinções, ainda que sua existência revele os conflitos e posições que se distribuem entre esses dois 'lados'. Esse 'colocar-se à margem' assinalaria uma brecha pela qual poderíamos conceber de que forma uma comunidade poderia ter vez ali. Como Butler (2006) já se interrogou: "A que custo estabeleci o familiar como critério pelo qual uma vida humana é pranteada?" (p. 38).

Ao nos confrontarmos com o outro que a inscrição no mural propicia, abre-se uma margem na qual um comum constitui-se (estar no mural), subvertendo a ideia usual do que seja familiar, já que algozes e vítimas estão ali. Naquele espaço é a dimensão de perda que tocaria a todos. O familiar não seria o meu próximo, mas a vulnerabilidade que me liga a outrem. Essa "concordância em sofrer uma transformação" que Butler associa ao luto, implica igualmente uma concepção de sujeito que o tome na sua evanescência, sem pontos demasiadamente fixos de identificação (o bom e o mau, por exemplo). Desse modo, reconhece-se no sujeito a dimensão de figura, máscara, fábula, representação: nada, portanto, que se traduza por substância ou posição dada de antemão (James, 2002). Isto é, nada que se conforme a uma ideia de identidade que se revele de tal modo acabada ou certa que inviabilize o deslocamento para a posição de terceiro, conforme a aceção de Butler.

[106]

As análises de Nancy (2008) acerca da comunidade e de sua antinomia quanto a certezas identitárias podem nos ser de valia aqui. A comunidade em Nancy caracteriza-se exatamente pela relação entre um 'em comum' e outro "não absorvido em uma substância comum" (p. xxxviii). Portanto, seria em torno da falta de identidade que se prenuncia dessa formulação que Nancy concebe sua comunidade. É essa falta de identidade que instauraria a possibilidade de encontro com o outro, entre vítima e algoz, por exemplo. É o que Agamben denomina de comunidade *inessencial* (Agamben, 1993, p. 22). Quanto ao mural, estar inscrito ali implicaria esse aspecto de dissolução da identidade (ou da subjetividade) no qual o traço comum seria a perda que a morte proporcionaria e não mais exclusivamente as oposições entre vítima e vitimário.

O comum, nessa esteira, aponta para um tipo de dissolução da identidade, o que também aparece em Nancy como expressão para o testemunho. Testemunhar seria atestar a falta de identidade que me habita (Fynsk, 2008, p. xviii). Agamben (2008) aponta para algo nessa direção,

quando afirma que o verdadeiro testemunho é sempre vicário: a testemunha fala por aquele que não pode mais falar, por ter sucumbido. O sobrevivente fala por aquele que morreu no campo de concentração, por aquele que teve a verdadeira experiência da finitude, mas que, por isso mesmo, já não pode falar sobre isso.

Roberto Esposito (2007) frisa essa ideia da comunidade como lugar de dissolução da identidade, em posição equivalente à de Nancy. Para Esposito, a descontinuidade entre 'comum' e 'próprio' é o que de mais importante devemos reter ao pensarmos sobre comunidade. Em suas palavras, "a comunidade [está] vinculada não a um mais e sim a um menos de subjetividade" (p. 18). Subjetividade, identidade, pontos de identificação fixos... Esposito cria uma linha entre essas noções a fim de se distanciar dela. Ou seja, é por essa via que Esposito dissocia a ideia de comunidade de um princípio identitário comum. É por essa via igualmente que poderíamos notar as forças em jogo no mural e que se irradiam a partir dele como possibilidades de estabelecimento comunal. O comum seria o despojamento da identidade que a comunidade suscitaria ou, mais uma vez nas palavras de Esposito: "Se o sujeito da comunidade não é mais o 'mesmo', será necessariamente um 'outro'. Não um outro sujeito, mas uma cadeia de alterações que não se fixa nunca em uma nova identidade" (p. 18).

[107]

Poderíamos indagar então: o que seria um comum que não se recobriria pelo sentido do idêntico? Possivelmente, uma "[...] 'comunidade' sem origem comum", tal como escreveu Nancy (2000, p. 23), na qual "[...] o que está faltando é exatamente a origem comum do comum" (p. 25). No Mural de Santo Domingo Sávio, é a falta da 'origem comum do comum' aquilo que permitiria em um mesmo espaço a inscrição daqueles que, na realidade, teriam tido, em princípio, representações sociais absolutamente distintas. Não se trata, por fim, de apagar as diferenças, mas de reuni-las em uma comunidade.

Vislumbrar o campo assim ofereceria um sentido inaudito à palavra *comum*. Ao desdobrar o comum desse modo, abrem-se linhas novas de associações possíveis. Um diálogo a partir da diferença, um encontro marcado pela distância, um possível que teria como pano de fundo o impossível. Como escreveu Esposito (2007):

[...] o ser da comunidade é o afastamento, o espacejamento, que nos relaciona com os outros em um comum não-pertencimento. Numa perda de si mesmo que não chega nunca a se transformar em 'bem'

comum: comum é apenas a *falta*, não a posse, a propriedade, a apropriação (p. 19, grifo nosso).

Ao perdermos qualquer esperança de um nome próprio a ser compartilhado, de uma essência que nos identifique, seja vítima ou sicário, é nesse ponto que “a comunidade [...] se torna toda comum, sem barreiras identificáveis, raciais ou de outro tipo, que correspondem, ao contrário, à lógica da ideia, do discurso da ideia, ou à *ideo-logia*” (Tarizzo, 2007, p. 34-35). O único comum, aqui, seria apenas a falta, o não pertencimento, a vulnerabilidade, tal como sintetizado por Esposito e por todos os demais autores mobilizados neste escrito.

Considerações finais

Os processos de luto, morte e lembrança são culturalmente constituídos e socialmente compartilhados, expressando uma diversidade de valores sociais e significados culturais. Em nosso caso, o mural com os nomes de Santo Domingo Sávio problematiza a separação entre o sofrimento da pessoa diretamente afetada e o sentimento de luto coletivo; entre memória individual e memória coletiva; entre privado e público.

[108]

Ao criar o mural aquelas pessoas encontraram uma maneira de fazer pública sua dor, criaram uma narrativa de luto que buscava dar às emoções um espaço na esfera pública. A consideração da morte como injusta, o sentimento de vulnerabilidade compartilhado por todos, faz com que essa memória que se constrói após a morte violenta não fale tanto do indivíduo que sofre a perda como também dos outros, de um sentimento que liga uns aos outros.

Os rituais de luto, como formas de memorialização e de comemoração, dão lugar à formação de comunidades que têm em comum a identificação pela via da vulnerabilidade. É nesse sentido que as associações feitas por Butler entre luto e depossessão ou luto e transformação são de valia na investigação realizada. Trata-se de valorar o luto não no que ele demarcaria os pontos precisos de uma identidade, mas, diferentemente, naquilo que permitiria reconhecer a vulnerabilidade de cada um de nós.

É nessa vulnerabilidade que podemos reconhecer um dos nomes do ‘comum’, lugar de identificação horizontal, ideia de “nós” ou de “terceiro” que espelha o que reiteradamente mostra-se fora de um ‘si mesmo’, ‘indivíduo’, ‘eu’.

Como foi visto, a formação dessa comunidade não está isenta de conflitos. A possibilidade ou não da criação dela está no centro do debate. A memória como espaço de lutas para narrar o passado e definir o futuro também revela os conflitos por definir o “nós”, quem merece ser lembrado e quem não, o que deve ser lembrado e o que deve ser silenciado; que narrativas podem ser expressas e quais não.

Referências bibliográficas

1. Agamben, Giorgio. (1993). *A comunidade que vem*. Lisboa: Presença.
2. Agamben, Giorgio. (2008). *O que resta de Auschwitz o arquivo e a testemunha: homo sacer III*. São Paulo: Boitempo.
3. Alonso Espinal, Manuel; Giraldo R., Jorge y Sierra, Diego. (2006). Medellín el complejo camino de la competencia armada. En: De Gamboa, Camila (ed.). *Justicia Transicional: teoría y praxis* (pp. 435-465). Bogotá: Universidad del Rosario.
4. Alonso Espinal, Manuel y Valencia, Germán. (2008). Balance del proceso de Desmovilización, Desarme y Reinserción (DDR) de los bloques Cacique Nutibara y Héroes de Granada en la ciudad de Medellín. *Estudios Políticos*, 33, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 11-34.
5. Armel, Alette. (2004). Du mot à la vie: un dialogue entre Jacques Derrida et Hélène Cixous. *Le Magazine Littéraire*. 430, p. 22. Recuperado de <http://bit.ly/1LNqXiU>
6. Blanchot, Maurice. (1983). *La communauté inavouable*. Paris: Les Éditions de Minuit.
7. Butler, Judith. (2006). *Vida precaria: el poder del duelo y la violencia*. Buenos Aires: Paidós.
8. Castro Caycedo, Germán. (2012). *Operación Pablo Escobar*. Bogotá, D. C.: Planeta.
9. Erikson, Kai. (2011). Trauma y comunidad. En: Ortega Martínez, Francisco (ed.). *Trauma, cultura e historia: reflexiones interdisciplinarias para el nuevo milenio* (pp. 63-84). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.
10. Esposito, Roberto. (2007). Niilismo e comunidade. En: Paiva, Raquel. *O retorno da comunidade: os novos caminhos do social* (pp. 15-30). Rio de Janeiro: Mauad X.
11. Fynsk, Christopher. (2008). Experiences of finitude. En: Nancy, Jean-Luc. *The Inoperative Community* (pp. vii-xxxv). Minneapolis: University of Minnesota.
12. Gondar, Jô. (2012). Ferenczi como pensador político. *Cadernos de Psicanálise*, 34 (27), pp. 193-210. Recuperado de <http://bit.ly/19dRCh3>
13. González Gil, Adriana. (2009). *Viajeros de ausencia: desplazamiento forzado y acción colectiva en Colombia*. (Tese inédita doutorado), Universidad Complutense de Madrid.
14. González Vélez, María Eugenia y Carrizosa Isaza, Catalina. (2011). Entre la planeación urbana, la apropiación del espacio y la participación ciudadana. Los

pactos ciudadanos y el Parque Biblioteca España de Santo Domingo Sávio. *Estudios Políticos*, 39, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 117-140.

15. Grider, Sylvia. (2011). Memorializing shooters with their victims. Columbine, Virginia Teach, Northern Illinois University. En: Margry, Peter Jan y Sanchez-Carretero, Cristina (eds.). *Grassroots Memorials: The Politics of Memorializing Traumatic Death* (pp. 108-142). New York: Berghahn.

16. Gil Ramírez, Max. (2009). *Paramilitarismo y conflicto urbano: relaciones entre el conflicto político armado nacional y las violencias preexistentes en la ciudad de Medellín: 1997-2005*. (Tesis inédita de maestría), Universidad de Antioquia, Medellín.

17. Grupo de Memória Histórica. (2009). *Memorias en tiempo de guerra. Repertorio de iniciativas*. Bogotá, D. C.: Puntoaparte.

18. Henao, Paola. (2006, 2 de julio). Santo Domingo Savio no está pintado en la pared. *El Colombiano*. p. 12A.

19. James, Ian. (2002). The Persistence of the Subject: Jean-Luc Nancy. *Paragraph: A Journal of Modern Critical Theory*, 25 (1), pp.125-141. Recuperado de <http://www.jstor.org/stable/43263679>

20. Jaramillo, Ana, María; Ceballos, Ramiro y Villa, Marta. (1998). *En la encrucijada: Conflicto y cultura política en el Medellín de los noventa*. Medellín: Corporación Región.

21. Jaramillo, Ana María. (1994). *Milicias populares en Medellín: entre la guerra y la paz*. Medellín: Corporación Región.

[110] 22. Jimeno, Myriam. (2010). Emoções e política: A vítima e a construção de comunidades emocionais. *Mana*, 16 (1), pp. 99-121.

23. Margry, Peter Jan y Sanchez-Carretero, Cristina (eds.). (2011). *Grassroots memorials: the politics of memorializing traumatic Death*. New York: Berghahn.

24. Martin, Gerard. (2012). *Medellín tragedia y resurrección. Mafia, ciudad y Estado 1975-2012*. Medellín: Planeta, Alcaldía de Medellín.

25. Nancy, Jean-luc. (2000). *Being Singular Pluriel*. Stanford: Stanford University.

26. Nancy, Jean-Luc. (2008). *The Inoperative Community*. Minneapolis: University of Minnesota.

27. Restrepo, William; Vélez, Juan Carlos y Pérez, William. (1997) *Violencia homicida en Medellín, 1986-1996*. Medellín. Manuscrito inédito.

28. Salazar, Alonso. (2001) *La parábola de Pablo*. Bogotá, D. C.: Planeta.

29. Salazar, Alonso y Jaramillo, Ana María. (1992). *Medellín: Las subculturas del narcotráfico*. Bogotá; D. C.: CINEP.

30. Santino, Jack. (2011). Between Commemoration and Social Activism: Spontaneous Shrines, Grassroots Memorialization, and The Public Ritualsque in Derry. En: Margry, Peter Jan y Sanchez-Carretero, Cristina (eds.). *Grassroots memorials: the politics of memorializing traumatic death* (pp. 97-107). New York: Berghahn.

31. Scott, James. (2000). *Los dominados y el arte de la resistencia: discursos ocultos*. México: Era.

32. Tarizzo, Davide. (2007). Filósofos em comunidade: Nancy, Esposito, Agamben. En: Paiva, Raquel (ed.). *O retorno da comunidade: os novos caminhos do social* (pp. 31-62). Rio de Janeiro: Mauad X.

33. Vidal, Paulo. (2008, 24-27 de noviembre). *Sozinho, mas não sem os outros*. III Encontro Nacional de Pesquisadores em Filosofia e Psicanálise. "Psicanálise e Sociedade". Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal do Rio de Janeiro. Recuperado de <http://bit.ly/1QMGMW1>

34. Yin, Robert. (2012). *Applications of Case Study Research*. Los Angeles: SAGE.

La compasión como fuente normativa para un derecho de las víctimas. Una propuesta a partir de la Filosofía política *

William Farfán Moreno (Colombia)**

Resumen

[112] El presente artículo se propone sustentar la tesis de que la compasión debe ser la fuente del derecho y la moral de un proceso que piense en un tipo de justicia y de paz protectora de los derechos de las víctimas. Se contextualiza la propuesta de la compasión en el escenario del proceso de paz en Colombia con el propósito de dilucidar el tipo de justicia y su relación con el derecho de las víctimas. Posteriormente, se realiza un análisis basado en la Filosofía política acerca de las emociones morales y la compasión para la acción moral, estableciendo sus límites y alcances. Se parte los antecedentes de la propuesta filosófico-política de John Rawls hasta su teoría de la justicia. Con base en la metodología del análisis documental sobre las emociones morales y la compasión, se argumenta que la compasión puede ser el *ethos* de las negociaciones de paz que permita respetar el derecho de las víctimas y recuperar su dignidad humana, moral y civil.

Palabras clave

Compasión; Víctimas; Conflicto Armado; Justicia; Filosofía Política; Rawls, John.

Fecha de recepción: agosto de 2015 • **Fecha de aprobación:** diciembre de 2015

Cómo citar este artículo

Farfán Moreno, William. (2016). La compasión como fuente normativa para un derecho de las víctimas. Una propuesta a partir de la Filosofía política. *Estudios Políticos*, 49, pp. 112-131. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a06

* El presente artículo surge del seminario *Seguridad, paz y proceso de paz en Colombia* en 2015 y como parte del proceso de investigación *Desafíos y cuestionamientos a la educación contemporánea: una mirada desde la Filosofía, la política y la cultura* del grupo Aletheia, iniciado en enero de 2015 y financiado por la Universidad Santo Tomás, Colombia.

** Filósofo. Magíster en Filosofía. Doctorando en Ciencia Política. Docente investigador de la Universidad Santo Tomás, Colombia. Correo electrónico: williamfarfan@usantotomas.edu.co

Compassion as a Normative Source for Victims' Rights. A Plea under the Framework of Political Philosophy

Abstract

This article claims that compassion should be the source of law and morality in order to bring justice and peace as well as to protect victims' rights. First, the author contextualizes the concept of compassion in the scenario of the peace process in Colombia with the purpose of establishing the type of justice aimed at and its relation to victims' rights. Next, the author uses the framework of John Rawls' political philosophy and his theory of justice in order to analyze moral emotions and compassion in their relation to moral action. The author argues that compassion should be the ethos of the peace process, since it can further respect for the rights of victims and help to the recovery of their human, moral and civil dignity.

Keywords

Compassion; Victims; Armed Conflict; Justice; Political Philosophy; Rawls, John.

Introducción

El marco en el que se escribe la presente reflexión filosófica es el contexto de los diálogos que se vienen adelantando entre el gobierno colombiano de Juan Manuel Santos (2010-2018) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en La Habana, Cuba, que busca ponerle fin a un conflicto armado de más de medio siglo. Se pretende, en principio, problematizar dos conceptos que la Filosofía Política debe abordar para este caso particular: paz y justicia retributiva. Con el propósito de delimitarlos, se desarrollará la siguiente pregunta disyuntiva: en el contexto de los diálogos de paz, del fin del conflicto y de un escenario de posconflicto ¿es posible hablar de una prioridad entre paz y justicia?

La pregunta se debe a dos situaciones específicas: a) en la sociedad civil, por un lado, está el debate académico y entre actores políticos en el que se exige una paz con cárcel, por el otro, los que defienden una paz negociando las penas que privarían la libertad a los insurgentes; b) entre las partes de la negociación existe un conflicto de intereses entre el gobierno Santos y las FARC, el argumento se debe principalmente a una elección de carácter racional —teoría de la elección racional— (Aguiar y de Francisco, 2009) en el que se ponderan las variables costo-beneficio y se elige la de mayor utilidad: ¿cuál sería el beneficio de darle mayor peso a la justicia sobre la paz y viceversa?

[114]

Quienes optan por la justicia argumentan que es necesario individualizar y castigar a los responsables de crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos en la etapa previa a la transición. La finalidad es proteger los derechos de las víctimas a la verdad, justicia y reparación. Quienes defienden la paz consideran que para que los responsables de crímenes atroces decidan dejar las armas y llegar a un acuerdo de paz es necesario que encuentren incentivos atractivos para hacerlo, tales como el perdón y el olvido de sus actos, todo con el objetivo de alcanzar la paz y la reconciliación nacional.

Para el Gobierno la guerra siempre será un costo altísimo en términos humanos, sociales y económicos; por tanto, la mejor opción sería la paz (véase tablas 1 y 2). Por el contrario, para las FARC un acuerdo de paz que les implique ir a la cárcel no sería una buena negociación, es preferible seguir en la guerra. Un enemigo como las FARC que actúe con violencia debe ser contrarrestado por el Estado con violencia, así que el resultado de esto sería un estado de guerra (véase tabla 1). Ahora bien, cuando en la negociación

no hay cárcel para las FARC su mejor opción sería la paz, y si el Estado opta también por la paz habría un estado de paz (véase tabla 2).

Tabla 1. Esquema de prioridad de la justicia

Proteger derecho de las víctimas				
Actores	Costo	Beneficio	Mejor opción	Estado (guerra-paz)
Gobierno	Guerra	Paz	Paz	Guerra
FARC-EP	Paz	Guerra	Guerra	

Fuente: elaboración propia.

Tabla 2. Esquema de prioridad de la paz

Reconciliación nacional				
Actores	Costo	Beneficio	Mejor opción	Estado (guerra-paz)
Gobierno	Guerra	Paz	Paz	Paz
FARC-EP	Guerra	Paz	Paz	

Fuente: elaboración propia.

¿Cuál debería ser entonces la alternativa, teniendo en cuenta a las víctimas del conflicto armado? Como uno de los puntos en la mesa de diálogos, en 2014 el Gobierno organizó un Foro Nacional de Víctimas en la ciudad de Cali, un espacio en el que las víctimas debatieron sobre la forma de representatividad en la Mesa de La Habana. Se espera que después de varias décadas las víctimas de las guerrillas y los victimarios se sienten a dialogar. No obstante, surgen preguntas respecto a este encuentro: ¿están preparadas las víctimas para escuchar la verdad y perdonar, y están preparados los victimarios para contar la verdad y pedir perdón?, ¿la sociedad civil está preparada para acoger a las víctimas en todos los escenarios de una sociedad, sin revictimizarlas? Las preguntas surgen por hechos significativos en el que el trato hacia las víctimas en el contexto del conflicto armado en Colombia ha sido de terror, dolor y crueldad (GMH, 2013). Lo cierto es que tal crueldad deja a los actores fundamentales en medio de los diálogos de paz: las víctimas.

[115]

La tesis sustentada a lo largo de este artículo es que se debe llegar a un escenario de posconflicto en el que las víctimas y no los victimarios deben ser la columna vertebral del restablecimiento de una sociedad civil justa y en paz, a través de un pacto social. Este pacto social debe garantizar cinco condiciones: primero, el reconocimiento de todas las víctimas; segundo, el esclarecimiento de la verdad; tercero, el reconocimiento de la responsabilidad por parte de los victimarios; cuarto, la reparación y protección a las víctimas;

quinto, la garantía a la no repetición de estas atrocidades. Será el derecho el mecanismo que garantizará tales condiciones; no obstante, para que realmente exista una relación entre el derecho y su aplicabilidad es necesario que el derecho, producto de un pacto social, tenga como fuente las emociones morales, en especial, la compasión.

1. Víctimas y justicia transicional

Conforme a lo establecido por la Ley 1448 de 2011 de la República de Colombia, Artículo 3, se define como víctimas a aquellas personas que individual o colectivamente hayan sufrido un daño como consecuencia de infracciones al derecho internacional humanitario o a las normas internacionales de derechos humanos, ocurridas con ocasión del conflicto armado interno. Para fines del presente artículo, el concepto de daño será imprescindible, por dos razones: primero, porque es el que permite darle la condición de víctima a una persona y generar responsabilidades jurídicas, morales y sociales para con ellas; segundo, porque desde el daño, la responsabilidad moral se lograría mediante el ejercicio de las emociones morales.

[116] Ahora bien, los diálogos de paz han tenido dos actores centrales: el Gobierno y las FARC. De acuerdo con la pregunta disyuntiva, se puede plantear si las víctimas están preparadas para escuchar la verdad y perdonar, y si las FARC están preparadas para contar la verdad y pedir perdón, teniendo en cuenta la posición asumida por estos últimos frente a las víctimas.¹

Si las FARC piden perdón y cuentan la verdad habrá sectores que exigirán, a su vez, cárcel por sus crímenes. Esta tesis se basaría en la denominada justicia retributiva, que remite particularmente a la Filosofía del derecho en Hegel (2004) y, a su vez, sustenta la idea de derecho con el concepto de libertad:

¹ Las FARC reclaman que son un grupo que surgió como respuesta a hechos sociohistóricos en la llamada época de La Violencia, cuyo victimario fue el Estado colombiano, que bajo el escudo de las instituciones cometió crímenes atroces contra la población. El escudo de la institucionalidad fue la razón por la que las FARC se declararon en rebelión, en fuerza beligerante y grupo revolucionario. Por tanto, es el Estado —como victimario— el que debe someterse a la justicia, contar la verdad y reparar a sus víctimas. Así pues, las FARC al declararse víctimas del Estado no asumirían condenas por los crímenes cometidos, es decir, no acudirían a la justicia. Desean una paz sin pagar penas, una paz —como la llamarían muchos críticos del proceso de paz— con impunidad (Iván Márquez, Vocero de las FARC, 2012).

El terreno del derecho es lo espiritual; su lugar más preciso y su punto de partida es la voluntad, que es libre, de modo tal que la libertad constituye su sustancia y determinación, y el sistema del derecho es el reino de la libertad realizada, el mundo del espíritu que se produce a sí mismo como una segunda naturaleza (p. 31).

Bajo esta idea, el derecho es la existencia de la voluntad libre, de la libertad autoconsciente, por tanto, el sistema del derecho es el reino de la libertad efectivamente realizada, y en vano se querrá encontrar la libertad más allá del derecho. De este modo, la voluntad se sabe y se quiere libre, desprovista de lo determinado y orientada en su universalidad. Esta universalidad de la voluntad la determina Hegel (2004) como personalidad, otro elemento significativo: “La personalidad contiene la capacidad jurídica y constituye el concepto y el fundamento —él también abstracto— del derecho abstracto y por ello formal. El precepto del derecho es por lo tanto: sé una persona y respeta a los demás como persona” (p. 58).

Hegel (2004) ve que este derecho abstracto es solo una posibilidad frente a un determinado contenido, por lo tanto, la determinación jurídica se valorará como un permiso o una autorización y se limitará a prohibiciones jurídicas con el propósito de no atentar contra la personalidad, a saber: “no lesionar la personalidad y lo que de ella se sigue” (p. 59). Teniendo en cuenta este principio jurídico sobre la personalidad, se acude a la idea de la justicia retributiva y al delito: “La voluntad, en cuanto en su relación consigo misma a) no se diferencia de otra persona b) sino solo en sí misma, difiere y se opone como voluntad particular a su existencia en y por sí y es injusticia y delito” (p. 59).

[117]

En este caso, el delito será la negación del derecho y la negación del delito será la pena. En consecuencia, es la pena la que va a restablecer el derecho negado —el delito—: “La lesión [la negación] de esta [de la voluntad particular del delincuente] en cuanto voluntad existente es, por lo tanto, la eliminación del delito [es decir, la pena] —que de otro modo sería válido— y la restauración del derecho” (Hegel, 2004, p. 102).

Según Hegel (2004), el objetivo de la pena será la de devolverle al delincuente su condición de persona. Si el Estado tiene el deber de castigar, es porque el delincuente tiene, antes de haber cometido el delito, el derecho a la pena, es decir, a ser tratado como persona:

La lesión que afecta al delincuente no sólo es justa en sí; por ser justa es al mismo tiempo su voluntad existente en sí, una existencia de su

libertad, su derecho. Es por lo tanto un derecho para el delincuente mismo, es decir, puesto en su voluntad existente, en su acción. En efecto, en esta acción, en cuanto acción de un ser racional, está implícito que es algo universal, que por su intermedio se formula una ley que el delincuente ha reconocido en ella por sí y bajo la cual puede por lo tanto ser subsumido como bajo su derecho (p. 104).

De acuerdo con lo anterior, el victimario tiene derecho a la pena porque es la pena la que le devolverá su condición de persona. El delito se restaura cumpliendo una pena y la víctima a su vez se sentirá restaurada como persona ante la lesión o daño causado. Pero partiendo del principio de realidad, el tema de la justicia retributiva con las FARC es un serio problema para el proceso de paz. Este grupo insurgente solo aceptará responsabilidad con las víctimas siempre y cuando se sigan los criterios de selección fijados por ellos.² Además, al reconocerse que son también víctimas del Estado en la época de La Violencia, no aceptarían someterse a pagar pena alguna porque eso implicaría legitimar los crímenes de Estado. Así pues, una justicia retributiva sacrificaría la posibilidad de conseguir la paz y las opciones serían: que las FARC paguen cárcel o seguir en la guerra hasta derrotarlos militarmente. Esto último llevaría a asumir los costos humanos, sociales, políticos, económicos de la guerra. Por tanto, retomando la tesis de Kant (2005) de que toda sociedad humana e ilustrada tiene como fin la paz, difícilmente la justicia retributiva sería la opción adecuada tanto para la sociedad civil, las víctimas, los victimarios, como para el Estado.

Por otra parte, existe la posibilidad de que las víctimas escuchen la verdad y perdonen a sus victimarios si son reparadas de una manera distinta a la de verlos pagando largas penas. El derecho que contempla tal idea es la justicia transicional, que se entiende como las medidas excepcionales y transitorias que asumen los Estados en el contexto de un conflicto armado, guerra civil o dictadura para enfrentar graves violaciones de derechos humanos en medio de la búsqueda de la paz y la estabilidad democrática.

Por otra parte, la justicia transicional es el proceso que enfrenta dos valores políticos contrapuestos, pero con la intención de equilibrarlos: paz y justicia. Dos ideas principales sobre la justicia transicional: primero, la negociación entre los actores es de carácter político, garantizando así que los acuerdos sean suficientemente satisfactorios para que las partes decidan

² Los criterios son los siguientes: las víctimas provocadas por agentes no combatientes, de violaciones al derecho internacional humanitario, de violaciones a los derechos humanos, del desplazamiento forzoso y en el exilio, y combatientes afectados por el conflicto (FARC, 2014).

aceptar la transición; segundo, los procesos de justicia transicional deben cumplir las de la justicia internacional, que consiste en individualizar y castigar a los responsables de crímenes de guerra y de lesa humanidad cometidos en la etapa previa a la transición (Uprimmy y Saffon, 2005).

De lo anterior se infiere que la justicia transicional desplazaría la idea de una justicia retributiva por una justicia restaurativa. La restauración a las víctimas no se da mediante la privación de la libertad de sus victimarios, sino de la restauración de su dignidad humana (Cortés, 2014). Restaurar la dignidad humana y civil de las víctimas implicaría, por parte de los victimarios, el reconocimiento de todas las víctimas, el esclarecimiento de la verdad, el reconocimiento de responsabilidad, la reparación y protección a las víctimas y la garantía de la no repetición de estas atrocidades. Tal justicia restaurativa con penas alternativas a la de pagar cárcel se contradiría con el derecho internacional (Uprimmy y Saffon, 2005). El no pago de cárcel de victimarios que hayan cometido crímenes de lesa humanidad no es coherente con el marco del derecho internacional que es vehemente al individualizar y castigar. Si bien la justicia transicional apuesta por la paz sacrificando la justicia retributiva, el derecho internacional y los críticos del proceso de paz apuestan por la justicia retributiva así sea a costa de la paz.

No obstante, si en el actual proceso de paz se deja escuchar la voz de las víctimas y se aparta de la discusión a los actores que jamás han sufrido los vejámenes de esta guerra de terror y dolor, sería posible generar un marco de justicia transicional centrado en las víctimas como agentes activos y no pasivos en el proceso de construcción del derecho, basado en la verdad, la reconciliación y la reparación. De esta forma, serían las víctimas los actores principales de su propio destino moral y civil, y serían las víctimas —por derecho— la columna vertebral del restablecimiento de una sociedad civil justa y en paz a través del pacto social.

Cuando se individualizan las víctimas, más allá de individualizar y castigar a los victimarios, emergen emociones morales que permiten plantear la idea de que deberían ser las emociones morales la fuente de un derecho que pretende buscar la paz. Por eso se plantea la necesidad de pensar en una Filosofía política de la compasión en el escenario del proceso de paz y del posconflicto en Colombia. En este contexto, la paz sería una prioridad sobre la justicia retributiva, pero aún con la justicia restaurativa.

[119]

2. Antecedentes para una Filosofía política de la compasión

La Filosofía política contemporánea de finales del siglo XX ha sido la inspiradora de varias teorías de la justicia que, en general, han puesto sobre la mesa de diálogo la discusión sobre la primacía entre dos conceptos fundamentales: la libertad y la igualdad. La discusión surge a partir de una pregunta esencial: ¿cómo entender la libertad y la igualdad, de tal forma que sus concepciones permitan garantizar la justicia en una sociedad? Así, se desarrollan varias corrientes que pueden sintetizarse en dos grandes grupos: los liberales clásicos y los liberales modernos (Kukathas y Pettit, 2004).

Los primeros proponen un Estado mínimo, cuya función exclusiva es la de proteger los derechos fundamentales de los ciudadanos: la libertad personal y la propiedad privada, entendida como la función negativa del Estado. Los pensadores contemporáneos de esta idea de Estado son los llamados libertarios, quienes encuentran en Robert Nozick y Friedrich Hayek sus principales representantes. Para ellos, en términos generales, el concepto de libertad, entendido como un derecho natural, prevalece sobre el de la igualdad. En este sentido, el Estado debe ser aquel guardián de la libertad. Si se protege la libertad de los ciudadanos entonces se garantizará el florecimiento humano de cada uno, es decir, los agentes morales serán libres de elegir entre el mejor de los mundos posibles para que su vida sea valiosa. La libertad, por tanto, será concomitante al concepto de seguridad (Nozick, 1988).

[120]

Como crítica a este individualismo y al Estado mínimo de los liberales clásicos surgen los liberales modernos, quienes consideran que el Estado no solo debe proteger los derechos naturales de la libertad y propiedad privada, sino también la de preocuparse por otros derechos básicos como la educación, la vivienda, la salud, mediante su promoción: la función positiva del Estado. En este caso, la libertad individual de los libertarios queda supeditada por los presupuestos de la igualdad. De aquí que reciba el nombre de liberalismo igualitario, cuyo principal representante fue John Rawls (1971) y su propuesta, si bien fue necesaria para superar el individualismo egoísta de los libertarios, no fue suficiente.

En términos generales, Rawls (1971) propuso una teoría de la justicia que garantizara la libertad sin sacrificar el valor de la igualdad. Advierte que por más ordenadas que sean las instituciones, si no garantizan la justicia estas deben ser revisadas. En otras palabras, lo que interesa es el tema de la justicia procedimental, más allá de la justicia distributiva. Si existe un procedimiento

justo el resultado debe ser justo. Un procedimiento justo permite generar unos principios de justicia³ que regulen las acciones públicas de los agentes morales, de tal forma que se establezca una sociedad con una concepción pública de la justicia. Dentro del procedimiento, Rawls propone el polémico (Kymlicka, 1995) constructo de la *posición original con velo de ignorancia*.

¿Qué es lo que se oculta tras ese velo de ignorancia? Rawls (1971) parte de la idea de que los ciudadanos son razonables y desinteresados. Esta característica, de inspiración kantiana (Farfán, 2008), hace que ellos asuman, más que una actitud, una aptitud hipotética de no saber cuál es su posición en la sociedad, sus ventajas frente a los otros afectados, sus capacidades intelectuales y técnicas que los lleven a desempeñar una función mejor que la del otro, con la finalidad de que algunas personas no obtengan mayores beneficios que otras.

Se resalta aquí la distinción entre la aptitud y la actitud que asumen los representantes a la hora de elegir los principios que van a regular a la sociedad. Aptitud definida en la etimología latina como: *aptus*, capacidad para. Así, a partir de una definición psicológica, se puede entender como el conjunto de condiciones que permiten que una persona tenga las capacidades para desempeñar una función determinada. Por otra parte, la actitud consiste en la voluntad que se tiene para enfrentar cierta actividad. En otras palabras, es la forma de actuar de una persona o el comportamiento que asume para hacer las cosas. En la psicología puede entenderse como el carácter o *ethos* que motiva a la persona a actuar por un determinado fin. Las actitudes implican una percepción de correspondencia entre el objeto de una emoción y un deseo que el objeto frustra o satisface —un *telos*— (Wollheim, 1999).

[121]

En este sentido, los agentes morales en la posición original asumen una aptitud y carecen de una actitud o *ethos* respecto al procedimiento. En este contexto, Gerald Cohen (2001) critica a Rawls cuestionando su formalismo kantiano respecto a los principios de la justicia. Afirma que la teoría de la justicia no solo debe reducirse al campo de la aplicación de reglas coercitivas que obliguen a los más favorecidos a contribuir a la superación

³ Los principios de justicia que propone Rawls (2002, p. 73) son dos: a) cada persona tiene el derecho irrevocable a un esquema plenamente adecuado de libertades básicas iguales que sea compatible con un esquema similar de libertades para todos; b) las desigualdades sociales y económicas tienen que satisfacer dos condiciones: tienen que estar vinculadas a cargos y posiciones abiertos a todos en condiciones de igualdad equitativa de oportunidades, *principio de igualdad de oportunidades*, y deben redundar en un mayor beneficio de los miembros menos aventajados de la sociedad, principio de la diferencia.

de la desigualdad, beneficiando a los menos favorecidos. La teoría debe exigir también un *ethos* que oriente o motive a los agentes morales a superar moralmente las desigualdades sociales. La motivación tendría un carácter ético y, por tanto, le daría un contenido al formalismo de los principios. Concretamente, la crítica va dirigida al principio de diferencia que justifica las desigualdades siempre y cuando redunde en un mayor beneficio para todos. Pero de nada serviría un principio que parta justificando la desigualdad, siempre y cuando beneficie a todos, si las personas no asumen una actitud ética y una elección personal frente al principio:

Una sociedad que es justa dentro de los términos del principio de la diferencia [...] no exige simplemente “reglas” coercitivas, sino también un “ethos” de justicia que contribuye a dar forma a las opciones individuales [...] en ausencia de tal “ethos”, se producirían desigualdades que no serán necesarias para mejorar la condición de los que peor están. [...] Y lo que se exige es, de hecho, un “ethos”, una estructura de respuesta situada en las motivaciones que orientan la vida diaria (Cohen, 2001, p. 174).

[122] Si bien Cohen se refiere específicamente al principio de la diferencia, los dos principios de Rawls carecen de la actitud o *ethos*, porque la posición original le impide tener ese carácter debido a su formalismo procedimental. Solo es necesaria la aptitud, es decir, la capacidad del agente de ponerse en una situación de igualdad para negociar. La motivación, que es propia de la actitud, no existe, pues esto contradiría el formalismo kantiano de Rawls. En este sentido, el procedimiento rawlsiano no garantizaría que los principios de justicia se acataran debidamente luego de ser aceptados, pues la igualdad, hipotética en todo caso, se da solo en el regateo de los principios, pero después se justifican las desigualdades sociales. Por supuesto, el argumento rawlsiano que sustenta la idea de que los principios pueden ser acogidos y acatados por los ciudadanos es el principio de reciprocidad. La idea de reciprocidad para Rawls (1993) está entre la idea de la imparcialidad, que es altruista —como impulsada por el bien común—, y la idea de la ventaja mutua, entendida como que todo el mundo sea beneficiado respecto de la situación presente o que cada uno espera, según estén las cosas.

La pregunta es si los ciudadanos realmente asumirían la idea de reciprocidad rawlsiana. Si es así, ¿acatarán los acuerdos que se dan en una situación hipotética de igualdad, en la *posición original con velo de ignorancia*, asumiendo la reciprocidad como principio emanado de la idea de razonabilidad y racionalidad (Rawls, 1993, p. 49) de los agentes morales? ¿Qué mueve realmente a los ciudadanos a ser altruistas?

Rawls (1993) ofrece una idea formal y abstracta: porque somos razonables. La razonabilidad es propia de los agentes morales que les permite actuar conforme a los principios de la justicia. La razonabilidad es un presupuesto débil que no responde a situaciones concretas de desigualdad por su formalismo y abstracción. Esta razón lleva a que la propuesta de Rawls sea insuficiente. Por eso es necesaria una motivación diferente a la idea de razonabilidad, que lleve a los agentes morales a asumir ética y moralmente los principios de justicia. La tesis aquí planteada es que la motivación o *ethos* debe estar sustentada en las emociones morales, específicamente en la compasión. Esto conduce a la siguiente pregunta: ¿por qué una filosofía política de la compasión?

3. Hacia una Filosofía política de la compasión

La postura de Rawls (1971; 1993) puede generar hábitos en los ciudadanos donde las emociones morales quedarían relegadas en el curso de la acción moral debido a su formalismo kantiano. El curso de una acción moral estaría supeditado por situaciones cooperativas que lleva al agente moral a seguir principios de justicia regulados por exigencias procedimentales, producto de acuerdos en situaciones hipotéticas. Esto implicaría al ciudadano hacer hasta donde le corresponde legalmente —según el acuerdo social— y no moralmente, proscribiendo paulatinamente los elementos de la acción moral, como las emociones morales. Estas, al tener un contenido cognitivo (Frijda, 1993; Elster, 1993) permiten orientar nuestras acciones morales. En consonancia, las emociones morales permiten que exista un funcionamiento normal del agente moral, afectando su comportamiento y su motivación moral (Wollheim, 1999). David Hume (1993) describe la importancia de las emociones en las decisiones morales de la siguiente manera:

[123]

Mientras ignoremos si un hombre era o no el agresor, ¿cómo podemos determinar si la persona que lo mató es criminal o inocente? Pero después de que sean conocidas todas las circunstancias y relaciones, el entendimiento ya no tiene un campo adicional sobre el que operar ni ningún objeto sobre el que pueda emplearse. La aprobación o censura que sobreviene entonces no puede ser la obra del juicio, sino del corazón; y no es una afirmación o proposición especulativa, sino una sensación o sentimiento activo [...]. En las decisiones morales todas las circunstancias y relaciones deben ser previamente conocidas; y la mente, a partir de la contemplación del conjunto siente alguna nueva impresión de afecto o disgusto, de estima o de desprecio, de aprobación o de censura (p. 164).

Los principios de justicia no deben ser acatados y asumidos solo porque son producto de un acuerdo social. También deben ser asumidos y acatados porque son producto de situaciones o experiencias adquiridas por los agentes morales mediante las emociones morales, imprimiéndoles un *ethos* o motivación en el curso de la acción moral. Las emociones son morales en la medida en que estas inciden sobre la acción, decisión o elección del sujeto moral respecto a situaciones o personas. En una situación injusta, inequitativa y violenta —como la que se puede vivir en cualquier sociedad— se considera que los pactos sociales de corte rawlsiano no son suficientes para responder a estas situaciones. Es necesario pensar también en las emociones morales como aquellas que orientan nuestros juicios prácticos. Jon Elster (1993) afirma que las emociones dan lugar a “tendencias de acción” mediadas por los deseos y creencias de los agentes morales. Por ejemplo, trasgredir una norma social o moral genera emociones, según sea el caso, tal como vergüenza, culpa o indignación, ya sea para el trasgresor o el observador de la trasgresión. En general, para Elster las emociones desempeñan un papel fundamental en el cumplimiento de las normas como en las sanciones de estas.

[124]

Retomando la idea del contrato social rawlsiano, las emociones morales son las que motivan o imprimen un *ethos* a los agentes morales en el momento de proponer y acatar unos principios de justicia. Entre ellas, para el caso de una sociedad que ha vivido la guerra y ha dejado víctimas de todo tipo, pero que propende por un proceso de reconciliación nacional, la que realmente tendría mayor relevancia sería la compasión. ¿Por qué la compasión y no la indignación o la vergüenza? Esta inquietud es razonable en la medida en que la compasión sea vista como una emoción moral independiente de las otras. Pero la propuesta no radica en ello: la compasión es concomitante al resto de las emociones morales.

Para iniciar el desarrollo de la anterior idea, retomemos la tesis central del presente artículo: se debe llegar a un escenario de posconflicto en el que las víctimas sean la columna vertebral del restablecimiento de una sociedad civil justa y en paz, a través de un pacto social que genere un derecho en el que la paz y la justicia sean afines. Un pacto social al estilo de los liberales modernos es insuficiente.

Un pacto social en medio de una guerra —como la de Colombia— merece un tratamiento especial, debido al tipo de víctimas. El Grupo de Memoria Histórica (GMH) (2013) expresa la forma como los actores del conflicto armado generan terror y dolor:

Para el periodo comprendido entre 1981 y el 2012, el GMH ha documentado 588 eventos de violencia en los cuales hubo huellas o marcas de sevicia en los cuerpos de 1530 personas [...]. Entre los casos documentados de sevicia, el GMH ha podido identificar como mecanismos de violencia el degollamiento, el descuartizamiento, la decapitación, la evisceración, la incineración, la castración, el empalamiento y las quemaduras con ácidos o sopletes [...]. Del total de 588 eventos con episodios de sevicia y crueldad extrema, 371 (63%) fueron atribuidos a los grupos paramilitares; 126 (21,4%), a grupos armados no identificados; 57 (9,7%), a miembros de la fuerza pública; 30 (5,1%), a las guerrillas; y 4 (0,7%), a grupos paramilitares y fuerza pública en acciones conjuntas (pp. 54-55).

¿Cuál sería en este caso la reacción de los ciudadanos? Posiblemente el rechazo y la indignación. ¿Ante qué o quién se indignarían? Es necesario iniciar con un acercamiento conceptual. Olga Hansberg (1996) considera la indignación como un tipo de actitudes y sentimientos reactivos “morales” que, como lo describe Peter Strawson (1995), son “los análogos, vicarios, impersonales, desinteresados o generalizados” de las actitudes y sentimientos reactivos personales y se asumen con respecto a las actitudes y sentimientos que tienen hacia nosotros los demás. La admiración, el resentimiento y el enojo son sentimientos o emociones reactivas personales. Por el contrario, actitudes como la desaprobación o la aprobación morales y emociones como la indignación, la culpa y el remordimiento serían emociones reactivas de carácter “moral” (Hansberg, 1996).

[125]

La indignación sería una emoción reactiva moral. Es moral en la medida en que se cree que se ha violado alguna exigencia moral de carácter general de la sociedad. En el caso expuesto, genera indignación que la fuerza pública haya sido responsable del 10% de casos de sevicia y que junto con el paramilitarismo —con la complicidad del Estado— se haya permitido este tipo de horror. La indignación es contra el Estado que debe procurar actuar con justicia y proteger a los ciudadanos. Pero la indignación de la ciudadanía no es por las víctimas. El malestar es por la acción de la fuerza pública y el Estado, ya que este acto implica una acción contra la vida. El derecho a la vida es una exigencia moral universal generalizable y si las acciones van contra ella, la reacción emocional de las personas es de indignación y puede generar, además, emociones reactivas personales como el enojo, la rabia o el resentimiento. En el caso de la fuerza pública y el Estado su emoción reactiva moral debe ser de vergüenza y culpa, desde luego, si cree y acepta las exigencias morales (Elster, 2002; 2009).

Ahora bien, ¿es posible asumir una actitud de compasión en este caso? Si es así, ¿ante qué situaciones se deben compadecer los ciudadanos? Ya se mencionó que en estos casos particulares surgen emociones morales como la indignación. De hecho, actuaciones injustas han generado movilizaciones colectivas o movimientos sociales. Con respecto a la compasión, los ciudadanos efectivamente pueden compadecerse frente a algo: las víctimas. En este sentido, respecto a este caso concreto, los ciudadanos se indignan —emoción reactiva moral— por las acciones de la fuerza pública y el Estado, generando en ellos, por ejemplo, enojo o resentimiento —emoción reactiva personal—. A su vez, estos actores deberían sentir vergüenza y culpa de su acción —emoción reactiva moral— porque estaría faltando a un valor político fundamental de un Estado social de derecho: la vida. Por último, los ciudadanos toman una actitud de compasión —emoción reactiva moral— respecto a las víctimas.

[126]

Frente a ellas, la actitud o *ethos* que los ciudadanos y las instituciones del Estado deberían asumir en el momento de proponer unos principios para una justicia transicional que lleve al posconflicto en el caso de un proceso de paz exitoso, sería la compasión. Pensar que en un proceso de justicia transicional, además de la aptitud, es necesario asumir una actitud o *ethos* frente a las personas que por razones de negligencia del Estado y sus instituciones sociales y políticas, y de actores armados como las FARC y los paramilitares sufren las injusticias, la inequidad y la violencia. Unas instituciones y actores armados ilegales que actúan contra el principio de garantizar y promover las libertades políticas y civiles de algunos o todos los ciudadanos, merecen la indignación y el rechazo de las acciones de tales actores y la compasión de las víctimas.

Ahora bien, ¿qué es exactamente la compasión? Se puede entender como un estado de conmiseración o lástima que se tiene hacia personas que han sufrido o sufren desgracias injustamente. Es una reacción emocional moral en la medida en que lo justo está ausente en situaciones concretas de la vida de algunas personas y que por ello sufren. Aristóteles (1999) define la compasión como “un cierto pesar por la aparición de un mal destructivo y penoso en quien no lo merece, que también cabría esperar que lo padeciera uno mismo o alguno de nuestros allegados, y ellos además cuando se muestra próximo” (p. 353).

A partir de esta definición, la compasión puede generar dos sentimientos o emociones reactivas personales, el primero es la tristeza —pesar— y el segundo el temor. La tristeza por saber que existen situaciones de algún mal

destrutivo o penoso en personas que no la merecen; el temor de saber que esas situaciones pueden recaer sobre nosotros, los compasivos. Esta definición aristotélica resultó apropiada para los subsiguientes filósofos que pusieron en el centro de reflexión las emociones y pasiones, entre ellas la compasión. Unos atacándola, ya sea porque perturba el juicio de la razón, es signo de debilidad y ceguera para la razón práctica (Kant, 1995) o porque puede llevar a una situación enfermiza de melancolía constante (Nietzsche, 2011); otros defendiéndola por ser el fundamento de la moral, como una emoción natural que lleva a la conservación de la especie humana (Rousseau, 1981; 1985; Schopenhauer, 1983).

Un defensor de la línea aristotélica es Tomás de Aquino (1993), quien en la Suma Teológica asocia la compasión con la misericordia: “Según San Agustín en IX De civ. Dei, la misericordia es la compasión que experimenta nuestro corazón ante la miseria de otro, sentimiento que nos compele, en realidad, a socorrer, si podemos. La palabra misericordia significa, efectivamente, tener el corazón compasivo por la miseria de otro” (S. Th. II, II ae, q. 30, art.1.). Con esto, Tomás de Aquino expresó más adelante que la compasión es un padecimiento personal que —como lo afirmó Aristóteles— genera tristeza y dolor por la miseria ajena, pues la consideramos como propia. Análogamente, como Dios ama al ser humano —y por ello es que es misericordioso— los seres humanos sentimos la misericordia como un padecimiento personal por amor a los demás. No obstante, desde la Filosofía política y moral actual es necesario replantearla y comprenderla a la luz de los problemas sociales contemporáneos.

[127]

¿Para qué la compasión? La compasión no sería la solución a los problemas de injusticia, inequidad o violencia, pero sí serviría como fuente de la moral y del derecho que le permitiría imprimir un *ethos* a la conducta humana de los ciudadanos, quienes con el Estado y sus instituciones son los que deben hacer frente a las situaciones de injusticia, inequidad y violencia social.

En el proceso de paz, un marco jurídico en el contexto de la justicia transicional es necesario pero insuficiente si el derecho se reduce a un formalismo técnico que desconozca la voz interlocutora de las víctimas en un posible pacto social. ¿Cómo sentir indiferencia ante las víctimas de esta naturaleza? ¿Qué significaría la indiferencia ante el dolor que experimentan las víctimas que se encuentran en estas situaciones indignas? Su respuesta es crueldad.

¿Cuáles serían los límites y alcances de la compasión? Es necesario tener ciertas precauciones con la compasión y establecer unos límites (Arteta, 1996), porque puede darse un sentimiento innecesario o inmerecido a causa de la compasión (Wollheim, 1999). Si no se le limita en su uso, la compasión puede convertirse en una herramienta de manipulación por parte de la víctima hacia el compasivo o de dominación del compasivo con el compadecido. También se puede convertir en un medio para que los compasivos se sientan reconocidos socialmente por ayudar a los necesitados, haciendo de la compasión un medio para satisfacer una imagen favorable de su ego ante el resto. En estos casos, la compasión ya no sería el *ethos* sino una herramienta para satisfacer intereses egoístas y no altruistas. Del mismo modo, en el marco de la prudencia aristotélica, tampoco es adecuado caer en el extremo de sentir compasión de tal forma que se convierta en un vicio que nos lleve a que cualquier situación de sufrimiento de otras personas nos genere la emoción moral de la compasión, comprendiendo que siempre habrá injusticias e inequidades sociales. Una experiencia de estas puede llevarnos a una situación enfermiza o patológica en aras de una compasión excesiva. En la perspectiva de la prudencia aristotélica, la emoción moral de la compasión debe ser medida por la razón conforme a las circunstancias. Es decir, la compasión es una actitud deliberada ante las víctimas y no una actitud desenfrenada de las pasiones. Dentro de la deliberación está la capacidad de generar estrategias políticas y sociales mediante acuerdos sociales, que lleven a la sociedad a sobreponerse ante estas situaciones y se evite caer en tales desgracias, teniendo como fuente la compasión, entendida como el *ethos* de los pactos o acuerdos sociales en medio de la guerra.

[128]

A modo de conclusión

El conflicto armado colombiano ha dejado a miles de personas en situaciones en las que sus derechos humanos no han sido garantizados ni promovidos, convirtiéndose en víctimas. Frente a ellas se pueden asumir actitudes tanto de indiferencia como de interés altruista por querer mejorar su situación. La indiferencia se puede catalogar como crueldad. De la actitud de interés altruista se debe suponer una fuente de la moral y del derecho que sería la compasión, entendida como aquel *ethos* que los ciudadanos y las instituciones de los Estados deberían asumir en el momento de proponer unos principios que tengan como finalidad acabar con la guerra. Pensar que, además de asumir una aptitud en el momento de establecer unos principios, sería necesario asumir una actitud o *ethos* frente a las personas que por varias razones sufren por las injusticias, la inequidad y la violencia social. Unas

instituciones, por ejemplo, que no garantizan ni promueven los derechos humanos, genera ciertas emociones morales que guían la razón práctica de algunos o todos los ciudadanos: merecen la indignación de las acciones institucionales, el rechazo de las instituciones y la compasión de las víctimas. Esta última como la fuente de la moral y el derecho.

Una observación final. No deseo cerrar este artículo de reflexión con una conclusión definitiva. Al contrario, deseo dejar abierta la posibilidad de generar un espacio de discusión sobre la compasión y su impacto sobre una posible justicia transicional, basada en el bienestar de las víctimas más que de los victimarios, en el que se plantee una investigación analítica, argumentativa y reflexiva sobre una Filosofía política y moral de la compasión. Esto implicaría realizar un trabajo investigativo desde sus antecedentes filosóficos, sus estudios actuales y su posible impacto para la Filosofía política contemporánea. Sin embargo, el estudio desde la Filosofía tanto política como moral no sería suficiente para profundizar en la compasión y su impacto en el entorno social. Sería necesario plantear un estudio interdisciplinario. La compasión debe, por tanto, estudiarse en diferentes escenarios de aprendizaje mediante la educación y de su manifestación en la estética, en la ética y en la política.

[129]

Como vemos, la compasión es la propuesta que se sugiere a partir de la Filosofía política para que sea la fuente de las propuestas de justicia, equidad y paz en Colombia en el marco de la justicia transicional y el posconflicto. Con esto, valdría la pena sopesar el impacto que tendría esta tesis de la compasión como *ethos* sobre las negociaciones de paz que actualmente se adelantan entre el Gobierno nacional y las FARC para una justicia transicional y en un escenario de posconflicto. Un *ethos* como la compasión facilitaría que las víctimas estuvieran dispuestas a escuchar la verdad y perdonar, y seguramente los victimarios estarían listos para contar la verdad y pedir perdón. Por otra parte, la sociedad civil estaría preparada para acoger a las víctimas en todos los escenarios de la sociedad, sin necesidad de revictimizarlas. Un escenario así rescataría la dignidad humana, moral y civil de las víctimas y la paz sería afín con una justicia de carácter restaurativo.

Referencias bibliográficas

1. Aguiar, Fernando y de Francisco, Andrés. (2009). Rational Choice, Social Identity and Beliefs About Oneself. *Philosophy of the Social Sciences*, 39, pp. 547-571.

2. Aquino, Santo Tomás. (1993). *Suma Teológica*. Parte II-II. Madrid: Biblioteca de Autores Cristianos.
3. Aristóteles. (1999). *Retórica*. Madrid: Gredos (Traducción de Quintín Racionero).
4. Arteta, Aurelio. (1996). *La compasión: apología de una virtud bajo sospecha*. Barcelona: Paidós.
5. Colombia. Congreso de la República. Ley 1448. (10 de junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D. C., N.º 48096. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1448_2011.html
6. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-052/12. Definición de víctima para efectos de atención, asistencia y reparación integral. Bogotá, D. C. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/C-052-12.htm>
7. Cohen, Gerald A. (2001). *Si eres igualitarista, ¿cómo es que eres tan rico?* Barcelona: Paidós.
8. Cortés Rodas, Francisco. (2014). *Pasado y presente de la filosofía política*. Medellín: Universidad de Antioquia.
9. Elster, Jon. (1993). Rationality, Emotions and Social Norms. *Synthese*, 98, pp. 21-49.
10. Elster, Jon. (2002). *Alquimias de la mente. La racionalidad y las emociones*. Barcelona: Paidós, El Roure.
11. Elster, Jon. (2009). Emotions. En: Hedström, Peter y Bearman, Peter (eds.). *The Oxford Handbook of Analytical Sociology*. Nueva York: Oxford University.
12. Farfán, William. (2008). La influencia kantiana en la justicia como imparcialidad de John Rawls. *Magistro*, 2 (3), pp. 137-149.
13. Frijda, Nico. (1993). The Place of Appraisal in Emotion. *Cognition and Emotion*, 7, pp. 357-387.
14. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). (2014). Las FARC opinan sobre el debate al tema de las víctimas del conflicto en La Habana. Recuperado en <http://anncol.eu/index.php/colombia/insurgencia/farc-ep/comunicados-de-las-farc-ep/7584-las-farc-opinan-sobre-el-debate-al-tema-de-las-victimas-del-conflicto-en-la-habana>
15. Hansberg, Olga. (1996). De las emociones morales. *Revista de Filosofía*. 3.ª época, IX (16), pp. 152-170.
16. Hegel, G. W. F. (2004). Principios de la filosofía del derecho. Buenos Aires: Suramericana.
17. Hume, David. (1993). *Investigaciones sobre los principios de la moral*. Madrid: Alianza.
18. Grupo de Memoria Histórica (GMH). (2013). *¡Basta Ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad. Informe general*. Bogotá, D. C.: Centro Nacional de Memoria Histórica.
19. Kant, Immanuel. (1995). *La religión dentro de los límites de la mera razón*. Madrid: Alianza.

20. Kant, Immanuel. (2005). *Ideas para una historia universal en clave cosmopolita*. Madrid: Tecnos, Cátedra.
21. Kukathas, Chandran y Pettit, Philip. (2004). *La teoría de la justicia de John Rawls y sus críticos*. Madrid: Tecnos.
22. Kymlicka, Will. (1995). *Filosofía política contemporánea. Una introducción*. Barcelona: Ariel.
23. Márquez, Iván. (2012). Discurso de instalación de las mesas de negociación en Oslo el 19 de octubre de 2012. *Viva la Ciudadanía*. Recuperado de http://viva.org.co/cajavirtual/svc0325/pdfs/articulo584a_325.pdf
24. Nietzsche, Friedrich. (2011). *El anticristo*. Buenos Aires: Losada.
25. Nozick, Robert. (1988). *Anarquía, Estado y utopía*. México: Fondo de Cultura Económica.
26. Rawls, John. (1971). *A Theory of Justice*. Cambridge: Harvard University.
27. Rawls, John. (1993). *Political Liberalism*. Nueva York: Columbia University.
28. Rawls, John. (2002). *La justicia como equidad. Una reformulación*. Barcelona: Paidós.
29. Rousseau, Jean-Jacques. (1981). *El Emilio o de la educación*. Madrid: Biblioteca Edef.
30. Rousseau, Jean-Jacques. (1985). *Del contrato social. Discursos*. Madrid: Alianza.
31. Schopenhauer, Arthur. (1983). *El mundo como voluntad y representación*. México: Porrúa.
32. Strawson, Peter Frederick. (1995). *Libertad y resentimiento y otros ensayos*. Barcelona: Paidós.
33. Uprimny, Rodrigo y María Paula, Saffon. (2005). Justicia transicional y justicia restaurativa: tensiones y complementariedades. En: Rettberg, Angelika (comp.). *Entre el perdón y el paredón. Preguntas y dilemas de la justicia transicional* (pp. 211-232). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes, Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo.
34. Wollheim, Richard. (1999). *On the Emotions*. New Haven: Yale University.

Repensando los conflictos socioambientales desde una ecogubernamentalidad en fricción*

Florencia Trentini (Argentina)**

Santiago Sorroche (Argentina)***

Resumen

El presente artículo busca realizar un aporte al análisis de los conflictos socioambientales desde el enfoque teórico-metodológico de la ecología política latinoamericana, a partir de problematizar las *conexiones globales-locales*. Parte de entender que el espacio local y el global se nutren mutuamente y uno no puede comprenderse sin la existencia del otro. En este marco, retoma los planteamientos sobre la *gubernamentalidad global* formulado por Fraser (2003) y de la *gubernamentalidad transnacional* desarrollado por Ferguson y Gupta (2002), y los revisa a la luz del concepto de *fricción* (Tsing, 2005) y de *lugar* (Escobar, 2010). Se propone eliminar la asimetría entre lo global y lo local para repensar los conflictos latinoamericanos actuales a partir de una *ecogubernamentalidad en fricción*. Este enfoque permite dar cuenta de las múltiples relaciones de poder y desigualdad en que se inscriben estos conflictos, y de cómo estas relaciones operan a escala transnacional, nacional y local, configurando formas particulares de explotación, apropiación, distribución, regulación, activismo y resistencia, en donde las prácticas cotidianas producen políticas más allá de lo establecido y definido en los programas y modelos globales.

[132]

Palabras clave

Ecogubernamentalidad; Global; Local; Conflictos Socioambientales; Ecología Política.

Fecha de recepción: febrero de 2016 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2016

Cómo citar este artículo

Trentini, Florencia y Sorroche, Santiago. (2016). Repensando los conflictos socioambientales desde una ecogubernamentalidad en fricción. *Estudios Políticos*, 49, pp. 132-147. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a07

* El presente artículo es parte de los resultados de investigación para la tesis doctoral de 2016, *Gubernamentalidad global y vernaculización en la gestión de residuos. Análisis etnográfico desde la experiencia de cooperativas de cartoneros en el Gran Buenos Aires*, y de la investigación posdoctoral en curso, *Procesos de valorización de "conocimientos tradicionales": un abordaje etnográfico en proyectos participativos de conservación y uso sustentable de la biodiversidad*, ambos financiados por el Conicet, Argentina.

** Licenciada en Ciencias Antropológicas con orientación Sociocultural. Doctora en Antropología Social. Becaria posdoctoral del Instituto de Estudios sobre la Ciencia y la Tecnología, Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: iesct@unq.edu.ar

*** Licenciado en Ciencias Antropológicas con orientación Sociocultural. Doctor en Antropología Social. Becario Posdoctoral del Conicet. Profesor de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: sorroche.santiago@gmail.com

Rethinking Socio-Environmental Conflicts from an Eco-Governmentality in Friction

Abstract

This article seeks to make a contribution to the analysis of socio-environmental conflicts from the theoretical and methodological framework of political ecology, and calls into question the global-local connections. It is important to point out that the local and the global nourish each other, and, for this reason, none of them can be understood without the existence of its correlative. In this context, the article employs Nancy Fraser's proposals of global governmentality (2003), Ferguson's and Gupta's (2002) concept of transnational governmentality, and analyses them with the aid of the concepts of friction (Tsing, 2005) and place (Escobar, 2010). The author presents a theoretical approach to address the socio-environmental conflicts and proposes to eliminate the asymmetry between the "global" and "local" in order to rethink the current conflicts in Latin America from an eco-governmentality in friction. This approach provides an account of multiple relations of power and inequality, and the manner in which they operate at a transnational, national and local level enabling particular ways of exploitation, appropriation, distribution, regulation, activism and resistance, whose daily practice produce policies beyond the ones established and defined by global programs and models.

[133]

Keywords

Eco-Governmentality; Global; Local; Socio-Environmental Conflicts; Political Ecology.

Introducción

Actualmente, a lo largo y ancho de Latinoamérica se están viviendo diversas situaciones de conflicto en las que predomina un contenido ambiental y ecológico. Explotación de megaminería a cielo abierto; extracción de hidrocarburos no convencionales mediante *fracking*; desarrollo de megaproyectos hidroeléctricos; grandes extensiones de hectáreas de monocultivos, como la soja; la tala indiscriminada de bosques o selvas; la instalación de basureros nucleares; son algunos ejemplos de estos conflictos en los que se ponen en juego distintas percepciones y valoraciones sobre acciones vinculadas al ambiente y la sociedad (Gudynas, 2014).

[134] Estas situaciones no son nuevas, sino parte de una larga historia de “colonización de la naturaleza” latinoamericana, construida por el pensamiento hegemónico global como un espacio subalterno, factible de ser explotado, modificado y devastado según las reglas de los regímenes de acumulación vigentes (Alimonda, 2011). No obstante, estas situaciones también son parte de una larga historia de resistencias, que hoy suma a sus páginas a diversos colectivos conformados en pos de la defensa del ambiente —multisectoriales *anti-fracking*, vecinos autoconvocados, asambleas ciudadanas, entre otros—. Estos movimientos sociales tienen la particularidad de construir y consolidar alianzas y redes transnacionales, lo que ha implicado un cambio cualitativo en las estrategias y posibilidades de lucha por sus derechos, permitiéndoles fortalecerse y ocupar un espacio social antes impensado en las disputas socioambientales (Edelman, 2001; Albro, 2005; Nash, 2006).

En la última década, los conflictos socioambientales en Latinoamérica han cobrado una visibilidad inusitada en el marco de un modelo de desarrollo extractivista basado en la explotación a gran escala de los recursos naturales, que además implicó el avance de las fronteras productivas a zonas antes consideradas como marginales (Harvey, 2004). Este neodesarrollismo trajo aparejado el surgimiento de fuertes resistencias sociales que han puesto en cuestión el propio sentido de “el desarrollo”, planteando alternativas de vida, de producción y de relación con “la naturaleza”.

Paralelamente, estas prácticas son, en muchos casos, opuestas a los postulados del *universal del desarrollo sostenible* (Tsing, 2005; Sorroche, 2015), principal directriz de los organismos multilaterales que define las agendas político-ambientales de los países. No obstante, en este caso es

necesario diferenciar entre los distintos sentidos otorgados a este término, en tanto diversas organizaciones sociales, movimientos ambientalistas o intelectuales críticos focalizan su preocupación en las generaciones futuras y en el respeto por los sistemas naturales que permiten la vida en el planeta. Las corporaciones y, en muchos casos, diversos gobiernos entienden el planeta a partir de una visión “ecoefficientista”, sosteniendo que este tipo de desarrollo es posible a partir del avance y uso eficiente de las tecnologías, volviéndolo compatible con el neodesarrollismo (Svampa, 2011).

En las Ciencias Sociales, este complejo escenario ha llevado a que se configure un nuevo campo de indagación en torno a estas problemáticas y a quienes las resisten, disputan o ejecutan; produciendo un renovado interés en el análisis de la relación *naturaleza-cultura* y *ambiente-sociedad*. Estas indagaciones se centran principalmente en las relaciones de poder que dan lugar a distintas formas de desigualdad en la apropiación, el acceso, el manejo y el control de los recursos, y que se expresan en estos diversos conflictos socioambientales.

Una particularidad de estos conflictos es que muestran una profunda interrelación entre las arenas global¹ y local: las políticas de los organismos internacionales permean las legislaciones y políticas de los Estados, estableciendo nuevas formas de explotación y gestión de la naturaleza; las empresas transnacionales se expanden a nuevos territorios en busca de materias primas, algunas no renovables; se configuran redes de activismo transnacionales que posibilitan el desarrollo de actividades en conjunto, permitiendo la circulación de personas, ideas y recursos. Al mismo tiempo, en “lo local” estas políticas globales son resistidas, disputadas e incluso reconfiguradas.

En este marco, el presente artículo busca realizar un aporte teórico-conceptual al análisis de los conflictos socioambientales a partir del enfoque teórico-metodológico de la *ecología política latinoamericana* (Escobar, 1999; Leff, 2003; Alimonda, 2011), problematizando las *conexiones globales-locales*, en el sentido de que el espacio local y el global se nutren

¹ David Dumoulin (2005) alude al adjetivo global en el sentido de la antropología cultural y no de los estudios de la “mundialización económica”. Más que hacer referencia a una intervención directa en todos los continentes, implica una manera de usar la información, pensar los problemas y sus soluciones a escala planetaria, sin limitarse a la relación entre entidades delimitadas como los Estados o naciones. En el sentido de este artículo, el “pensamiento global” que reivindican los ambientalistas se queda en un horizonte sesgado y no se refiere a una realidad específica. Así, un actor o arena es “global” si se autoproclama como tal sin que exista algún método para comprobar que este deseo de hablar por la humanidad tenga algún fundamento.

mutuamente y que no se puede comprender uno sin la existencia del otro. Se retoman planteamientos sobre *gubernamentalidad global* (Fraser, 2003) y *gubernamentalidad transnacional* (Ferguson y Gupta, 2002), y se revisan a la luz de los conceptos de *fricción* (Tsing, 2005) y de *lugar* (Escobar, 2010), proponiendo repensar los conflictos socioambientales desde una *ecogubernamentalidad en fricción*.

1. Políticas ecológicas y ecologías políticas latinoamericanas: naturaleza(s) colonizada(s)

El marco teórico-metodológico de la Ecología Política, que aborda la relación entre las personas y los lugares en los que habitan, se ha vuelto fundamental para reflexionar acerca de las relaciones de poder sobre la naturaleza y sobre su apropiación, transformación, control y uso. La Ecología Política es un enfoque interdisciplinario que incorporó dimensiones de análisis político al análisis ecológico (Paulson, Gezon y Watts, 2003; Robbins, 2004). Lo interesante de este enfoque es que al desnaturalizar ciertas condiciones sociales y ambientales, demuestra que son resultado de relaciones de poder y no causas-efectos inevitables (Robbins, 2004).

[136]

Entonces, el denominador común de estas investigaciones es el análisis de situaciones en las que los diversos actores ocupan posiciones disímiles de poder, con un acceso diferenciado a los recursos. En los marcos de la Ecología Política, la naturaleza se va complejizando y desnaturalizando, no solo desde una visión constructivista, sino desde una visión política que muestra cómo las relaciones entre los seres humanos, y entre ellos con la naturaleza, se construyen mediante relaciones de poder y procesos de “normalización” de ideas, discursos, comportamientos y políticas (Leff, 2003).

Los enfoques positivistas han cristalizado la idea de una relación de oposición entre *naturaleza-cultura*, donde la naturaleza es “lo dado” y la cultura “lo construido”. Así, se reifica una visión esencialista de la *naturaleza* que la postula como “externa” al dominio humano y, por lo tanto, la convierte en algo factible de ser controlado y dominado por el hombre (Milton, 1997). Sin embargo, diversos estudios etnográficos (Descola y Pálsson, 1996) han demostrado que las posturas dualistas —propias de la sociedad occidental—, que separan la naturaleza de la cultura, esbozan una concepción limitada de naturaleza porque la plantean como una esencia y no como un conjunto de procesos y relaciones. Frente a esto, proponen superar esta oposición y entender a la naturaleza y a la cultura como entidades relacionadas. Estas visiones antiesencialistas y antideterministas sobre *la naturaleza* permiten

pensarla en términos de los procesos constitutivos y de las relaciones involucradas históricamente en su producción, permitiendo abordar “lo local” como un aspecto particular, pero no aislado de procesos globales.

Las políticas ecológicas latinoamericanas actuales están moldeadas por los mitos de la universalidad y la superioridad cultural de la modernidad-colonialidad. Históricamente, esta “colonialidad global” (Escobar, 2004) ha invisibilizado “otras” formas de entender, pensar y vincularse con la(s) naturaleza(s). En este marco, los conflictos socioambientales actuales en Latinoamérica no pueden comprenderse sin tener en cuenta los procesos históricos y las relaciones de poder y dominación que se han configurado y reconfigurado a lo largo de más de quinientos años. Desde la “conquista de América” coexisten en Latinoamérica distintos “regímenes de naturaleza” (Escobar, 1999). El proyecto moderno implica un biopoder sobre la naturaleza y sobre los cuerpos humanos subalternizados, por lo que la biopolítica de los discursos moderno-coloniales no solo produce subjetividades y territorialidades, sino también naturalezas (Alimonda, 2011).

2. Conexiones globales-locales en fricción

Los conflictos socioambientales actuales en Latinoamérica plantean la imposibilidad de pensar experiencias “locales” desconectadas de múltiples relaciones, que a grandes rasgos pueden ser definidas como “globales”. A partir de la década 1970 comenzó a utilizarse la categoría de “problema global” para referirse a los problemas ambientales. En este sentido, el ambientalismo está fuertemente atrapado en la construcción global de imágenes que circulan a través de los medios de comunicación y, por lo tanto, son imágenes del ambiente y no “el ambiente” (Brosius, 1999). Este lenguaje, hegemonizado actualmente por el *desarrollo sostenible*, ha sido construido por las agencias internacionales de conservación y cristalizado en sus documentos, informes, reuniones y congresos. Dumoulin (2005), define a estos ámbitos como “arenas globales”, en tanto “espacios de transacciones políticas” en los que se van consolidando y definiendo modelos y programas que sostienen este tipo de desarrollo como su principal objetivo, en beneficio de toda la humanidad.

Estas preocupaciones en arenas globales se evidencian a partir de 1969, con la edición de *La tragedia de los comunes*. En 1972, se publica el informe del Club de Roma, *Los límites del crecimiento*, y se desarrolla la conferencia de las Naciones Unidas en Estocolmo. Estas publicaciones señalan que el progreso, en los términos que se estaba desarrollando, es

[137]

decir, con un crecimiento económico indiscriminado, ponen en tensión al mundo en cuanto a sus posibilidades de brindar recursos naturales. En este marco, a partir de la conferencia de las Naciones Unidas, se configura el concepto de *ecodesarrollo*. Si bien la noción de desarrollo era anterior, no fue hasta estas publicaciones y encuentros que el término dejó de identificarse, exclusivamente, con crecimiento económico (Miraglia, 2007).²

De esta forma, la cuestión ambiental comienza a estar en el centro de las discusiones políticas como nunca antes en la historia. En 1987, la noción de *ecodesarrollo* es rebautizada como *desarrollo sostenible* en el informe de la comisión Brundtland, *Nuestro futuro común —Our Common Future—* (ONU, 1987). A diferencia de lo producido en la década de 1970, el informe se orientaba a:

La posibilidad de una nueva era de crecimiento económico, una que debe ser basada en las políticas de sostenimiento y expansión de la base de recursos ambientales. Creemos que tal crecimiento debe ser absolutamente esencial para aliviar la profundización de la pobreza que se produce en la mayoría del mundo en desarrollo (p. 3).

[138] Según Miraglia (2007), el informe Brundtland marcó un punto de inflexión en la manera de entender el desarrollo. De esta forma, el capitalismo ya no es puesto en tensión sino que, a través del avance de la tecnología, la humanidad podrá afrontar “cualquier barrera al crecimiento económico e, inclusive, la escasez de un recurso natural” (p. 98).

A diferencia de la noción de *desarrollo sustentable*, entendido como el proceso mediante el cual se preservan recursos naturales y se protege el medio ambiente en beneficio de las generaciones presentes y futuras (ONU, 1972), el *desarrollo sostenible* se orienta a satisfacer “las necesidades del presente, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades” (1987, p. 27), buscando, además de la protección de la naturaleza, el respeto por los derechos humanos, la justicia económica y el desarrollo de una cultura de la paz (ECI, 2000). Asimismo, en *Nuestro futuro común* se afirma que los problemas ambientales son compartidos por todos los países, tanto los desarrollados como los en desarrollo, por lo tanto, a partir de ese momento “la problemática ambiental es interpretada como una cuestión global” (Miraglia, 2007, p. 99).

² Ana Miraglia (2007, p. 50) señala que la literatura considera el nacimiento de la “era del desarrollo” a partir del discurso de toma de posesión de la presidencia de Harry S. Truman en enero de 1949.

En este escenario deviene como central la preocupación por el análisis de las vinculaciones entre “lo global” y “lo local”, una temática que en los últimos años ha estado presente en numerosas investigaciones sociales. Entre estas, *Conexiones transnacionales* de Ulf Hannerz (1996), que analiza la utilización de diferentes términos para abordar las relaciones entre estos dos polos aparentemente irreconciliables. Señala que se opone al concepto *globalización* para dar cuenta de los procesos o relaciones que suceden más allá de las fronteras de los Estados nacionales y, por otra parte, considera que *aldea local* es inadecuado en tanto “sugiere no solo interconexión sino, [...] un sentido de mayor unión y solidaridad, de proximidad y reciprocidad en las relaciones, un idilio a gran escala” (p. 21). La propuesta del autor es denominar a estos procesos y relaciones como *transnacionales*, ya que se refieren a “fenómenos que pueden tener una escala y distribución variables, incluso cuando tienen como característica común el que no ocurran dentro de un Estado” (p. 22).

Hannerz (1996) reformula la concepción del *continuum folk-urbano* de Robert Redfield (1945),³ denominándola *continuum cultural*. No obstante, la misma puede entenderse como un *continuum local-global*, ya que Redfield establecía dos polos: por un lado, el *folk*, conformado por las comunidades campesinas, dominadas por las relaciones familiares y personales, el analfabetismo, la religiosidad y la homogeneidad; en el otro extremo, el *urbano*, lugar del alfabetismo, la heterogeneidad, la secularización, la individualización y la despersonalización, vinculados de forma más fluida con el Estado central y el extranjero.

[139]

Relecturas de esta propuesta analizaron la forma en que las culturas —entendidas en plural— comienzan a modificarse, principalmente a través de la interconexión espacial, debido al flujo de las personas. En particular, el planteamiento de Hannerz (1996) analiza la apropiación de prácticas culturales del ámbito global en diferentes espacios locales —la práctica del Kung-Fu en Nigeria o la filmación de un casamiento indígena—, permitiendo que cobre vida en virtud de la interacción entre el Estado, el mercado y las formas de vida: “un *continuum* cultural internamente variado” (p. 27).

³ El trabajo de Redfield se desarrolló en la península de Yucatán, analizando la ciudad de Mérida y un pequeño pueblo indígena maya tusik. En medio de estos dos asentamientos se encontraban dos pueblos que, según su posición, se acercaban más o menos a alguno de los dos extremos: Dzitas, un pueblo que era un centro de comercio, ubicado en medio de grandes vías de comunicación; y Cham Kom, una aldea campesina.

Estos planteamientos cargan con una fuerte idea de unidireccionalidad, que impide ver la riqueza de estos procesos. Si se considera únicamente que lo que se desarrolla en el espacio global se despliega en el espacio local, sin comprender qué sucede en este último, se pierden de vista las propias apropiaciones y resignificaciones que se producen en los territorios que investigamos (Mintz, 1996). En esta línea, Akhil Gupta y James Ferguson (2008) presentan una noción de *articulación* que implica relacionar dialécticamente “lo local” con escenarios espaciales más amplios, sin subsumir el ámbito local a la mera reproducción de las ideas originales desarrolladas en los países centrales, sino dar cuenta de la capacidad de apropiación y producción, en función de las circunstancias y condiciones de la propia experiencia local.

Los desarrollos de Anna Tsing (2005) permiten profundizar estos señalamientos. A partir de su investigación centrada en la explotación de los bosques indonesios, la autora muestra cómo las conexiones globales *adquieren vida*, analizando la circulación de *universales* en torno al medio ambiente y cómo son apropiados en el espacio local, posibilitando que se lleven adelante expresiones políticas en un régimen dictatorial como lo fue el de Indonesia. A través del concepto de *fricción* describe lo que se produce en estos encuentros de escala global, estas interacciones donde continuamente se coproducen las culturas. Las *fricciones* —incómodas, desiguales, inestables y creativas—, son las cualidades de la interconexión a través de la diferencia. La autora sostiene que, “el concepto de fricción nos recuerda que los encuentros heterogéneos y desiguales nos pueden llevar a nuevos arreglos de cultura y de poder” (p. 5). La idea de *fricción*, entonces, da cuenta de la importancia de la interacción para definir los movimientos, las formas culturales y la agencia de quienes participan; “lo que nos facilitan es también la estructura a la que nos confinan” (p. 6). De esta manera, el concepto permite ver cómo se producen estas apropiaciones de diferentes ideas, proyectos y conceptos en los espacios locales, en sus contextos particulares.

Esta mirada puede ser enriquecida a partir de los desarrollos de la Economía Política en Antropología, principalmente mediante la recuperación del planteamiento de Eric Wolf (2005). En esta perspectiva, las *fricciones* son el resultado de *conexiones*, en tanto son constantemente moldeadas por las fuerzas que actúan sobre los espacios locales. Recuperar la perspectiva wolfiana permite analizar la forma en que se construyen estos *universales* y cómo se despliegan histórica y globalmente.

En este sentido, las relaciones de poder en que se encuentran inmersas las diferentes poblaciones en estudio implican marcos de referencias más

amplios que los del propio espacio local. Teniendo en cuenta la forma en que las fuerzas de las *conexiones* configuran estos procesos, con el concepto de *fricción* es posible centrar la mirada en cómo estas fueron resistidas, reformuladas y puestas en marcha. Estos procesos, entonces, no implican simplemente la influencia de “lo global” en “lo local”, sino que traen aparejados apropiaciones y resignificaciones producidas en el espacio local, y su repercusión en los espacios transnacionales, generando una *dialéctica entre lo global y lo local* (Sorroche, 2015).

3. Repensando el concepto de gubernamentalidad

Actualmente, las subjetividades, territorialidades y naturalezas producidas por la biopolítica de los discursos moderno-coloniales (Alimonda, 2011) deben ser repensadas en los marcos de la “nueva geografía de poder” (Sassen, 2000) producida por la *globalización*, sin reducir el proceso a una dualidad aparentemente irreconciliable entre “lo local” y “lo global”. Esto amerita distanciarse de la consolidada imagen del “Estado” como forma administrativa de organización política racionalizada y reflexionar sobre las prácticas políticas de regulación y disciplinamiento que lo constituyen (Corrigan y Sayer, 2007; Ferguson y Gupta, 2002; Sharma y Gupta, 2006). Según estos planteamientos, la agencia del Estado se encuentra localizada en prácticas políticas cotidianas donde se busca regular, a partir de ciertos rituales y rutinas, los modos de pensar y actuar de los sujetos sociales. Sin embargo, esta dominación no es unidireccional, siempre implica una disputa con “otras” maneras de ver y de ser, que expresan las experiencias históricas de los dominados. Este tipo de análisis permite ver cómo la ilusión de cohesión y la homogeneidad creada por el Estado es siempre desafiada y cuestionada, y es el resultado de procesos hegemónicos que nunca deben pensarse como “algo dado” (Sharma y Gupta, 2006). En este marco, Aradhana Sharma y Akhil Gupta (2006) proponen una perspectiva transnacional que permite distinguir el gobierno del espacio o del territorio del gobierno de las personas, retomando la noción de *gubernamentalidad* de Michel Foucault (2006).

[141]

El concepto de *gubernamentalidad* —trabajado por Foucault en el curso del Collège de France en los años 1977-1978— apunta a analizar una forma particular de ejercicio de poder que se desarrolla a partir del siglo XVIII y cuya meta es la población, y su instrumento principal los dispositivos de seguridad. Para esto, analiza la noción de “gobierno”, sosteniendo que gobernar tiene numerosas significaciones, entre las que se destaca “conducir a alguien”. Entonces, el planteamiento se centra en mostrar que lo que se gobierna es

gente, hombres, individuos, colectivos, y no un territorio o un Estado. Por lo tanto, según esta perspectiva, en lugar de asumir que los Estados son los contenedores supremos del poder y la dominación, la gubernamentalidad permite entender cómo *el poder* es ejercido en la sociedad a través de una variedad de relaciones sociales, instituciones y cuerpos o individuos que no encajan automáticamente bajo la idea o concepción convencional del “Estado”.

Este cambio de enfoque es fundamental, ya que el neoliberalismo ha multiplicado los sitios de regulación y dominación a través de la creación de entidades autónomas de gobierno que no son parte del aparato formal del Estado. Así, las intervenciones de agencias estatales y ONG puede ser analizada como un *ejercicio de gubernamentalidad compartida* (Carenzo y Fernández, 2011)

Por su parte, Nancy Fraser (2003) señala la necesidad de repensar el concepto de gubernamentalidad a la luz de los cambios acaecidos en las últimas décadas. El fin del fordismo y del Estado de bienestar hacen necesario —para esta autora— replantear el alcance del pensamiento de Foucault, porque la gubernamentalidad, anclada a un territorio nacional, se ha visto disminuida frente a la necesidad de ajustarse a los lineamientos de las políticas de los organismos multilaterales. De esta forma, plantea la necesidad de pensar en una *gubernamentalidad globalizada*:

Al no ser ya exclusivamente un asunto nacional, si en efecto alguna vez lo fue, el ordenamiento social ahora ocurre simultáneamente en varios niveles [...], se espera que las agencias con base nacional puedan armonizar sus políticas con aquellas ubicadas en los niveles transnacional e internacional (pp. 24-25).

Otros planteamientos complejizan más la relación global-local al momento de repensar la gubernamentalidad en los marcos de la globalización, sin centrarse simplemente en las consecuencias que los lineamientos de los organismos multilaterales tienen sobre los Estados. Así, Astrid Ulloa (2010) retoma a Foucault para analizar las autonomías indígenas en Colombia, mostrando cómo estas implican un proceso sumamente complejo donde lo nacional, lo supranacional y lo local están constantemente imbricados por diversas negociaciones entre los distintos actores que componen estos tres escenarios, en los que se relacionan procesos específicos en torno a recursos naturales y control territorial. Para la autora, esto conlleva al análisis de la *eco gubernamentalidad transnacional*, al reconocimiento-desconocimiento

de las ciudadanías nacionales plurales y a la imposición local de soberanías de hecho.

Retomar el concepto de gubernamentalidad para pensar la *ecogubernamentalidad* complejiza el análisis, incorporando el gobierno de la naturaleza y sus recursos a través de técnicas de administración del conocimiento y el poder (Ulloa, 2005). Ulloa (2007, p. 289) define este concepto como las políticas, discursos, conocimientos, representaciones y prácticas ambientales —locales, nacionales y transnacionales—, que interactúan con el propósito de dirigir a los actores sociales a pensar y comportarse de maneras particulares hacia fines ambientales específicos —desarrollo sostenible, seguridad ambiental, conservación de la biodiversidad, acceso a recursos genéticos, entre otros—.

Esto permite pensar cómo las acciones políticas y los procesos de construcción identitarias de ciertos grupos subalternos se encuentran íntimamente ligados a la temática de la conservación, la ecología y el ambientalismo, volviendo a estos colectivos interlocutores centrales en materia ambiental a los ámbitos nacional e internacional; principalmente, porque la *ecogubernamentalidad* es incorporada en las representaciones de la sociedad civil, llevando muchas veces a construir representaciones homogéneas y estáticas de estos grupos que la mayoría de las veces no coincide con su realidad. Asimismo, esta imagen “hiperreal” (Ramos, 1992) es muchas veces alimentada por los propios colectivos como estrategia para lograr acuerdos que les permitan tener acceso a una mejor calidad de vida.

[143]

Por lo señalado hasta aquí, para abordar los conflictos socioambientales es fundamental retomar el concepto de *gubernamentalidad* desde una mirada *ecopolítica* y *transnacional*, en tanto esta última da cuenta de las transformaciones en las modalidades de poder que han dejado de estar circunscriptas —si alguna vez lo estuvieron— al ámbito del Estado nación para vincularse cada vez más a organismos y redes transnacionales mediante aparatos gubernamentales globales (Ferguson y Gupta, 2002), es decir, para abordar modos de gobierno que están siendo establecidos a una escala global. Sin embargo, el concepto de *gubernamentalidad transnacional* esbozado por estos autores —a diferencia del de *gubernamentalidad globalizada* planteado por Fraser (2003)— no deja de tener en cuenta las formas de poder ancladas en el Estado nación, sino que sostiene la necesidad de rearticularlas y ordenarlas de nuevas maneras (Restrepo, 2012).

En este sentido, es necesario complejizar estos conceptos para no caer en planteamientos unidireccionales que impidan dar cuenta de la riqueza de los procesos, mostrando las apropiaciones y resignificaciones que se producen en los espacios locales. Por tal motivo, la propuesta de este artículo es repensar la *gubernamentalidad transnacional* y la *ecogubernamentalidad* a la luz de los conceptos de *fricción* y *lugar*.

A modo de conclusión. La importancia del *lugar* en una ecogubernamentalidad en fricción

Con los cambios en la concepción del desarrollo, hegemonizado actualmente por el *universal* del desarrollo sostenible, ha cobrado un interés inusitado “lo local” en tanto “alternativa” al desarrollo capitalista y a la globalización (Molano, 2006), lo que dio lugar a enfoques centrados en el “desarrollo local” que valorizan las singularidades locales en contextos extralocales: los mercados globales. Así se vuelve a caer en una simplificación del análisis, esta vez focalizado en el ámbito “local”.

[144] No obstante, la paradoja es que en los marcos de la globalización, en donde los lugares se tornan más indefinidos, las ideas sobre los lugares cultural y étnicamente definidos cobran centralidad, volviendo fundamental analizar los procesos a través de los cuales las poblaciones construyen sus nociones de lugar en el presente y en relación al pasado. Para esto se debe tener en cuenta las formas como se distribuyen espacialmente las relaciones jerárquicas de poder (Gupta y Ferguson, 2008).

Esto plantea el desafío de diferenciar “local” de “lugar” y la importancia de dar cuenta de cómo, en el contexto de los procesos globales, este último es producido (Escobar, 2010). Este análisis prioriza la experiencia de y desde una locación particular con algún sentido de fronteras, territorialidad y ligado a prácticas cotidianas (p. 149). En este sentido, las propias prácticas ancladas a los lugares —divergentes— de cada uno de los grupos subalternos determinan “con-figuraciones particulares” (Escobar, 2010), que posibilitan el desarrollo de prácticas diferenciales en cada uno de ellos.

En los espacios locales, los *universales* en torno al medio ambiente son apropiados, disputados y, en muchos casos, resignificados (Tsing, 2005). Así, en estas *fricciones* pueden analizarse las múltiples conexiones globales-locales. Esta perspectiva dialéctica global-local permite analizar la producción de políticas más allá de cada uno de los escenarios específicos —local, nacional, transnacional—, entendiendo que lo que se pone en práctica es

un *ejercicio de ecogubernamentalidad en fricción*, en donde las prácticas cotidianas producen políticas más allá de lo que los modelos y programas globales establecen.

Los conflictos socioambientales actuales en Latinoamérica deben ser abordados desde una *perspectiva ecopolítica atenta a las fricciones*, que permita dar cuenta de las múltiples relaciones de poder y desigualdad en que se inscriben, y de cómo las mismas operan a escala transnacional, nacional y local, configurando formas de explotación, de apropiación, de distribución, de regulación, pero también de activismo y de resistencia. Para esto es necesario avanzar en la eliminación de esta asimetría entre “lo global” y “lo local”, recuperando la importancia del *lugar* a partir de una visión no esencialista que permita pensar en ecologías políticas particulares que respondan a *procesos de fricción* específicos.

Referencias bibliográficas

1. Albro, Roberto. (2005). “The Water is Ours, Carajal!” Deep Citizenship in Bolivia’s Water War. En: Nash, June (ed.). *Social Movements: An Anthropological Reader* (pp. 249-271). New York: Blackwell.
2. Alimonda, Héctor (coord.). (2011). La colonialidad de la naturaleza. Una aproximación a la Ecología Política Latinoamericana. En: *La Naturaleza colonizada. Ecología política y minería en América Latina* (pp. 21-58). Buenos Aires: CLACSO.
3. Brosius, Peter. (1999). Analyses and Interventions: Anthropological Engagements with Environmentalism. *Current Anthropology*, 40 (3), pp. 277-309.
4. Carengo, Sebastián y Fernández Álvarez, María Inés. (2011). La promoción del asociativismo como ejercicio de gubernamentalidad: reflexiones desde una experiencia de cartoneros/as en la metrópolis de Buenos Aires. *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*, 65, pp. 171-193.
5. Corrigan, Philip y Sayer, Derek. (2007). El Gran Arco: la formación del Estado inglés como revolución cultural. En: Lagos, María y Calla, Paula (comp.). *Antropología del Estado: dominación y prácticas contestatarias en América Latina. Cuaderno de Futuro 23* (pp. 39-116). La Paz: INDH/PNUD.
6. Descola, Philippe y Pálsson, Gísli (eds.). (1996). Introduction. En: *Nature and Society. Anthropological Perspectives* (pp. 11-22). Londres: Routledge.
7. Dumoulin, David. (2005) ¿Quién construye la aureola verde del indio global? El papel de los distintos actores transnacionales y la desconexión mexicana. *Foro Internacional*, xlv (1), pp. 35-64.
8. Earth Charter Initiative (ECI). (2000). La Carta de la Tierra. Recuperado de http://earthcharter.org/invent/images/uploads/echarter_spanish.pdf
9. Edelman, Marc. (2001). Social Movements: Changing Paradigms and Forms of Politics. *Annual Review Anthropology*, 30, pp. 285-317.

[145]

10. Escobar, Arturo. (1999). After Nature: Steps to an Anti-Essentialist Political Ecology. *Current Anthropology*, 40 (1), pp. 1-30.

11. Escobar, Arturo. (2004). Más allá del Tercer Mundo: globalidad imperial, colonialidad global y movimientos sociales anti-globalización. *Nómadas*, 20, pp. 86-100.

12. Escobar, Arturo. (2010). *Una minga para el postdesarrollo: lugar, medio ambiente y movimientos sociales en las transformaciones globales*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

13. Ferguson, James y Gupta, Akhil. (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality. *American Ethnologist*, 29 (4), pp. 981-1002.

14. Foucault, Michel. (2006). *Seguridad territorio y población*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

15. Fraser, Nancy. (2003). ¿De la disciplina hacia la flexibilización? Releyendo a Foucault bajo la sombra de la globalización. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, XLVI (187), pp. 15-33.

16. Gudynas, Eduardo. (2014). Conflictos y extractivismos: conceptos, contenidos y dinámicas. *Decursos. Revista en Ciencias Sociales*, 27-28, pp. 79-115.

17. Gupta, Akhil y Ferguson, James. (2008). Más allá de la "cultura": espacio, identidad y las políticas de la diferencia. *Antípoda*, 7, pp. 233-256.

18. Hannerz, Ulf. (1996). *Conexiones transnacionales*. Madrid: Frónesis Cátedra.

[146]

19. Harvey, David. (2004). *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal.

20. Leff, Enrique. (2003). La Ecología Política en América Latina: un campo en construcción. *Sociedade e Estado*, 18 (1-2), pp. 17-40.

21. Milton, Kay. (1997). Ecologías: antropología, cultura y entorno. *International Social Science Journal*, 49 (4), pp. 477-496.

22. Mintz, Sidney. (1996). *Dulzura y poder. El lugar del azúcar en la historia moderna*. México: Siglo XXI.

23. Miraglia, Ana. (2007). *Desenvolvimiento, Meio Ambiente e Cultura. Notas críticas sobre o debate sociambiental indigenista amazônico*. (Tesis de Posgrado en Antropología Social). Universidad de San Pablo, Brasil.

24. Molano, Olga. (2006). La identidad cultural, uno de los detonantes del desarrollo territorial. *Territorios con identidad cultural*. RIMISP.

25. Nash, June. (2006). *Visiones mayas: el problema de la autonomía en la era de la globalización*. Buenos Aires: Antropofagia.

26. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1972). Declaración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano. Estocolmo: ONU.

27. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (1987). *Nuestro futuro común. Informe de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. Comisión Brundtland*. Recuperado de <http://www.ayto-toledo.org/medioambiente/a21/BRUNDTLAND.pdf>

28. Paulson, Susan, Gezon, Lisa y Watts, Michael. (2003). Locating the Political in Political Ecology: An Introduction. *Human Organization*, 62 (3), pp. 205-217.

29. Ramos, Alcida. (1992). The Hyperreal Indian. *Série Antropologica*, 135. Brasilia: Universidade de Brasília.
30. Redfield, Robert. (1945). *The Folk Culture of Yucatán*. Chicago: University of Chicago.
31. Restrepo, Eduardo. (2012). Biopolítica y alteridad: dilemas de la etnización de las colombianas negras. En: Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel (eds.). *Conflicto e (in)visibilidad: retos de los estudios de la gente negra en Colombia* (pp. 271-299). Popayán: Universidad del Cauca.
32. Robbins, Paul. (2004). *Political Ecology: A Critical Introduction*. Oxford: Blackwell.
33. Sassen, Sakia. (2000). Territory and Territoriality in the Global Economy. *International Sociology*, 15 (2), pp. 372-393.
34. Sharma, Aradhana y Gupta, Akhil. (2006). *The Anthropology of the State: A Reader*. Oxford: Blackwell.
35. Sorroche, Santiago. (2015). Líderes, residuos y lugares: Reflexiones sobre la gubernamentalidad global del reciclaje desde la experiencia de una cooperativa de cartoneros de La Matanza. En: Vergara, Gabriela (comp.). *Recuperadores, residuos y mediaciones. Análisis desde los interiores de la cotidianeidad, la gestión y la estructuración social* (pp. 51-76). Buenos Aires: Estudios Sociológicos.
36. Svampa, Maristella. (2011, 10-11 de noviembre). *Pensar el desarrollo desde América Latina*. Seminario Latinoamericano "Derechos de la naturaleza y alternativas al extractivismo". Colectivo Voces de Alerta, CLAES, Jóvenes por la Igualdad y el CEPPAS, Buenos Aires.
37. Tsing, Anna. (2005). *Friction: An Ethnography of Global Connection*. Princeton: Princeton.
38. Ulloa, Astrid. (2005). Las representaciones sobre los indígenas en los discursos ambientales y de desarrollo sostenible. En: Mato, Daniel (coord.). *Políticas de economía, ambiente y sociedades en tiempos de globalización* (pp.89-109). Venezuela: Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela.
39. Ulloa, Astrid. (2007). La articulación de los pueblos indígenas en Colombia con los discursos ambientales, locales, nacionales y globales. En: De la Cadena, Marisol (ed.). *Formaciones de indianidad. Articulaciones raciales, mestizaje y nación en América Latina* (pp. 287-326). Popayán: Envión.
40. Ulloa, Astrid. (2010). Reconfiguraciones conceptuales, políticas y territoriales en las demandas de autonomía de los pueblos indígenas de Colombia. *Tabula Rasa*, 13, pp. 73-92.
41. Wolf, Eric. (2005). *Europa y la gente sin historia*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

Violencias encubiertas de la gobernanza global*

Amaya Querejazu Escobari (Bolivia)**

Resumen

El artículo problematiza las premisas ontológicas con las que la gobernanza global —como concepto y como proyecto político— se concibe y cómo esto institucionaliza y perpetúa la exclusión a través de violencias encubiertas que habilitan ciertas formas de ser y estar en el mundo, entre ellas, procesos de construcción del *otro*, la aceptación de una manera de conocer la realidad, restringiendo la posibilidad de pensar lo político global por otras vías. A partir de un enfoque crítico que toma argumentos posestructuralistas y poscolonialistas de las Relaciones Internacionales, se propone que existen alternativas que provienen de cosmovisiones diferentes que no solo pueden utilizarse para abordar los problemas desde otras perspectivas, que dan luces sobre otra forma de pensar la gobernanza global.

Palabras clave

Gobernanza Global; Perspectivas Críticas; Cosmovisión; Poscolonialismo; Posestructuralismo.

Fecha de recepción: agosto de 2015 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2015

Cómo citar este artículo

Querejazu Escobari, Amaya. (2016). Violencias encubiertas de la gobernanza global. *Estudios Políticos*, 49, pp. 148-166. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a08

* El artículo forma parte del proceso de investigación de la tesis para optar al título doctoral en Ciencia Política con énfasis en Relaciones Internacionales y Teoría Política, Universidad de los Andes.

** Abogada. Magíster en Relaciones Internacionales. Magíster en Ciencia Política. Doctoranda en Ciencia Política de la Universidad de los Andes. Profesora de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: amaya.querejazu@gmail.com

Covered Violences in Global Governance

Abstract

The article problematizes the ontological assumptions under which global governance —as a concept and as a political project— is conceived, and how this institutionalizes and perpetuates the exclusion through covered violences that habilitate certain forms of being in the world. Among them, the process of constructing the Other and the acceptance of a determined form of knowing reality, restricting the possibility of thinking the political in other possible ways. Drawing from International Relations ´ critical perspectives such as poststructuralism and postcolonialism, some insights are offered to think of global governance differently.

Keywords

Global Governance; Critical Perspectives; Worldview; Postcolonialism; Poststructuralism.

Violence is a tricky thing: we see it when we know it, but we do not always know it when we see it (Beier, 2005, p. 181).

Introducción

Gobernanza global (GG)¹ es un concepto de uso ya frecuente en la disciplina de las Relaciones Internacionales (RR. II.), que busca tanto producir conocimiento sobre las formas de interacción entre Estados y actores no estatales y el ejercicio de autoridad a nivel internacional, como idear otras formas de dirigir las relaciones internacionales ante la ausencia de un gobierno mundial, en un contexto de globalización e interdependencia. En la práctica, esto se traduce en un proyecto político, resultado de la creación de una serie de instituciones y arreglos que buscan coordinar estrategias para enfrentar los problemas comunes a partir de la cooperación e interacción de los actores internacionales. El problema está en que ambos, el proyecto político y el conocimiento que se produce sobre la GG, terminan por reflejar una visión predominante del mundo que silenciosamente ejerce violencias al deshabilitar otras formas posibles de pertenecer a ese proyecto político o de producir conocimiento sobre él.

[150]

Con el fin de la Guerra Fría el mercado internacional se liberaliza intensificando el comercio y la interdependencia; los regímenes democráticos comienzan a esparcirse adoptando, en muchos casos, políticas neoliberales; la tecnología y la comunicación unen mercados y personas; la globalización está en boca de todos y, ante la aparente ausencia de cualquier rival digno de poner en tela de juicio esa forma de vida occidental-moderna, se prosigue con el diseño de una arquitectura institucional capaz de lidiar con los problemas y desafíos de la globalización y gobernarlos con el ánimo de construir una comunidad global, basada en los valores que el Occidente liberal moderno considera que son comunes y universales: estamos ante “el fin de la Historia” (Fukuyama, 1992). El siguiente paso hacia el progreso humano es la organización política a escala global que se funde en la democracia, la participación y la legitimidad en el ejercicio de autoridad, o GG. Esta narrativa se termina imponiendo como una realidad, fijando límites y condicionando la legitimación para participar en ella a partir de la determinación de valores y de una visión particular del mundo y de lo global.

¹ El término ha variado con el tiempo: en la década de 1980 se hablaba de organización internacional; posteriormente, se comenzó a utilizar el término gobernanza internacional; el de gobernanza global se afianza el decenio de 1990 (Katzenstein, Keohane y Krasner, 1998; Martin y Simmons, 1998).

Este artículo es un ejercicio de argumentación teórica que pretende problematizar no sólo las limitaciones de pensar la GG en esos términos sino sus implicaciones, que se traducen en la continuación de la invisibilización, negación y exclusión de la diferencia. Como proyecto político, la GG refleja una perspectiva predominante de la realidad, occidental y universalista, y se presenta como un proyecto positivo basado en los valores liberales que permite enfrentar los efectos negativos de la globalización; como fenómeno, se constituye a partir de las relaciones interestatales y de otros actores, con una agenda que está lejos de ser neutral o incluyente.

Para mostrar las limitaciones de la GG se adoptará un enfoque crítico que toma argumentos posestructuralistas y poscolonialistas de las RR. II. que cuestiona las premisas ontológicas que subyacen en la forma como se entiende lo global. La hipótesis principal es que, como resultado del predominio de una concepción de la modernidad liberal y occidental, la GG perpetúa e institucionaliza la dominación y la exclusión a través de violencias encubiertas que habilitan ciertas formas de ser y estar en el mundo, y que se manifiestan en procesos de construcción del *otro*, en la aceptación de una única forma imperante de conocer la realidad, restringiendo la posibilidad de pensar lo político internacional por vías diferentes. Existen alternativas que provienen de otras teorías y cosmovisiones que sirven para mostrar que otro mundo es posible si simplemente se reconoce la existencia de otros mundos.

[151]

1. Desagregación de los conceptos *gobernanza* y *global*

Es evidente que la globalización ha impactado las relaciones internacionales de forma definitiva. Esto es muy complejo si se tiene en cuenta que aún existe gran desacuerdo sobre la naturaleza de las fuerzas sociales que la causan (Harvey, 1989). El debate ha sido recogido por varios autores, quienes coinciden en la identificación de tres corrientes: globalista, con dos posiciones —optimista y pesimista— que, si bien coinciden en que la globalización es inevitable, discrepan en que los primeros la ven como una oportunidad, mientras que los segundos piensan que es destructiva y homogenizante; tradicionalista o escéptica, considera que la globalización no es un fenómeno nuevo o que realmente esté sucediendo; transformacionalista, que sostiene que la globalización no es nada nuevo, lo que no quiere decir que el contexto internacional no haya cambiado (El-Ojeily & Haynden, 2006; Held y McGrew, 2003; Cochrane y Pain, 2000; Zolo, 2008). También existen importantes aportes sobre el tema desde perspectivas más disímiles, como la globalización desde debajo de Richard Falk (2002) que critica el aspecto depredador de las lógicas neoliberales de la globalización, pero

rescata el potencial de la sociedad civil para lograr cambios; asimismo, la globalización contrahegemónica del cosmopolitanismo insurgente de Boaventura de Sousa (2006).

Con el fin de la Guerra Fría la narrativa occidental liberal de la política global comienza a ser dominante y a vender su visión de GG como la más adecuada para hacer frente a un mundo globalizado y complejo, con problemas comunes que deben ser manejados a través de la dirección y coordinación entre diferentes actores a partir del establecimiento de reglas.

Esta narrativa se refuerza con el uso de los términos “gobernanza” y “global”. Para el primer caso, se entiende como el término más adecuado para hacer referencia a la existencia de diferentes manifestaciones del ejercicio de autoridad (Rosenau, 2006; Rosenau y Czempiel, 1992) en un orden internacional que se supone anárquico por la ausencia de un gobierno mundial (Finkelstein 1995) y que implica tener en cuenta otras lógicas de ejercicio de poder y de gestión de los intereses de distintas fuerzas sociales y políticas.² Pese a que el ejercicio de la autoridad, la construcción de la agenda internacional y la cooperación se llevan a cabo a través de arreglos e instituciones cada vez más descentralizados, sueltos y con tintes gerencialistas, también es cierto que esa anarquía no es evidente en regiones de la periferia donde la interacción con el centro ha sido determinada por relaciones muy jerárquicas (Ayoob, 1995).

[152]

Por su parte, la presunción de qué es “global” es tal vez la más problemática pues se constituye a partir de una única perspectiva, la occidental liberal, que se caracteriza por ser universalista, haciendo extensivos a todo el mundo sus principios ontológicos y epistemológicos que se imponen como los únicamente válidos a través de procesos contundentes de dominación (Muppidi, 2012).

La visión predominante que se tiene de la GG se establece a partir de apariencias. Por ejemplo, en la medida en que la GG propende por mecanismos de coordinación, da la apariencia de tratarse de un proceso mecánico, pero detrás del cual se esconden valores liberales que giran en torno a la posibilidad del progreso, la modernización, la interdependencia; que la democracia es un principio objetivo así como un requisito para la

² Es preciso aclarar que el concepto de gobernanza es contingente y ha sido objeto de varios debates (Held y McGrew, 2003). A su vez, Matthew Hoffman y Alice Ba (2005) analizan la literatura de GG desde tres perspectivas: como fenómeno, como visión de mundo y como proyecto político.

paz y seguridad, y que los Estados deben proteger al individuo y crear las condiciones para la libertad económica (Barnett y Duvall, 2005, p. 5).

Esta perspectiva de la política internacional, de la globalización y de lo que se debe esperar de la GG, pese a las críticas que se mencionan más adelante, se hace tan hegemónica que comienza a aparecer como neutral y de general aceptación por parte de la comunidad internacional. El sistema de Naciones Unidas es un reflejo de esto, se inserta en esa perspectiva según la cual se defienden y difunden valores modernos-occidentales y liberales como la democracia, los derechos humanos (DD. HH.), la profundización de la interdependencia, la importancia del individuo, la libertad y la igualdad. La GG no es un espacio de deliberación política sino una maquinaria de resolución de problemas ya definidos. El informe *Our Global Neighbourhood* elaborado por la Comisión de Naciones Unidas sobre Gobernanza Global (CNUGG) (1995), ilustra claramente esto: se hace constante referencia al camino para lograr el “progreso global”, se admite que si bien los Estados retienen la soberanía han perdido autoridad, se habla de un “futuro común” que depende del “desarrollo mundial”. En síntesis, se describe al mundo como el *vecindario global*, donde la cercanía de todos los pueblos es causada por la globalización. La GG que se refleja en esta narrativa, tanto como visión de mundo como de proyecto político, es liberal y oculta en su inclusión un amplio rango de exclusiones. Ese vecindario es el planeta, donde mudarse lejos de los “malos vecinos” no es una opción (p. 50). La definición de GG de la CNUGG es:

[153]

La suma de todas las formas en las que los individuos y las instituciones, públicas y privadas, manejan sus asuntos comunes. Es un proceso continuo a través del cual intereses conflictivos y diversos pueden acomodarse y adoptarse una acción cooperativa. Incluye instituciones formales y regímenes empoderados para garantizar cumplimiento, así como arreglos informales que las personas y las instituciones bien han acordado, o perciben como parte de sus intereses (pp. 2-3).³

Se trata, sin duda, de un llamado a la acción, donde la GG es un fenómeno positivo que debe llevarse a la práctica como proyecto político mundial para lidiar más adecuadamente con los problemas que trae la globalización (Lederer y Müller, 2005, p. 3). El informe contiene una serie de medidas y recetas para lograrlo.

Ahora bien, pese a que existe un reconocimiento generalizado de que la GG defiende valores liberales e intereses neoliberales (Hoffman y Ba, 2005, p.

³ Traducción propia.

262), esto no quiere decir que esa visión de la GG no haya sido ampliamente criticada (Whitman, 2005; Cox, 1992; Laffey y Weldes, 2005; Lederer y Müller, 2005; Murphy, 2002); el problema es que las críticas han logrado, en algunos casos, levantar capas superficiales del problema y en otros, que logran evidenciarlo, no articulan un argumento capaz de pensar la realidad de lo global en términos ontológicos más amplios. El hecho de que predomine esa visión es problemático desde muchos puntos de vista: en primer lugar, porque se deja por fuera la discusión sobre el poder (Barnett y Duvall, 2005, p.6) y sus diferentes manifestaciones, por ejemplo, la capacidad de definir qué es un problema internacional y cuál es la forma más idónea de resolverlo, y quienes están legitimados para definirlo y determinar las posibles soluciones. Piénsese en todas las acciones de gobernanza encaminadas a la cooperación para el desarrollo y por qué muchas de las recetas para superar el subdesarrollo y la pobreza fracasan (Escobar, 2007; Rist, 2002; Croal y Darou, 2002).

En segundo lugar, está la profunda implicación de que la GG termina por convertirse en un fenómeno *apolítico*, pues las premisas sobre las cuales se la concibe dejan de ser objeto de discusión y debate, o incluso *postpolítico*, porque es algo que tiene lugar después de que los valores han sido escogidos y se ha determinado el curso de acción (Späth, 2005, p.38). En tercer lugar, está la aceptación del lenguaje liberal como neutral o universal. Ciertamente las palabras están lejos de ser inocuas, tienen una carga importante (Foucault, 2010), precisamente por lo que ocultan más que por lo que designan, donde lo no dicho es lo que más significación tiene porque es donde se encubren las violencias (Rivera Cusicanqui, 2010, p.15).

[154]

2. Las violencias encubiertas de la gobernanza global

Como se propuso más arriba, aquí se usa una combinación de dos aproximaciones —posestructuralismo y poscolonialismo— para evidenciar la existencia de violencias encubiertas. En aras de desarrollar un argumento, pero sin que esto se considere taxativo, se mencionan tres formas de violencias encubiertas que se reproducen en la GG: el proceso de construcción del *otro*, la forma como se habilita la posibilidad de producir conocimiento sobre el mundo y, por lo tanto, las soluciones a sus problemas en la forma de GG, y la restricción de las categorías de análisis de RR. II. en las cuales se circunscribe la GG.

La GG institucionaliza y perpetúa la dominación y exclusión mediante un proceso violento cuya construcción y legitimación se ha dado por siglos, a través de lo que Escobar (2005, p. 12) llama *globalidad imperial*, John

Beier (2005) *colonización avanzada* y Edward Said (2002), *orientalismo*. Estos términos hacen referencia a los efectos de larga duración y alcance de la conquista y colonización que se mantienen hasta el día de hoy con el predominio de la Modernidad occidental liberal,⁴ que se critica por ser totalizante y por encubrir la violencia en procesos supuestamente beneficiosos como la aculturación, la igualdad y el progreso, que se reproducen prácticamente en todos los planos de la vida cotidiana (Rivera Cusicanqui, 2010). Se trata de violencias casi invisibles o imperceptibles que consisten en negar la posibilidad de imaginar, existir y ser; una “colonización del alma”⁵ (Rivera Cusicanqui, 2010), en la que el sujeto colonial pierde la capacidad de verse en una posición soñada, como dueño de su propio destino. La utilización del lenguaje es cómplice de esta realidad, pues ante una apariencia de ser, solo el uso de palabras prolonga, fija y profundiza el carácter imperceptible de esas violencias.

La cosmovisión occidental que prevalece en la GG del sistema de Naciones Unidas se basa en dicotomías y opuestos sobre los cuales se construye el orden internacional: bueno-malo, civilizado-salvaje, amigo-enemigo. Se supone que la relación de estos polos es de oposición o confrontación, lo que repercute directamente en la forma como se actúa respecto a uno u otro polo, y es aquí donde radica el problema: los binarios —y las palabras que los definen— se usan como una forma de dominación. De esta manera, la construcción del *otro* —y por lo tanto su exclusión y dominación— se da a partir de atribuirle las categorías que se consideran negativas —irracionalidad, no moderno, peligroso, débil, violento, salvaje, entre otros, lo que legitima comportamientos y acciones que no se justificarían o no se considerarían legítimas si se tratara de alguien como *nosotros*— y del establecimiento de límites adentro-afuera. En esta perspectiva, la discusión

[155]

⁴ Hay que aclarar que la Modernidad no puede ser entendida como un todo homogéneo; sin embargo, gran parte de la literatura poscolonial busca cuestionarla, por lo menos en los rasgos comunes de sus diferentes manifestaciones. Por ejemplo, para el giro decolonial, la Modernidad es la otra cara de la colonialidad (Escobar, 2007; Dussel, 2000). Cuando se hace referencia a la Modernidad occidental liberal se intenta matizar esto, reconociendo de todas formas las múltiples modernidades (Harding, 2008) y muy diferentes corrientes liberales. Por eso, en este artículo Modernidad occidental se refiere a la ontología que sostiene tres presupuestos: la separación entre naturaleza y sociedad; el antropocentrismo y la linealidad del tiempo (Blaser, 2013), y su manifestación liberal corresponde a una noción concreta del ser humano como individuo autónomo, la creencia del progreso y la prevalencia de valores como la libertad, la democracia y la igualdad. Estos aspectos fundan las premisas ontológicas sobre las cuales se aborda la GG en la práctica.

⁵ En general, la autora usa el término en un sentido más amplio para referirse “no sólo a la catequización o colonización religiosa, sino a muchos otros mecanismos (como la escuela, o la noción englobante de ‘civilización’) usados a lo largo de la historia por las élites dominantes” (Rivera Cusicanqui, 2010, p. 45).

acerca del poder está precisamente en la capacidad de definir quiénes y qué corresponden o se enmarcan en los polos positivos de esas dicotomías.

Son muchos los procesos violentos que se dan como consecuencia de esas dicotomías: la deshumanización (Beier, 2005, p. 150), la absorción total —aculturación, imitación— o la exclusión total (Estermann, 2012, p. 26), la deslegitimación, la construcción del enemigo, la asimilación, la ahistoricización (Chakrabarty, 2000) o la simple ceguera que lleva a proyectar los propios valores en el *otro* (Inayatullah y Blaney, 2004a, p. 10). Esto es lo que conceptos liberales como *tolerancia* y *multiculturalismo* ocultan. Esta lectura dicotómica de la realidad puede verse en la GG, en instituciones y alianzas de seguridad internacional, en la Corte Penal Internacional, en los proyectos de cooperación, en el régimen de no proliferación nuclear, en la frecuente utilización de términos como *Estados fallidos*, *Estados canalla*, en el uso del discurso y de los giros lingüísticos para hacer de los imaginarios una realidad, y en la construcción de la identidad respecto al *otro* (Weldes, 1996).

Los ejemplos abundan, como el proceso de securitización del terrorismo y el tratamiento del terrorista son otras formas de ejercer el poder de subjetivación (Foucault, 1982) a partir del uso del derecho penal del enemigo, que justifica sanciones extremas, pues se trata de un *otro* cuya reinserción en la sociedad ya no es posible. Frente a esas violencias, tal vez más evidentes aunque igualmente encubiertas, existen otras más sutiles, como por ejemplo, la desautorización de la disidencia que se atreve a cuestionar los términos como se imponen las ideas de humanidad y progreso, y de quién es, en últimas, una persona. Conceptos como el de ciudadanía o derechos humanos son también formas “ilustradas” de negar la humanidad, y su violencia se oculta —precisamente— en que en sí mismas propenden por la humanización. El proceso se da también con la utilización de binarios. Para el caso de la ciudadanía-no ciudadanía —cuyo mejor ejemplo es el de la migración— el ciudadano es pleno titular de los derechos mientras que el ilegal es deshumanizado para poder actuar frente a él de forma poco o nada humanitaria. Lo mismo sucede con los derechos humanos: quienes no comulgan con la concepción occidental de estos son considerados incivilizados, inhumanos, fundamentalistas y, por lo tanto, quedan por fuera de los arreglos de GG, pues hoy en día cuestionarlos es casi una herejía ante una nueva fe laica (Ignatieff, 2003).⁶ Así, la GG se da a partir de eliminar

[156]

⁶ El universalismo con que se asumen los derechos humanos ha tenido costos políticos justificados: “ha llevado a las culturas del mundo no occidental a creer que los derechos humanos no son más que una justificación para el imperialismo moral de Occidente” (Ignatieff, 2003, p. 73).

otras narrativas y de una ignorancia contundente del *otro*, lo que implica, a la larga, que el orden mundial se da no solo con la ausencia de participación y diferencia sino también sin el consentimiento de aquellos que serán gobernados;⁷ es por tanto un concepto y un proyecto político que reproduce un orden colonial (Muppidi, 2005, p. 278) moderno de desprecio y rechazo a la diferencia (Inayatullah y Blaney, 2004b, p. 96).

Por su parte, la GG oculta otras violencias a partir de la forma como se produce el conocimiento sobre lo global y la gobernanza. A partir del dominio de epistemologías positivistas y racionalistas las soluciones a los problemas del mundo se dan en un sentido restrictivo. En general, imperan en las agendas de las instituciones internacionales recetas y fórmulas basadas en epistemologías positivistas, en las que la solución a los problemas se construye por “expertos” y “científicos” que ya tienen como parte inherente a su identidad una manera concreta de “solución”, y el conocimiento adecuado para lograr el adelanto y el desarrollo (Sillitoe, Biecker y Pottier, 2002), que desde el otro lado de la cooperación se entienden de forma muy distinta.

Los proyectos y especialistas se consideran del lado de dios. Pretendían ser ellos los benefactores que dan agua a los campesinos beneficiarios. Al mismo tiempo ponían sus condiciones: determinaban por su cuenta las modalidades de la colecta, distribución y empleo de la misma. Siempre del lado de dios, buscaban capacitar a los campesinos como a niños ignorantes que deben hacer buen uso del don que se les hace (Valeriano Vallejo, citado por Gandarillas *et al.*, 1994, p. 32).

[157]

La violencia es más imperceptible pero igual de presente en el plano ontológico. Las premisas ontológicas de la GG del mundo occidental moderno casi que automáticamente deslegitiman otras formas de organización política, de deliberación y participación. En nombre de la GG se impone lo que se considera idóneo para la humanidad, se nos da una descripción de todo aquello a lo que nos deberíamos parecer, si queremos formar parte de la sociedad o “comunidad” internacional (Walker, 2006, p. 67). Se parte de una ontología que presume el universo como una realidad conmensurable y aglutinante en la que todos estamos unívocamente destinados, desechando la posibilidad de coexistencia de muchos mundos (Law, 2011) interconectados por diferentes historicidades (Rivera Cusicanqui, 2010).

⁷ Las violencias que esto genera se ilustran plenamente con el enfrentamiento que tienen las potencias occidentales con el Estado Islámico.

El reporte de la CNUGG (1995) ilustra lo anterior. El documento enumera una serie de problemas que ya están definidos como de preocupación global. Implícitamente se considera que las lógicas para pensar en soluciones son universales, por ser producto de una determinada racionalidad, considerándose cualquier otra forma como inapropiada o ineficaz. Esas medidas no están encaminadas al debate o a la participación, sino a producir soluciones concretas y eficaces. Estar en desacuerdo con esta lógica trae desautorización y se afronta como una disrupción no deseada, cerrando el espacio a la resistencia y respondiendo con más gobernanza o más eficiencia (Späth, 2005, p. 28-31).

Las categorías analíticas de las RR. II. no solo son una consecuencia de lo ya mencionado, sino que también restringen y disciplinan la forma como entendemos y conocemos lo global y la GG. Ante esto, debe afirmarse que lo internacional no puede considerarse una expresión de una totalidad de la humanidad en ningún sentido, pues aquello que llamamos el mundo se ha construido a través de poderosas políticas de exclusión. Entonces, en el plano internacional la discriminación se da a partir de establecer límites: el límite del sujeto individual moderno, el límite del Estado soberano moderno y el límite del sistema de Estados soberanos modernos. Robert Walker (1993; 2006) explica con amplitud esta idea deconstruyendo el binario adentro-afuera, y la GG es hoy en día un ejemplo idóneo de su argumento.

Como se ha venido sosteniendo, la GG disciplina la interacción a partir de ciertos presupuesto y valores, quienes los comparten pueden considerarse parte —“adentro”—, miembros de la comunidad internacional, quienes no, reciben adjetivos como “malos vecinos” (CNUGG, 1995, p. 50) y pese a que “mudarse lejos” de ellos no es una opción —dada precisamente la presunción de un universo física y políticamente finito, y conmensurable—, sí se los puede limitar, manteniéndolos “afuera” y aplicándoles criterios de juego distintos. Tal vez no haya mejor ejemplo que el planteamiento de Michael Doyle (1983) y Robert Keohane y Joseph Nye (2001), quienes no solamente parten de las premisas del liberalismo⁸ sino que aceptan abiertamente que por *fuera* del mundo democrático e interdependiente impera el mundo en el que la coexistencia demanda otras reglas: en ese “afuera” se permiten, se toleran e incluso se justifican medidas de excepción (Walker, 2006).

⁸ Pese a que Keohane y Nye tratan de distanciarse un poco del liberalismo clásico, sí están de acuerdo con que los Estados pluralistas y la interdependencia facilitada por el libre comercio para la cooperación.

Entonces, solo a partir de ciertas presunciones se llega a entender la GG como ahora se la conoce: primero, para formar parte de quienes toman las decisiones y definen los problemas y establecen los términos de los arreglos formales o informales no solamente es necesario contar con poder relativo en el mundo, no solamente poder como compulsión, poder institucional o estructural, sino y sobre todo, productivo (Barnett y Duvall, 2005, p. 4); desde una perspectiva posestructuralista es precisamente esta última manifestación del poder la que genera violencias, pues es el poder de definir y producir realidad (Foucault, 1982; Laffey y Weldes, 2005). Segundo, el estadocentrismo de las RR. II.⁹ ha incidido en ignorar que los Estados son el resultado histórico, que muy excepcionalmente se ha constituido desde abajo, a partir de la autodeterminación y consentimiento de los gobernados, sino que más bien son herencia colonial. Tercero, para que la sociedad civil organizada —que tampoco es homogénea—¹⁰ tenga acceso o sea legitimada para actuar y abrirse espacios de participación en foros de GG debe cumplir con ciertos estándares que corresponden a la visión del Occidente liberal.¹¹ Los movimientos disidentes son tomados como interrupciones y, por lo tanto, se mantienen al margen y sus reclamos no tienen cabida en la agenda internacional.¹²

El Estado y el principio de soberanía refuerzan la diferenciación, pero también lo hacen las organizaciones civiles privadas —como algunas ONG— que se constituyen en sí mismas como difusoras y empresarias de normas y valores liberales concretos (Finnemore y Sikkink, 1998), que expresan un marco normativo específico al que las relaciones internacionales deben adecuarse, subyugando bajo cierta autoridad a todas las culturas y civilizaciones. Esos son los límites de lo posible y aceptable y solo quedan a la vista dos órdenes posibles: un mundo de Estados interdependientes o un orden cosmopolita (Inayatullah y Blaney, 2004a, p. 7), ambos producto del Occidente moderno liberal. Se constituyen como verdades asumidas sobre la naturaleza humana y dejan al Estado como la expresión legítima de lo político, porque su ausencia directamente lleva a concluir que no puede hablarse de política de forma avanzada (Beier, 2005, p. 19), puesto que en

[159]

⁹ Específicamente, el neorealismo tuvo la capacidad de obviar la necesidad de entender las dinámicas internas y sociales de los Estados para entender la política internacional.

¹⁰ Asimismo, se espera que lo que se entiende por sociedad civil sea un aglomerado coherente y aglutinante de ciudadanos participantes (Amoore y Langley, 2003).

¹¹ Para el caso de la sociedad civil organizada en ONG, el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas define los requisitos que deben cumplir las ONG para obtener estatus consultivo en la ONU (2011).

¹² *Occupy Wall Street* y Los Indignados son ejemplos de esto, no fue necesario tomar grandes medidas en su contra, bastó con ignorarlos.

una perspectiva liberal la soberanía estatal se basa en el consentimiento de los gobernados. Esto en la práctica es una excepción, que además presume que la autodeterminación de los pueblos conduce necesariamente a la escogencia de una forma democrática y liberal de gobierno (Lightfoot, 2009; Picq, 2013).

Por su parte, el lenguaje de derechos se centra en el individuo como titular de los mismos, deshabilitando la posibilidad de dar más protagonismo a las comunidades y negando la posibilidad de pensar en otros seres —los no humanos— como titulares de derechos (De la Cadena, 2010). Estas violencias son fundamento imperceptible y no comprendido de muchos de los reclamos de los pueblos indígenas en la ONU (Lightfoot, 2009), pero se traducen y reducen a términos que Occidente puede comprender: tenencia de tierra y libre determinación.

La GG encubre violencias al ignorar otros arreglos políticos posibles sobre el espacio global que permiten múltiples modos de existencia humana (Inayatullah y Blaney, 2004b, p. 125). Si bien esto es más evidente en el caso de los pueblos indígenas con otras cosmovisiones, el espacio está cerrado para la disidencia en general, pues la GG se constituye en un mundo aparte de todos los otros mundos, de todas las otras formas de ser y de autorización en tiempo y espacio (Walker, 2006). Por eso, no se trata únicamente de definir cómo lidiar con los problemas de la globalización, sino en la forma como se van definiendo dichos problemas, cómo se naturalizan la dominación y exclusión, no solo de la participación, sino de otras ontologías.

3. El reto de concebir al GG con otros ojos¹³

El encubrimiento de las violencias se institucionaliza y perpetúa con la visión predominante de la GG, encarnada —entre otras— por el sistema de Naciones Unidas; sin embargo, existen alternativas a la forma como se ha constituido todo ello, solo es necesario visibilizarlas y defenderlas. En el plano teórico existen propuestas como las de Arlen Tickner y David Blaney (2012, p. 3) que afirman que al exponer el provincialismo de las RR. II. —occidentales— se recorta su hegemonía y se abre el espacio para una pluralidad de perspectivas que no solo enriquecen el panorama de posibilidades, sino que tienen incluso una fuerte objetividad en la medida en que los grupos marginados plantean diferentes preguntas sobre su entorno y con base en problemáticas concretas (Harding, 2004). Walter Mignolo

¹³ El desarrollo de estas perspectivas alternativas y otras cosmovisiones en el estudio de la GG es un trabajo aún en proceso de mi investigación doctoral.

(2013), por su parte, invita a una desobediencia epistémica, que cambie los términos de la conversación y no solo su contenido. Para Escobar (2005, p.14), es preciso visibilizar el lado oculto de la modernidad, reconociendo cómo esta ha suprimido, eliminado, invisibilizado y descalificado conocimientos subalternos y prácticas culturales. Otros mundos son posibles porque nadie vive en el “mundo en general”. Mario Blaser (2013) ilustra cómo manifestar el pluriverso, es decir la coexistencia de los mundos humanos y no humanos hace evidente la posibilidad de coexistencia de muchas ontologías.

El predominio de una visión específica de GG acota el mundo de posibilidades de la política en el ámbito global; sin embargo, la idea misma de GG como “constitución significativa y la realización material de una imaginación compartida del mundo, de lo global, desde imaginaciones múltiples y posibles de la globalidad” (Muppidi, 2005, p. 275), es una invitación a pensarla de otra manera. De ahí que intentar ver lo que se deja por fuera puede ser clave para lograr que la proyección en la práctica de la GG sea radicalmente distinta. Es decir, que no basta con evidenciar la hegemonía y la dominación de la cosmovisión occidental moderna y liberal, sino de pensar en qué medida otras cosmovisiones también están bien equipadas para reconcebir la GG.

Ciertamente, las violencias de la GG se dan no solo por la exclusión real de los grupos marginados, sino también por su inclusión formal o el deseo de incluir forzosamente todo en un mismo recipiente ontológico, en una camisa de fuerza que supone la igualdad y que termina imponiendo una visión unívoca del mundo, aceptar —entre otros principios de existencia— que el tiempo solo se manifiesta de forma lineal, que este se acopla al espacio a partir de la noción del territorio que “fija” nuestra existencia al tratar los recursos naturales como objetos separados del ser. Las múltiples historicidades (Rivera Cusicanqui, 2010; Chatterjee, 2008), tiempos y espacios (Massey, 2006), así como la conexión cósmica entre los humanos y no humanos, es decir, las cosmovisiones que no comparten esas premisas son relegadas al plano de los mitos y creencias (Law, 2011).

Otras cosmovisiones no comparten la visión reduccionista del ser y los procesos en forma lineal y binaria, ni ven en los binarios relaciones de conflicto sino de complementariedad. Lilly Ling y Carolina Pinheiro (2010) analizan cómo en las cosmovisiones taoísta y andina los binarios, en lugar de ser opuestos, son partes complementarias de un todo y cómo la simple inclusión de estas visiones, a través de un *diálogo creativo*, puede cambiar la manera en que se construyen y se conocen las relaciones internacionales, y

cómo pensar la GG desde una perspectiva más plural. Mientras los binarios excluyen “la complementariedad que existe entre las cosas, el pensamiento y los pueblos indica un camino hacia la armonía o crecimiento interconectado” (p. 16). Una GG pensada bajo esta perspectiva debe necesariamente incluir a aquello que margina, de lo contrario no puede ser o existir plenamente. Es así que el conflicto o contradicción no es algo que se puede eliminar sino que es una situación inherente al ser, por eso es que apuntar a la cooperación y paz a partir de la eliminación de diferencias puede desnaturalizar los fenómenos y tornarlos violentos, pues se pierde el equilibrio cósmico de fuerzas opuestas. Llevar esto a la problemática actual implicaría, por ejemplo, incluir no solo formalmente a los “malos vecinos” —al otro— en los procesos de deliberación y toma de decisiones, sino en ser capaces de conciliar esas diferentes formas de concebir la realidad y proyectos de vida, y aceptarlos como válidos.

A su vez, estas perspectivas relacionales de que el tiempo y el espacio no están atados, pueden darnos ideas importantes para pensar la GG superando —precisamente— la fijación soberana del territorio, que el tiempo y el espacio pueden tener otras expresiones; entonces existen muchas maneras de entender el progreso y las nociones de desarrollo y pobreza, así como de democracia o el poder soberano (Tapia, 2010; 2011).

[162]

Si se reconsidera la relación sujeto-objeto que se tiene con los recursos naturales y la idea de que el hombre está llamado a dominar a la naturaleza en lugar de a “criarla”,¹⁴ el régimen internacional del medio ambiente puede tener muchas otras posibilidades de garantizar su preservación.¹⁵ Estos son solo algunos ejemplos del aporte de pensar y proyectar la GG a partir de la interacción de diferentes ontologías, involucrando la diferencia y la disidencia.

Conclusiones

Este artículo es un breve intento por evidenciar, desde la teoría y de manera crítica, cómo el predominio de una visión de mundo tiene significativas repercusiones en la forma en que se analiza e implementa la GG, como la de encubrir violencias de maneras más o menos sutiles. Estas violencias pueden tener muchas formas, en este texto se mencionan:

¹⁴ En la mayoría de cosmovisiones amerindias, la naturaleza es un ser vivo y los seres humanos son solo sus criadores (Viveiros de Castro, 2004; De la Cadena, 2010; Blaser, 2013).

¹⁵ El *Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra* apunta de alguna manera a ilustrar otra forma de gobernar y gestionar el problema del medio ambiente teniendo en cuenta otras cosmovisiones (Cumbre de los Pueblos Río+20, 2012).

el proceso de construcción del *otro*, fundamentado más que nada en el pensamiento dicotómico o binario; el disciplinamiento del conocimiento sobre la GG, lo que determina qué enfoques y perspectivas están validados o legitimados para ser tenidos en cuenta; y las limitaciones que representan ciertas categorías de análisis propias de las RR. II., como Estado, soberanía y sociedad civil global, para pensar lo global de otra manera. Al hacerlo, no solo se institucionalizan las relaciones de dominación y exclusión sino que se perpetúan en un proyecto político que se muestra como global e incluyente, pero que se construye desde una cosmovisión específica que se impone.

La GG, entendida como lo hacen los enfoques dominantes de las RR. II., acota y disciplina las posibilidades de ser y estar en el mundo dentro de la única ontología legitimada, para actuar como la regla a la que todo el pensamiento sobre lo global debe adecuarse: la occidental moderna, que a su vez se fundamenta en valores liberales específicos que se consideran válidos para toda la humanidad.

Sin embargo, la idea misma de GG es una invitación a pensarla de otra manera. Acudir a otras cosmovisiones nos abre el abanico de alternativas sobre cómo pensar lo político en el ámbito global. No se trata de intentar restaurar una filosofía y cosmovisión y reivindicarla como mejor, ni argumentar que la modernidad occidental liberal es necesariamente negativa, de lo que se trata es de reconocer que en la historia ha habido significativos procesos de negación y ceguera que han deslegitimado ontologías y epistemologías que pueden ser muy válidas. Defender la importancia de pensar en alternativas no implica desechar automáticamente la visión dominante, sino reflexionar sobre cómo pueden coexistir, de lo contrario no se hace más que reforzar el pensamiento dicotómico. Aquí se expuso brevemente la necesidad de abrir los ojos a otras formas de ver el mundo, de manera que —en la práctica— la gobernanza global pueda ser realmente más global.

[163]

Referencias bibliográficas

1. Amooore, Louise y Langley, Peter. (2003). Ambiguities of Global Civil Society. *Review of International Studies*, 30 (1), pp. 88-110.
2. Ayoob, Mohammed. (1995). *The Third World Security Predicament*. Boulder: Lynne Rienner.
3. Barnett, Michael y Duvall, Robert (eds.). (2005). *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University.
4. Beier, John M. (2005). *International Relations in Uncommon Places*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

5. Blaser, Mario. (2013). *Un Relato de la Globalización desde El Chaco*. Popayán: Universidad del Cauca.
6. De la Cadena, Marisol. (2010). Indigenous Cosmopolitics in the Antes: Conceptual Reflections beyond "Politics". *Cultural Anthropology*, 25 (2), pp. 334–370.
7. Chakrabarty, Dipesh. (2000). Introduction. The Idea of Provincializing Europe. *Provincializing Europe* (pp. 3-23), Princeton: Princeton University.
8. Chatterjee, Partha. (2008). *La Nación en tiempo Heterogéneo y otros estudios subalternos*. Buenos Aires: CLACSO, Siglo XXI.
9. Comisión de Naciones Unidas sobre Gobernanza Global (CNUGG). (1995). *Our Global Neighbourhood*. Oxford: Oxford University.
10. Cox, Robert. (1992). Towards a Post-Hegemonic Conceptualization of World Order: Reflections on the Relevancy of Ibn Khaldun. En: Rosenau, James y Czempiel, Ernst O. (eds.). *Governance Without Government: Order and Change in World Politics* (pp. 132-159). Cambridge: Cambridge University.
11. Croal, Peter y Darou, Wes. (2002). Canadian First Nations' Experiences with International Development. En: Sillitoe, Peter; Biecker, Alan y Pottier, Johan (eds.). *Participating in Development. Approaches to Indigenous Knowledge* (pp. 82-107). Londres y Nueva York: Routledge.
12. Cumbre de los Pueblos Río+ 20. (2012). Proyecto de Declaración Universal de los Derechos de la Madre Tierra. Recuperado de <http://rio20.net/propuestas/declaracion-universal-de-los-derechos-de-la-madre-tierra/>
13. De Sousa Santos, Boaventura. (2006). Globalizations. *Theory Culture Society*, 23, pp. 393-399.
14. Dussel, Enrique. (2000). Europa, modernidad y eurocentrismo. En: Lander, Edgardo (ed.). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y Ciencias Sociales. Perspectivas latinoamericanas* (pp.41-54). Buenos Aires: Clasco, Unesco.
15. Doyle, Michael. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs. *Philosophy & Public Affairs*, 12 (3), pp. 205-235.
16. Escobar, Arturo. (2005). *Más allá del Tercer Mundo. Globalización y Diferencia*. Bogotá, D. C.: Instituto Colombiano de Antropología e Historia.
17. Escobar, Arturo. (2007). *La invención del Tercer Mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Caracas: El Perro y La Rana.
18. Estermann, Josef. (2012). *Filosofía andina. Sabiduría indígena para un mundo nuevo*. La Paz: Instituto Superior Ecuaménico Andino de Teología.
19. Falk, Richard. (2002). *La globalización depredadora. Una crítica*. Madrid: Siglo XXI.
20. Finkelstein, Lawrence. (1995). What is Global Governance? *Global Governance*, 1 (3), pp. 367-372.
21. Finnemore, Martha y Sikkink, Kathryn. (1998). International Norm Dynamics and Political Change. *International Organization*, 52 (4), pp. 887-917.
22. Foucault, Michel. (1982). The Subject and Power. *Critical Inquiry* 8 (4), pp. 777-795.
23. Foucault, Michael. (2010). *La Arqueología del saber*. México, D. F.: Siglo XXI.
24. Fukuyama, Francis. (1992). *The End of History and the Last Man*. Nueva York: Simon & Shuster.

25. Gandarillas, Humberto; Salazar, Luis; Sánchez, Loyda; Sánchez, Luis Carlos y de Zutter, Pierre. (1994). *Dios da el agua ¿Qué hacen los proyectos? Manejo del agua y organización campesina*. La Paz: Hisbol.

26. Harding, Sandra (ed.). (2004). What is 'Strong Objectivity'?" En: *The Feminist Standpoint Theory Reader* (pp. 127-140). Londres: Routledge.

27. Harvey, David. (1989). *The Condition of Postmodernity*. Oxford: Blackwell.

28. Hoffmann, Matthew y Ba, Alice (eds.). (2005). *Contending Perspectives on Global Governance. Coherence, Contestation and World Order*. Londres Nueva York: Routledge.

29. Ignatieff, Michael. (2003). *Los derechos humanos como política e idolatría*. Barcelona: Paidós.

30. Inayatullah, Naeem y Blaney, David. (2004a). Introduction. En: *International Relations and the Problem of Difference* (pp. 1-18). Londres: Routledge.

31. Inayatullah, Naeem y Blaney, David. (2004b). IR and the Inner Life of Modernization Theory. En: *International Relations and the Problem of Difference* (pp. 93-126). Londres: Routledge.

32. Katzenstein, Peter; Keohane, Robert y Krasner, Stephen. (1998). International Organization and the Study of World Politics. *International Organization*, 52 (4), pp. 645-685.

33. Keohane, Robert y Nye, Joseph. (2001). *Power and Interdependence*. Nueva York: Longman.

34. Laffey, Mark y Weldes, Jutta. (2005). Policing and Global Governance. En: Barnett, Michael y Duvall, Robert (eds.). *Power in Global Governance* (pp. 59-79). Cambridge: Cambridge University.

35. Law, John. (2011). What 's Wrong with a One-World. *Heterogeneities*, pp. 1-14.

36. Lederer, Markus y Müller, Philipp (eds.). (2005). *Criticizing Global Governance*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

37. Lightfoot, Sheryl Rae. (2009). *Indigenous Global Politics* [Doctoral Dissertation]. University of Minnesota.

38. Ling, Lilly y Pinheiro, Carolina. (2012). Dialogics in Multiple Worlds: "Creative Listening" for the Us/West. Working paper.

39. Martin, Lisa y Simmons, Beth. (1998). Theories and Empirical Studies of International Institutions. *International Organization*, 52 (4), pp. 729-757.

40. Massey, Doreen. (2006). *For Space*. Londres: Sage.

41. Mignolo, Walter. (2013). Geopolitics of Sensing and Knowing: On (De) Coloniality, Border Thinking, and Epistemic Disobedience. *Confero Essays on Education Philosophy and Politics*, 1 (1), pp. 129-150.

42. Muppidi, Himadeep. (2005). Colonial and Postcolonial Global Governance. En: Barnett, Michael y Duvall, Raymond (eds.). *Power in Global Governance* (pp. 273-293). Cambridge: Cambridge University.

43. Muppidi, Himadeep. (2012). *The Colonial Signs of International Relations*. Nueva York: Columbia University.

44. Murphy, Craig. (2002). Why Pay Attention to Global Governance? En: Wilkinson, Rorden y Hughes, Steve (eds.). *Global Governance Critical Perspectives* (pp. i-xix). Londres y Nueva York: Routledge.

45. Organización de las Naciones Unidas (ONU). (2011). Working with ECOSOC. An NGOs Guide to Consultative Status. Recuperado de <http://csonet.org/content/documents/Brochure.pdf>

46. Picq, Manuela. (2013). Indigenous Worlding: Kichwa Women Pluralizing Sovereignty. En: Tickner, Arlene y Blaney, David (eds.). *Claiming the International. Worlding Beyond the West* (pp. 121-140). Nueva York: Routledge.

47. Rist, Gilbert. (2002). The History of Development: From Western Origins to Global Faith. Londres y Nueva York: Zed.

48. Rivera Cusicanqui, Silvia. (2010). *Violencias (re) encubiertas en Bolivia*. La Paz: La Mirada Salvaje.

49. Rosenau, James. (2006). *The Study of World Politics* Vol. 2. Nueva York: Routledge.

50. Rosenau, James y Czempiel, Ernst O (eds.). (1992). *Governance without Government*. Cambridge: Cambridge University.

51. Said, Edward. (2002). *Orientalismo*. Barcelona: Random House Mondadori.

52. Späth, Konrad. (2005). Inside Global Governance: New Borders of a Concept. En: Hoffmann, Matthew y Ba, Alice (eds.). *Contending Perspectives on Global Governance. Coherence, Contestation and World Order* (pp. 21-44) Londres y Nueva York: Routledge.

53. Sillitoe, Paul; Bicker, Alan y Pottier, Johan (eds.). (2002). *Participating in Development. Approaches to Indigenous Knowledge*. Abingdon: Taylor & Francis.

54. Tapia, Luis. (2010). El Estado en condiciones de abigarramiento. En: García Linera, Álvaro; Prada Alcoreza, Raúl; Tapia, Luis y Vega, Oscar (eds.). *El Estado. Campo de lucha* (pp. 97-128). La Paz: Muela del Diablo.

55. Tapia, Luis. (2011). Una geopolítica de la complementariedad. En: Farah, Ivonne y Vasapollo, Luciano (eds.). *Vivir bien: ¿paradigma no capitalista?* (pp. 383-400). La Paz: Cides-UMSA.

56. Tickner, Arlene B. y Blaney, David L. (eds.). (2012). Introduction: Thinking Difference. En: *Thinking International Relations Differently* (pp. 1- 24). Londres: Routledge.

57. Viveiros de Castro, Eduardo. (2004). Perspectivismo e multinaturalismo na América indígena. *O Que Nos Faz Pensar*, 18, pp. 1-30.

58. Walker, Robert .B. J. (1993). *Inside/Outside*. Cambridge: Cambridge University.

59. Walker, Robert. B. J. (2006). The Double Outside of the Modern International. *Ephemera. Global Conflicts*, 6 (1), pp. 56-69.

60. Weldes, Jutta. (1996). Constructing National Interests. *European Journal of International Relations*, 2 (3), pp. 275-318.

61. Whitman, Jim. (2005). *The Limits of Global Governance*. Abingdon: Taylor & Francis.

62. Zolo, Danilo. (2008). *Globalización. Un mapa de los problemas*. Bilbao: Mensajero.

Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local*

Eucaris Zapata Osorno (Colombia)**

Resumen

A pesar de que aún el concepto de clientelismo político es difuso, es una herramienta conceptual y metodológica útil para el análisis sobre política local. Tradicionalmente, la Ciencia Política ha producido trabajos basados en perspectivas teóricas y empíricas que han ayudado a comprender el fenómeno como un mecanismo de intermediación que se desarrolla a través de “redes clientelares”, en las que se generan dinámicas y estrategias de trabajo para establecer relaciones con el entorno o con la ciudadanía en general. En estas relaciones se visualiza su mecanismo principal: el intercambio de recursos. La claridad sobre dichos aspectos facilita entender la forma como se ha ejercido la política en Colombia y la lógica que hoy predomina en su sistema político respecto a la competencia por el poder en escenarios locales. El estudio se realiza mediante la metodología cualitativa y su estrategia de revisión documental, lo que permite realizar una comparación conceptual permanente.

[167]

Palabras clave

Clientelismo; Redes Clientelares; Política Local; Intermediación Política; Representación Política.

Fecha de recepción: agosto de 2015 • **Fecha de aprobación:** octubre de 2015

Cómo citar este artículo

Zapata Osorno, Eucaris. (2016). Clientelismo político. Un concepto difuso pero útil para el análisis de la política local. *Estudios Políticos*, 49, pp. 167-185. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a09

* El artículo se deriva de la tesis de grado con mención meritoria de 2014 para optar al título de magíster en Ciencia Política, *El clientelismo político como mecanismo de intermediación para conseguir el poder y permanecer en él. El caso de Rionegro, Antioquia, 2000-2011*.

** Socióloga. Magíster en Ciencia Política. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: eucazapata@hotmail.com

Political Clientelism. A Diffuse Concept but Useful for the Analysis of Local Politics

Abstract

This article shows that even though the concept of political clientelism is diffuse, it is a good conceptual and methodological tool for the analysis of local politics. In the tradition, Political Science have produced some works from theoretical and empirical looks, that have helped to understand the phenomenon, as a mechanism of intermediation that develops through “clientelism networks”, where in its inside, there are generated dynamic and work strategies to build relationships with the environment or citizens in general. In these relationships is where it is displayed its main mechanism: the sharing of resources. Clarity on these issues facilitates understanding the way how politics is practiced in Colombia and the logic that prevails today in the political system, over the competition for the power in local scenarios. To reach these conclusions, the study was based on qualitative methodology, with the document review strategy, which allowed making a permanent conceptual comparison.

Keywords

Clientelism; Patronage Networks; Local Politics; Political Intermediation; Political Representation.

[168]

Introducción

Desde que el clientelismo político se convirtió en objeto de estudio para varias disciplinas han surgido diferentes formas de concebirlo e interpretarlo, sin que se haya encontrado una noción aplicable a todos los contextos, al punto que se lo considera un término polisémico y difuso. En sus intentos por definirlo se lo relaciona con juicios de valor, con sus características, con los bienes intercambiados y se lo aborda como método de movilización electoral; además, en la literatura sobre política local se pone sobre la mesa el tema de la intermediación partidista, dándose una idea generalizada de la intermediación de intereses como dimensión de la representación política y del clientelismo como mecanismo de intermediación.

En el caso colombiano, los últimos estudios sobre clientelismo se hacen en el marco de los procesos de descentralización política, de la apertura de nuevos espacios de participación generados por la Constitución de 1991 y de las reformas políticas posteriores a esta; cuando empiezan a hacerse visibles cambios en las prácticas políticas, aun en las llamadas prácticas clientelistas, comúnmente desarrolladas durante las contiendas electorales en las que surgen líderes e intermediarios que conforman grupos, trabajan en red y usan estrategias para conseguir el poder político local. Así, en la tradición de la Ciencia Política colombiana se producen trabajos que, bajo miradas teóricas y empíricas, abordan el fenómeno del clientelismo político, lo caracterizan según periodos y describen cómo se tejen las redes clientelares para conseguir el poder político, lo cual ayuda a comprender mejor el fenómeno.

[169]

Este artículo no equipara al clientelismo con corrupción, sino que se reconoce como una forma de entretejer vínculos entre el personal político y su electorado. El interés del artículo es profundizar en las concepciones sobre clientelismo político como mecanismo de intermediación, a través de la revisión del concepto en parte de la literatura disponible, para lo cual se aplicó una metodología con enfoque cualitativo basada en la estrategia de revisión documental y su técnica de análisis de contenido, que permitieron hacer un ejercicio de comparación constante entre los aportes conceptuales y teóricos de diferentes autores, hasta llegar a aclarar la utilidad del concepto para el análisis de la política local.

1. Un concepto difuso

Sobre el concepto de *clientelismo* existen diferentes interpretaciones: “se ha tornado multifacético en su dimensión analítica, dadas las diversas

maneras de pensarlo” (Combes, 2011, p. 14), tanto que en el conjunto de alternativas analíticas se lo vincula con juicios de valor, características, bienes intercambiados y hasta se incluyen las miradas de los actores que intervienen en dicha relación. Se lo ve como un término polisémico al que se le ha dado estiramiento conceptual y en otras partes se lo califica como radical y difuso, por eso es necesario evaluar el concepto bajo una perspectiva comparativa y ser riguroso con los marcos conceptuales (Gutiérrez, 2002).

A pesar de esto, y a partir de la idea generalizada en la literatura sobre la intermediación de intereses como dimensión de la representación política y sobre el clientelismo como mecanismo de intermediación (Dávila, 1999), este fenómeno se reconoce como una forma en que se entretajan vínculos entre el personal político y su electorado. En esas concepciones hay asuntos comunes que no se alejan de las reflexiones de otros autores, para quienes el clientelismo político es:

La consecuencia de una relación personal de intercambio, en el ámbito de la política, que se establece de forma voluntaria y legítima, dentro de la legalidad, entre los que pueden ocupar u ocupan cualquier cargo público y los que desean acceder a unos servicios o recursos públicos [...], por medio de este vínculo o relación (Corzo, 2002, p. 14).

[170]

En la misma línea, se resalta que no hay límites para introducirse en la relación, pues el incremento de los clientes supone un incremento de apoyos y votos (Corzo, 2002). Para algunos, el clientelismo se recrea como factor recurrente de expectativa, por el sentimiento del individuo de ser protegido por un “patrón” (Stokes, 2007; Rubio, 2003; Aunta, 2009). Lo unánime en dichos estudios es que las definiciones están construidas a partir de la indicación de las características, de la estructura básica y de los tipos de intercambio en sus relaciones con el entorno, pero conserva un “elemento fundamental”: es una relación asimétrica de intercambio entre alguien que da beneficios y favores, recibiendo a cambio votos y apoyo político que le permiten mantenerse en el poder.

1.1 Características o atributos del concepto

Francisco Gutiérrez (1998) —recogiendo la definición de Lucy Mair (1967)— considera el clientelismo como “un sistema de lealtades asimétricas” (pp. 58-59), definición clave a partir de la cual el autor explica sus características. Como *sistema*, significa que no debe consistir en encuentros aislados, ni en transferencias ocasionales, débiles o de poca relevancia; no se

limita al momento electoral, son relaciones que perduran. Las *lealtades* hacen referencia a la transferencia permanente de recursos públicos, están asociadas a un patrón y a un cliente, y a una sensación subjetiva de interdependencia también en épocas no electorales. La *asimetría* alude a la calidad de la transferencia, a la importancia que tiene para cada una de las partes, lo que aporta la otra y al carácter de los compromisos adquiridos.

Estos atributos coinciden con los presentados por Rocío Rubio (2003), quien los complementa con la instrumentalidad y la procedencia de los recursos. A la lealtad se le adicionan los acuerdos verbales y el carácter informal y voluntario de una relación que es personal, basada en la confianza mutua; hace alusión a las amistades instrumentales,¹ cuyos principios operadores son la expectativa de futuro, la memoria de intercambios y la reciprocidad que produce lealtades, que al contrastarlos amplían el atributo del sistema de interacciones. La asimetría adquiere un significado más amplio, al describirse no solo como una relación patrón-cliente, donde la dominación del jefe político sobre la red es relativa y no absoluta, sino que advierte sobre la procedencia de los recursos y los tipos de intercambio. De este modo, “reciprocidad, dependencia mutua, carácter personal, informalidad, voluntad limitada y confianza [...]” (Schröter, 2010, pp. 148, 152) giran en torno a la lealtad y a la asimetría de la anterior definición. En este sentido, Andrés Dávila (1999) advierte que en el intercambio se genera un mecanismo no institucional de *lealtades asimétricas*, al cambiar bienes y servicios por apoyo electoral, y agrega que como relación política se establece entre individuos, pero adquiere importancia política en la medida en que implica un intercambio entre sectores o grupos sociales.

[171]

Partiendo de la idea presentada por Laura Echeverri y Juan Arenas (2007), que señalan que el clientelismo político se ha desarrollado a través de redes clientelares y que la idea de *red* es referente conceptual y metodológico que ayuda a comprender la naturaleza del fenómeno, se obtiene un sustento para explicar categorías relacionadas con la estructura de una red clientelar y las relaciones con el entorno.

1.2 Estructura interna de una red clientelar

Diversos autores coinciden en que los protagonistas que hacen parte de la estructura de la red clientelar son individuos con distinto tipo de poder,

¹ A la función instrumental también se alude al privatizar la vida pública y tratar a los bienes públicos como elementos divisibles y excluyentes (Graziano, 1980, citado en Corzo, 2002).

es una relación patrón-cliente, una alianza diádica (Rubio, 2003). Algunos autores que recogen las principales vertientes teóricas con las que se suele asociar el concepto para tener una mejor comprensión y evitar confusiones (Scott y Kerkvliet, 1977, citados en Auyero, 2002; Landé y Scott, 1977, citados en Audelo, 2004; Kitschelt y Wilkinson, 2007; Kitschelt, 2000; Robinson y Verdier, 2003, citados en Stokes, 2007), coinciden en las relaciones de intercambio y las definen como una alianza diádica vertical entre dos personas de estatus, poder y recursos desiguales, donde cada uno considera útil contar con un aliado superior o inferior a él mismo (Cazorla, 1992, p. 3). Para Mario Caciagli (1996), el clientelismo es una relación diádica en la cual un agente, en posición de superioridad, utiliza su influencia y sus recursos para dar protección y seguridad a otro agente que está en posición de inferioridad, a cambio de servicios, lealtades y apoyos. Esta diada puede ser extendida a una *tríada clientelar* con una persona adicional o *broker*,² quien actúa como intermediario.

En este sentido, según Arturo Valenzuela (1977), desde finales de los años sesenta el funcionamiento de las relaciones clientelares se basa en el predominio de intermediarios o *brokers* políticos en competencia.³ Así, el clientelismo se convierte en herramienta para movilizar recursos del centro a la periferia, a medida que se consolida el sistema político.

[172]

En esta estructura asimétrica, Bárbara Schröter (2010) se refiere al control de los recursos, donde el patrón es quien tiene el mejor acceso; por su parte, Susan Stokes (2007) afirma que muchas veces los clientes son vistos como víctimas de explotación del patrón; asimismo, Javier Auyero (2001) asevera que el patrón quiere cuidar a su cliente y este acepta la oferta; en el mismo sentido, Jorge Audelo (2004) señala que el análisis del clientelismo político resulta crucial por ser una práctica *informal* que no está regulada y de la que poco se sabe cómo se desarrolla. Este autor sintetiza características y aspectos de la estructura y considera el clientelismo como:

Aquellas relaciones informales de intercambio recíproco y mutuamente benéfico de favores entre dos sujetos, basadas en una “amistad instrumental”, desigualdad, diferencia de poder y control de recursos, en las que existe un patrón y un cliente: el patrón proporciona bienes

² También se le llama agente, gestor, palanca, patrón intermediario (Weber-Pazmiño, 1991, p. 35, citado en Schröter, 2010). Para Javier Auyero (2001), los mediadores tienen denominaciones según el país: padrino político o cacique (México); *cabo eleitoral* (Brasil); referente o puntero peronista (Argentina); entre otros. En Chile, la noción más cercana es operador político.

³ Estudios recientes han revelado el rol de los mediadores políticos y de las redes clientelares en la vida local (Barozet, 2003; Durston, 2005; Espinoza, 2006).

materiales, protección y acceso a recursos diversos y el cliente ofrece a cambio, servicios personales, lealtad, apoyo político y votos [...]. El objeto de los intercambios son los recursos públicos y este hecho hace que tenga interés en términos de democracia (pp. 127-128).

En esta misma línea y en el marco de sus estudios de caso, Gutiérrez (1998) considera algunas dimensiones culturales como categorías de análisis. La primera tiene que ver con la estructura interna y se refiere al “mantenimiento, rotación y distribución del poder dentro de las redes clientelares” (p. 58). El autor aclara que el clientelismo no constituye un poder absoluto, sino un *pacto* con obligaciones mutuas que está permanentemente en curso. En este proceso, si la red clientelar es grande y larga, el patrón cuenta con intermediarios que adquieren atribuciones y poder, creándose dentro de la red clientelar una mini sociedad civil, a la cual se le delegan cargos y funciones de importancia. Esto se traduce en la capacidad de acumular liderazgo y poder dentro de la red clientelar. En este sentido, el clientelismo —como todo *pacto*— genera dinámicas en su estructura, es decir, que en las redes de intermediación se incluye, aparte de los actores, el mismo trabajo en red, determinado por dinámicas de intermediación clientelar, donde el clientelismo político se presenta como un mecanismo flexible, tolerante y casi se diría que incluyente (Echeverri y Arenas, 2007).

[173]

Se alude a los participantes y al trabajo en red (Echeverri y Arenas, 2007), al tratar la red clientelista cuando el clientelismo pasa de una relación diádica a conformar cadenas con intermediarios entre patrones y clientes (Rubio, 2003), y cuando se aclara que la entrada en la relación se hace voluntariamente, ya que la vinculación entre ambas partes no es de dependencia sino de complementariedad y de intercambios (Corzo, 2002).

En suma, el clientelismo ha hecho referencia a una compleja cadena de uniones personales entre patrones, políticos o jefes, y sus clientes o seguidores. Dichas uniones están basadas en una mutua ventaja material en la que el patrón tiene la ventaja de los recursos que distribuye a sus clientes, según la cooperación o ayuda que estos le hayan brindado. En la política moderna, los patrones no son actores independientes porque están ligados a una larga red de contactos, usualmente obrando como eslabones intermedios que entablan intercambios entre los ámbitos local y central (Aunta, 2009). El papel que desempeñan los intermediarios depende del lugar y del contexto que se elija como objeto de estudio.

2. Relaciones de la red con el entorno

Una segunda dimensión cultural considerada por Gutiérrez (1998) en sus estudios de caso es la interacción entre la red clientelar y su entorno. “Se puede decir que una red clientelista actúa como una suerte de intérprete en que se puede confiar y que viene a validar creencias personales. En ella se dan relaciones de dominación relativa, compleja y anclada” (Auyero, 1997, p. 24; citado en Rubio, 2003, p. 41).

Diego Henao (1998) precisa las relaciones entre la red y su entorno, y afirma que:

La red designa la integración de un conjunto de fenómenos y procesos que pertenecen al mundo observable, susceptibles de ser descritos y analizados mediante un sistema teórico. Nos referimos a un conjunto de interdependencias entre sus partes, elementos y procesos cuyas regularidades y relaciones internas son discernibles, como un tipo semejante de mutua interdependencia entre el conjunto y el ambiente que los rodea (p. 25).

[174] Para Fernando Escalante (1995) los diversos modos de transacción de la red permiten que ofrezca a sus afiliados control sobre determinado tipo de recursos: “Las redes son formas de vinculación social y reconocimiento que producen orden por medio de la confianza” (p. 35). La acción social requiere y produce configuraciones que con mucha frecuencia no alcanzan a tener personalidad jurídica ni identidad formal concebible, pero por eso no es menos eficaz ni menos necesaria, y esto no supone que su existencia sea ilegal, de modo que un individuo puede orientar su acción según las exigencias de la red o la configuración que sea. Se puede ser ciudadano sin dejar de pertenecer a una clientela. Con estos atributos, una red clientelista es una noción diferente a una organización formal, como lo es un movimiento político.⁴

2.1 Relaciones con el entorno —ciudadanía en general—, clientelismo electoral y relacional

La relación entre red clientelar y entorno se da por medio del intercambio de bienes públicos, y una manera de garantizar que ambas partes perciban y reciban beneficios es explotando al Estado. El *patrón* transforma

⁴ Colombia. Senado de la República. Ley 130. (23 de marzo de 1994). Título I, Artículo 2.º y Título II, Artículo 3.º.

bienes públicos en privados que después redistribuye otorgando beneficios a sus *clientes* (Gutiérrez, 1998).

Toda red clientelar, como un tipo de relación social relativamente estructurada, establece relaciones con su entorno —comunidades, líderes, grupos sociales, cívicos, sindicalistas⁵—, con los partidos y con otras redes, y dependen de los tipos de intercambio (Cazorla, 1992). Algunos autores hacen una clasificación general de los recursos que se intercambian —de naturaleza pública o privada— cuyo valor es subjetivo (Corzo, 2002); esto se produce en el ámbito de lo público, aunque responda a mecanismos propios del mercado privado (Günes-Ayata, 1994, citado en Schröter, 2010). Se trata de bienes que consolidan la legitimidad del patrón y el nivel de vida del cliente, donde el objeto del intercambio entre ambos puede ser de bienes materiales o inmateriales (Schröter, 2010).⁶

Los bienes materiales se refieren a recursos económicos, personales o político-administrativos, con los que el patrón concede protección material a sus clientes; muchas veces se efectúan a través de brigadas (Muñoz, 2014).⁷ Los bienes inmateriales se refieren a asuntos jurídico-administrativos de intermediación para el trabajo en cargos públicos o de representación de intereses frente a terceros, así como a la inclusión en el aprendizaje sobre el quehacer político; muchas veces se dan por fuera de las fronteras de la red cuyo fin es garantizar su reproducción mediante contratos de trabajo (Schröter, 2010; Cazorla, 1992; Gutiérrez, 1998; Rubio, 2003; Corzo, 2002).⁸

[175]

⁵ En las décadas de 1980 y 1990 el Partido Justicialista (PJ) dismanteló los mecanismos tradicionales de participación sindical en el peronismo y las redes clientelistas reemplazaron a los sindicatos como vínculo primario del partido con la clase obrera y los sectores populares. En general, los cambios se dieron en la medida en que los políticos que ocupaban cargos públicos recurrieron al patronazgo para desafiar la posición privilegiada de los sindicalistas en el partido. Cuando en 1987 dichos políticos lograron controlar el partido, los débiles mecanismos institucionales de participación sindical desaparecieron, facilitando la consolidación del clientelismo y la fuerte reducción de la influencia sindical en los años noventa (Levitsky, 2004).

⁶ Schröter introduce conceptos ausentes en otros autores como el clientelismo ilusorio y el clientelismo forzado. La autora advierte que aunque el concepto de clientelismo fue cambiando, resulta problemático hablar de clientelismo tradicional y moderno, pues el tradicional no ha desaparecido y puede coexistir con formas modernas.

⁷ Estas brigadas se hacen generalmente en época de campaña y consisten en entrega o distribución de regalos, alimentos o prestación de servicios a una comunidad. Son estrategias electorales distributivas o intercambios clientelares de corta duración, en los cuales los políticos distribuyen presentes a cambio de participación en actos de campaña.

⁸ Schröter (2010) clasifica según subtipos que podrían afectar las características básicas de la definición mínima —ya que podría desmejorarla como herramienta conceptual— reducidas al intercambio: clientelismo laboral, clientelismo concesional, clientelismo electoral, clientelismo de partido y

En esta línea, Pierre Bourdieu (1997) analiza el problema del “don” y su relación con el clientelismo. Desde su perspectiva, el clientelismo es una práctica sometida a las regularidades del intercambio de bienes simbólicos, y esto —según Marcel Mauss (1979)—, teniendo en cuenta que el intercambio de dones es un sistema de obligaciones mutuas compuesto por la triada *dar-recibir-devolver*, tiene una importancia que no radica en el valor económico de los regalos sino en su valor simbólico. Bourdieu (1997) señala que la importancia de este intercambio simbólico, radica en el intervalo de tiempo que le sigue al don y antecede al contra-don, es decir, no hay devolución inmediata. Así, la verdadera función del intervalo es hacer de pantalla entre obsequio y contra-obsequio, de manera que ambos actos den la apariencia de actos únicos y desvinculados. Son intercambios que tienen verdades dobles, difíciles de unir, existe una dualidad entre una verdad subjetiva y una realidad objetiva. El acto inicial de entregar un regalo es:

Una forma de atar haciendo que la gente se sienta obligada [...]. Así, el intercambio de obsequios, concebido como paradigma de la economía de los bienes simbólicos, se opone al toma y daca de la economía económica, en tanto que se basa, no en un sujeto calculador, sino en un agente predispuesto a entrar, sin intención ni cálculo, en el juego del intercambio (pp. 162-167).

[176]

Bourdieu (2000) también hace referencia al capital social como una forma de poder que se constituye en una red duradera de relaciones, cuyo fundamento es el intercambio permanente de dones o bienes materiales y simbólicos. Para el autor el intercambio de dones es un caso ejemplar para descifrar la dimensión simbólica de la dominación. Por su parte, Phillippe Chanial (2008) propone una mirada sociológica y se acerca más a preocupaciones intelectuales centradas en la cuestión del intercambio en política, o incluso a una visión del clientelismo restringido a un intercambio de bienes por votos en medios sociales donde la participación política es bastante reciente: campesinos y pobres en general.

Otros autores clasifican los intercambios según la duración de la relación, que tiene que ver con el bien entregado y con la época en que se realiza. Es útil para ubicar los intercambios dentro de un *clientelismo electoral* o un *clientelismo relacional* (Nichter, 2010, citado en Muñoz, 2014). El primero se caracteriza por ser un intercambio de corta duración realizado en época de campaña; el segundo considera la distribución de recursos

clientelismo burocrático. Susana Corzo (2002, p. 17) coincide con Schröter en estas clasificaciones que se reducen al intercambio.

fuera de época electoral e incluye recursos costosos y duraderos, como el empleo público (Oliveros, 2012, citado en Muñoz, 2014). Este clientelismo corresponde al significado convencional de máquinas clientelistas, que alude a la distribución de bienes privados a individuos, una estrategia compatible con la existencia de una máquina clientelista que puede distribuir obras a comunidades o puestos de trabajo, y otros bienes privados a sus colaboradores más cercanos.

La red clientelar establece relaciones en el escenario electoral con la ciudadanía durante época de campaña, mediante prácticas propias del clientelismo electoral, las cuales pueden generar cambios en la participación efectiva del potencial electoral disponible, lo que se traduce en resultados.

De forma genérica, es posible entender el clientelismo electoral, como estrategia de movilización electoral en la que un político ofrece beneficios privados (alimentos bienes, dinero, etc.) a individuos (o sus familias) durante las campañas electorales a cambio de su apoyo electoral (Muñoz, 2013, s. p.).

En el clientelismo electoral el intercambio se produce entre el candidato o partido y los votantes. Estos dan apoyo electoral amplio que no significa compra de votos, es un clientelismo de campaña, donde se compra participación en estas actividades por medio de estrategias de movilización con el fin de ganar electores (Stokes, 2007); entre ellas, se contemplan las promesas programáticas de campaña. Stokes (2005) afirma que los partidos clientelistas enfocarán sus esfuerzos en la movilización de votantes indecisos, “ideológicamente indiferentes entre dos partidos” (p. 316); y en un trabajo reciente (Stokes, Dunning, Nazareno y Brusco, 2013) se discuten distintas combinaciones de estrategias que los partidos clientelistas emplean para movilizar votantes pobres.

[El otorgamiento de prebendas] es un mal que se presenta en muchos lugares del mundo, incluso en países como Estados Unidos e Inglaterra se presentó en épocas pasadas; pero sí hay una tentación muy fuerte por parte de los partidos políticos que quieren ganar elecciones en contextos de mucha pobreza, a utilizar beneficios materiales para ganar apoyo de una forma que no pueden ganar a través de su discurso programático o ideológico; creo que es una práctica muy común (Stokes, 2013, 27 de septiembre).

Tras las elecciones, el receptor del mayor número de votos establece con algunos actores un vínculo más duradero mediante prácticas propias

[177]

del clientelismo relacional, es decir, se dan otros intercambios y con eso fortalece su capacidad de administrar y distribuir recursos públicos, lo que le da la posibilidad de mantener un vínculo duradero con el votante, con otros políticos u otros poderes, de forma que se configuran centros de decisión cuya fortaleza radica en la capacidad de relacionarse y en la densidad de las relaciones que establece. Este clientelismo puede expresarse en burocracia y en *obrismo*, también llamado *cemento y territorio*.

3. Lo que se ha dicho sobre clientelismo en Colombia

Dávila (1999) advierte que los mecanismos y las formas en que opera el clientelismo es lo que ha cambiado:

El clientelismo no es una relación exclusiva de Colombia, es un fenómeno político que existe en muchos sistemas políticos. Por tanto, hay que tener en cuenta que incide en diferentes grados, dimensiones y direcciones en los distintos sistemas políticos de América Latina [...]. El clientelismo en cada sistema político, asume formas específicas y rasgos particulares. A partir de estos rasgos se puede hacer una caracterización para el caso colombiano en el que históricamente se identifican por lo menos tres tipos, que tendrían un rasgo común: detrás de cada uno de ellos hay una relación básica de intercambio e intermediación (pp. 64-65).

[178]

En la literatura colombiana este objeto de investigación ha tenido ajustes, antes y después de la Constitución de 1991. El aporte de Dávila (1999) es importante para el caso colombiano, porque sintetiza las tres formas de este fenómeno según temporalidades: tradicional, moderno y de mercado.

El *clientelismo tradicional* existió antes del Frente Nacional, diferente al del siglo XIX (Linch, 1999; Deas, 1993) y primera década del siglo XX. La intermediación y el intercambio se daban directamente entre patrones y clientes, sin que necesariamente el Estado cumpliera un papel central en la mediación. El *clientelismo moderno* se construye alrededor del Frente Nacional, a mediados del siglo XX y perdura con sus características hasta 1991; el Estado, aunque débil pero un poco más moderno, alimentó el sistema y adquirió un papel central como ente que ofrecía los recursos para el intercambio de bienes y favores por votos; los líderes políticos se convirtieron en intermediarios entre el Estado y la sociedad, lo que permitió un cambio en la clase política, al empezar a ser reemplazada por los profesionales de la política, quienes accedieron a los recursos del Estado para ejercer dicha labor. El *clientelismo de mercado* o *posmoderno*, se da a partir de la Constitución de

1991, su marco institucional gira en torno a la descentralización, las reformas políticas y los nuevos espacios de representación popular de una sociedad moderna y posmoderna; reúne elementos del clientelismo tradicional y del moderno, su objetivo son los recursos del Estado y su papel es ganar adhesiones en medio de una alta competencia personalizada.

3.1 Algunos enfoques en los estudios de caso de Colombia

Francisco Leal y Andrés Dávila (1990) recomiendan superar el tratamiento hospitalario que se le ha dado al fenómeno y en esta misma línea, Dávila (1999) —citando a Guillermo O´Donnell (1996)— sugiere verlo no como una patología, sino más bien como un fenómeno propio de la región, como parte de los procesos de construcción de democracia, bajo la categoría de *otra institucionalidad*.

En los estudios de caso colombianos (Arenas y Escobar, 2003; Leal y Dávila, 1990; Rubio, 2003) se ha generalizado un enfoque que propone ver el clientelismo como mecanismo y no como enfermedad o corrupción. Rubio (2003) tiene cuidado en aclarar que su estudio, cuyo enfoque metodológico es el análisis de redes,⁹ no muestra al clientelismo como corrupción; su marco teórico toma distancia para no verlo como fenómeno atávico, premoderno, como mecanismo articulador entre formas premodernas y modernas de lo político, o del carácter universal del clientelismo y de los estudios que lo ven como patología del sistema político. La autora insiste en superar esos acercamientos para entenderlo como una red política con actores que desencadenan relaciones entre sí y que intercambian de manera diferenciada recursos materiales y expresivos.

[179]

En general, el concepto se aborda como característica básica del sistema político colombiano, es analizado en el contexto de su evolución en el marco de las redes que lo practican, desde la perspectiva de redes como forma de acción que se acoplan a la institucionalidad con el propósito de constatar que la intermediación de tipo clientelista no solo ha sobrevivido, sino que se ha adaptado a las transformaciones recientes de la política colombiana. El clientelismo político se ha tratado como forma de representación política a causa de los nuevos espacios propiciados desde el proceso de descentralización del país y de la Constitución de 1991. Así,

⁹ Para Rubio (2003), el análisis de redes es, en general, una herramienta para analizar las transformaciones de las estructuras sociales, los sistemas culturales, la participación en procesos colectivos y además, facilita entender el clientelismo como red política.

para el caso colombiano: “se concibe la intermediación de intereses como dimensión de la representación política y al clientelismo como mecanismo de intermediación” (Dávila, 1999, p. 62).

3.1.1 Sobre la relación patrón-cliente

En el marco de los estudios de caso, Gutiérrez (1998) se refiere de manera descriptiva y analítica al “mantenimiento, rotación y distribución del poder dentro de las redes clientelares”, es decir, a su estructura, a partir del análisis de la vida cotidiana del clientelismo en Bogotá en dos casos: el primero, el del barrio La Meca, 1981 —Movimiento forerista: Rafael Forero Fetecua—; el segundo alude a la actividad de la Junta de Acción Comunal (JAC) dirigida por Roberto Ballesteros en el barrio Henares. Con ellos aporta a la comprensión de realidades, al explicar detalladamente la conformación de un movimiento o red clientelar desde la misma estructura organizativa simple. Muestra cómo a partir de la expansión geográfica, se establecen nuevas estructuras organizativas, y se destaca el papel de las JAC como nicho importante para el surgimiento y fortalecimiento del clientelismo. Es un juego que muestra cómo se establecen nuevas estructuras con nuevos actores, y nuevos roles y funciones determinadas dentro del movimiento, en el cual se crean y recrean una y otra vez los *atributos* del movimiento del líder político: el carácter asimétrico de las relaciones, los acuerdos verbales basados en la confianza mutua y la lealtad, el sistema de interacciones a través del tiempo y las amistades instrumentales.

[180]

Los análisis también destacan el trabajo en red, es decir, las redes sostienen relaciones con el entorno, ámbito donde se ponen en práctica estrategias, mecanismos o dinámicas de trabajo para que la red sea sostenible y tenga vigencia. Son estrategias que van dirigidas a garantizar el intercambio de recursos cuya fuente principal es lo público estatal (Gutiérrez, 1998; Leal, 1989).

3.1.2 Sobre relaciones e intercambios: ¿con quién y para qué?

La literatura revisada da cuenta del énfasis que se le ha dado al asunto de las relaciones basadas en el intercambio de recursos, lo que se ha sustentado en la idea de una red clientelar. Se describen prácticas y modos de inserción de las redes en la vida local, lo cual es visible en los vínculos con los electores en un escenario electoral. Así, para algunos académicos la idea de red ayuda a comprender el fenómeno y es imagen de relaciones

operadas por ciertos mecanismos de intercambio de recursos materiales y expresivos (Rubio, 2003; Gutiérrez, 1998; Echeverri y Arenas, 2007).

Leal y Dávila (1990) consideran que el clientelismo puede ser uno de los factores de la política con peso importante en el sistema de poder y sirve de base para articular relaciones que ordenan su funcionamiento. Describen el clientelismo moderno y lo examinan en las dimensiones nacional y local, desentrañando los mecanismos que le permiten funcionar y mantenerse. En cuanto a metodología, se aborda el clientelismo como sistema político durante el Frente Nacional, describen el municipio de referencia y su proceso político entre 1970 y 1988, el control del liberalismo en el municipio, la proyección de un nuevo líder, la participación de la comunidad y las listas electorales en ascenso.

3.1.3 El ritual: estrategias de intercambio con la ciudadanía

Uno de los resultados en estos estudios es la identificación de las estrategias que buscan el mantenimiento y fortalecimiento de la red. Usan recursos expresivos como el de la metáfora de la familia, la proyección de imágenes que la red atesora y capitaliza para dar sentido a su acción. Hay investigaciones que describen algunas prácticas usadas por el partido, tales como la representación, el denominado cemento y territorio, y los usos dados a la vulnerabilidad socioeconómica (Echeverri y Arenas, 2007; Avendaño, 2009; Mauss, 1979). También se hace alusión al vínculo entre las redes y sus políticos con las JAC, consideradas nichos del clientelismo, y aunque no son las únicas son esenciales para la configuración de territorios electorales.

[181]

En los estudios de Rubio (2003) y Gutiérrez (1998) se clasifican los intercambios materiales e inmateriales en modalidades que denominan apoyos: el efectuado con toda la comunidad a partir de la promesa de legalidad; la entrega del bien máspreciado, la tierra y con ella, los programas de vivienda;¹⁰ el realizado por medio de brigadas para satisfacer necesidades menores de habitantes de sectores marginales; el que permite el acceso a bienes públicos y a servicios estatales; el que se da por fuera de las redes para conseguir su reproducción; el que tiene que ver con aprendizajes políticos. De ahí que cuando se habla de relaciones con el entorno, se hace alusión al intercambio de recursos, pero también se identifica que no solo se realiza intercambio de favores por votos (Rubio, 2003).

¹⁰ La vivienda y las obras de infraestructura hacen parte del clientelismo relacional, llamadas obrismo o cemento y territorio.

Otro hallazgo en los estudios de caso es el atributo que se le da a la red como “sistema de oportunidades” para sus afiliados, el cual genera adaptación a entornos institucionales cambiantes, que inducen a alianzas con otras redes, con movimientos y partidos políticos, esto con el fin de continuar como fuerza política.

Un resultado significativo muestra cómo se teje la red clientelar, las dinámicas y procesos de adaptación emprendidos en virtud de las transformaciones constitucionales y políticas durante las dos últimas décadas del siglo xx y la primera década del xxi. En este sentido, el trabajo de Rubio (2003) describe el clientelismo como formas de acción política que se acoplan a la institucionalidad.

Conclusiones

Esta revisión permite entender el clientelismo político como un mecanismo de intermediación que se desarrolla a través de redes clientelares. Hablar de clientelismo y de red de intermediación obliga a referirse a su estructura, a su conformación, a sus dinámicas y estrategias de trabajo internas y con su entorno, en cuyas relaciones se visualiza su mecanismo principal, el intercambio de recursos. Esto facilita entender la forma como se ha ejercido la política en Colombia y la lógica que hoy predomina en el sistema político colombiano, respecto a la competencia por el poder en escenarios electorales locales.

Cuando se habla de las características del clientelismo es notorio que casi todas las lealtades permanecen, porque el clientelismo como sistema no se limita al momento electoral. Las relaciones de la red con el entorno se centran en intercambios de bienes materiales e inmateriales. Para los bienes materiales se llevan a cabo estrategias de movilización durante campañas electorales con el fin de ganar electores. Lo común es vender la imagen del candidato y el propósito general es establecer contacto con la ciudadanía acudiendo al clientelismo electoral como práctica, dentro del cual se incluye —aparte de bienes materiales— intercambios simbólicos o expresivos. Además, con algunas comunidades se establecen intercambios colectivos posteriores —como las obras—, lo que en otros países puede llamarse obrismo, durante un clientelismo relacional, en el que también se ubican los bienes inmateriales expresados por lo general en cargos burocráticos, nombramientos fijos, contrataciones significativas y aprendizajes políticos. Esos cargos o cuotas burocráticas han aumentado y son el sustento de las campañas políticas. La competencia por los puestos burocráticos impulsa a

establecer relaciones en el escenario electoral entre partidos, en términos de alianzas y coaliciones.

Hoy las prácticas políticas han cambiado, se vinculan más con cierta lógica clientelar que se desarrolla a través de redes de intermediación que permanecen, se expanden y, en general, son funcionales para conseguir el poder político. El clientelismo continuará siendo un fenómeno cambiante de acuerdo con las condiciones de la sociedad, del sistema político, y se irá configurando como elemento que está ahí, siempre presente. Las transformaciones del clientelismo político son, en parte, consecuencia de la utilización de las relaciones de clientela en el marco de la política, un mecanismo de intermediación para conseguir el poder y permanecer en él.

Referencias bibliográficas

1. Arenas, Juan y Escobar, Juan. (2003). Un balance de los estudios sobre partidos políticos en Colombia. *Estudios Políticos*, 23, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 80-100.
2. Audelo Cruz, Jorge. (2004). ¿Qué es clientelismo? Algunas claves para comprender la política en los países en vías de consolidación democrática. *Estudios Sociales*, 12 (24), pp. 124-142.
3. Aunta Peña, Andrés. (2009). Clientelismo y desarrollo barrial en Bogotá: análisis a partir del caso del barrio Cerro Norte. (Tesis inédita de pregrado en Ciencia Política). Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencia política y Relaciones Internacionales, Bogotá, D. C.
4. Auyero, Javier. (1997). *¿Favores por votos? Estudios sobre el clientelismo político contemporáneo*. Buenos Aires: Losada.
5. Auyero, Javier. (2001). *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires: Manantial.
6. Auyero, Javier. (2002). Clientelismo Político en Argentina: doble vida y negación colectiva. *Perfiles Latinoamericanos*, 10 (20), pp. 33-52.
7. Avendaño, Luis F. (2009). Bernardo Guerra, un caso del clientelismo en Antioquia 1960-2002. (Tesis inédita de pregrado en Historia). Universidad de Antioquia, Medellín.
8. Barozet, Emmanuelle. (2003). Movilización de recursos y redes sociales en los neopopulismos: hipótesis de trabajo para el caso chileno. *Revista de Ciencia Política*, xxiii (1), pp. 39 54.
9. Bourdieu, Pierre. (1997). *Razones Prácticas. Sobre la Teoría de la Acción*. Barcelona: Anagrama.
10. Bourdieu, Pierre. (2000). *Poder, derecho y clases sociales*. Bilbao: Desclée de Brouwer.

[183]

11. Caciagli, Mario. (1996). *Clientelismo, corrupción y criminalidad organizada: evidencias empíricas y propuestas*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

12. Cazorla José. (1992). Del clientelismo tradicional al clientelismo de partido: evolución y características. *Working Paper, Institut de Ciències Politiques i Socials*, 55.

13. Chaniel, Philippe. (2008). *La société vue du don. Manuel de sociologie anti-utilitariste appliquée*. París: La Découverte.

14. Colombia. Senado de la República. Ley 130. (23 de marzo de 1994). Por la cual se dicta el Estatuto Básico de los partidos y movimientos políticos, se dictan normas sobre su financiación y la de las campañas electorales y se dictan otras disposiciones. Diario Oficial. Bogotá, D. C. N.º 41280. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/images/stories/pdfs/LEY1301994CONGRESODELAREPUBLICA.pdf>

15. Combes, Helen. (2011). ¿Dónde estamos con el estudio del clientelismo? *Desacatos*, 36, pp. 13-32.

16. Corzo, Susana. (2002). *El Clientelismo Político como Intercambio*. Barcelona: Institut de Ciències Politiques i Socials.

17. Dávila, Andrés. (1999). Clientelismo, intermediación y representación política en Colombia: ¿Qué ha pasado en los noventa? *Estudios Políticos*, 15, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 61-78.

18. Deas, Malcom. (1993). Algunas notas sobre la historia del caciquismo en Colombia. En: *Del poder y la gramática: y otros ensayos sobre historia política y literatura colombianas* (pp. 207-231). Bogotá, D. C.: Tercer Mundo.

[184]

19. Durston, John. (2005). El clientelismo político en el campo chileno. ¿Apatitados o Apechugadores? En: Porras, José y Espinoza, Vicente (eds.). *Redes. Enfoques y aplicaciones del Análisis de Redes Sociales (ARS)* (pp. 401-436). Santiago de Chile: Universidad Bolivariana.

20. Echeverri, Laura y Arenas, Juan. (2007). Estructura y enraizamiento del liberalismo: un estudio de caso. *Estudios Políticos*, 31, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 111-140.

21. Escalante, Fernando. (1995). Clientelismo y ciudadanía en México: Apuntes sobre conceptualización de las formas de acción política. *Análisis Político*, 26, pp. 39-50.

22. Espinoza, Vicente. (1999). Continuidad histórica de la acción colectiva de los pobladores chilenos. Redes sociales e interacción estratégica. En: Salman, Ton y Kingman, Eduardo. (eds.). *Antigua Modernidad y memoria del presente. Culturas urbanas e identidad* (pp. 189-217). Quito: Flacso-Ecuador.

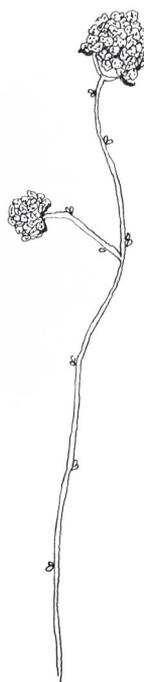
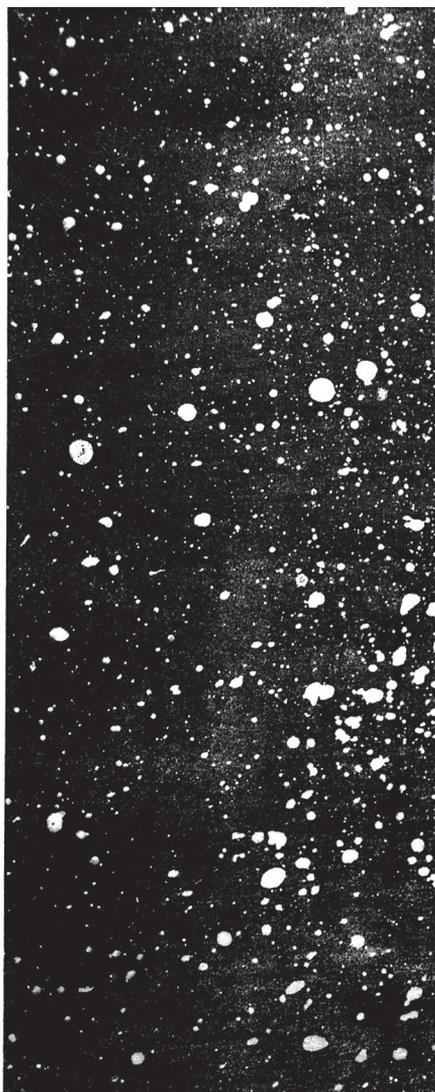
23. Gutiérrez, Francisco. (1998). *La Ciudad Representada: Política y conflicto en Bogotá*. Bogotá, D. C.: Tercer Mundo.

24. Gutiérrez, Francisco. (2002). Fragmentación electoral y política tradicional en Colombia. *Perfiles Latinoamericanos*, 10 (20), pp. 53-72.

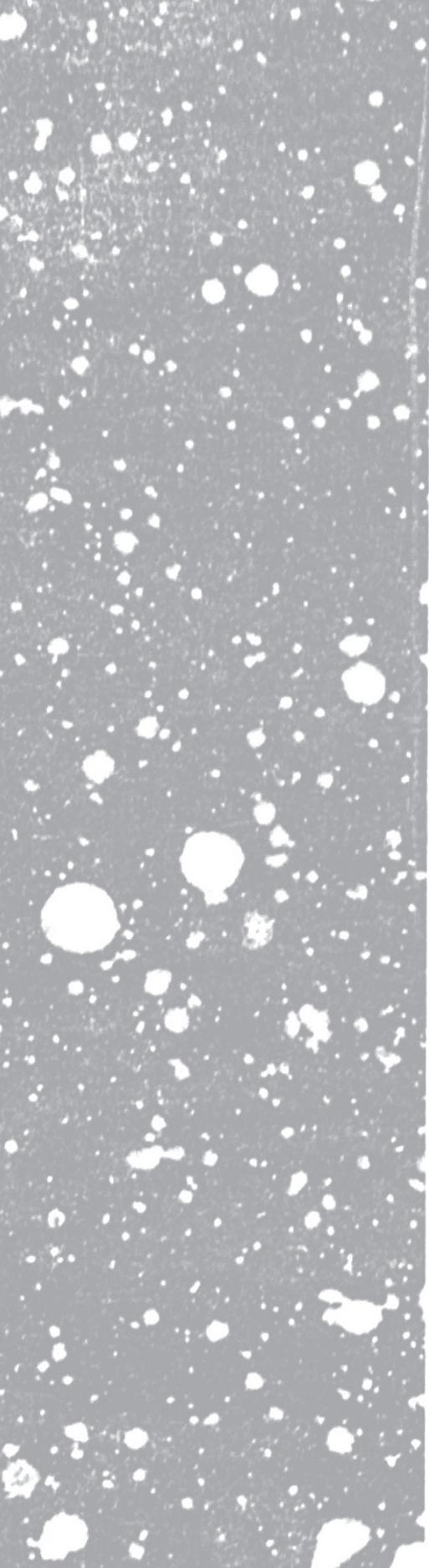
25. Günes-Ayata, Ayse. (1994). Clientelism: premodern, modern, posmodern. En: Roniger, Luis y Günes-Ayata, Ayse. *Democracy, Clientelism and Civil Society* (pp. 19-28). Londres: Lynne Rienner.

26. Henao, Diego. (1998). *Comunicación y redes sociales*. Bogotá, D. C.: Facultad de Ciencias Sociales y Humanas-UNAD.
27. Leal, Francisco. (1989). El sistema político del clientelismo. *Análisis Político*, 8, pp. 8-32.
28. Leal, Francisco y Dávila, Andrés. (1990). *Clientelismo. El sistema político y su expresión regional*. Bogotá, D. C.: Tercer Mundo.
29. Levitsky, Steven. (2004). Del sindicalismo al clientelismo: la transformación de los vínculos partidp-sindicatos en el peronismo, 1983-1999. *Desarrollo Económico*, 44 (173), pp. 3-32.
30. Mauss, Marcel. (1979). *Ensayo sobre los dones, motivo y forma del cambio en las sociedades primitivas*. Madrid: Tecnos.
31. Muñoz, Paula. (2013). Campaign Clientelism in Peru: An Informational Theory. (Tesis inédita de doctorado en Filosofía). The University of Texas, Austin. Recuperado de <https://repositories.lib.utexas.edu/handle/2152/21918>
32. Muñoz, Paula. (2014). *Clientelismo* (en prensa). Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Instituto de Estudios Peruanos.
33. O'Donnell, Guillermo. (1996). *Otra institucionalización. Política y Gobierno*, III (5), pp. 219-244.
34. Rubio, Rocío. (2003). *No hay paraísos sino los perdidos: historia de una red clientelista en Bogotá*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.
35. Schröter, Bárbara. (2010). *Clientelismo Político: ¿existe el fantasma y cómo se viste?* *Revista Mexicana de Sociología*, 72, pp. 141-175.
36. Stokes, Susan. (2005). Perverse accountability: A Formal Model of Machine Politics with evidence from Argentina. *American Political Science Review*, 99 (3), pp. 315-325.
37. Stokes, Susan. (2007). Political Clientelism. En: Boix, Carles y Stokes, Susan (eds.). *Handbook of Comparative Politics* (pp. 604-627). Oxford: Oxford University.
38. Stokes, Susan. (2013, 27 de septiembre). *Votantes, operadores, políticos y clientelismo*. Universidad Jorge Tadeo Lozano. 7.º Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Bogotá, D. C., Colombia.
39. Stokes, Susan; Dunning, Thad; Nazareno, Marcelo y Brusco, Valeria. (2013). *Brokers, Voters, and Clientelism: The Puzzle of Distributive Politics*. Cambridge: Cambridge University.
40. Valenzuela, Arturo. (1977). *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham: Duke University.

Sección temática
Desarrollo y enseñanza en análisis de
políticas públicas en América Latina



De la serie *Habitar lo fragmentario*
Dibujo, tinta sobre papel
10 x 15 cm
2015
Medellín



Presentación*

En las tres últimas décadas, el aumento de la oferta de programas académicos en Ciencias Políticas y afines en América Latina y en Colombia ha sido muy significativo. Este rápido crecimiento es, sin duda, consecuencia y prueba de un proceso de apertura política, de democratización de los regímenes políticos en la región. Desde finales de la década de 1980, tanto la desaparición de los regímenes militares en el continente como luego la implosión de la Unión Soviética y la consiguiente disipación de la “amenaza comunista”, han facilitado en América Latina una transición hacia regímenes políticos, sino realmente democráticos por lo menos más pluralistas y más tolerantes en relación con la discrepancia ideológica y política de periodos anteriores.

Esta apertura democrática (neo)liberal, sustentada y fomentada en el marco del Consenso de Washington y la llamada reforma del Estado que priorizaron la apertura y la competencia económicas como factor de desarrollo, repercutió en la política educativa, solicitando al Estado que redujera su control. El paso hacia una política de educación superior que respondiera más a la demanda y que se adaptara más a las lógicas del mercado resultó ser un contexto favorable para el desarrollo de la disciplina politológica. Se han creado departamentos y programas curriculares especializados en muchas universidades públicas y privadas; un gran número de revistas son publicadas; los congresos nacionales de Ciencia Política reúnen anualmente centenares de participantes; se logró consolidar una Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (Alacip); y los politólogos acceden actualmente a importantes cargos públicos.

[189]

Si este desarrollo cuantitativo es una señal de vitalidad para la disciplina, es preciso también hacer un trabajo de introspección crítica sobre el contenido de la enseñanza y su evolución. En varios países de la región ya se emprendió la tarea de investigar y documentar la historia de este campo disciplinar. En este sentido, se conformó un grupo de investigación en Historia de la Ciencia Política en América Latina en Alacip. Los cuatro artículos que conforman este *dossier* son producto de una invitación hecha por los miembros de ese grupo para que se analicen los distintos subcampos de la disciplina, en nuestro caso, el área del análisis de políticas públicas.

* Roth Deubel, André-Noël. (2016). Presentación sección temática. Desarrollo y enseñanza en análisis de políticas públicas en América Latina. *Estudios Políticos*, 49, pp. 189-191. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a10

Los resultados de estas investigaciones fueron expuestos por primera vez en el marco del VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política que tuvo lugar en la Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, en julio de 2015, en el panel *Introducción y formación en análisis de políticas públicas en América Latina*. Los artículos son el resultado de los debates que se generaron en ese espacio y de las pertinentes observaciones realizadas por los árbitros anónimos de la revista *Estudios Políticos*. De este modo, los artículos presentan un estudio del desarrollo y de la enseñanza del análisis de políticas públicas en cuatro países: Brasil, Argentina, México y Colombia.

El estudio de Marta Ferreira Santos Farah sobre Brasil da cuenta del proceso de institucionalización de un campo de formación e investigación en políticas públicas que se caracteriza por ser “multidisciplinar”, en el que se vislumbra la superación de la fragmentación inicial entre diversas disciplinas para construir un *campo de públicas* específico.

Nelson Cardozo y Pablo Bulcourf, por su parte, abordan el desarrollo institucional de los programas en Administración y Políticas Públicas en Argentina. Los autores subrayan cómo los factores del entorno político influyeron sobre el desarrollo institucional del campo específico de las políticas públicas; asimismo, señalan cómo la creación de nuevos programas con una tendencia a la profesionalización busca “apartarse del peso de la Ciencia Política con su impronta fuertemente académica”.

Para el caso de México, Laura Mota Díaz propone un análisis de la introducción y desarrollo del campo en la academia de ese país a partir de una perspectiva decolonial. Afirma que el contenido de los programas tiende a “transmitir y reproducir el conocimiento hegemónico” producido por el campo en Estados Unidos y en Europa; sin embargo, señala que ya empiezan a aparecer posturas críticas, en particular, a partir de la antropología y la perspectiva decolonial, que deberían permitir superar “las visiones lineales, técnicas e instrumentales” que dominan este campo de formación.

Finalmente, André-Noël Roth Deubel cierra este *dossier* con un análisis de la formación en políticas públicas ofrecida en los programas de pregrado en Ciencia Política y afines en Colombia. Sus resultados comparten elementos con los anteriores análisis. Específicamente, muestra la preponderancia de una perspectiva racional instrumental en los contenidos formativos de las asignaturas dedicadas al análisis de las políticas públicas; sin embargo, observa también la introducción de perspectivas más críticas en parte de los programas.

Un aspecto que se confirma como una tendencia fuerte en el panorama académico de los cuatro países estudiados es la institucionalización progresiva del campo del análisis de políticas públicas como una disciplina o un área diferenciada de la Ciencia Política. Este proceso de autonomización en relación con su disciplina de origen marcará sin duda alguna el futuro de la formación e investigación, tanto en el hasta ahora subcampo de las políticas públicas como de la Ciencia Política en general.

André-Noël Roth Deubel

Editor invitado

Formação em política pública no Brasil. Das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas”*

Marta Ferreira Santos Farah (Brasil)**

Resumo

O artigo analisa a formação em política pública no Brasil a partir da recuperação de iniciativas pioneiras na área de Administração Pública e de Ciência Política e da discussão do movimento recente de constituição de um novo campo de estudos e formação. Baseia-se em análise da literatura sobre o campo de políticas públicas e sobre a institucionalização das duas disciplinas, apoiando-se ainda na análise da presença das políticas públicas no currículo de cursos de diferentes áreas. O artigo mostra como as primeiras iniciativas de institucionalização do campo de política pública não se orientaram para uma formação independente, mas privilegiaram o desenvolvimento de estudos e pesquisas. A expansão recente de cursos que abordam políticas públicas foi acompanhada por mudanças nesse cenário. Uma comunidade discursiva mobilizou-se pela institucionalização de um novo campo multidisciplinar, designado pelos participantes como “campo de públicas”. Esse processo está reconfigurando o campo de políticas públicas, em que assume centralidade a formação.

[192]

Palavras chave

Política Pública; Formação Profissional; Educação Superior; Campo de Públicas; Brasil.

Data de recepção: fevereiro 2016 • **Data de aprovação:** maio 2016

Como citar este artigo

Farah, Marta Ferreira Santos. (2016). Formação em política pública no Brasil: das iniciativas pioneiras dos anos 60 à institucionalização do “campo de públicas”. *Estudios Políticos*, 49, pp. 192-215. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a11

* O artigo é produto da pesquisa “O campo de políticas públicas e a administração pública”, apoiada pelo GVPesquisa, da FGV-EAESP. A pesquisa contribuiu para a elaboração do trabalho apresentado à Fundação Getúlio Vargas para obtenção do título de professor titular.

** Socióloga. Mestre em Sociologia. Doutora em Sociologia. Professora titular do Departamento de Gestão Pública da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP), São Paulo, Brasil e pesquisadora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo da mesma instituição. Correio eletrônico: marta.farah@fgv.br

Formación en política pública en Brasil. De las iniciativas pioneras de los años sesenta a la institucionalización del “campo de públicas”

Resumen

Este artículo aborda la formación en política pública en Brasil a partir de la reconstitución de las iniciativas pioneras en las áreas de Administración Pública y de Ciencia Política, y de la discusión del movimiento reciente de constitución de un nuevo campo de estudios y formación. Se analiza la literatura sobre el campo de políticas públicas en Brasil y sobre la institucionalización de las dos disciplinas, apoyándose en el estudio de la presencia de las políticas públicas en el currículo de cursos de distintas áreas. El artículo muestra cómo las primeras iniciativas de institucionalización del campo de políticas públicas no se han orientado hacia una formación independiente, y en cambio han privilegiado estudios e investigaciones. La expansión reciente de cursos que tratan de políticas públicas provocan cambios en este escenario, una comunidad discursiva se ha movilizó por la institucionalización de un nuevo campo multidisciplinar, designado por los participantes como “campo de públicas”. Ese proceso ha producido una reconfiguración del campo de políticas públicas, en que asume centralidad la formación.

Palabras clave

Política Pública; Formación Profesional; Educación Superior; Campo de Públicas; Brasil.

[193]

Education and Public Policy in Brazil. From the Pioneering Initiatives of the 60's to the Institutionalization of the “Public Field”

This article analyses the education in public policy in Brazil, beginning with the account of the first initiatives in Public Administration and Political Science and, then, addressing the discussion of a recent movement that seeks to establish a new academic field on the subject. The article is based on the literature review of public policy in Brazil and the institutionalization of Public Administration and Political Science as disciplines; it also take in account the analysis of the presence of the study of public policies in the curriculum of the programs in different areas. The investigation shows that the first initiatives for the institutionalization of public policy as a discipline did not include the establishment of independent courses in the curricula, but had a focus on research. However, the expansion of programs that include public policy in their curricula since the last decade brought changes to this scenario. Moreover, the role of an active community has been crucial for the institutionalization of a new multidisciplinary field, named by the participants the “public field.” This process is now redefining the institutionalization of public policy in Brazil, which brings education to the fore.

Keywords

Public Policy; Professional Formation; Education; Public Field; Brazil.

Introdução

O presente artigo discute a formação em política pública no Brasil, considerando a contribuição pioneira das áreas de Administração Pública e de Ciência Política, nos anos 60, e a evolução dessa formação nas décadas seguintes. O artigo se baseia na análise da literatura sobre o campo de políticas públicas e sobre a institucionalização das disciplinas Administração Pública e Ciência Política no país. Baseia-se ainda na análise da presença do tema política pública no currículo de cursos de diferentes áreas e, no caso da pós-graduação, também em áreas de concentração e em linhas de pesquisa.¹ O artigo mostra que a formação em política pública até recentemente não se tornou independente, ocorrendo de forma dispersa por várias disciplinas e campos disciplinares. Mostra também que, a partir de meados dos anos 2000, ocorreu no Brasil um verdadeiro *boom* de cursos com foco em políticas públicas e áreas correlatas, como a Administração Pública. A criação desses cursos está provocando uma reconfiguração da institucionalização do campo de política pública e a institucionalização de um novo campo que tem sido designado por seus integrantes como “campo de públicas”, um campo marcado pela multidisciplinaridade.

[194]

1. Iniciativas pioneiras de formação acadêmica em política pública

Uma das primeiras áreas a oferecer formação em política pública no Brasil foi a Administração Pública. A Escola Brasileira de Administração Pública (EBAP), da Fundação Getúlio Vargas (FGV), fundada em 1952, criou o primeiro curso de mestrado da área em 1967 (Warlich, 1967), sob inspiração dos cursos de mestrado em Administração Pública dos EUA. Esses, na década de 60, haviam se convertido em cursos de políticas públicas, no âmbito do “movimento de análise de políticas públicas” (Allison, 2008; Farah, 2011).

O curso da EBAP era voltado à formação de profissionais capazes de realizar análises de problemas públicos e de propor alternativas ao governo (Farah, 2013). Documento do curso deixa clara a concepção da administração pública como área de conhecimento voltada à análise de políticas públicas: “Entende-se por administração pública... a pesquisa, a avaliação e o equacionamento de problemas de política pública e governamental” (Curso,

¹ Dada a abrangência do levantamento realizado não foi possível analisar projetos pedagógicos, programas de disciplinas, bibliografia e perfil do egresso, aspectos que costumam integrar estudos sobre formação.

1973, p. 85). A proximidade com universidades norte-americanas e o apoio da Fundação Ford foram importantes nesse momento de constituição do campo de Administração Pública no Brasil, influenciando o perfil do curso então criado (Farah, 2011). Professores da EBAP cursaram doutorado nos EUA, em alguns dos principais cursos de administração pública daquele país,² então recém convertidos em cursos de políticas públicas. O programa do curso de mestrado da EBAP incluía várias disciplinas de políticas públicas tanto na parte de formação teórica e metodológica, como em módulos referentes a áreas-fim, que envolviam o estudo de setores específicos.

O tema política pública foi incorporado também pela Ciência Política, disciplina que então se institucionalizava no país. Em 1967, foi criado o primeiro mestrado em Ciência Política, na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG), ao qual se seguiu, em 1969, o mestrado do Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Também nesse caso, foi grande a influência dos EUA por meio de universidades norte-americanas e do apoio da Fundação Ford (Forjaz, 1997). Os cursos de mestrado do IUPERJ e da UFMG exerceram liderança no processo de institucionalização da Ciência Política, procurando diferenciar essa disciplina da Sociologia paulista - onde prevalecera a influência europeia, sobretudo francesa - e da tradição do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) – caracterizado por uma “ciência social de cunho ideológico e militante intervencionista” (Forjaz, 1997, p. 4). Sob influência da Ciência Política norte-americana, procurou-se estabelecer uma “ciência” política baseada em investigações empíricas e na afirmação da autonomia do Estado e da política (Forjaz, 1997).

[195]

Embora não tenham sido obtidos os currículos desses cursos pioneiros, a presença da política pública como objeto de atenção da Ciência Política é evidenciada pela publicação, ainda nos anos 70, de artigos sobre políticas públicas por alguns dos integrantes da primeira geração de cientistas políticos brasileiros.³ Artigos publicados em meados da década de 70 por estes autores procuravam delimitar um campo de estudos no Brasil —o de políticas públicas— ora propondo um esquema analítico, ora enfatizando a relação entre este campo e a Ciência Política, da qual seria um subcampo (Lima Junior e Santos, 1976; Reis, 1976).

² A maior parte dos professores foi à Universidade do Sul da Califórnia que oferecia um dos principais cursos de políticas públicas dos EUA, e foi um dos que liderou o “movimento de análise de políticas públicas”, que também teve apoio da Fundação Ford (Farah, 2011).

³ Dentre estes, incluem-se Wanderley Guilherme dos Santos, Fabio Wanderley Reis e Olavo Brasil de Lima Junior, os quais ocuparam posições de direção no IUPERJ e na UFMG e em entidades de Ciências Sociais e da Ciência Política, como a ANPOCS e a ABCP.

Neste momento, em que tanto a Ciência Política como a Administração Pública incorporaram a política pública em seus projetos de formação e de pesquisa, a relação entre as duas áreas era bastante próxima no Brasil. Os artigos de autores de Ciência Política, mencionados acima, foram publicados na Revista de Administração Pública, e derivaram de sua participação em seminário organizado pela EBAP, o “Seminário Internacional de Análise de Políticas Públicas”, realizado em 1975.⁴

A formação em política pública oferecida pela área de Administração Pública, ao ser introduzida no Brasil, tinha um caráter híbrido. Pretendia simultaneamente formar profissionais altamente qualificados para o setor público, capazes de “exercer funções de direção ou assessoramento de alto nível em órgãos governamentais e entidades de administração indireta” (Curso, 1973, p. 85), e formar pesquisadores e docentes. Assemelhava-se assim, aos cursos de políticas públicas dos Estados Unidos (Mintron, 2007; Farah, 2013).

A formação oferecida pelos cursos de mestrado em Ciência Política foi distinta desde os primeiros programas da UFMG e do IUPERJ. O objetivo destes cursos era a formação acadêmica de docentes e pesquisadores, com destaque à formação teórica e metodológica, sendo claro o propósito de institucionalização da disciplina (Forjaz, 1997). Propunha-se a preparar cientistas políticos capazes de realizar, dentre outros estudos na área da ciência política, também “estudos de políticas públicas”.

Essas duas modalidades de formação evoluíram de modo bastante distinto. A formação em administração pública, que havia assumido um papel central no projeto nacional-desenvolvimentista, perdeu importância e apoio governamental. Após o apogeu da reforma administrativa dos anos 60, a área de Administração Pública entrou em declínio, fechando um ciclo de mais de 30 anos em que fora considerada uma condição para o desenvolvimento (Fischer, 1984). Exerceu impacto adicional sobre a evolução da formação nessa área o fato de a Fundação Ford ter deixado de apoiar financeiramente cursos de Administração Pública no país, após o golpe militar de 1964, redirecionando seus recursos para as Ciências Sociais (Station e Welna, 2002; Farah, 2011).

⁴ A EBAP e a Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP), ambas da FGV, abriram suas portas para professores que, durante a ditadura, foram afastados de universidades públicas por motivos políticos, o que contribuiu para a maior troca entre a área de Ciências Sociais e a de Administração.

A formação em Administração Pública foi afetada também pela hegemonia exercida no campo da Administração pela área de Administração de Empresas. Esta hegemonia implicou uma diluição da formação em Administração Pública numa formação genérica voltada à administração “de qualquer organização”, tendência que prevaleceu até muito recentemente no Brasil (Conferência, 1967; Farah, 2013). Os cursos de mestrado em Administração Pública, a partir daí, perderam espaço, com impacto sobre a pesquisa e a formação em políticas públicas (Farah, 2011; 2013).

A formação em Ciência Política teve um desenvolvimento mais favorável. A institucionalização da disciplina a partir dos anos 60 beneficiou-se da implantação de um sistema nacional de pós-graduação, no qual agências de fomento passaram a fornecer recursos para pesquisa em diversas áreas do conhecimento (Forjaz, 1997). A área também contou com o apoio da Fundação Ford, que redirecionara o apoio financeiro da área de Administração à de Ciências Sociais, sendo o IUPERJ um dos principais beneficiários deste apoio (Forjaz, 1997).

Desde a constituição das duas áreas – Administração Pública e Ciência Política – a formação em política pública não caminhou, no entanto, no sentido de uma formação independente, discriminada em relação às “disciplinas-mãe”. Nos anos 80, houve uma incipiente institucionalização do campo de políticas públicas marcada pelo desenvolvimento de estudos sobre políticas, sob liderança da área de Ciência Política (Melo, 1999; Hochman, Arretche e Marques, 2008; Faria, 2012). Exerceram papel relevante nesse momento o Grupo de Trabalho da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais - ANPOCS (GT de Políticas Públicas), a Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP) e o Núcleo de Estudos de Políticas (NEPP) da UNICAMP, criado em 1986. Os desafios de democratização do país, de reforma do estado e das políticas públicas definiram uma agenda de pesquisa em que assumiu um lugar central o estudo de políticas públicas (Melo, 1999; Arretche, 2003; Souza, 2008).

Mas a institucionalização que então teve início não foi acompanhada por uma formação específica em política pública. Essa lacuna constituiu um limite à institucionalização desse campo (Hollanda e Siqueira, 2013). A formação continuou se dando de forma dispersa em cursos de pós-graduação de diferentes áreas, que estabeleceram áreas de concentração, linhas de pesquisa e disciplinas com foco em políticas públicas.

[197]

2. Novas tendências na formação em política pública: escolas de governo e o “boom” da formação acadêmica nos anos 2000

Nos anos 80 e 90, a institucionalização do campo de política pública se deu sobretudo por meio de estudos de políticas públicas. No que diz respeito à formação, a iniciativa partiu do governo. A Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) foi pioneira nesse sentido. Criada na década de 80, com o propósito de qualificar quadros do serviço público federal para os desafios enfrentados pelo Estado no contexto da democratização, a instituição montou um curso voltado à preparação para a carreira de Especialista em Políticas Públicas e em Gestão Governamental (EPPGG), instituída pelo governo federal. Essa carreira tem por objetivo “[...] (a) execução de atividades de formulação, implementação e avaliação de políticas públicas, bem assim de direção e assessoramento em escalões superiores da Administração Direta e Autárquica”.⁵ O curso, realizado uma vez durante os anos 80, teve continuidade na década de 90 no contexto da Reforma do Estado, por iniciativa do Ministério de Administração e Reforma do Estado (MARE), sob liderança do então ministro Bresser Pereira (Ferrarezi e Zimbrão, 2006). À iniciativa do governo federal, seguiram-se iniciativas estaduais, por meio de criação de Escolas de Governo (Rocha *et al.*, 2010). Destaca-se a iniciativa da Fundação João Pinheiro, criada pelo governo do Estado de Minas Gerais, que criou um curso de graduação em Administração Pública, nos anos 80, associado à carreira de “Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental”.⁶

[198]

A formação em política pública nas instituições de ensino superior só voltou a se expandir nos anos 2000, quando ocorreu um salto no número de cursos de graduação e programas de pós-graduação que oferecem disciplinas ou linhas de pesquisa sobre políticas públicas (Faria, 2012; Hollanda e Siqueira, 2013).⁷

⁵ Brasil. Presidência da República. Lei 7.834. (6 de outubro de 1989).

⁶ No final dos anos 90, todos os estados passaram a ter a obrigação de criar uma escola de governo, segundo a Emenda Constitucional n. 19, de 1998 (Rocha *et al.*, 2010). Nem todas incluem a formação em política pública.

⁷ Agradeço a colaboração de Ricardo Ernesto Vasquez Beltrão, então aluno do curso de doutorado em Administração Pública e Governo, no levantamento, sistematização e análise de dados sobre a expansão de cursos de graduação e de pós-graduação, no âmbito da pesquisa “O campo de políticas públicas”, desenvolvida com apoio do GVPesquisa, da FGV-EAESP.

Na pós-graduação, essa expansão decorreu parcialmente de um processo mais abrangente de crescimento de toda a pós-graduação no Brasil⁸. As instituições de ensino superior que oferecem programas nesse nível de ensino passaram de 134 em 2000 para 301 em 2011, um aumento de 124,6% (CAPES, 2012a; Beltrão, 2012).⁹ O número de programas de pós-graduação, incluindo mestrados e doutorados acadêmicos e mestrados profissionais, passou de 1464 em 2000 para 3096 em 2011, uma expansão de 111,5% (Beltrão, 2012). Tal expansão reflete uma política voltada à expansão da formação superior, concretizada em um conjunto de medidas governamentais iniciadas nos anos 90.

Inicialmente, no governo Fernando Henrique Cardoso, houve uma indução à verticalização das instituições de ensino superior. A reforma determinava que, para serem reconhecidas como universidades, as instituições deveriam oferecer não apenas graduação, mas também cursos de pós-graduação. Isto levou à expansão dos programas de mestrado em instituições privadas, interessadas em mudar seu *status* institucional (Hollanda e Siqueira, 2013). Nos anos 2000, o governo Lula criou novos incentivos tributários para instituições privadas, procurando ao mesmo tempo ampliar o acesso de grupos de baixa renda à educação superior e reduzir desigualdades regionais na oferta, estimulando a expansão de universidades públicas.

Em 2010, havia no país 2637 programas de pós-graduação recomendados e reconhecidos pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) (2010; 2012b), agência responsável pela avaliação da pós-graduação.¹⁰

Deste universo de programas reconhecidos pela CAPES, foram selecionados cursos cujo nome (ou área ou especialidade) sugeria alguma ligação com a temática de política pública. Chegou-se assim a 396 programas, cujo conteúdo curricular foi analisado. O tema política pública foi identificado em 278 cursos, 10,5% dos programas de pós-graduação de todas as áreas.

⁸ A análise da pós-graduação teve como uma de suas bases a avaliação dos programas pela CAPES. Os dados referentes a avaliação do quadriênio que se inicia em 2012 só estarão disponíveis em 2017.

⁹ Em 2012, já eram 3337 os programas de pós-graduação, indicando um aumento de 127% em relação a 2000 (CAPES, 2013), confirmando-se a tendência de expansão verificada na pesquisa que serviu de base à elaboração deste artigo.

¹⁰ Levantamento feito no GeoCapes e no site da CAPES na parte sobre avaliação trienal, que considerava programas avaliados no triênio 2007-2009 (CAPES, 2012a; 2012b, Beltrão, 2012). Os dados da avaliação trienal 2010-2012 foram divulgados em dezembro de 2013, não sendo possível incorporá-los à pesquisa que serviu de base à elaboração deste artigo. Informações sobre a avaliação referente ao período 2012-2016 só estarão disponíveis em 2017. As tendências identificadas nesse artigo não sofreram alterações substantivas desde então.

A tabela 1 mostra o número de programas que incorporavam o tema políticas públicas, segundo grandes áreas de conhecimento, áreas e especialidades.¹¹

Tabela 1. Programas de pós-graduação com conteúdo sobre políticas públicas segundo grandes áreas, áreas e especialidades (2010).

Grandes áreas	Áreas	Especialidades	n.a.	%
Total geral			278	100,0
Engenharias	Engenharias I	Engenharia Sanitária	1	0,4
Ciências da Saúde	Enfermagem	Enfermagem	2	0,7
		Enfermagem de Saúde Pública	1	0,4
	Medicina II	Doenças Infecciosas e Parasitárias	1	0,4
		Nutrição	1	0,4
		Pediatria	2	0,7
	Odontologia	Odontologia	1	0,4
		Odontologia Social e Preventiva	1	0,4
	Saúde Coletiva	Epidemiologia	3	1,1
		Medicina Preventiva	4	1,4
		Saúde Coletiva	29	10,4
Saúde Pública		9	3,2	
Ciências Agrárias	Ciências Agrárias I	Agronomia	1	0,4
		Extensão Rural	3	1,1
	Zootecnia/Recursos Pesqueiros	Recursos Pesqueiros e Engenharia de Pesca	1	0,4
Ciências Sociais Aplicadas	Administração, Ciências Contábeis e Turismo	Administração	20	7,2
		Administração de Empresas	1	0,4
		Administração Pública	7	2,5
	Arquitetura e Urbanismo	Arquitetura e Urbanismo	12	4,3
	Direito	Direito	3	1,1
		Direito Público	4	1,4
	Economia	Economia	3	1,1
		Economia Agrária	1	0,4
		Economia Regional	1	0,4
	Planejamento Urbano e Regional/Demografia	Demografia	3	1,1
Planejamento Urbano e Regional		15	5,4	
Serviço Social	Serviço Social	10	3,6	
	Serviço Social Aplicado	1	0,4	

¹¹ A CAPES organiza as áreas de conhecimento em quatro níveis: grandes áreas, áreas de conhecimento, subáreas e especialidades. A tabela 1 é organizada por três desses níveis de agregação (CAPES, 2016). O segundo nível corresponde a áreas de avaliação na CAPES; o das especialidades, na avaliação dos programas é também identificado como “área básica”.

Grandes áreas	Áreas	Especialidades	n.a.	%
Ciências Humanas	Antropologia/ Arqueologia	Antropologia	7	2,5
	Ciência Política e Relações Internacionais	Ciência Política	13	4,7
		Comportamento Político	1	0,4
		Estado e Governo	1	0,4
		Política Internacional	5	1,8
		Relações Internacionais, Bilaterais e Multilaterais	2	0,7
	Educação	Educação	3	1,1
		Educação de Adultos	1	0,4
		Educação em Periferias Urbanas	1	0,4
		Educação Especial	1	0,4
		Ensino Profissionalizante	1	0,4
		Planejamento Educacional	1	0,4
	Geografia	Geografia Regional	2	0,7
	História	História	2	0,7
Psicologia	Psicologia	1	0,4	
Sociologia	Sociologia*	35	12,6	
	Sociologia do Desenvolvimento	1	0,4	
	Outras Sociologias Específicas	1	0,4	
Multidisciplinar	Interdisciplinar	Engenharia/Tecnologia/Gestão	1	0,4
		Meio Ambiente e Agrárias	22	7,9
		Saúde e Biológicas	11	4,0
		Sociais e Humanidades	24	8,6

Fontes: CAPES (2010, 2012a) e páginas dos 396 programas de pós-graduação selecionados. *Inclui programas de Sociologia e de Ciências Sociais. Algumas especialidades foram agrupadas (Beltrão, 2012).

O tema política pública compõe a estrutura curricular ou integra áreas de concentração ou linhas de pesquisa¹² de um número expressivo de programas em áreas¹³ tão distintas quanto Saúde Coletiva (45 programas nessa área de conhecimento), Sociologia (37), Administração (28 na área de conhecimento), Ciência Política e Relações Internacionais (22), Planejamento Urbano e Regional (18) além da área Interdisciplinar (58). No nível das especialidades,¹⁴ além dos destaques em termos de número de programas, como é o caso da Sociologia (35 programas), da Saúde Coletiva

¹² Áreas de concentração e linhas de pesquisa se aproximam dos *majors* das universidades norte-americanas.

¹³ Segunda coluna da tabela 1, o segundo nível da classificação estabelecida pela CAPES.

¹⁴ Terceira coluna da tabela 1, correspondendo a um nível mais específico da classificação proposta pela CAPES.

(29 programas nessa especialidade) ou de Meio Ambiente e Agrárias (22), a pesquisa revelou ainda que, em alguns casos, o tema política pública integra a totalidade dos programas, como nas especialidades Administração Pública (sete programas nessa especialidade ou na área básica de avaliação), Demografia (três programas), Serviço social/Serviço Social Aplicado (11 programas) e está presente em parte expressiva dos programas, como em Arquitetura e Urbanismo (12 de 18 programas) e Direito Público (quatro de cinco programas) (Beltrão, 2012). Em Ciência Política, dos 13 programas, 10 têm disciplinas e oito contam com linhas de pesquisa sobre políticas públicas (Faria, 2012).

Como mostra a tabela 2, o crescimento do número de programas que integram conteúdos de políticas públicas ocorreu a partir de 2000, acompanhando o crescimento da pós-graduação. Na maior parte das áreas, o número de programas de mestrado e doutorado que tratam de política pública mais do que dobrou no período, ultrapassando o ritmo de crescimento geral da pós-graduação. A tabela permite ver também a participação dos mestrados profissionais, modalidade de pós-graduação instituída no país nos anos 90 (Fischer, 2005) e regulamentada no final dos anos 2000.¹⁵

[202]

Foram selecionados, em seguida, programas cujos nomes incluem política pública ou termos que designem áreas correlatas como administração pública, gestão de políticas públicas, gestão pública, política social e gestão social. Foram selecionados 39 programas, dos quais 17 são mestrados profissionais, 11, cursos de mestrado acadêmico e 11, programas de mestrado e doutorado acadêmicos. A tabela 3 mostra o período de criação destes cursos, confirmando a tendência de expansão recente de programas que têm políticas públicas em seu núcleo de formação (tabela 3).¹⁶ Quase 80% dos programas tiveram início depois de 2000, crescimento ainda maior do que o verificado no conjunto geral de cursos que incluem disciplinas ou linhas de pesquisa ligadas a políticas públicas (60%). Em relação à expansão geral da pós-graduação que, como vimos, cresceu 111,5% no período, a diferença é muito expressiva: houve um crescimento no mesmo período de 385% de programas com foco em política pública ou administração pública.

¹⁵ Brasil. Ministério da Educação. Portaria Normativa 7. (22 de junho de 2009).

¹⁶ Agradeço a Eros Nascimento, então aluno do curso mestrado do Programa de Mestrado e Doutorado em Administração Pública e Governo, pelo levantamento de dados que subsidiaram a elaboração dessa tabela.

Tabela 2. Programas de pós-graduação com conteúdo sobre políticas públicas segundo grandes áreas e áreas e do conhecimento (2010).

Níveis, notas na avaliação trienal 2007-2009 e período de início	Total	Grandes áreas e áreas (ou especialidades) do conhecimento											
		Ciências da saúde		Ciências humanas			Ciências sociais aplicadas				Multidisciplinar		
		Saúde coletiva	Outras ciências da saúde	Ciência política e relações internacionais	Sociologia	Outras ciências humanas	Administração/ Administração pública	Planejamento urbano e regional/Demografia	Serviço social	Arquitetura e urbanismo	Outras ciências sociais aplicadas	Interdisciplinar- Sociais e humanidades	Interdisciplinar- Meio ambiente e agrárias
Total de programas (n.a.)	278	48	17	22	37	20	27	18	11	12	13	24	29
Níveis (%)													
Mestrado Profissional	13,7	20,8	17,6	-	2,7	5,0	22,2	16,7	-	-	7,7	37,5	13,8
Mestrado Acadêmico	43,5	35,4	47,1	50,0	27,0	40,0	48,1	44,4	72,7	58,3	38,5	37,5	58,6
Mestrado/ Doutorado	41,0	41,7	35,3	50,0	64,9	55,0	29,6	38,9	27,3	41,7	53,8	25,0	20,7
Doutorado	1,8	2,1	-	-	5,4	-	-	-	-	-	-	-	6,9
Período de início (%)													
Até 2000	39,9	37,5	41,2	36,4	56,8	55,0	37,0	44,4	18,2	50,0	69,2	8,3	31,0
2001-2005	28,4	29,2	35,3	9,1	24,3	15,0	40,7	16,7	36,4	33,3	7,7	45,8	37,9
2006-2010	31,7	33,3	23,5	54,5	18,9	30,0	22,2	38,9	45,5	16,7	23,1	45,8	31,0

Fontes: CAPES (2010; 2012a), e sites dos 278 programas de pós-graduação com conteúdo sobre políticas públicas (Beltrão, 2012).

Além da expansão do doutorado, destacam-se os mestrados profissionais, sinalizando um novo perfil para a formação na área.

Tabela 3. Distribuição de cursos de pós-graduação em políticas públicas, administração pública e áreas correlatas por ano de criação.

Período de criação	Número de programas							
	Mestrado Profissional		Mestrado Acadêmico		Doutorado*		Total	
	v.a	%	v.a	%	v.a	%	v.a	%
Até 1990	0	0	3	13,63	0	0	3	7,69
1991-2000	1	5,88	4	18,18	1	9,00	5	12,82
2001-2005	2	11,76	5	22,72	4	36,36	7	17,94
2006-2010	8	47,05	4	18,18	2	18,18	12	30,77
2011-2012	6	35,29	6	27,27	4	36,36	12	30,77
Total	17	100	22	100	11	100	39	100

Fonte: CAPES (2010; 2012a) e páginas eletrônicas dos programas. *Programas que têm mestrado e doutorado constam das duas colunas: a primeira indica a data de criação do mestrado, a segunda, a do doutorado.

Também na graduação ocorreu uma grande expansão nos anos 2000, a partir da criação de novos cursos de políticas públicas e em áreas correlatas, como administração pública, gestão de políticas públicas e gestão pública¹⁷. Coelho (2006, pp. 87-88) identifica 1995 como o marco inicial desta expansão, apontando como fator de inflexão o Plano Diretor de Reforma do Estado e novas exigências de formação, tanto para o Estado como para o setor público não-estatal. No entanto, os dados que apresenta indicam que o grande salto se deu a partir dos anos 2000.¹⁸

Tal expansão se insere num processo mais abrangente de crescimento dos cursos de graduação no país. O Plano Nacional de Educação (PNE) para o período 2001-2010 (Lei 10.172) estabeleceu como meta atingir no final da década a taxa de escolarização líquida de pelo menos 30% da população de 18 a 24 anos. Embora os resultados tenham ficado muito aquém da meta, entre 2001 e 2009, essa taxa passou de 8,9% para 14,4%. A expansão de matrículas em cursos de graduação entre 2001 e 2010 foi de 101,1%, dando continuidade a tendência de expansão iniciada no final da década anterior (Beltrão, 2012). A regulamentação de novas modalidades de ensino, como

¹⁷ O levantamento dos cursos de graduação considerou dados disponíveis até 2012, sendo considerados cursos de administração pública, políticas públicas, gestão pública, gestão de políticas públicas e correlatas no site do Ministério da Educação (s. f.), a partir da busca das palavras “pública” e “público” e da exclusão de cursos com outro foco, como “segurança pública”.

¹⁸ 97,5% dos cursos criados depois de 1995 são posteriores a 1999. 66% são tecnológicos e sequenciais, cuja regulamentação foi posterior a essa data.

os cursos sequenciais e tecnológicos e o ensino a distância, a partir do final dos anos 90 (Coelho, 2006), contribuiu para esse crescimento.¹⁹

O crescimento de cursos de políticas públicas, administração pública e áreas correlatas foi, no entanto, ainda mais expressivo. A tabela 4 mostra os cursos de graduação em administração pública, políticas públicas, gestão de políticas públicas e gestão pública existentes em 2012. 142 instituições ofereciam, nesta data, 171 cursos, nos graus bacharelado, tecnológico e sequencial, nas modalidades presencial e a distância.

Tabela 4. Cursos de graduação em administração pública, políticas públicas e áreas correlatas, por denominação, número de instituições, graus e modalidades de ensino, segundo tipo de instituição e nível de governo (2012).

Denominações dos cursos	N.º de IES*	Grau	Modalidade	Quantidade de cursos por dependência administrativa			
				Total	Federal	Estadual	Privada
Total	142	Total	Total	171	51	19	101
		Bacharelado	Presencial	33	16	9	8
			A distancia	25	18	7	--
		tecnológico	Presencial	89	15	3	71
			A distancia	16	2	--	14
sequencial	Presencial	8	--	--	8		
Administração pública	43	Total	Total	49	26	14	9
		Bacharelado	Presencial	23	8	7	8
			A distancia	25	18	7	--
tecnológico	A distancia	1	--	--	1		
Gestão de políticas públicas**	7	Total	Total	7	5	2	--
		Bacharelado	Presencial	7	5	2	--
Gestão Pública***	96	Total	Total	115	20	3	92
		Bacharelado	Presencial	3	3	--	--
		Tecnológico	Presencial	89	15	3	71
			A distancia	15	2	--	13
Sequencial	Presencial	8	--	--	8		

Fonte: Ministério da Educação (s. f.). *O total de IES é inferior à soma das parcelas por que três instituições ofertam cursos em mais de um tipo. **Inclui dois cursos com as denominações "políticas públicas" e "ciências sociais-políticas públicas". *** Inclui oito cursos com denominações similares à de "gestão pública".

¹⁹ Brasil. Ministério da Educação. Decreto 5.773. (9 de maio de 2006)

Esta tabela revela que os cursos de gestão pública são em sua maioria (67,6%) cursos tecnológicos, presenciais, oferecidos predominantemente por instituições privadas (80%). Revela também que o perfil dos cursos de administração pública, gestão de políticas públicas e políticas públicas é completamente distinto. Dos 56 cursos deste grupo, 55 são bacharelado, havendo relativo equilíbrio entre as modalidades presencial e a distância. Trata-se de um segmento em que prevalece a universidade pública (85%). Finalmente, a tabela indica serem poucos os cursos que se denominam apenas políticas públicas; embora todos incluam política pública no currículo (*Temas de Administração Pública*, 2010; 2011; 2012).

Segundo dados do MEC (Ministério da Educação, s. f.), apenas cinco dos 171 cursos iniciaram suas atividades antes de 2000 (os da Escola de Administração de Empresas de São Paulo, da Fundação Getúlio Vargas, da Universidade Federal de Goiás, da Universidade Estadual do Ceará, da Fundação João Pinheiro e o da Universidade Estadual Paulista) e apenas 11 (8,4%) tiveram início antes de 2002.²⁰ Embora haja divergências entre fontes do próprio governo em relação à data de criação dos programas,²¹ fica clara a expansão dos cursos na década de 2000, com um grande incremento a partir de 2007, como mostra a tabela 5.

[206]

O crescimento após 2007 ocorreu sob influência de medidas governamentais que visavam expandir a educação superior no país. A primeira dessas medidas foi a criação, nesse ano, do programa Reuni (Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais), que criou incentivos para a expansão de universidades federais (Faria, 2012). Dos treze cursos de bacharelado de universidades federais (administração pública e gestão de políticas públicas), dez foram criados a partir de 2007, assim como 14 dos 16 tecnológicos ou sequenciais (gestão pública).

²⁰ Segundo levantamento de Coelho (2006), havia 19 cursos antes de 2000, incluindo quatro dos indicados pelo MEC. Porém, dez destes cursos já não estavam ativos por ocasião do levantamento feito para essa pesquisa.

²¹ Há, de fato, imprecisões quanto às datas, como ilustra a data de criação indicada pelo MEC para o Curso de Graduação em Administração Pública da FGV-EAESP. Segundo o MEC, a data é 1954. Ora, esta é a data de criação do curso de graduação desta instituição, o qual tinha foco em administração de empresas. O Curso de Administração Pública da FGV em São Paulo foi criado em 1969, a partir de convênio estabelecido com o governo do Estado de São Paulo, tendo se mantido ativo desde então (Fundação Getúlio Vargas, 2004).

Tabela 5. Número de cursos presenciais por denominações, graus, tipo de instituição e nível de governo (2012).

Ano de início**	Total	Denominações, graus, tipo de instituição e nível de governo						
		Administração pública + Gestão de políticas públicas*			Gestão pública*			
		Bacharelado			Bacharelado	Tecnológico + Sequencial		
		Federal	Estadual	Privada	Federal	Federal	Estadual	Privada
	130	13	9	8	2	16	3	79
Até 2002	11	3	3	2	--	1	2	--
De 2003 a 2006	32	--	4	2	--	1	1	24
De 2007 a 2010	57	7	1	3	2	12	--	32
De 2011 a 2012	30	3	1	1	--	2	--	23

Fontes: Ministério da Educação (s. f.); Coelho, 2006 (tabela 16). *Para a classificação dos cursos, ver notas na tabela 1. **Para os períodos de início foram consideradas as datas mencionadas por Coelho (2006), que se baseou em dados do INEP, quando divergentes das do Ministério da Educação (s. f.).

[207]

Mas foi também expressivo o crescimento dos cursos de instituições privadas (gestão pública): dos 79 existentes em 2012, 55 são posteriores a 2007. O ProUni —Programa Universidade para todos— criado em 2005 (Lei 11.096) com o objetivo de democratizar o acesso ao ensino superior, por meio da concessão de bolsas de estudos a alunos de instituições privadas de ensino superior, com ou sem fins lucrativos, constituiu um incentivo à expansão da atuação da iniciativa privada, ao conceder isenção de tributos a estas instituições (Mancebo e Vale, 2013).

Caracteriza-se, assim, uma oferta de educação superior segmentada no nível da graduação: de um lado, uma formação em novas modalidades de curso, em geral de curta duração, oferecida pelo setor privado, e, de outro, a formação nos cursos de bacharelado, oferecida com participação expressiva do setor público.

Um programa específico de formação em Administração Pública foi instituído no final da última década, pela CAPES, o Programa Nacional de Formação em Administração Pública (PNAP), com o propósito de induzir a oferta de cursos nessa área, na modalidade de ensino a distância, por parte

de Instituições de Ensino Superior participantes do Sistema Universidade Aberta do Brasil (CAPES, 2009).

O PNAP lançou três editais desde sua criação. No primeiro, em 2009, foram aprovadas propostas de 58 instituições (161 cursos), e no segundo, em 2012, de mais duas instituições de ensino superior (oito cursos) (CAPES, 2009; 2012c). O terceiro, de 2015, ainda está em processo de análise de propostas. O modelo de projeto pedagógico de curso de graduação (bacharelado) que consta do edital de 2012 ilustra a concepção que preside os incentivos de formação no nível de graduação:²²

O Curso Bacharelado em Administração Pública vem ao encontro das necessidades das organizações públicas contemporâneas, que buscam *gestores com visão holística das ações administrativas e políticas governamentais*, capacitados para exercer a gestão na esfera regional, nacional e internacional, de forma a contribuir para o alcance dos objetivos da nação (CAPES, 2012c, p. 6, grifo nosso).

Os dados apresentados revelam estar ocorrendo um *boom* de oferta de cursos de políticas públicas, administração pública e temas correlatos. Este *boom* se dá por meio de cursos de graduação de distintas modalidades e de pós-graduação acadêmica e profissional, com a participação de universidades públicas e privadas.

Destaca-se nesse processo o caso dos cursos de bacharelado, pela centralidade que essa modalidade de ensino desempenha no modelo brasileiro de educação superior. Em 2007, o Conselho Nacional de Educação (CNE) constituiu uma Comissão encarregada da discussão de Diretrizes Curriculares para os cursos de graduação em Administração Pública, a partir do reconhecimento de que se trata de uma formação específica, que precedeu no Brasil a formação em Administração de Empresas.²³ A discussão

²² O edital prevê também o apoio a cursos de especialização em gestão pública. A análise de cursos de especialização, ultrapassa, no entanto, o escopo do presente artigo.

²³ A discussão sobre Diretrizes específicas decorreu da extinção de habilitações na formação em Administração (Resolução 4 de 13 de julho de 2005). Coordenadores de cursos de graduação se mobilizaram e reivindicaram a preservação da formação em Administração Pública, durante encontro da Associação Nacional de Cursos de Graduação em Administração (ANGRAD), em agosto de 2005, em Belo Horizonte, do qual participaram representantes do MEC e do CNE. Pronunciei-me então na qualidade de coordenadora do curso de graduação em Administração da FGV-EAESP, que contava com uma habilitação em Administração Pública. Fui também portadora de carta do reitor da Universidade Estadual Paulista, que defendia a área, em nome do curso de Administração Pública daquela instituição. Representantes da Fundação João Pinheiro também estiveram presentes ao Encontro.

das Diretrizes com a comunidade de docentes e coordenadores da área teve início em 2010, com a realização de uma Audiência Pública em Brasília (Conselho, 2010; Pires *et al.*, 2014).

O reconhecimento da especificidade da Administração Pública pela estrutura de regulação governamental ocorreu, no entanto, em um momento em que o desafio já não era mais apenas o de discriminar a formação em Administração Pública da formação em Administração “em geral”. Tratava-se de reconhecer que a formação para a área pública e “sobre” a área pública era algo muito distinto da formação instituída pelos primeiros cursos de Administração Pública nos anos 50. A formação para a área pública não inclui atualmente apenas a formação de servidores, mas também a de profissionais para organizações não-governamentais e para o próprio setor privado, considerando quer a participação destas organizações na implementação de políticas públicas, quer sua capacitação para influenciar a formulação de políticas. A formação para o Estado, por sua vez, passou a integrar como um de seus elementos centrais a política pública.

Esse novo cenário implicava reconhecer, na elaboração das diretrizes, não apenas conteúdos que refletissem estes novos desafios, mas também a existência de novos cursos que haviam se constituído e estavam surgindo de forma independente da área de Administração. A comunidade de docentes e coordenadores de todo o país, representando a diversidade de cursos, manifestou-se a favor de diretrizes flexíveis que abarcassem essa diversidade, o que conduziu à revisão da primeira versão das Diretrizes apresentada na Audiência Pública, ainda muito ligada às Diretrizes dos Cursos de Administração, aprovadas em 2005.

[209]

A nova versão,²⁴ encaminhada no primeiro semestre de 2010 pelo CNE para os participantes da Audiência Pública, passou a ser defendida pela comunidade do “campo de públicas” que se constituiu (Pires *et al.*, 2014).²⁵ A proposta foi objeto de resistência por parte do Conselho Federal de Administração, o que retardou a aprovação final por vários anos: as Diretrizes Curriculares para Cursos de Graduação em Administração Pública, com parecer favorável do CNE desde dezembro de 2010 (Conselho, 2010), foram homologadas pelo Ministro da Educação apenas em dezembro de 2013, sendo instituídas em 13 de janeiro de 2014 (Conselho, 2014; Pires *et al.*, 2014).

²⁴ Para cuja elaboração contribuí, junto com a professora Regina Pacheco.

²⁵ Comunidade que reúne professores e coordenadores de cursos de Administração Pública, Políticas Públicas, Gestão de Políticas Públicas, Gestão Social, Gestão e Políticas Públicas, dentre outros.

As Diretrizes reconhecem explicitamente a natureza multidisciplinar do novo campo de formação em seu artigo 1º:

Art. 1º Ficam instituídas as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública,²⁶ bacharelado, que compreendem o *campo multidisciplinar de investigação e atuação profissional voltado ao Estado, ao Governo, à Administração Pública e Políticas Públicas, à Gestão Pública, à Gestão Social e à Gestão de Políticas Públicas*” (Conselho, 2014, grifo nosso).

Este artigo também evidencia que a formação é concebida simultaneamente como uma formação profissional e uma formação para a investigação, isto é, que poderá ser o início de uma formação acadêmica com continuidade na pós-graduação.

Dentre os vários artigos em que o tema política pública aparece como um elemento central à formação nesta área, destaca-se o artigo 3º, relativo aos objetivos do curso:

Art. 3º O curso de graduação em Administração Pública deverá propiciar formação humanista e crítica de *profissionais e pesquisadores*, tornando-os aptos a atuar como políticos, administradores ou gestores públicos na administração pública estatal e não estatal, nacional e internacional, e *analistas e formuladores de políticas públicas*. (Conselho, 2014, grifo nosso).

[210]

A definição de Diretrizes específicas para cursos de graduação é um marco para a delimitação de um novo campo que foi designado como “campo de públicas” pelos próprios atores envolvidos em sua constituição. Nesse processo, formou-se uma comunidade que se reconhece como parte de um mesmo campo e que se mobilizou em prol de sua institucionalização (Pires *et al.*, 2014; Azevedo e Coelho, 2010).²⁷ A criação, em 2015, da Associação Nacional de Ensino e Pesquisa do Campo de Públicas (Pires, s. f.), reunindo professores e pesquisadores desse campo multidisciplinar, veio reafirmar a articulação em torno de um discurso e de uma agenda comum, essencial à institucionalização do novo campo (Ospina Bozzi, 1998).

²⁶ Parte da comunidade envolvida na mobilização pelas Diretrizes defendia uma denominação mais abrangente que incluísse o nome dos demais cursos, além do de Administração Pública, como o de políticas públicas.

²⁷ Professores e coordenadores se mobilizaram por quatro anos na defesa das Diretrizes. A eles se uniram alunos da graduação, que se organizam na Federação dos Alunos do Campo de Públicas (FENEAP), entidade que alterou sua denominação de alunos de “Administração Pública” para alunos do “Campo de Públicas” em 2012.

No nível da pós-graduação *stricto sensu* há pouca integração entre as diferentes áreas de conhecimento que desenvolvem pesquisa sobre políticas públicas. O contato entre os pesquisadores de diferentes áreas ainda é bastante limitado e muito recente. Essa dispersão dificulta que se constituam fóruns específicos de discussão, reunindo os pesquisadores do campo. Algumas iniciativas procuram superar este distanciamento, como é o caso do livro *Políticas Públicas como campo multidisciplinar*, organizado por Eduardo Marques e Carlos Faria (2013) e do livro *Implementação de políticas públicas: teoria e prática*, organizado por Carlos Faria (Faria, 2012).²⁸ A dispersão e fragmentação temática e organizacional, constitutiva do campo multidisciplinar de políticas públicas (Faria, 2012) constitui uma dificuldade para a institucionalização do campo (Melo, 1999). Essa fragmentação dificulta a definição de uma agenda de pesquisa comum e a sinergia entre pesquisa empírica baseada em estudos de casos e elaboração teórica. A constituição de uma rede de pesquisadores e professores em torno do “campo de públicas” no nível de graduação tende a contribuir para a superação dessa fragmentação. O contato entre os integrantes do campo tem se caracterizado também pela colaboração e troca de conhecimento relevante, contribuindo para a definição de agendas de pesquisa.²⁹

Considerações finais

[211]

A institucionalização de um campo científico (disciplinar ou multidisciplinar) requer não apenas a delimitação de um objeto próprio. É preciso que uma comunidade se constitua em torno de ideias sobre este objeto e sobre como analisá-lo, e que essa comunidade conte com um suporte material, representado por instituições – de ensino e pesquisa e associações –, pela capacidade de mobilizar recursos e ainda pela existência de espaços próprios de troca e de debate sobre ideias e agendas (Bourdieu, 2003; Melo, 1999; Nelson, 1998).

A constituição de uma comunidade discursiva (Ospina Bozzi, 1998) em torno do “campo de públicas” no nível da graduação —a qual definiu uma agenda comum, constituiu um fórum de discussão permanente e interferiu na criação de regras de delimitação e institucionalização do campo

²⁸ A Sociedade Brasileira de Administração Pública, criada em 2013, reúne pesquisadores e professores de Administração Pública e Gestão Pública, não havendo referência explícita a políticas públicas. Tampouco há referência ao “campo de públicas”, atualmente em processo de institucionalização.

²⁹ Contato que se dá não apenas em congressos do campo de públicas, e de disciplinas e campos disciplinares que têm interface com esse campo, mas também, de modo menos formal, por meio das redes sociais, tanto pela criação de grupos no *Facebook* como por contatos diretos entre pesquisadores.

(Diretrizes Curriculares específicas)— sugere a possibilidade de superação das barreiras decorrentes da fragmentação da formação em política pública e de institucionalização de um campo “multidisciplinar” que inclui também a formação em áreas conexas.

Discussões preliminares de professores e pesquisadores ligados a programas de pós-graduação *stricto sensu* —mestrados e doutorados acadêmicos e mestrados profissionais de políticas públicas, administração pública e áreas correlatas— sugerem que um movimento similar ao que surgiu na graduação poderá ocorrer também neste nível de ensino. Essa institucionalização enfrentará como desafio o reconhecimento de que, no que se refere à formação em política pública e no “campo de públicas”, continuarão a existir duas ênfases: uma orientada predominantemente para a prática e para a atuação profissional e para pesquisas *para* políticas e uma voltada para a docência e para a pesquisa acadêmica, centrada em estudos *de* políticas públicas. Exigirá também a aceitação de que a produção sobre políticas públicas não será monopólio de nenhuma disciplina ou mesmo de um único campo.

Referências bibliográficas

[212]

1. Allison, Graham. (2008). Emergence of Schools of Public Policy. In: Moran, Michael; Rein, Martin e Goodin, Robert F. (eds.). *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 58-80). New York: Oxford University.
2. Arretche, Marta. (2003). Dossiê agenda de pesquisas em políticas públicas: apresentação. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 18 (51), pp. 7-9.
3. Azevedo, Sergio Fonseca e Coelho, Fernando. (2010). Apresentação. *Temas de Administração Pública*, Edição Especial, 1 (6).
4. Beltrão, Ricardo Ernesto Vasquez. (2012). *Os campos da administração pública e da análise sobre políticas públicas no Brasil: tendências recentes*. São Paulo: FGV-EAESP. Relatório de pesquisa. Documento interno.
5. Bourdieu, Pierre. (2003). O campo científico. In: Ortiz, Renato (org.). *A sociologia de Pierre Bourdieu* (pp. 112-144). São Paulo: Olho d'Água.
6. Brasil. Presidência da República. Lei 7.834. (6 de outubro de 1989). Cria a Carreira e os respectivos cargos de Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental, fixa os valores de seus vencimentos, e dá outras providências. Recuperado de http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7834.htm
7. Brasil. Ministério da Educação. Decreto 5.773. (9 de maio de 2006). Dispõe sobre o exercício das funções de regulação, supervisão e avaliação de instituições de educação superior e cursos superiores de graduação e sequenciais no sistema federal de ensino. Recuperado de <http://www2.mec.gov.br/sapiens/portarias/dec5773.htm>

8. Brasil. Ministério da Educação. Portaria Normativa 7. (22 de junho de 2009). Dispõe sobre o Mestrado Profissional no âmbito da Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior-CAPES. Recuperado de http://www.unb.br/administracao/decanatos/dpp/legislacao/Portaria_Normativa_N_07_de_22_de_junho_de_2009.pdf

9. Ministério da Educação. (s. f.). Instituições de educação superior e cursos cadastrados. E-MEC. Recuperado de <http://emec.mec.gov.br>

10. Coelho, Fernando de Souza. (2006). *Educação superior, formação de administradores e setor público: um estudo sobre a formação em administração pública —em nível de graduação— no Brasil*. (Tese inédita de doutorado em Administração Pública e Governo). São Paulo: Fundação Getulio Vargas (FGV-EAESP).

11. Conferência Nacional de Administração Pública. (1967). *Revista de Administração Pública*, 1 (2), pp. 233-237.

12. Conselho Nacional de Educação. Câmara de Educação Superior. (2010). Parecer CND/CES 266/2010. Diretrizes Curriculares Nacionais para o curso de graduação em Administração Pública. Recuperado de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12991

13. Conselho Nacional de Educação. Câmara De Educação Superior. (2014). Resolução 1, de 13 de janeiro. Institui as Diretrizes Curriculares Nacionais do curso de graduação em Administração Pública, bacharelado, e dá outras providências. Recuperado de http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=12991

14. Curso de Mestrado em Administração Pública. (1973). *Revista de Administração Pública*, 7 (3), pp. 85-104. [213]

15. Farah, Marta Ferreira Santos. (2011). Administração Pública e Políticas Públicas. *Revista de Administração Pública, RAP*, 45 (3), pp. 813-36.

16. Farah, Marta Ferreira Santos. (2013). A contribuição da Administração Pública para a constituição do campo de estudos de políticas públicas. In: Marques, Eduardo e Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (eds.). *A política pública como campo multidisciplinar* (pp. 91-126). São Paulo: Editora Unesp; Rio de Janeiro: Editora Fiocruz.

17. Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (ed.). (2012). Implementação: ainda o “elo perdido” da análise de políticas públicas no Brasil? In: *Implementação de políticas públicas: teoria e prática* (pp. 123-153). Belo Horizonte: PUC Minas.

18. Ferrarezi, Elisabete e Zimbrão, Adélia. (2006). Formação de carreiras para a gestão pública contemporânea: o caso dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental. *Revista do Serviço Público*. 57 (1), pp. 63-86.

19. Fischer, Tânia. (1984). Administração Pública como área de conhecimento e ensino: a trajetória brasileira. *Revista de Administração de Empresas*, 24 (4), pp. 278-288.

20. Fischer, Tânia. (2005). Mestrado profissional como prática acadêmica. *Revista Brasileira de Pós-Graduação*, 2 (4), pp. 24-29.

21. Forjaz, Maria Cecília Spina. (1997). A emergência da Ciência Política no Brasil: aspectos institucionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 12 (35), pp. 1-22.

22. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (2009). *Programa Nacional de Formação em Administração Pública no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil-Edital nº 1, de 27 de abril de 2009*. Brasília: CAPES. Recuperado de <http://www.capes.gov.br/educacao-a-distancia/pnap>

23. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (2010). *Resultados Finais-Avaliação Trienal 2010 (Período de Avaliação: 2007 a 2009)*. Brasília: CAPES. Recuperado de http://trienal.capes.gov.br/?page_id=100

24. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (2012a). *GeoCapes-Dados Estatísticos*. Brasília: CAPES. Recuperado de <http://geocapes.capes.gov.br/geocapesds/#>

25. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (2012b). *Relação de Cursos Recomendados e Reconhecidos*. Brasília: CAPES. Recuperado de <http://capes.gov.br/cursos-recomendados>

26. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (2012c). *Programa Nacional de Formação em Administração Pública no âmbito do Sistema Universidade Aberta do Brasil: Anexo II-Projeto Pedagógico do Curso Bacharelado em Administração Pública*. Recuperado de http://www.capes.gov.br/images/stories/download/bolsas/ANEXO-II_PPC-BachareladoAdmPubPNAP.pdf

27. Fundação Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES). (2016). *Tabela de Áreas de Conhecimento*. Brasília: CAPES. Recuperado de <http://www.capes.gov.br/avaliacao/tabela-de-areas-de-conhecimento>

[214]

28. Fundação Getúlio Vargas. Escola de Administração de Empresas de São Paulo. (2004). *Projeto pedagógico do curso de graduação em administração*. São Paulo: FGV-EAESP. Organização Marta Ferreira Santos Farah.

29. Hochman, Gilberto; Arretche, Marta e Marques, Eduardo (eds.). (2008). Introdução. In: *Políticas públicas no Brasil* (pp. 13-27). Rio de Janeiro: Fiocruz.

30. Hollanda, Eliane e Siqueira, Aparecida Venâncio de. (2013). Postgraduate instruction and policy analysis training in Brazil. In: Vaitsman, Jeni; Ribeiro, José Mendes e Lobato, Lenaura (eds.). *Policy Analysis in Brazil* (pp. 261-272). Bristol: Policy, University of Bristol.

31. Lima Junior, Olavo Brasil de e Santos, Wanderley Guilherme dos. (1976). Esquema geral para a análise de políticas públicas: uma proposta preliminar. *Revista de Administração Pública*. 10 (2), 241-256.

32. Mancebo, Deise e Vale, Andréa Araújo do. (2013). Expansão da educação superior no Brasil e a hegemonia privado-mercantil: o caso da UNESA. *Educação e Sociedade*, 34 (122), pp. 81-98.

33. Marques, Eduardo e Faria, Carlos Aurélio Pimenta de (eds.). (2013). *A política pública como campo multidisciplinar*. São Paulo e Rio de Janeiro: Unesp, Fiocruz.

34. Melo, Marcus André. (1999). Estado, Governo e Políticas Públicas. In: MICELI, Sergio (ed.). *O que ler na Ciência Social brasileira (1970-1995)*. (Ciência Política, v. 3). (pp. 59-100) São Paulo, Brasília: Sumaré, ANPOCS, CAPES.

35. Mintron, Michael. (2007). The Policy Analysis Movement. In: Dobuzinskis, Laurent; Howlett, Michael e Laycock, David (eds.). *Policy analysis in Canada: the state of art* (pp. 145-163). Toronto: University of Toronto.

36. Nelson, Barbara J. (1998). Public Policy and Administration. In: Goodin, Robert E. e Klingemann, Hans-Dieter. *A New handbook of Political Science* (pp. 551-592). Oxford: Oxford University.

37. Ospina Bozzi, Sonia M. (1998). La Administración Pública como "Comunidad Discursiva": Algunas lecciones del caso estadounidense para América Latina. *Reforma y Democracia*, 10, pp. 85-112.

38. Pires, Valdemir (admin.). (s. f.). Campo de Públicas [Blog]. Recuperado de <https://campodepublicas.wordpress.com/>

39. Pires, Valdemir; Silva, Suylan de A. Midlej e; Fonseca, Sérgio Azevedo; Vendramini, Patrícia e Coelho, Fernando Souza. (2014). Dossiê-Campo de Públicas no Brasil: definição, movimento constitutivo e desafios atuais. *Administração Pública e Gestão*, 6 (3), pp. 110-126.

40. Reis, Fábio. (1976). Política e políticas. *Revista de Administração Pública*, 10 (2), pp. 52-63.

41. Rocha, Elisa Maria Pinto da; Biondini, Isabella Virgínia Freire; Rossi, Maria de Fátima Pereira; Rodrigues, Maria Isabel Araújo; Dufloth, Simone Cristina e Horta, Cláudia Júlia Guimarães. (2010). Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro: uma história de referência. *Temas de Administração Pública*, 1 (6), pp. 1-17.

42. Souza, Celina. (2008). Estado da arte da pesquisa em políticas públicas. In: Hochman, Gilberto; Arretche, Marta e Marques, Eduardo (ed.). (2008). *Políticas públicas no Brasil* (pp. 65-86). Rio de Janeiro: Fiocruz.

43. Station, Elizabeth e Welna, Christopher J. (2002). Da Administração Pública à participação democrática. In: Brooke, Nigel e Witoshynsky, Mary (ed.). *Os 40 anos da Fundação Ford no Brasil: uma presença para a mudança social* (pp. 167-200). São Paulo, Rio de Janeiro: EDUSP, Fundação Ford.

44. *Temas de Administração Pública*. (2010). Edição Especial Panorama dos Curso de Públicas no Brasil, 1 (6).

45. *Temas de Administração Pública*. (2011). Edição Especial Panorama dos Curso de Públicas no Brasil, 2 (6).

46. *Temas de Administração Pública*. (2012). Edição Especial, 3 (6).

47. Warlich, Beatriz. (1967). Formação em Administração Pública e de Empresas: programas específicos ou integrados numa sociedade em desenvolvimento. *Revista de Administração Pública*, 1 (2), pp. 239-265.

[215]

El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días*

Nelson Dionel Cardozo (Argentina)**

Pablo Bulcourf (Argentina)***

Resumen

Este trabajo se propone indagar sobre los programas de Administración y Políticas Públicas en licenciatura, maestría y doctorado en Argentina, desde el proceso democratizador hasta la actualidad, partiendo de un enfoque "metateórico" integrando aportes de la Epistemología, la Sociología del conocimiento y de la Educación, y de la Historia de la ciencia. Se presenta una orientación general de la distribución geográfica de los mismos, sus diseños curriculares y perfil del egresado. En el caso de los programas de posgrado, se tiene en cuenta el resultado de la evaluación emitida por la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau). En el caso de los ciclos de licenciatura se tendrá en cuenta los perfiles propuestos y su articulación con la propuesta institucional y su inserción en el área de influencia. Esto permite sostener que se ha registrado un incremento significativo en el desarrollo del campo, centrado principalmente en los posgrados, destacándose una marcada desarticulación entre los aspectos académico formativos y la gestión pública que plantea algunos dilemas en las estrategias de estructuración del proceso de enseñanza-aprendizaje en esta área del conocimiento.

[216]

Palabras clave

Administración Pública; Políticas Públicas; Enseñanza; Educación Superior; Argentina.

Fecha de recepción: marzo de 2016 • **Fecha de aprobación:** abril de 2016

Cómo citar este artículo

Cardozo, Nelson Dionel y Bulcourf, Pablo. (2016). El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina. Un estudio de la enseñanza desde el proceso democratizador hasta nuestros días. *Estudios Políticos*, 49, pp. 216-238. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a12

* Este artículo es producto de las investigaciones *El desarrollo de la política comparada en América Latina*, Universidad Nacional de Quilmes; y *El desarrollo de la Ciencia Política en los países del Mercosur. Desde los procesos de democratización hasta nuestros días (1983-2013)*, Universidad de Buenos Aires.

** Licenciado en Ciencia Política. Magíster en Administración Pública. Doctorando en Ciencias Sociales. Profesor e investigador en la Universidad Argentina de la Empresa, en la Universidad de Buenos Aires y en la Universidad Nacional de Quilmes. Correo electrónico: nelson.cardozo@gmail.com

*** Politólogo. Especialista en Historia de la Ciencia Política. Profesor e investigador en la Universidad Nacional de Quilmes y en la Universidad de Buenos Aires. Correo electrónico: pablo_bulcourf@yahoo.com.ar

The Institutional Development of Administration and Public Policy in Argentina. A Study of Teaching from the Democratizing Process until Today

Abstract

This article investigates the Administration and Public Policy in the BA, MA and Ph.D programs in Argentina from the democratizing process until today, from a “meta-theoretical” approach integrating contributions of epistemology, sociology of knowledge and education, and history of science. The authors outline a general guidance of the geographical distribution thereof, their curriculum, and graduate profile. In the case of graduate programs, we take into account the outcome of the evaluation issued by the National Assessment and Accreditation (CONEAU). In the case of the degree cycles we will take into account the proposed profiles and their articulation with the institutional proposal and its insertion in the surrounding area. As a result, we maintain that there has been a significant increase in the development of the field, focused primarily on MA programs, highlighting a marked lack of coordination between the formative and academic aspects, and the public management. This situation raises some dilemmas in the strategies for structuring the teaching and learning process in this area of knowledge.

[217]

Keywords

Public Administration; Public Politics; Teaching; Higher Education; Argentina.

Introducción

Este trabajo es producto de las sucesivas investigaciones realizadas tanto en la Universidad Nacional de Quilmes como en la Universidad de Buenos Aires, vinculadas al estudio de la historia y desarrollo de la Ciencia Política en Argentina y en el resto de la región. Para esto se parte de un enfoque “metateórico” que articula los aportes de la Epistemología, la Sociología del conocimiento y de la Educación, la Historia de la ciencia y los trabajos específicos que se han venido desarrollando sobre la historia disciplinar con énfasis en el área de Estado, Administración y Políticas Públicas, privilegiando el análisis documental, la utilización de estadísticas descriptivas, el análisis del discurso y una serie de entrevistas focalizadas.

La relación entre el desenvolvimiento de un área de conocimiento, la forma de Estado y la gestión pública es muchas veces difícil de visualizar. Esto se debe a que la Administración Pública constituye fundamentalmente un campo del saber aplicado, por lo que es casi imposible separar la estructura, las políticas, las reflexiones y los estudios empíricos que genera. Ya sea desde una perspectiva de dotación de capacidades técnicas y recursos humanos aptos para implementar políticas públicas, o desde la búsqueda de conocimiento empírico para reforzar y mejorar la toma de decisiones gubernamentales sobre cuestiones socialmente problematizadas, desarrollo disciplinar y proyecto político se han imbricado de una manera especial en las diferentes etapas históricas de articulación entre Estado y sociedad.

Así, se puede remontar a la China imperial del siglo XIV, cuando los mandarines atravesaban un estricto proceso formativo en cuestiones técnicas para encarar la administración del Estado. Estos funcionarios públicos competían por la permanencia de su puesto en el gobierno —local, provincial e imperial—, adquirían su cargo tras aprobar pruebas públicas basadas en las teorías filosóficas de Confucio; colaboraban con el Gobierno, la Hacienda y a veces el Ejército. La sociedad china era burocrática en el sentido que el mandarinato era una clase “numéricamente ínfima pero omnipotente a causa de su fuerza, influencia, posición y prestigio, detentaban todo el poder y poseía la mayor extensión de tierra. Esta clase tenía todos los privilegios, en especial, el de reproducirse, que se basaba en el monopolio de la educación” (Balazs, 1966, p. 39).

En Occidente, la generación de conocimientos sobre la mejor forma de administrar la *polis* ha sido una preocupación que se remonta a la Antigüedad Clásica; sin embargo, en los escritos de Platón y Aristóteles no aparece

[218]

claramente delimitada la escisión entre política y administración, sino que se fue constituyendo con la Modernidad y el liberalismo. Hegel, en su obra la *Filosofía del Derecho* (1821), caracteriza a la burocracia como la clase universal que representa el interés general del Estado. Asimismo, la crítica a la sociedad capitalista de Marx y Lenin describe a la administración pública como supeditada a las relaciones de poder infraestructural, razón por la cual persiste la idea de abolir administración pública y el propio Estado pasando a la sociedad socialista (Bulcourf y Vázquez, 2004).

Hacia las primeras décadas del siglo xx, la reflexión con mayor profundidad con la que se puede rastrear el origen de los estudios sobre la administración pública se encuentra en los escritos de Max Weber sobre la burocracia. Allí, el sociólogo alemán se plantea cuál es la mejor forma de administrar el Estado capitalista moderno. Su hipótesis central es que hay un proceso de racionalización mediante el cálculo matemático, donde la acción teleológica caracteriza las sociedades modernas. Conforme con este tipo de organización surge la burocracia, entendida como el cuerpo administrativo que se encarga de establecer de manera regular la dominación al interior de un territorio determinado (Weber, 1984).

Del lado de la empresa capitalista surge el estudio sobre la mejora de la productividad que se plasma en el nacimiento de las Ciencias de la Administración en los albores de la pasada centuria, con los escritos del ingeniero mecánico Frederick Taylor, considerado el fundador de la moderna teoría general de la administración. El enfoque típico de la escuela de la administración científica es el énfasis en las tareas. El nombre administración científica se debe al intento de aplicar los métodos de la ciencia a los problemas de la administración, con el fin de alcanzar una elevada eficiencia industrial. Sin embargo, la constitución de la administración pública como área se da como rama de la Ciencia Política tras la crisis del Estado liberal clásico por la Gran Depresión y posteriormente con el Estado de bienestar, lo que marca un nuevo rol del Estado, razón por la cual fueron necesarias nuevas capacidades técnicas y políticas para poder planificar, implementar y evaluar políticas públicas (Bulcourf, Dufour y Cardozo, 2013).

[219]

Entre los primeros que manifestaron su preocupación por el nuevo enfoque se encuentra Harold Lasswell, que reclamaba la reorientación de la Ciencia Política hacia las políticas públicas. En la década del cincuenta, Lasswell y otros investigadores respondieron con un conductismo de segunda generación al que denominaron “Ciencias de las Políticas Públicas” —*Policy Sciences*—, poniendo mayor énfasis sobre las cuestiones de política,

intentando que en la atención a los problemas y sus soluciones no se perdiera el análisis científico (Lasswell, 1992).

En un estudio editado en 1951, Harold Lasswell parte de la preocupación de cómo utilizar los recursos intelectuales con la “más sabia economía”. En esa dirección sostiene que se ha desarrollado una mayor conciencia en el sentido de que el proceso de la política requiere de estudios con derecho propio, fundamentalmente con la esperanza de aumentar la racionalidad de las decisiones. La orientación hacia las políticas —*policy orientation*—, por una parte, se ocupa del “proceso de las políticas”, es decir, de la formación y ejecución de las políticas utilizando los métodos de las Ciencias Sociales y de la Psicología, y esta, a su vez, se ocupa de las necesidades de inteligencia de este proceso con el objetivo de mejorar el contenido concreto de la información y de la interpretación disponibles para los creadores de la política; por consiguiente, rebasa las fronteras de las Ciencias Sociales y la Psicología. Este enfoque de las políticas públicas se centra en la planificación como razón de ser del estudio sistemático, en el hecho de realizar una buena programación de las políticas. En esta línea de argumentación: “el conocimiento de’ (*knowledge of*) alude a la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, así como de hecho sucede [mientras que] el ‘conocimiento en’ (*knowledge in*) significa la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de las políticas” (Pérez, 2005, p. 42).

[220]

La faceta de Estado de bienestar en los países centrales y los Estados benefactores o populistas —en América Latina— de la segunda posguerra fueron los que se centraron en las concesiones del capital hacia el trabajo, que redundaron en mejoras de las condiciones de vida de los ciudadanos de los países capitalistas, con la finalidad de ampliar el margen de ciudadanía. Vislumbrado en la Alemania de Bismarck con el surgimiento de las instituciones del seguro social, durante la segunda posguerra el enfrentamiento ideológico capitalismo-comunismo —Oriente-Occidente— hizo preciso que se diera un marco de legitimidad e igualdad social al sistema capitalista.

El Estado de Bienestar consiste en un conjunto de instituciones públicas supuestamente destinadas a elevar la calidad de vida de la fuerza de trabajo o de la población en su conjunto y al reducir las diferencias sociales ocasionadas por el funcionamiento del mercado. Ellas operan en el terreno de la distribución del ingreso mediante transferencias monetarias (pensiones, prestaciones por desempleo o asignaciones familiares) o indirectas (subsidio a los productos de consumo básicos),

previsión de bienes (programas de complementación alimentaria) y prestación de servicios (educación y salud) (Isuani, 1991, p. 11).

El Estado keynesiano de bienestar, por consiguiente, requirió una creciente intervención del Estado, que a su vez precisó incrementar su capacidad de respuesta a las demandas que estimulaba. El crecimiento de las *policy sciences*, bajo esta perspectiva, fue fundamental para el desarrollo de este nuevo tipo de Estado, dado que todo lo mencionado más arriba, tanto en la arista de intervención macroeconómica y Estado empresario, así como en las nuevas funciones de garante del bienestar, requirió la planificación de políticas públicas y burocracias capaces de implementarlas. Los ejemplos empíricos de lo mencionado fueron la empresa de reconstrucción europea que encaró el *Plan Marshall*, y en América Latina los proyectos industrialistas de Getulio Vargas y Juan D. Perón —y más tarde el desarrollismo de Juscelino Kubitschek y Arturo Frondizi—, que representaron una ampliación de las fronteras de la política pública como elemento transformador de la sociedad, asentada en el pilar de la organización centralizada por parte del Estado (Bulcourf, Dufour y Cardozo, 2013).

1. El desarrollo institucional de la Administración y Políticas Públicas en Argentina

[221]

En los siguientes apartados se intentará trazar un derrotero desde una perspectiva histórica, para luego realizar un mapeo del desarrollo institucional de la enseñanza en Administración y Políticas Públicas en Argentina, partiendo de estudios disciplinares previos que entroncan el nacimiento del área referida como parte de la especialización de la Ciencia Política (Andrieu, 2002; Bulcourf, 2008a; 2008b) y de indagaciones más generales sobre esta sub área disciplinar (Bulcourf, Dufour y Cardozo, 2013), que tienen como premisa que uno de los ejes para estudiar el desarrollo de un campo del saber son las instituciones de enseñanza, es decir, los centros de producción y reproducción de la comunidad del conocimiento.

La administración pública aparece en el horizonte académico como un subcampo de especialización de la ciencia política. A partir de la década del 80 y fuertemente en la década del 90 comienza a ampliarse la oferta de formación en este terreno, al tiempo que aparece una mayor preocupación de formación en este terreno, al tiempo que aparece una mayor preocupación en el ámbito de la investigación por temas ligados a este campo (Agoff, 2003, p. 1).

Uno de los aspectos que menciona Oscar Oszlak (1997, 14-18 de octubre) en relación al caso argentino es que hay una desvinculación entre la implementación de las políticas públicas y la investigación en este campo disciplinar. La falta de articulación entre estas instancias ha tenido consecuencias negativas para su consolidación. No obstante, se puede afirmar que hubo diferentes fases del proceso de la conformación de las políticas públicas como campo. El crecimiento sostenido de los posgrados en esta área se realiza a partir de la democratización, consolidándose desde finales de los años noventa. Por su parte, luego de la creación de la primera carrera de Ciencia Política y Administración Pública en la Universidad de Cuyo en 1952 hay un hiato hasta finales los años noventa, cuando comienzan a crearse las carreras de grado en Administración Pública.¹

2. La democratización y el nacimiento institucional de la enseñanza de las políticas públicas

[222] Luego de entrar en 1916 a la “primera ola democratizadora”, entre 1930 y 1983 Argentina experimentó una “contraola” con el golpe de Estado y la instauración de un gobierno autoritario que marcó el llamado “péndulo cívico-militar” argentino, presenciando más de medio siglo sin poder consolidar una democracia. El cambio de régimen planteó problemáticas en la estructura interna del Estado e inauguró el debate sobre la formación institucionalizada para capacitar un nuevo cuerpo de funcionarios. Acorde con la idea surgida de la propia Presidencia de “refundar” la administración pública se da un nuevo impulso al Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) creado en 1973 durante el tercer gobierno de Perón, que junto con la Secretaría de la Función Pública tuvo su génesis en el pasado gobierno autoritario, la punta de lanza de la modernización de la burocracia rioplatense (Bulcourf, Dufour y Cardozo, 2013).

En el ámbito institucional, en Argentina la Administración Pública es eminentemente un área de especialización de las Ciencias Sociales que tiene su origen en las carreras de posgrado. El nacimiento de carreras de grado con la denominación Administración Pública es una experiencia más tardía, relacionada con la creación de nuevas universidades y con cambios vinculados a la visión de la disciplina.

¹ Es preciso destacar la importancia de orientar los estudios sobre la enseñanza de la educación superior bajo una perspectiva comparada e interdisciplinaria en la que confluyan los aportes de las Ciencias de la Educación con las especificidades del campo en cuestión (Wittrock, 1989; Bulcourf, 2008a).

El surgimiento de los posgrados con orientación en Políticas Públicas tiene su inicio a partir de 1985 con la creación de la maestría en Políticas Públicas del Instituto Torcuato Di Tella —después Universidad Torcuato Di Tella— con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo. En la Resolución Coneau 382/04 que acredita el programa se consigna como una orientación —que ahora se presenta como carrera— del programa de posgrado en Economía y Políticas Públicas del Instituto, mediante convenio de cooperación técnica con el Banco Interamericano de Desarrollo, para el otorgamiento de becas a graduados latinoamericanos. Oportunamente, esta maestría fue acreditada en 1995 por la Comisión de Acreditación de Posgrados (CAP) del Ministerio de Educación con categoría B y en 1998 por la Coneau con categoría A (Resolución Coneau 813/99). Este programa se dicta actualmente bajo la dirección de Nicolás Gadano, y desde 1993 hasta diciembre de 2001 se registran 143 graduados de 225 ingresantes, una tasa que se considera adecuada (Andrieu y Asencio, 2006).

En lo que respecta a la estructura curricular del programa, en la actualidad existe un año con un ciclo común de formación general en políticas públicas donde se cursan nueve materias que analizan los contextos de las políticas públicas, los actores políticos, la historia económica, el sistema institucional, la economía, el derecho y los principios filosóficos de la justicia, y las herramientas básicas con las que se analizan y ejecutan. Durante el segundo año los estudiantes cursan siete materias que pueden ser complementadas por dos asignaturas más un taller de tesis, donde se elige entre dos orientaciones: Políticas para el desarrollo social, centrada en temas como salud, educación, seguridad social, distribución del ingreso y problemas urbanos; o Política económica, que recorre desde aspectos financieros internacionales hasta la economía de la regulación. La orientación puede ser complementada hasta con dos materias de la otra orientación o de otras maestrías de la Universidad, y cinco créditos de seminarios optativos, que abarca un total de siete materias, incluyendo una que es común a ambas orientaciones y obligatoria —La Política de las políticas públicas—.

[223]

Siguiendo la política gubernamental de modernización del sector público, el hito más relevante en la constitución como campo de estudio es la creación de la maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires. El gobierno del presidente Raúl Alfonsín, en una clara política de profesionalización de la función pública para generar conocimiento sobre el Estado, dio impulso al nacimiento de dicho programa con el apoyo del Instituto Nacional de la Administración Pública, la Secretaría de la Función Pública y el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas

(Conicet) que aportó becas: “No es casual que su inicio se haya producido a poco del retorno a la democracia. El entonces Secretario de la Función Pública y Presidente del Instituto Nacional de la Administración Pública — INAP—, Prof. Jorge Roulet, tenía en claro que sólo una administración pública profesionalizada haría posible la sustentabilidad del sistema democrático” (Seró de Bottinelli, 2001, 5-9 de noviembre, p. 1).

La tensión entre la formación para la gestión o la academia se hizo evidente desde el comienzo. Si bien se menciona la orientación a la investigación, por otro lado se hace énfasis en formación hacia la gestión pública, toda vez que pretende incluir una adecuada articulación de perspectivas disciplinarias, sin soslayar el carácter interdependiente y multifacético de los objetos estudiados en cada uno de ellos, tendiendo a que los contenidos y orientaciones del proceso de enseñanza-aprendizaje mejoren la capacidad interpretativa y predictiva de analistas administrativos, formuladores de políticas públicas y administradores. No obstante, se destaca que todos los tramos de maestría son de orientación académica, en virtud de que por exigencia de la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau) se establece que para la acreditación de estos programas se incluye la realización de un trabajo, proyecto, obra o tesis de carácter individual, bajo la supervisión de un director, que culmina con la evaluación por un jurado que incorpore al menos un miembro externo a la institución. El trabajo final, proyecto, obra o tesis debe demostrar destreza en el manejo conceptual y metodológico correspondiente al estado actual del conocimiento en la o las disciplinas del caso (Bulcourf, Dufour y Cardozo, 2013).

[224]

Se puede observar que, no obstante lo declarado por el propio posgrado, de acuerdo con las normas de acreditación tiene una finalidad académica, diferente a lo que fue en su momento el Cuerpo de Administradores Gubernamentales,² que sí fue efectivamente un programa sistemático para proveer al sector público de personal de conducción para los puestos más elevados con la más alta capacitación. El Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (Profag) tenía como modelo la Escuela Nacional de Administración de Francia (ENA): “denominada, escuela de aplicación, porque la enseñanza se

² Creado en 1984 durante la presidencia de Raúl Alfonsín, siguiendo el modelo de la Escuela Nacional de Administración francesa (ENA). Está constituido hasta la actualidad por un conjunto multidisciplinario de 165 profesionales altamente capacitados. Los Administradores Gubernamentales desempeñan funciones de planeamiento, asesoramiento, organización, conducción y coordinación en toda la administración pública nacional, en las áreas y proyectos que la autoridad política considera de mayor importancia y prioridad.

basa principalmente en prácticas, en la solución de problemas, en el conocimiento de situaciones reales, y en el entrenamiento para la toma de decisiones” (Andrieu y Asencio, 2006, p. 5).

3. La evolución de los posgrados en Administración y Políticas Públicas a partir de los años noventa

Durante la presidencia de Alfonsín se dio un gran impulso al carácter fundacional del gobierno a partir de diversas iniciativas tales como la creación del Consejo para la Consolidación de la Democracia —instancia de producción académica que debatía sobre las reformas institucionales necesarias para mejorar la calidad del régimen político, la cual tuvo impacto directamente en la creación de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires en 1986— y la Comisión de traslado de la Capital a la ciudad de Viedma —que analizaba la relocalización de la Administración Gubernamental fuera de la ciudad de Buenos Aires hacia el sur del país, para fomentar el desarrollo de la Patagonia y contrarrestar el peso de la capital como polo económico y político—. Estos proyectos perdieron protagonismo a medida que la crisis económica y la inflación iban escalando, lo cual colocó en debate el tema de la reforma del Estado a partir de otra concepción totalmente diferente, fundamentalmente con la introducción en la agenda política de las privatizaciones. Así, se crea en 1989 en la Universidad Nacional de Córdoba la maestría en Administración Pública Provincial y Municipal, de cara a los nuevos tiempos que transcurrían, en donde la impronta de la descentralización fue uno de los ejes de la denominada “segunda transición” (Bulcourf, Dufour y Cardozo, 2013).

[225]

Con la llegada de Carlos Menem al poder (1989-1999) se inició lo que se considera uno de los procesos más profundos de reforma estructural hacia una economía de mercado en un contexto democrático en la región, siendo comparable únicamente con el caso mexicano, caracterizado por una impronta decisionista y una celeridad inusitada. Estos vertiginosos cambios, que se conocen como la “reforma del Estado”, implicaron dos aristas bien diferenciadas. Por un lado, una rearticulación en la relación entre Estado y sociedad, en el sentido de la atribución de competencias entre una y otra, donde se intentó abandonar el esquema de matriz estadocéntrica basado en un modelo keynesiano de Estado empresario y regulador, para dar lugar a la liberalización de las relaciones económicas en una matriz mercadocéntrica (Bulcourf, Dufour y Cardozo, 2013).

Cuadro 1. Maestrías en Administración y Políticas Públicas en Argentina, 2015.

Denominación	Institución	Año de creación	Categoría	Resolución
Maestría en Políticas Públicas	Universidad Torcuato Di Tella	1985	No Solicitó	Res. 382-04
Maestría en Administración Pública	Universidad de Buenos Aires	1986	A	Res. 357-00
Maestría en Administración Pública Provincial y Municipal	Universidad Nacional de Córdoba	1989	B	Res. 415-09
Maestría en Administración y Políticas Públicas	Universidad de San Andrés	1998	An	Res. 356-00
Maestría en Administración Pública	Universidad Nacional del Litoral	1998	B	Res. 587-09
Maestría en Política y Gestión Pública	Universidad Empresarial Siglo 21	1999	Proyecto	Res. 266-99
Maestría en Gestión Pública	Universidad Nacional de Misiones	2000	Proyecto	Res. 696-00
Maestría en Políticas Públicas y Gerenciamiento del Desarrollo (O/C Epyg Unsam-Universidad de Georgetown, USA)	Universidad Nacional de General San Martín	2000	B	Res. 573-05
Maestría en Políticas Públicas y Gobierno	Universidad Nacional de Lanús	2000	No Solicitó	Res. 985-05
Maestría en Ciencias del Estado	Universidad del CEMA	2001	No solicitó	Res. 245-04
Maestría en Gerencia Pública	Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco	2004	No Solicitó	Res. 726-04
Maestría en Administración Pública	Universidad del Salvador	2004	No solicitó	No acreditada
Maestría en Gestión Pública	Universidad Católica de Córdoba	2004	No solicitó	Acreditada
Maestría en Gestión Pública	Universidad Nacional de Rosario	2005	Proyecto	Res. 482-06
Maestría en Administración Pública	Universidad Nacional de La Rioja	2008	No solicitó	Res. 049-07
Maestría en Evaluación de Políticas Públicas	Universidad Nacional de Entre Ríos	2012	En evaluación	Acreditada

Fuente: elaboración propia con base en los datos de Coneau (s. f.).

Esta primera dimensión implicó la privatización de empresas públicas —transferencia de propiedad de compañías públicas a manos de capitales privados—; desregulación de la economía —eliminación de marcos regulatorios que restringen el accionar de los agentes económicos—; desmonopolización —permitir la entrada de otras empresas oferentes que compitan con los prestadores gubernamentales—; y finalmente, la descentralización —delegar en ámbitos provinciales y municipales tareas y responsabilidades que se encontraban en la órbita federal-nacional—. La segunda dimensión tuvo que ver con la reestructuración del aparato estatal, que consistió en la reorganización de las agencias gubernamentales intentando reducir el número de dependencias públicas y la reducción de la plantilla de personal mediante la transferencia de personal a compañías privatizadas, jubilaciones, despidos, retiros voluntarios, relocalización en los gobiernos subnacionales y cesantías.

Paradójicamente, durante los años de reforma del Estado (1989-1994) no se crearon programas de posgrado en el área, sino que a partir del periodo de la segunda generación de reformas³ es que surgieron nuevos programas de formación en maestría a partir de 1998, con la creación de la maestría en Políticas Públicas de la Universidad de San Andrés (UdeSA). A partir de ese momento se inicia un proceso de expansión de estos cursos en todo el país, abarcando una amplia cobertura geográfica. De la indagación de la base de datos de la Coneau y los diversos portales de las universidades, se pudo rastrear dieciséis maestrías en Administración o Gestión Pública que se dictan en universidades; de estas, solamente el de la Universidad de Buenos Aires ha sido acreditado como A (excelente) por la Coneau, mientras que el de la Universidad San Andrés ha obtenido la calificación An (nuevo).

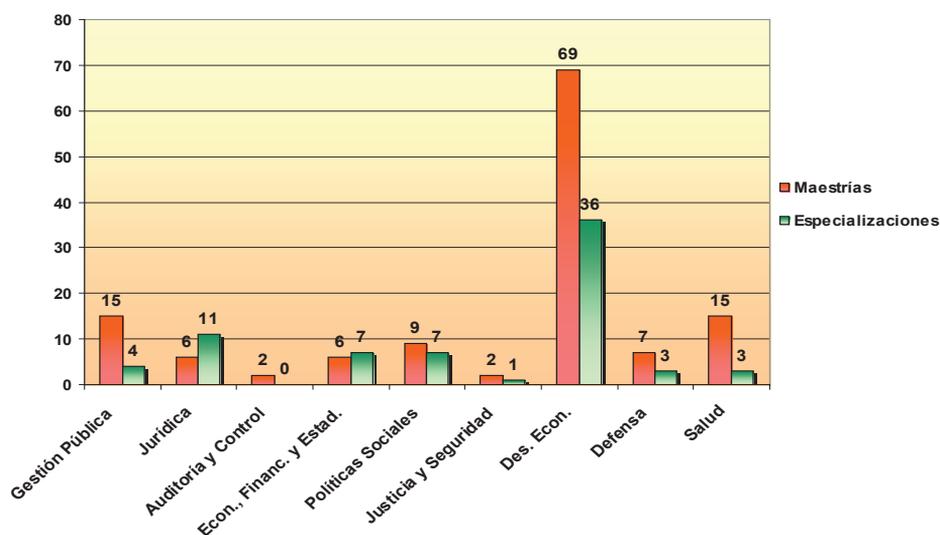
[227]

De la observación de la evolución de la creación de las únicas maestrías, según lo relevado hasta 1998, fueron en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella y en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires; luego, el número comienza a ascender hasta llegar a dieciséis en 2009, para mantenerse en esa cantidad hasta 2016.

³ Tras la primera ola que implicó una rearticulación de las relaciones entre Estado y sociedad, los organismos internacionales y los investigadores frente a los efectos “no deseados” o “negativos” de las mismas —desempleo, pobreza, exclusión, desigualdad, concentración de los grupos económicos— reorientaron el debate en torno a la llamada “calidad institucional”. Bajo esta concepción se generaron condiciones para que la economía de mercado funcionara adecuadamente sin interferencias a partir de la reducción del gasto público, la tercerización de las actividades gubernamentales, la reforma organizativa en términos de la nueva gerencia pública, el combate a la corrupción, la reforma de las instituciones políticas y la capacitación de los funcionarios públicos.

Ahora bien, el área de formación de posgrado en Administración Pública es mucho más amplia que la referida a los programas de Administración Pública o Políticas Públicas. Al tomar este criterio se deja de lado a uno de los cinco posgrados en Ciencias Sociales en Argentina acreditado como A: la maestría en Políticas Sociales de la Universidad de Buenos Aires; esto se debe a que no se incluyó ningún programa con orientación en Políticas Públicas Sectoriales. A raíz de esto se pueden ordenar las maestrías de acuerdo con el criterio de Pedro Andrieu y Miguel Asencio (2006) para dividir temáticamente los posgrados en Administración Pública, a partir de la clasificación del INAP en su red de posgrados: Gestión Pública; Jurídica; Auditoría y Control; Economía, Finanzas y Estadísticas; Políticas Sociales; Justicia y Seguridad; Desarrollo Económico; Defensa; y Salud.

Gráfica 1. Red de posgrados del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) por área temática.



Fuente: elaboración propia con base en los datos del INAP (s. f.).

Al tomar el conjunto de maestrías y especializaciones referidas a temas de administración pública hay un número muy significativo de programas, lo que permite inferir que desde la democratización se registra un crecimiento sostenido de la formación destinada al sector público. No obstante este incremento de posgrados, una de las principales falencias que mencionan algunos especialistas es la escasa relación entre la gestión, la investigación y

formación: “la formación de posgrado en administración pública se dedica a dotar a sus alumnos de panoramas generales sobre aspectos teóricos sin profundizar sobre lo inherente a las herramientas de gestión, es decir, no se entrena a gerentes públicos” (Andrieu, 2002, p. 3). Hay una falta de pedagogización de las competencias requeridas para el sector público en los tramos de formación de posgrado; sin embargo, esto también es discutido por Oszlak (2002, 25-26 de noviembre), dado que menciona el doble carácter que deben tener las maestrías en Administración Pública, ya que debe pensarse en la consultoría, docencia e investigación en las universidades, el ingreso a carrera científica en los organismos estatales, además de la alta gerencia pública.

Finalmente, la instancia que se encuentra en una etapa embrionaria es la del doctorado, con solo dos experiencias: la del Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (Iifap), dependiente de la Universidad Nacional de Córdoba (UNC), que puso en marcha en octubre de 2010 el primer doctorado en Administración y Política Pública del país, contando con un ciclo de catorce cursos de seminarios, y luego un ciclo de la tesis. El primer ciclo de seminarios de doctorado corresponde a la realización de cursos o seminarios —desarrollados en el doctorado o en otras instituciones nacionales o extranjeras— relacionados con el abordaje de la problemática del anteproyecto o plan de tesis respectivo; el segundo ciclo es la elaboración del trabajo de tesis doctoral, que se corresponde al desarrollo, presentación y aprobación de un plan de tesis doctoral, y a la realización de los trabajos correspondientes por parte del doctorando, orientado por un director del trabajo de tesis y un codirector, en el caso de que resultara necesario. Este programa adopta la modalidad de un doctorado flexible, en virtud de que el candidato puede ingresar en el primer o segundo ciclo, teniendo en cuenta la formación y antecedentes de los postulantes.

[229]

Por otro lado, el doctorado en Administración Pública en la Universidad Nacional de Litoral (UNL), actualmente bajo la dirección de Miguel Asencio, se propone: “generar académicos de rango superior para la actividad docente de grado y posgrado, que a su vez sean aptos en la formación de recursos de alta calidad para la docencia y la transmisión de conocimientos, así como estudiosos destinados a producir, reproducir y aumentar el conocimiento existente a través de la investigación y la formación de recursos humanos para la investigación” (Andrieu y Asencio, 2006). Se estructura bajo una secuencia de tres ciclos integrativos: a) ciclo de créditos de optimización académica, que procura suministrar un ámbito de consideración, análisis y debate científico de los conocimientos más recientes de avanzada o “de

frontera”; b) ciclo metodológico y de suficiencia en investigación, que le apuesta a la maximización de la aptitud de los aspirantes para lograr una exitosa elaboración de tesis; y c) ciclo de tesis, que suministra herramientas para poder alcanzar contribuciones originales que impone la normatividad argentina en vigencia, en la producción del conocimiento científico. Si se piensa en un magíster con desempeño regular de cursado y tesis, su lapso completo de estudios al arribar al doctorado es entre cinco o seis años: después de tres semestres, es decir dieciocho meses, en que concluyen los dos primeros ciclos presenciales más el subciclo de formulación del proyecto de tesis, cuando el aspirante está listo para iniciar el proceso fundamental de elaboración de su tesis doctoral, el cual puede tener una extensión variable en años, dependiendo del tipo de tareas a desarrollar y dentro de los límites temporales fijados por las normas reglamentarias de la UNL.

Un elemento que es importante destacar es que la regulación de la educación superior a partir de los años noventa impacta fuertemente tanto en las instancias de grado como de posgrado; el periodo neoliberal de los noventa genera un acortamiento de los tramos de grado que se expresa en las nuevas universidades públicas y principalmente en los centros de gestión privada, algo que no sucede en las grandes universidades públicas. Por otro lado, se intensifica el intercambio y la construcción de redes que articulan experiencias entre las casas de altos estudios como los consejos de decanos de Ciencias Sociales, de Derecho y de Ciencias Económicas, los que se entrelazan principalmente en el caso de los posgrados en el área (García de Fanelli, 2000; 2001; Barsky y Dávila, 2002).

[230]

4. Los programas de grado en Administración y Políticas Públicas

Como se mencionó en la Introducción, el proceso de constitución de un Estado de bienestar en su versión latinoamericana implicó ampliar el límite de los conocimientos para la gestión pública. Vinculado al proyecto de modernización del sector público y siguiendo la impronta refundacional de la sociedad que tuvo el primer peronismo (1946-1955) se puede encontrar el antecedente a la formación de grado en Administración Pública. La primera carrera de grado bajo esta denominación se inició en la Universidad Nacional de Cuyo en 1951, al año siguiente se fusiona el programa en la creación de la carrera de Ciencias Políticas, con un fuerte contenido orientado hacia la gestión pública. Tres años antes, a partir de los requerimientos emanados de la nueva Constitución de 1949 se hace obligatorio la enseñanza de contenidos

políticos y de identidad nacional en todos los estudios universitarios en Argentina. Esta casa es la primera en reformar sus planes de estudio creando un Departamento de Estudios Políticos encargado de impartir cursos especializados y la publicación de una revista periódica. Esto generó la “demanda” de instrumentar posteriormente una carrera de grado afín con la creación de la licenciatura en Ciencias Políticas, hoy licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública.

En sus comienzos, los contenidos curriculares estaban orientados a la formación de funcionarios públicos con altos conocimientos de Derecho Público, Historia y Filosofía. Cabe destacar que desde sus comienzos tuvieron relevancia los estudios de pensamiento social latinoamericano bajo la conducción de Carlos Zuleta Álvarez. Posteriormente, al crearse la Universidad Nacional de San Juan a partir de la sede de la Universidad de Cuyo en esa provincia, también se continuó con la carrera de Ciencia Política con una fuerte orientación hacia las políticas de desarrollo, aun hoy vigente.

La finalidad de la carrera de Ciencia Política y Administración Pública era la formación de un estamento dirigente de la vida política, dentro la concepción de Arturo Sampay (1911-1977),⁴ claramente orientada hacia lo que se puede denominar hoy en día como capacitación para la función pública, y no como la creación de un campo disciplinar tendiente a generar investigación empírica en la temática (Guardamagna, 2008, 1.º-4 de septiembre; 2009, 19-22 de agosto). Si bien no recurre a la idea estamental tradicional de reproducción de la burocracia como capa social, tampoco busca una vinculación entre investigación y planificación de políticas públicas como en los planteos de Lasswell, sino que se asocia a un doble proceso de formación política de la clase dirigente y la conformación de una burocracia capacitada para la implementación de las políticas públicas.

[231]

Allende esta singular experiencia que se desarrolló durante el peronismo, en la década de los setenta se crea la licenciatura en Administración Pública en la Universidad de El Salvador bajo la dirección de Oscar Oszlak, que solamente contó con dos promociones (*PostData*, 2008). Pero tras el proceso de democratización comienza a crearse a partir de la segunda mitad de los años noventa carreras de grado en las nuevas universidades del conurbano, y en 2009 comenzó a dictarse la primera carrera de Administración Pública

⁴ Jurista, constitucionalista y docente argentino, conocido como el ideólogo de la Constitución Argentina de 1949 y padre del constitucionalismo social en la Argentina. De ideas radicales en un inicio, desarrolló luego un pensamiento socialcristiano, adhiriendo al peronismo a partir de la década de 1940, con una visión crítica al constitucionalismo liberal.

en una universidad privada, la Universidad Argentina de la Empresa (UADE), seguida en 2014 por la Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET).

Otro aspecto interesante para destacar es la ubicación de las carreras. A primera vista, se encuentran mayormente en Buenos Aires —Capital y Área Metropolitana—, y en las capitales de las provincias —Viedma, Mendoza y Paraná—, de lo que puede inferirse que el fundamento de la creación se vincula con la orientación en la participación de los gobiernos provinciales y nacionales. Asimismo, tres de las universidades del conurbano —Universidad Nacional de Tres de Febrero, Universidad Nacional de General Sarmiento y Universidad Nacional de General San Martín— incluyeron en sus programas de grado las carreras de Administración Pública. El perfil de estas nuevas carreras tiene una clara orientación hacia la gestión, como lo afirmaron los docentes en un trabajo de análisis de la licenciatura en Administración Pública de la Universidad de General Sarmiento, sosteniendo que el plan de estudios “buscó constituirse en un lugar particular, con una fuerte inserción en su zona de influencia, para dar respuestas concretas, a través de su trabajo, a las problemáticas de la región” (Agoff *et al.*, 2003, 27-29 de noviembre, p. 3). Por su parte, la Universidad Nacional de Tres de Febrero menciona en su portal que busca la formación de “profesionales con conocimientos y habilidades para conducir sectores operativos de la administración pública —nacional, provincial, municipal—, representar a los gobiernos en gestiones administrativas y analizar, diseñar y evaluar políticas administrativas estatales” (Untref, s. f.).

[232]

En el caso del plan de estudios de la carrera de licenciatura en Administración y Políticas Públicas de la Universidad de General San Martín, se propone:

- Brindar una sólida formación básica en el campo de las ciencias sociales.
- Ofrecer una sólida formación específica para el análisis de la administración gubernamental y de las políticas públicas.
- Proporcionar al Estado argentino graduados universitarios con una sólida formación académico-profesional orientada a la administración de organizaciones gubernamentales y del funcionamiento estatal en distintos niveles jurisdiccionales, así como en el análisis e implementación de políticas públicas.

- Promover el desarrollo de la capacidad de analizar e intervenir activa y creativamente en los procesos de toma de decisiones en el ámbito público (Unsam, s. f.).

Uno de los aspectos más llamativos de esta nueva fase es que en la última década han surgido dos programas de grado en universidades privadas con perfiles y orientaciones más diversificadas. El trayecto formativo de la UMET —el primero con la denominación “políticas públicas”— propone que los licenciados estarán capacitados para:

- Trabajar en la gestión especializada de organizaciones públicas, privadas, del sector del trabajo, del tercer sector y de entidades deportivas.
- Contribuir a la creación de oportunidades de desarrollo y consolidación dentro de las organizaciones.
- Diseñar y gerenciar proyectos y programas relacionados con su área de especialización.
- Identificar y formular indicadores de gestión en coherencia con la gestión integral de la organización.
- Comprender las necesidades y expectativas de las personas y las tendencias en desarrollo y gestión de las organizaciones.
- Asesorar a altos mandos de organizaciones públicas, sociales y privadas, nacionales e internacionales.
- Asesorar en el ámbito legislativo en materia de gestión social y de las organizaciones.
- Formar parte y conducir equipos inter y multidisciplinarios de investigación en el área de su formación (UMET, s. f.).

[233]

Por lo dicho hasta aquí, dicha licenciatura no se encuentra enteramente volcada a la formación de burócratas, sino que, por el contrario, se propone realizar un aporte desde la interdisciplinariedad con un campo laboral que intersecte el sector público con el sector privado. En esta línea se encuentra la propuesta de la Universidad Nacional del Comahue (Uncoma) que también busca generar:

Un profesional capacitado en forma eficiente para desempeñarse en los distintos niveles de conducción de Organismos Nacionales, Provinciales y Municipales y de Organizaciones no gubernamentales para la planificación y análisis de aspectos socio-políticos, administrativos, económicos y jurídicos de organizaciones públicas. Asimismo intervenir

en la definición de objetivos y las políticas de las organizaciones. Estará preparado para integrar equipos interdisciplinarios de planificación, gestión y control como intervenir en proyectos de investigación relacionados con el desarrollo del saber científico (Uncoma, s. f.).

La UADE tiene un programa conjunto que adiciona materias a la licenciatura en Gobierno y Relaciones Internacionales, de clara matriz politológica, otorgando un segundo título de licenciatura en Política y Administración Pública, que en su perfil de egresado no resalta con mucho énfasis la especificidad más allá del campo de la Ciencia Política, y apunta también al perfil que conjuga la vinculación entre lo público y lo privado (Bulcourf, Dufour y Cardozo, 2013).

Algunas conclusiones

[234] La Administración Pública como campo disciplinar en Argentina se genera como orientación o área de la Ciencia Política, lo cual se evidencia en la creación de la primera carrera de grado con esta denominación durante el peronismo en la Universidad Nacional de Cuyo. La carrera de Ciencia Política y Administración Pública, fue el primer programa destinado a la formación de funcionarios como parte del proyecto de posguerra de ampliación de las funciones del Estado benefactor, al mismo tiempo que una faceta de formación de una nueva clase dirigente. Como puede advertirse, hay una gran diferencia con los países centrales, en los cuales aparece como una “Ciencia de las Políticas”, destinada a generar conocimiento empírico para intervenir en la calidad de las políticas públicas participando centralmente en la planificación.

De hecho, la cuestión de la capacitación para el sector público es algo inescindible del desarrollo de la Administración Pública como campo. Esta idea cobra nuevo vigor durante la democratización en los años ochenta, cuando el Instituto Nacional de la Administración Pública y la Secretaría de la Función Pública celebran el convenio para crear la maestría en Administración Pública, en el que el Conicet también participó con el otorgamiento de becas para los estudiantes.

Un hecho fundamental para la consolidación del campo institucionalizado es la educación superior, donde la acreditación de la maestría exige que se produzca una tesis, por lo que instauró exigencias de producción de trabajos de investigación para obtener el título a los maestrandos, desvinculando aún más las maestrías de la gestión. No obstante, la maestría en Administración

Pública de la UBA, que es el programa de formación de posgrado más antiguo junto con el de la Universidad Torcuato Di Tella, se presenta de manera ambigua, ya que propone formación para los puestos de conducción al mismo tiempo que competencias para la docencia y la investigación. Sus directivos, sin embargo, resaltan la inserción de los graduados en posiciones del aparato estatal como un logro del programa, que retroalimenta el interés de funcionarios de carrera por ingresar a la maestría.

Finalmente, hubo un crecimiento sostenido de los programas de posgrado, sobre todo desde finales de los años noventa al calor de las reformas de segunda generación, que tenía como eje fundamental el fortalecimiento de las capacidades estatales y la reforma interna de la administración pública. En este orden de ideas, se buscó la adecuación de las agencias gubernamentales hacia la atención del ciudadano, con énfasis en un modelo más flexible, ligado a las concepciones gerencialistas. Fue durante esta etapa que se crearon en las nuevas universidades del conurbano tres carreras claramente orientadas a la formación de profesionales que se desempeñaran en la gestión de políticas públicas. La Universidad del Comahue y la Universidad Autónoma de Entre Ríos crean sus respectivas carreras en Viedma y Paraná. La UADE es la primera carrera de Administración Pública dictada en una universidad privada a partir de 2008, seguida en 2014 por la UMET.

[235]

Esta periodización es heredera de los estudios previos realizados sobre aspectos más generales de la conformación del campo de la Ciencia Política, donde hay algunas tendencias que no pueden ser ignoradas en relación con los programas de Políticas Públicas (Bulcourf, 2008a y 2008b; Bulcourf y Vázquez, 2004). La creación de programas de grado es una experiencia reciente en facultades pequeñas, por lo que son tramos que abarcan un número reducido de alumnos. Esto no debe opacar que el posgrado también es una experiencia acotada, pero el peso de los actores es lo que le da más relevancia. Al observar a los autores de las tesis entregadas de cada una de las maestrías, se advierte que, por sí mismo, el posgrado tiene una gravitación mayor en términos cualitativos por la relevancia de sus graduados, tanto en la academia como en la gestión pública.

La administración y políticas públicas se ha desarrollado en la Argentina como un campo del saber que se encuentra asentado mayormente en el posgrado con una impronta interdisciplinar. Sin menoscabo de esto, estamos ante una nueva fase de consolidación de esta área con la creación de nuevas carreras de grado con un perfil muy diferente al de las maestrías, con una mirada más profesionalista que intenta apartarse del peso de la Ciencia

Política con su impronta fuertemente académica. Al mismo tiempo, a raíz de la política de evaluación y acreditación universitaria seguida por la Coneau, el posgrado es un trayecto netamente académico, mientras que los ciclos de licenciatura proponen una inserción en la gestión más concreta, motivo por el cual es esperable que con el correr de los años haya más profesionales con título de grado desempeñándose en puestos burocráticos, sin indicar que el posgrado debería quedar confinado a la investigación y la academia.

Referencias bibliográficas

1. Agoff, Sergio. (2003). *Algunos problemas acerca de la emergencia del campo disciplinario y la formación en administración pública en Argentina*. Trabajo presentado en el Congreso Latinoamericano de Educación Superior en el Siglo XXI; 18 al 20 de Septiembre de 2003, San Luis.

2. Agoff, Sergio; Badía, Gustavo; Fagundez, Patricia y Mansilla, Gabriela. (2003, 27-29 de noviembre). *Emergencia del campo disciplinario y formación en administración pública: El caso de la licenciatura en administración pública de la Universidad de General Sarmiento*. II Congreso Argentino de Administración Pública. Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública, Córdoba, Argentina.

3. Andrieu, Pedro. (2002). *Equilibrio entre la visión de los posgrados y las necesidades del sector público: tensión entre coyuntura y prospectiva en la formación*. Exposición en el Seminario Nacional sobre Posgrados con Orientación en Políticas Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública. Buenos Aires, 25 y 26 de noviembre de 2002.

4. Andrieu, Pedro y Asencio, Miguel. (2006). *Formación gerencial para el sector público. Algunas experiencias*. En: Andrieu, Pedro y colaboradores (2006). *Estado y administración pública en la Argentina*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas-UBA.

5. Balazs, Etienne. (1966). *Cavilación China y burocracia*. Buenos Aires: Sur.

6. Barsky, Osvaldo y Dávila, Mabel. (2002). Las transformaciones del sistema internacional de educación superior. *Documentos de Trabajo. Area de Estudios de Educación Superior*, 93, Universidad de Belgrano.

7. Bulcourf, Pablo. (2008a). Enseñar a comparar: algunos desafíos en la enseñanza de la política comparada en la Argentina. *Boletín de Política Comparada*, 1, pp. 35-46.

8. Bulcourf, Pablo. (2008b). Algunas reflexiones sobre la enseñanza de la Ciencia Política en la Argentina. *PostData*, 13, pp. 39-57.

9. Bulcourf, Pablo y Vázquez, Juan Cruz. (2004). La Ciencia Política como profesión. *PostData*, 10, pp. 255-304.

10. Bulcourf, Pablo; Dufour, Gustavo y Cardozo, Nelson. (2013). Administración y políticas públicas en la Argentina: una revisión histórica. *Perspectiva sobre el Estado, las Políticas Públicas y la Gestión*, 1 (1), pp. 136-15.

11. Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau). (s. f.). Acreditación. Recuperado de <http://www.coneau.edu.ar>
12. García de Fanelli, Ana. (2000). La formación de posgrado en las Ciencias Sociales argentinas: oportunidades y restricciones para la innovación. *Education Policy Analysis Archives*, 9 (29), pp. 1-26.
13. García de Fanelli, Ana. (2001). Transformaciones en la política de educación superior argentina en los años 90. *Revista de Educación Superior*, 29 (114), pp. 95-109.
14. Guardamagna, Melina. (2008, 1.º-4 de septiembre). *La Ciencia Política en Cuyo: el auge antes de la crisis*. VIII Congreso Nacional de Democracia, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
15. Guardamagna, Melina. (2009, 19-22 de agosto). *Elitismo e igualdad política en los orígenes de la Ciencia Política en Cuyo*. IX Congreso de Ciencia Política, Sociedad Argentina de Análisis Político, Santa Fe, Argentina.
16. Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). (s. f.). Cursos. Recuperado de <http://www.inap.gov.ar>
17. Isuani, Ernesto. (1991). Bismarck o Keynes ¿quien es el culpable?: notas sobre la crisis de acumulación. En: Isuani, Ernesto; Lo Vuolo, Rubén y Tenti, Emilio. *El Estado de Bienestar: crisis de un paradigma*. Buenos Aires: CIEPP, Miño Dávila.
18. Lasswell, Harold. (1992). La orientación hacia las políticas. En: Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.). *El Estudio de las Políticas Públicas*. México, D. F.: Porrúa.
19. Oszlak, Oscar. (1997, 14-18 de octubre). *La administración pública como área de investigación: la experiencia de Argentina*. II Congreso del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Isla de Margarita, Venezuela.
20. Oszlak, Oscar. (2002, 25-26 de noviembre). *La inserción e impacto de los egresados de los posgrados en el sector público*. Seminario Nacional sobre Posgrados con Orientación en Políticas Públicas, Instituto Nacional de la Administración Pública, Buenos Aires, Argentina.
21. PostData. (2008). Entrevista. *PostData. Revista de Reflexión y Análisis Político*, 13, pp. 245-253.
22. Pérez Sánchez, Margarita (ed.). (2005). Origen y desarrollo del análisis de políticas. En: *Análisis de políticas públicas* (pp. 31-75). Granada: Universidad de Granada.
23. Seró de Bottinelli, Cristina. (2001, 5-9 de noviembre). *La maestría en Administración Pública de la Universidad de Buenos Aires: contribuciones, paradojas y desafíos*. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Buenos Aires, Argentina.
24. Universidad Metropolitana para la Educación y el Trabajo (UMET). (s. f.). Licenciatura en Gestión Social y de las Organizaciones. Recuperado de <http://umet.edu.ar/licenciatura-en-gestion-social-y-de-las-organizaciones/perfil-de-egresado/>
25. Universidad Nacional de San Martín (Unsam). (s. f.). Licenciatura en Administración Pública. Recuperado de <http://www.unsam.edu.ar/escuelas/politica/130/politica/administracion-publica>

26. Universidad Nacional de Tres de Febrero (Untref). (s. f.). Licenciatura en Administración Pública. Recuperado de <http://www.untref.edu.ar>

27. Universidad Nacional del Comahue (Uncoma). (s. f.). Licenciatura en Administración Pública. Recuperado de www.uncoma.edu.ar/academica/carreras/lic-en-admin-publica.pdf

28. Weber, Max. (1984). *Economía y sociedad*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

29. Wittrock, Merldin C. (1989). *La investigación de la enseñanza I. Enfoques, teorías y métodos*. Madrid: Paidós.

La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México*

Laura Mota Díaz (México)**

Resumen

El artículo aborda el enfoque técnico e instrumental que predomina en la enseñanza de las políticas públicas dentro de instituciones de educación superior en México —tanto en pregrado como en posgrado—, para hacer notar los vacíos que hay en el conocimiento pero también para destacar la necesidad de desarrollar enfoques teóricos y metodológicos que posibiliten un análisis de políticas públicas congruente con las problemáticas propias del contexto mexicano. En ese tenor, los argumentos de la teoría decolonial resultan útiles para analizar y reflexionar sobre los enfoques teóricos y metodológicos que se encuentran en los programas de estudio de políticas públicas. Se pretende destacar la necesidad de formular alternativas para consolidar un campo propio de estudio y análisis de políticas públicas, y recuperar algunos elementos de la antropología de las políticas públicas y de la decolonialidad para otra formación de los especialistas en ese campo.

Palabras clave

Políticas Públicas; Educación Superior; Formación Profesional; Colonialidad del Saber; Teoría Decolonial; México.

[239]

Fecha de recepción: febrero de 2016 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2016

Cómo citar este artículo

Mota Díaz, Laura. (2016). La colonialidad del saber en la enseñanza de políticas públicas en instituciones de educación superior en México. *Estudios Políticos*, 49, pp. 239-259. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a13

* Artículo de revisión a partir de mi experiencia docente en áreas de política pública durante más de doce años en pregrado y posgrado, y derivados de los hallazgos respecto a los resultados e impactos de las políticas públicas aplicados en México, así como mi interés y afinidad por las teorías decoloniales, y de varias investigaciones realizadas en ese periodo: *Los retos de la administración pública en la lucha contra la pobreza de cara al nuevo milenio. Un estudio dirigido al Estado de México*, 1998-2001; *La gestión municipal como base del desarrollo económico y social. Experiencias en dos municipios mexiquenses*, 2006-2008; *Proyectos Hegemónicos de desarrollo y alternativas de los sujetos colectivos. Un estudio de tres experiencias en la zona metropolitana del Valle de Toluca*, 2014-2007.

** Antropóloga Social. Especialista en Gobierno y Desarrollo Local. Magíster en Ciencias Sociales con Especialidad en Desarrollo Municipal. Estudios de Doctorado en Ciencias Políticas y Sociales. Profesora-Investigadora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México, miembro del grupo de investigación Actores sociales, participación y desarrollo alternativo. Correo electrónico: lmotad@uaemex.mx

The Coloniality of Knowledge in the Teaching of Public Policies in Educational Institutions of Higher Education in Mexico

Abstract

The article discusses the technical and instrumental approach that predominates in the teaching of public policies within Mexican educational institutions, both undergraduate and graduate; with the purpose of noting the gaps that exist in knowledge but also to highlight the need to develop theoretical and methodological approaches that enable an analysis of public policies consistent with our own problematic context. In that vein, the arguments of the decolonial theory are useless to analyze and reflect on the theoretical and methodological contents found in the curricula of public policies. The cases analyzed for this purpose do not constitute a representative sample in a statistical sense, but follow specific selection criteria: the importance of the institutions in the national context, availability of information, and postgraduate programs with emphasis on public policies. The aim of this analysis is first, to highlight the need to formulate alternatives to consolidate the study of public policies as a field in its own right, and, second, to reclaim some elements provided by the anthropology of public policies and decoloniality in order to enable a different kind of training of the specialists in this field.

[240]

Keywords

Public Policies; Higher Education; Professional Formation; Coloniality of Knowledge; Decolonial Theory; Mexico.

Introducción

El *boom* de las políticas públicas en América Latina fue palpable en los inicios de la década de 1990, cuando distintas universidades abrieron sus puertas a lo que entonces se consideró un nuevo campo del saber científico en materia de desarrollo y gestión de los asuntos públicos, que surgió a la par de las transformaciones del Estado y de la administración pública en el marco del proyecto neoliberal.

Para la mayoría de países de Latinoamérica, el ingreso al modelo neoliberal —acontecido en la década de 1980— trajo consigo diversas transformaciones en sus sistemas económicos y políticos, que apuntaban hacia un “nuevo” estilo de desarrollo pero también hacia nuevas formas de gestión de lo público dentro de una lógica de eficiencia y eficacia. Fue así como a finales de la década de 1980, y de manera más clara a principios de 1990, se introdujo el tema de las políticas públicas en diversos países de la región, a tal grado que se crearon numerosos programas de enseñanza y formación en políticas públicas dentro de las universidades y otras instituciones de educación superior.

México no fue ajeno a este proceso de transformación, pues de modo particular la enseñanza de políticas públicas se inició en los primeros años de la década de 1990, tanto en posgrado como en pregrado, situación que se desarrolló dentro de un ambiente ya bastante complejo por las características imperantes de su sistema de gobierno —centralista, unipartidista y presidencialista—, que hacía difícil vigorizar las transformaciones encaminadas a la consolidación de un régimen democrático, pero que al mismo tiempo generaba resistencia en las estructuras gubernamentales a incorporar en la noción de política la dimensión pública. En ese sentido se seguía aludiendo a política gubernamental. Por otra parte, las condiciones de pobreza y desigualdad en el país revelaban sus más altos niveles. Simultáneamente, como respuesta a esa situación, los movimientos sociales se acrecentaban y diversificaban: por ejemplo, el 1.º de enero de 1994 hizo su aparición pública el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), que se constituyó como uno de los movimientos antisistémicos más importantes de la región.

Dentro de ese panorama, si bien el ingreso de las políticas públicas llegó como algo novedoso al sector académico, lo cierto es que arribó distanciado del tiempo y la realidad que para entonces se vivía en el país, de tal modo que su enseñanza se centró fundamentalmente en la transmisión

[241]

del conocimiento heredado de autores, principalmente norteamericanos, en relación con los conceptos, teorías y modelos de análisis de políticas públicas.

Conforme a esto, es posible señalar que como campo de estudio las políticas públicas adquieren rasgos coloniales, en tanto su origen se ubica en la Modernidad-colonialidad¹ norteamericana, que se instauró a partir de 1949 de la mano de la institucionalización del desarrollo y el subdesarrollo². A partir de entonces se dio un sometimiento de los países de la región a las lógicas del capitalismo norteamericano, dando lugar a un complejo sistema institucional de “cooperación al desarrollo”, que en adelante sería el encargado de formular las directrices de política para nuestros países —Banco Mundial, Organización de las Naciones Unidas, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, entre otros—.

En esa línea, la enseñanza de las políticas públicas se orientó a la formación de profesionales —con una marcada influencia de la metodología empirista— que fueran capaces de aplicar modelos para el análisis de políticas públicas congruentes con la lógica de reproducción del sistema capitalista y del discurso hegemónico de desarrollo que privilegia las condiciones materiales de existencia, y que a la fecha ha profundizado las situaciones de pobreza y desigualdad en la región.

[242]

1. Esbozos para comprender el carácter técnico e instrumental de las políticas públicas

La llamada *ciencia de políticas*, nacida en 1951 en Estados Unidos bajo el impulso pionero de Harold Lasswell, se constituyó en una subdisciplina de la Ciencia Política orientada a la mejora del desempeño administrativo

¹ La colonialidad hace referencia a un patrón o matriz de poder que domina en un cierto modo de producción y mediante el cual se configuran las distintas áreas de la actividad humana que dan forma al sistema mundo moderno y que clasifican racialmente a las sociedades (Restrepo, 2010, p. 16). Ese patrón de poder viene de la mano de la Modernidad, que no es anterior ni posterior a la colonialidad (Grosfoguel, 2006, p. 27), que proviene de un proceso de conquista e implica varias transformaciones por cuanto impone una identidad cultural, que al final produce una división en la sociedad que se moderniza (Bolívar, 1989, pp. 43-44).

² Conceptos institucionalizados en el discurso oficial de toma de posesión del presidente norteamericano Harry Truman el 20 de enero de 1949, que inauguró una nueva era del capitalismo. Al respecto Joan Prats (s.f., p. 1) sostiene que el desarrollo, como ideología situada en el racionalismo constructivista, se constituyó en una clave muy importante para la reconstrucción del orden internacional; en tanto, la noción de subdesarrollo fue oficializada para institucionalizar la visión de superioridad norteamericana con respecto a los países de África, Asia y América Latina, lo que le sirvió para consolidar su hegemonía en el contexto internacional.

y la acción gubernamental del Estado; por esa razón se instaló en la praxis de la administración pública como elemento fundamental, consolidándose más tarde con el nombre de *política pública*, tal como hoy se le conoce.

La confluencia de varias situaciones —ocurridas en esa nación en los años posteriores a la Segunda Guerra Mundial— explica las razones que dieron origen a esta subdisciplina. Una de ellas tiene que ver con la presencia de un sistema de gobierno democrático apoyado en la creación de agencias de investigación y asesoramiento independiente, que posibilitó la implementación de diversos programas sociales. Otra razón se atribuye al hecho de que en aquel tiempo el conocimiento científico se vio favorecido por los desarrollos teóricos y metodológicos alcanzados, por lo cual se privilegió la razón técnico-científica en la atención de problemas de orden administrativo y de gobierno; frente a esto, el saber experto se tornó clave al interior de la administración del Estado (Nelson, 2001, citada en Valencia y Álvarez, 2008).

En ese escenario, en el que dominaba la racionalidad instrumental, surgió la propuesta de Lasswell, cuyo eje central giraba en torno a la idea de un trabajo interdisciplinario que diera cuenta de la hechura y el proceso de las políticas dirigidas a atender problemas de carácter público. Se esperaba así que tanto la Ciencia Política como las demás Ciencias Sociales brindaran elementos metodológicos y conceptuales al estudio del Estado y la política (Valencia y Álvarez, 2008).

[243]

Tal propuesta dio lugar al surgimiento de otras posturas que en un principio se oponían a los planteamientos de Lasswell, pero que al mismo tiempo permitieron el desarrollo de la *ciencia de políticas* a partir de modelos aplicados al análisis de estas. Una de las posturas que tuvo gran influencia fue precisamente la que provenía de enfoques cuantitativos especialmente de la economía, la investigación de operaciones y el análisis de sistemas, sustentada en un modelo de racionalidad absoluta —corriente sinóptica—. De otro lado, se fue desarrollando un enfoque denominado pluralista, del cual surgieron los modelos de racionalidad limitada, incrementalista y de elección pública —corriente antisinóptica—.

No está de más decir que la mayoría de los modelos de análisis referían a una secuencia de etapas en el proceso de formación de la política pública, que va desde la definición del problema, la formulación, la implementación y la evaluación, confiriéndole así un carácter lineal y mecánico, que a la fecha persiste en los contenidos temáticos de la mayoría de los programas académicos de pregrado y también de posgrado.

Este breve recuento permite entender el carácter que se le otorgó a las políticas públicas y que se resume en la primacía de una racionalidad técnico-científica sobre el proceso de la toma de decisiones, donde adquirieron relevancia las metodologías empírico-analíticas sustentadas en el paradigma positivista. Con esta orientación, las políticas públicas llegaron a México casi cuarenta años después, tiempo en el que se robustecía el sistema neoliberal generando una serie de contradicciones en lo social.

Lo cuestionable es que ese enfoque de política pública llegó al país como algo novedoso, a tal grado que las universidades comenzaron a incorporar esa materia en el currículo de sus programas académicos, empleando los mismos enfoques teóricos y metodológicos desarrollados en Estado Unidos y Europa durante las décadas de 1950, 1960, 1970. Esto significa que la racionalidad instrumental, junto con sus modelos de análisis, se trasladó tal cual sin tener en cuenta diferencias de origen, de tiempo y de contexto —político, económico y social—.³

De ese modo, la “producción teórica” se concretó a la traducción e interpretación de los textos originalmente escritos por autores norteamericanos, dando lugar a las antologías que constituyen hasta nuestros días la principal base para el estudio de las políticas públicas en el país.⁴ Otros autores se han enfocado en reproducir ese mismo discurso, o bien se han ido por la vía de plantear la política pública dentro de los esquemas del *marketing* político.⁵

[244]

2. Colonialidad del saber en el conocimiento de las políticas públicas. El caso de México en los contenidos curriculares de programas de pregrado y posgrado

La referencia a la relación entre saber y poder en el contexto latinoamericano remite a re-pensar los procesos de colonización, primero por parte de Europa y luego por parte de Estados Unidos. En esa perspectiva, los

³ Lo que se denomina *egopolítica del conocimiento*, pues se trata de un conocimiento que proviene de un sujeto deshistorizado y descorporalizado, que también es muestra de una *geopolítica del conocimiento*, en tanto que el lugar de enunciación de ese conocimiento se produce en un marco de relaciones de poder, manifestado a través de un discurso ideológico que aboga por el desarrollo capitalista, sometiendo a nuestros gobiernos para cumplir con sus objetivos (Grosfoguel, 2006).

⁴ Específicamente la Colección Antologías de Política Pública de Luis F. Aguilar Villanueva, que consta de cuatro tomos y que conforman hasta la fecha la bibliografía obligatoria en la mayoría de los programas académicos del país.

⁵ Por ejemplo, Carlos Salazar Vargas, autor colombiano actualmente radicado en México, que se desempeña como consultor independiente y que ha editado en el país varios textos sobre *marketing* político integrado.

aportes de Aníbal Quijano referentes al tema de la colonialidad son relevantes en tanto brindan elementos para la comprensión del proceso de configuración de la visión hegemónica del mundo fundada sobre la base del poder.

En efecto, Quijano (2007) se refiere a la colonialidad como un patrón de poder que opera a través de la naturalización de jerarquías raciales que hacen posible la reproducción de relaciones de dominación territoriales y epistémicas, que no solo garantizan la explotación capitalista de unos seres humanos hacia otros sino que subalternalizan también los conocimientos, experiencias y formas de vida de quienes son dominados y explotados. Así, la colonialidad:

[...] se funda en la imposición de una clasificación racial/étnica de la población del mundo como piedra angular de dicho patrón de poder, y opera en cada uno de los planos, ámbitos y dimensiones, materiales y subjetivas, de la existencia cotidiana y a escala social (Quijano, 2007, p. 93).

En ese sentido, el autor sostiene que: “el poder es una relación social constituida por una trama continua de tres elementos: dominación/explotación/conflicto respecto del control de las áreas decisivas de la existencia social humana”. Una de esas áreas es la que tiene que ver con la subjetividad-intersubjetividad, y de modo más específico con el imaginario y el modo de producir conocimiento, de tal forma que cuando se alude a la colonialidad del saber se pretende resaltar la dimensión epistémica de la colonialidad del poder (Quijano, 2007, citado en Restrepo y Rojas, 2010, p. 136).

[245]

La colonialidad del saber supondría una especie de arrogancia epistémica para quienes se imaginan modernos y consideran poseedores de los medios más adecuados (o incluso los únicos) de acceso a la verdad (sea ésta teológica o secularizada) y, por tanto, suponen que pueden manipular el mundo natural o social según sus propios intereses (Restrepo y Rojas, 2010, p. 137).

Es decir que la colonialidad del saber invisibiliza otros saberes por considerarlos inferiores.

La colonialidad del saber, [debe ser] entendida como la represión de otras formas de producción del conocimiento (que no sean blancas, europeas y “científicas”) elevando una perspectiva eurocéntrica del conocimiento y negando el legado intelectual de los pueblos indígenas y negros,

reduciéndolos como primitivos a partir de la categoría básica y natural de raza (Walsh, 2005, p. 19).

Hasta hace poco —aún todavía, pero en menor medida— había una tendencia muy arraigada en la ciencia social latinoamericana a considerar como superior el conocimiento científico europeo y norteamericano, entre otras cosas, por estar respaldado en categorías de universalidad, objetividad y neutralidad, propias del paradigma positivista que expone como uno de sus elementos de rigor la distancia entre el investigador y el sujeto social, lo cual supone una “supresión de los efectos de la mundanal subjetividad” que es una condición necesaria para generar un conocimiento de validez universal (Restrepo y Rojas, 2010, p. 138; Walsh, 2007, p. 103). Esa pretensión de producir un conocimiento sin sujeto y con alcance universal es lo que Santiago Castro (2007, p. 83) denomina *la hybris del punto cero*, en referencia a un conocimiento supremo que es producido por un sujeto que se imagina en capacidad de poseer “la mirada de Dios” que lo puede ver todo pero no puede ser visto.

[246]

Lo que estos autores señalan es que en las universidades latinoamericanas todavía impera la idea de un modelo de ciencia que reproduce una serie de supuestos sobre los que se establece toda una jerarquía epistémica — universalidad, neutralidad, objetividad, no lugar del conocimiento científico, entre otros—. De acuerdo con Catherine Walsh (2007), la imposición de este canon eurocéntrico se ha profundizado desde la década de 1990, como parte de la extensión a la ciencia y el conocimiento de la globalización neoliberal. Precisamente ha sido ese el mismo tiempo en que la política pública se colocó en los programas universitarios, por lo cual resulta interesante hacer una revisión sobre los contenidos de los programas de formación en ese campo, especialmente en lo que se refiere al enfoque teórico-metodológico que prevalece. Es en ese sentido que las siguientes líneas se refieren al caso mexicano.

En principio, debe destacarse que el contexto de origen de las políticas públicas en México se caracterizó por la crisis financiera y la crisis de legitimidad de la administración pública, pero también por el ingreso a un nuevo modelo de desarrollo que, en apariencia, privilegiaba la condición democrática, pero que a su vez promovía los esquemas privados de la administración. De tal modo, se tornó necesaria la modificación de ciertas prácticas relacionadas con los procesos de decisión por lo que se produjo un cambio político y administrativo centrado en la idea de la racionalidad que proporcionaba el enfoque de políticas públicas. Fue así como la política

pública pasó al ámbito académico, constituyéndose en un objeto de estudio relevante y epistemológicamente válido (Aguilar, 2014, p. 26)⁶ que centró su atención en la decisión pública del gobierno, hasta entonces escasamente abordada por la Ciencia Política y la Administración Pública mexicanas.

Según Aguilar Villanueva (2004, p. 30), en 1988 el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), abrió el primer programa de posgrado en Políticas Públicas. Le siguieron la Universidad Autónoma Metropolitana, unidad Xochimilco (UAM-X); el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE); y la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)-México. En los primeros años del siglo *xxi*, la oferta educativa de pregrado y posgrado ha crecido, lo mismo que las investigaciones y publicaciones relacionadas con la política pública, lo que constituye una evidencia de la importancia que se ha dado a este campo de estudio en las universidades.

Para el propósito de este artículo, fueron revisados y analizados los contenidos temáticos de pregrado de seis universidades: tres de la Ciudad de México —Universidad Nacional Autónoma de México, El Colegio de México y Universidad Autónoma Metropolitana, Iztapalapa— y tres en provincia —Universidad Autónoma del Estado de México, Universidad de Guanajuato y Universidad de Sonora—. [247]⁷

El cuadro 1 resume los hallazgos relacionados con la formación de profesionales de la Ciencia Política y la Administración Pública, en lo que corresponde al área de políticas públicas. Por razones de espacio, no se muestra de manera detallada el contenido de cada uno de los programas que fueron revisados y analizados, sino que se incorporan de manera general, en la tercera columna, las asignaturas relacionadas con el conocimiento que se les aporta a los jóvenes (estudiantes de pregrado) sobre el tema de políticas públicas. Seguido del cuadro se precisan algunos aspectos derivados del análisis.

⁶ Por supuesto, considerado así desde la visión positivista de la producción de conocimiento, en la que dominaba la racionalidad técnico-científica.

⁷ Para los contenidos temáticos de los programas de pregrado se solicitó por escrito a veinticinco instituciones académicas de México en las que se ofrecen carreras de Ciencia Política o Administración Pública, y que por esa razón integran áreas de enseñanza y formación en políticas públicas. Las seis instituciones que respondieron son las que se presentan en este artículo. Cabe aclarar que en ningún momento se pretendió obtener una muestra representativa numérica ya que no se intenta validar ninguna hipótesis; en ese sentido, las seis instituciones tienen representatividad por el lugar que ocupan en el contexto nacional, en términos no solo de su ubicación sino del reconocimiento que tienen en el país, así como fuera de él.

Cuadro 1. Pregrados en Políticas Públicas.

Programa académico	Institución	Asignaturas que se imparten
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional Autónoma de México.	-Políticas Públicas (I y II)
Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México.	-Estudio y Diseño de PP -Implementación de PP -Análisis y Evaluación de PP -Estudio de Casos de PP -Políticas Públicas Sectoriales
Licenciatura en Administración	Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa	Políticas Públicas
Licenciatura en Política y Administración Pública	El Colegio de México	-Diseño y Análisis de PP -Evaluación de PP
Licenciatura en Administración Pública	Universidad de Guanajuato	-Teoría y Análisis de PP -Género y PP
Licenciatura en Administración Pública	Universidad de Sonora	-Políticas Públicas -Políticas Públicas y Gestión Municipal

[248]

Fuente: elaborado a partir de los datos proporcionados por las coordinaciones académicas respectivas, 2015.

En el análisis de contenido realizado a cada programa de las asignaturas referidas en el cuadro 1 fue posible observar un nivel de enseñanza de carácter introductorio, pues en todo el tiempo de duración de la formación profesional —de nueve a diez semestres— son pocas las materias relacionadas con política pública; por lo general, el conocimiento del tema abarca únicamente dos semestres. Solo en el caso de la Universidad Autónoma del Estado de México se observa un mayor número de asignaturas, esto en razón de que existe el área de acentuación en políticas públicas, pero llama la atención que es únicamente para quienes han decidido enfocarse a la administración pública, por lo que entonces la política pública queda totalmente separada de la Ciencia Política. A esto se suma el hecho de que, en la lógica de los planes de estudio flexibles propios de la globalización neoliberal, no existe secuencia lineal ni la obligatoriedad para que los estudiantes cursen todas esas materias, lo que significa que se dejan a elección individual y en el orden que

cada uno considere conveniente, pudiendo algunas de ellas ser sustituidas por otras asignaturas que se ubican en ese mismo núcleo de formación.

Ahora bien, al indagar más en los contenidos temáticos de los programas de estudio de las asignaturas mencionadas para cada universidad se constató que, en todos los casos, con excepción del Colegio de México, existe similitud en cuanto a lo que mayoritariamente se aborda y que corresponde a las fases de política pública, así como a los modelos de análisis, implementación y evaluación, esta última en dimensiones fundamentalmente cuantitativas. Los abordajes son muy generales, en cuanto aluden a la política pública desde el contexto norteamericano y europeo, y muy poco se hace referencia a Latinoamérica o a México, con lo cual se transmite y reproduce el conocimiento hegemónico.

Esta afirmación se refuerza al revisar la bibliografía básica de los programas académicos donde destacan las antologías de Aguilar Villanueva, en las que se remiten a los escritos clásicos de Harold Lasswell, Charles Lindblom, Roger Cobb y Charles Elder, David Garson, Yehezkel Dror, Amitai Etzioni, entre otros; el libro de los ocho pasos de la política pública de Eugene Bardach —que no solo convierte el proceso en una receta, sino que forma profesionales que comprenden el proceso de forma lineal e instrumental—; y los textos clásicos de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, y de Giandomenico Majone. [249]

En lo que corresponde a autores mexicanos, destacan sobre todo los trabajos de Omar Guerrero, Enrique Cabrero y Ricardo Uvalle, así como de Myriam Cardozo y Juan Pablo Guerrero, estos dos últimos más relacionados con la evaluación de políticas públicas. No obstante, los textos de los autores mexicanos están más vinculados al discurso hegemónico de la política pública, en términos de la función que le otorgan para el logro de los objetivos del desarrollo en su versión capitalista, donde se reproduce la retórica de la participación, la democracia, el empoderamiento, el valor del capital social, el papel del Estado como garante del bienestar, remitiéndose también a los modelos clásicos de análisis y evaluación.

Para los estudios de caso son muy recurrentes los libros editados por el Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) sobre experiencias del Premio Gobierno y Gestión Local, que en algunos casos pueden ser cuestionables por las contradicciones que quedan al descubierto cuando se pretende profundizar en el análisis de esas prácticas gubernamentales a partir de otras investigaciones.

En el caso del Colegio de México, los contenidos temáticos son más amplios por cuanto trascienden las fases de la política pública y de cierto modo se orientan a reflexionar sobre el concepto, el mercado, los valores públicos, el debate disciplinario y las propuestas de política pública; la bibliografía es más actualizada, sin la utilización de las tradicionales antologías de Aguilar Villanueva, aunque sí se observa una mayor cantidad de textos en inglés donde destacan autores como: Norris Pipa, Jean Garrison, Guy Peters y Fisher Frank, entre otros. También se estudian autores mexicanos como José Luis Méndez y algunos textos de Luis Aguilar Villanueva. En lo que corresponde al tema de evaluación de políticas públicas, El Colegio de México, al igual que las otras instituciones, enfatiza en indicadores y metodologías de tipo cuantitativo.

Lo que se puede ver entre las diferentes instituciones que ofertan asignaturas relacionadas con las políticas públicas en pregrado es la similitud de los temas que se tratan, así como la falta de actualización de la bibliografía y los contenidos, la ausencia de autores latinoamericanos y de metodologías de tipo cualitativo, así como la falta de un pensamiento crítico que, en lugar de reproducir ese discurso, se oriente a su deconstrucción y a la formulación de propuestas alternativas para el estudio y análisis de las políticas públicas.

[250]

Por otro lado, en lo que se refiere a posgrado, se hizo la revisión de doce programas académicos correspondientes a once instituciones educativas del país, cuya área de especialización es precisamente en políticas públicas, un criterio de selección determinante. En este caso, la disponibilidad de información vía internet hizo posible obtener con mayor detalle el objetivo y los contenidos temáticos, no de cada asignatura sino, en general, de la malla curricular del programa, tal como se muestra en el cuadro 2.

La cuarta columna del cuadro 2 se refiere a los contenidos básicos de los programas académicos de posgrado, donde es posible visualizar que si bien se imparten teorías relacionadas con temas como la gestión y la organización, hay un énfasis muy fuerte en los métodos cuantitativos orientados al análisis y evaluación de las políticas públicas, otorgando así un carácter técnico e instrumental a las políticas públicas. Esto puede resultar coherente con los objetivos planteados por algunos posgrados, específicamente con aquellos que se orientan a la profesionalizar o dotación de herramientas a los servidores públicos y a los tomadores de decisiones; pero su congruencia no significa que sea viable para una administración pública que en estos tiempos debe, ante todo, tener un sentido social y una visión profundamente humana. En otros casos el énfasis que se pone en las dimensiones estadísticas y económicas

resulta incongruente, específicamente cuando el objetivo explícito de los posgrados se orienta a formar investigadores y profesionales para la solución de problemas públicos, pues tales problemas tienen no solo elementos de orden cuantitativo sino también, y quizá mucho más, de orden cualitativo.⁸

Cuadro 2. Posgrados en Políticas Públicas.

Programa académico	Institución	Objetivo	Contenidos
Maestría en Políticas Públicas Comparadas	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-México	Atender la creciente demanda de especialización de servidores públicos y profesionales.	Teoría de la organización, teoría de la elección pública, neoinstitucionalismo, teoría de políticas públicas.
Maestría en Administración y Políticas Públicas	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	Formar especialistas para la toma de decisiones.	Énfasis en microeconomía y métodos estadísticos.
Doctorado en Políticas Públicas	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	Formar académicos y analistas de la más alta calidad.	Matemáticas, microeconomía, estadística, econometría y economía.
Maestría en Administración y Políticas Públicas	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), campus Ciudad de México	Formar líderes responsables, analíticos y rigurosos con alta calidad.	Métodos cuantitativos y cualitativos, economía y microeconomía.
Maestría en Políticas Públicas	Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM)	Formar profesionales con conocimientos prácticos y habilidades de investigación.	Análisis económico, estadística aplicada, evaluación cuantitativa, política económica.
Maestría en Políticas Públicas	Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Xochimilco	Formar investigadores y profesionistas que generen y apliquen conocimientos originales.	Modelos clásicos de toma de decisiones, análisis costo-beneficio.

[251]

⁸ En este caso, no se presenta una revisión en detalle de los programas de las asignaturas, ya que no fue posible acceder a esa información para cada uno de los posgrados, por eso no se hace referencia a la bibliografía, tal como se hizo para los pregrados.

Programa académico	Institución	Objetivo	Contenidos
Maestría en Políticas Públicas	Universidad Iberoamericana	Formar profesionales capaces de diseñar, implementar y evaluar políticas públicas.	Métodos cuantitativos, microeconomía.
Maestría en Política y Gestión Pública	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (Iteso)	Formar profesionales con visión analítica, innovadora y creativa.	Análisis sociopolítico, economía, finanzas públicas, gobierno y administración.
Maestría en Políticas Públicas	Universidad de Guadalajara	Formar recursos humanos profesionales, consultores, investigadores o docentes que contribuyan a la solución de problemas.	Análisis estadístico, microeconomía para la toma de decisiones, análisis macroeconómico.
Maestría en Administración Pública y Gobierno	Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Autónoma del Estado de México	Contribuir al desarrollo teórico, metodológico e instrumental de las administraciones públicas.	Métodos de análisis de políticas públicas —cuantitativos y cualitativos—, micro y macroeconomía, diseño y evaluación de proyectos.
Maestría en Políticas Públicas	Universidad Autónoma de Sinaloa	Formar profesionales capacitados en la instrumentación de políticas públicas para la solución de problemas públicos.	Área metodológica matemática y estadística —como eje instrumental orientado a la construcción de marcos analíticos—.
Maestría en Políticas Públicas	Universidad de Mexicali	Formar profesionistas con conocimientos teóricos y prácticos en el área de políticas públicas.	Metodología cuantitativa, modelos de liderazgo, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

Fuente: elaborado a partir de la información obtenida de los planes de estudio consultados en las páginas web de las instituciones referidas.

Lo mostrado hasta aquí permite señalar que las concepciones dominantes con las que trascendieron las políticas públicas, tanto en el espacio gubernamental como en el académico presentan vacíos de orden

epistemológico que impiden comprender esta subdisciplina como un proceso de construcción y transformación social. El propio Aguilar Villanueva (2004) reconoce que la política pública como campo de estudio y como práctica tiene limitaciones, pues señala acertadamente que:

Hay una propensión a analizar y diseñar políticas operativas, más que estratégicas, a ver los árboles más que el bosque, a concentrar la atención analítica y práctica en la solución de los problemas particulares y los defectos del presente más que en los problemas mayores (estructurales) de la sociedad y en la visión de su posicionamiento de futuro (p. 34).

Por fortuna, en la actualidad estamos asistiendo a la configuración de enfoques alternativos de políticas públicas que vislumbran un futuro prometedor a esta disciplina como campo de conocimiento y de intervención social.

3. Decolonialidad de las políticas públicas: una apuesta a *otra* forma de construir y aplicar el conocimiento

Los vacíos teóricos y epistemológicos que caracterizan a las políticas públicas actuales, sumados a las perspectivas gubernamentales que las reducen a normas, decretos y programas han comenzado a preocupar a algunos sectores académicos latinoamericanos, especialmente por las crecientes muestras de descontento social que ocurren en distintos territorios de la región y que en parte se originan como respuesta a la poca efectividad del sector gubernamental en la atención de problemáticas sociales que demandan soluciones urgentes.

Frente a esa visión realista-objetivista-instrumental que ha predominado por décadas en los procesos de formación e investigación, no solo de políticas públicas sino en general de las Ciencias Sociales, han surgido posturas críticas de gran valor que apuestan a la decolonialidad del pensamiento latinoamericano. La decolonialidad y el *giro decolonial* son dos conceptos centrales en el cuestionamiento del poder y de la dominación de la Modernidad occidental, en su dimensión crítica epistémica y como práctica que se insubordina y se torna insurgente dentro de las mismas Ciencias Sociales.

Una de esas posturas es la de Boaventura de Sousa Santos (2009), que propone “conocer desde el Sur” en oposición a la “ortodoxia epistemológica”

[253]

de los estándares metodológicos de la práctica positivista de conocimiento. En este sentido, De Sousa propone una investigación social que no tenga como punto de partida un marco teórico estructurado, ni un conjunto de hipótesis de trabajo, como tampoco conceptos *a priori*, de tal modo que deje abiertas todas las posibilidades que la realidad pueda ofrecer, para conocer “desde adentro” y de forma más compleja. Se trata de desarrollar nuevos fundamentos epistemológicos, de *impensar* las Ciencias Sociales y no de *repensarlas*, se trata de abrir el conocimiento ante las nuevas posibilidades (Wallerstein, 1996).

En el caso específico de las políticas públicas, comienzan a vislumbrarse posturas críticas que pueden identificarse en dos vertientes: a) la antropología de las políticas públicas, y b) la perspectiva decolonial de las políticas públicas; con lo cual el ámbito del *estudio de las políticas* pasa a formar parte de los intereses de otras disciplinas, más cercanas a lo social y que otorgan mayor importancia a las metodologías cualitativas de investigación en dimensiones interpretativas y críticas.

[254] La perspectiva antropológica —y etnográfica— de las políticas públicas tiene su cimiento en el giro interpretativo ocurrido en los años sesenta y setenta, así como en el giro lingüístico de los ochenta, tanto en Europa como en Estados Unidos, cuya trascendencia fue importante para la consolidación de las metodologías interpretativas; no obstante, el estudio de las políticas públicas como campo de interés e investigación antropológica es reciente, data apenas de la primera década del siglo XXI.

Los estudios antropológicos tienen como punto de partida la crítica al modelo burocrático estatocéntrico que ha predominado en los modos de hacer las políticas públicas, enfatizando en el carácter técnico racional que las define como “entidades objetivas” y que conduce a intervenciones verticales —de arriba hacia abajo— donde una “autoridad competente”, considerada racional, impone decisiones regida por una lógica institucional-administrativa, escindida y exterior a lo social (Franzé, 2013, p. 12).

Para la Antropología, el análisis de las políticas comienza con la premisa de que su formulación debe ser vista como una particular forma de acción social y simbólica, lo que de entrada da a entender que ninguna política puede ser uniforme y que es necesario un trabajo previo de investigación e interpretación de la realidad sobre la cual se pretende intervenir; en ese sentido, se sostiene que “la formulación de políticas es una actividad sociocultural (regida por leyes) profundamente inmersa en los procesos

sociales cotidianos, en los ‘mundos de sentido’ humanistas, en los protocolos lingüísticos y en las prácticas culturales que crean y sostienen esos mundos” (Shore, 2010, p. 4); por ende no pueden restringirse a un asunto técnico e instrumental.

En ese tenor, para los antropólogos resulta importante conocer la perspectiva de los actores sociales que son intervenidos por las políticas públicas, para conocer cómo este discurso afecta su vida diaria, puesto que las políticas reflejan maneras de pensar sobre el mundo y cómo actuar en él. Para Cris Shore (2010) existen dos razones que explican el interés antropológico de las políticas públicas:

El rol dominante que tienen las políticas a la hora de regular y organizar las sociedades contemporáneas, a la hora de dar forma a las identidades de las personas y en cuanto a su sentido sobre sí mismas. Las políticas públicas están profundamente implicadas en la manera como nos construimos como individuos y como sujetos [...] Si la función de las políticas es intervenir en lo social y darle forma al mundo, entonces el estudio de las políticas se convierte en un instrumento útil para comprender los motivos que fundamentan dichas intervenciones y las lógicas culturales que las impulsan (pp. 16-17).

[255]

Así, para poder analizar lo que las políticas significan se deben considerar los contextos socioeconómicos, políticos e históricos más amplios en los cuales están inmersas y el rol social que cumplen (Shore, 2010).

Sin duda, la perspectiva antropológica tiene mucho que aportar al estudio de las políticas públicas, pues por un lado destaca la perspectiva cualitativa, que permite visualizar de modo holístico el proceso de formación de una política pública, y por otro lado, constituye un antídoto útil contra las visiones más tradicionales que ven a la política pública como un proceso lineal y absolutamente racional.

Por otra parte, la perspectiva decolonial reflexiona sobre los referentes teóricos a partir de los cuales han sido pensadas y elaboradas las políticas públicas en los distintos países latinoamericanos, donde predominan visiones eurocéntricas que evidencian la escasa contribución de la región al desarrollo de marcos y teorías que permitan emprender acciones públicas acordes con las necesidades y realidades propias. En ese sentido, se alude a la existencia de “políticas públicas colonizadoras” (Gómez, 2014) que tienen su sustento en la idea también colonizadora del desarrollo, que a su vez representa un particular tipo de racionalidad —técnico-científica— en la que se sostienen

mayoritariamente las acciones públicas, con visiones uniformes que se aplican como “recetas” en diferentes contextos sociales, políticos, económicos y culturales, y que en lo general invisibilizan otros saberes.

De este modo se plantea que pensar y hacer la política pública desde una perspectiva decolonial implica el reconocimiento de la complejidad del mundo, así como de su diversidad, que incluye distintos modos de ser, pensar y sentir (De Sousa, 2009), lo que en términos epistemológicos conduce a modos de hacer horizontales, es decir, “de lado a lado” y no “de arriba hacia abajo” como tradicionalmente se hace. Así, el saber científico no es preponderante, pues lo que se procura es precisamente la valoración de otros saberes que han sido marginados y silenciados, de forma tal que se produzcan procesos de decisión participativos acordes con las necesidades, características y potencialidades de cada territorio.

Sin duda, estas dos tendencias que están emergiendo van a contribuir de manera significativa a llenar ese vacío teórico y epistemológico de las políticas públicas. Por un lado, la Antropología proveerá de herramientas teóricas y metodológicas cualitativas al estudio de las políticas públicas; mientras que la perspectiva decolonial permitirá, en la praxis, llevar adelante procesos participativos en la construcción de políticas públicas, mediante diálogos de saberes que contribuyan a la transformación de nuestras realidades, hasta ahora caóticas.

[256]

Reflexiones finales

La crítica epistémica en torno a las políticas públicas no consiste en desconocer las teorías, sistemas y modelos construidos y difundidos en la distintas escuelas de pensamiento político y administrativo, por el contrario, consiste en reflexionar y re-pensar las condiciones de dichas teorías en estas épocas, puesto que existe una linealidad espacial en las políticas públicas, contraria al dinamismo de la realidad social latinoamericana.

En tal sentido, debe cuestionarse la pretensión eurocéntrica de un conocimiento sin sujeto, sin historia, sin relaciones de poder, descorporalizado y deslocalizado, para dar lugar a un conocimiento situado histórica, corporal y geopolíticamente, de tal forma que sean posibles otros mundos (Restrepo y Rojas, 2010, p. 20). Por eso, el pensamiento decolonial en las políticas públicas tendría como principio ser desobediente tanto epistémica como políticamente (Maldonado, 2007, p. 194 citado por Restrepo y Rojas, 2010, p. 22).

En ese sentido, hay que deconstruir para transformar, pero sobre todo para generar una inflexión decolonial que se caracteriza por una serie de desplazamientos-problematizaciones en formas dominantes de comprender la Modernidad a partir de perspectivas históricas, sociológicas, culturales y filosóficas, hasta políticas y administrativas (Restrepo y Rojas, 2010, p. 22).

En el caso de las políticas públicas se debe cuestionar desde los diseños hasta las evaluaciones, puesto que integran formas excluyentes con comunidades que casi nunca legitiman los planes, programas y proyectos que les imponen las estructuras gubernamentales, pasando por encima de la intimidad, soberanía y autonomía de los pueblos, las comunidades y los grupos históricamente excluidos y victimizados.

Construir propuestas alternas, críticas y reflexivas sobre el cuerpo teórico de las políticas públicas y la administración pública como tal, se convierte en una apuesta sobre el riesgo, el riesgo por ir en sentido contra-hegemónico (Mignolo, 2007) de la tradición, la línea conservadora y las estructuras de poder que se legitiman mediante el conocimiento universal, el cual desconoce los sentimientos, las emociones, las voces, las historias de aquellos que han vivido otra realidad.

Esta opción epistemológica se caracteriza por la búsqueda de trascender históricamente la colonialidad del saber, esa colonialidad que constituye la producción teórica, conceptual y metodológica de las políticas públicas, una noción que busca superar la dicotomía entre la Modernidad-colonialidad y llegar a espacios en donde la emergencia de las subjetividades pueda hacer resistencia al poder colonial, a las estrategias dominantes y a las relaciones colonizadoras por las que atraviesa la razón instrumental de la administración pública.

Es por eso que las instituciones de educación superior deben procurar una formación crítica y constructiva entre sus educandos, acercándolos no solo a los conocimientos teóricos, sino también a la realidad en su esencia más pura, para que puedan ver con otros ojos lo que miles de personas viven en medio de grandes problemas que no logran ser resueltos con políticas públicas tradicionales. En otras palabras, se requiere incorporar en la Ciencia Política y en la Administración Pública las metodologías cualitativas, realizar trabajo de campo en los procesos de enseñanza y aprender a aplicar metodologías horizontales, que privilegian el diálogo entre distintos saberes —científicos y no científicos— para la búsqueda de alternativas de solución, pero sobre todo para la efectiva transformación de la realidad social, esa es

[257]

la propuesta de las epistemologías decoloniales, que debe ser incorporada en las actualizaciones de los programas académicos y en la reestructuración de los planes de estudio.

Así, el reto que actualmente se impone a los programas educativos de pregrado y posgrado orientados a la formación de profesionales e investigadores en el campo de las políticas públicas consiste en que logren transformarse con un sentido crítico que supere las visiones lineales, técnicas e instrumentales, lo que no resulta nada fácil, pero tampoco imposible, en un escenario en el que la mercantilización de la educación superior es cada vez más común en la lógica neoliberal con la que actualmente se rigen la mayoría de las instituciones de educación superior, cada vez más, alineadas al sistema-mundo dominante, donde lo que persiguen es la formación de profesionales “competitivos” y funcionales al sistema económico actual, además de subir lugares en los *ranking* (Mota et al., 2014).

Referencias bibliográficas

1. Aguilar Villanueva, Luis F. (2004). Recepción y desarrollo de la política pública en México. Un estudio introductorio. *Sociológica*, 19 (54), pp. 15-37.
2. Bolívar, Echeverría. (1989). *Modernidad y capitalismo (15 tesis)*. Universidad Nacional Autónoma de México. Recuperado de [http://www.bolivare.unam.mx/ensayos/Modernidad%20y%20Capitalismo%20\(15%20Tesis\).pdf](http://www.bolivare.unam.mx/ensayos/Modernidad%20y%20Capitalismo%20(15%20Tesis).pdf)
3. Castro Gómez, Santiago. (2007). Descolonizar la Universidad. La hybris del punto cero y el diálogo de saberes. En: Castro Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón (eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 79-91). Bogotá, D. C.: Iesco, Pensar, Siglo del Hombre.
4. De Sousa Santos, Boaventura. (2009). *Una Epistemología del Sur*. México, D. F.: Clacso, Siglo XXI.
5. Franzé Mudanó, Adela. (2013). Perspectivas antropológicas y etnográficas de las políticas públicas. *Revista de Antropología Social*, 22, pp. 9-23.
6. Gómez Lechaptois, F. (2014). Trabajo social, descolonización de las políticas públicas y saberes no hegemónicos. *Katálysis*, 1 (17), pp. 87-94.
7. Grosfoguel Ramón. (2006). La descolonización de la economía política y los estudios postcoloniales. Transmodernidad, pensamiento fronterizo y colonialidad global. *Tabula Rasa*, 4, pp. 17-48.
8. Maldonado Torres, Nelson. (2007). Walter Dignolo: una vida dedicada al proyecto decolonial. *Nómadas*, 26, pp. 187-194.
9. Dignolo, Walter. (2007). El pensamiento decolonial: desprendimiento y apertura. Un manifiesto. En: Castro Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón (eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 25-46). Bogotá, D. C.: Iesco, Pensar, Siglo del Hombre.

10. Mota Díaz, Laura et al. (2014). Universidad pública y conflictividad social. Una mirada crítica a las actuales formas de participación social universitaria. En: Olvera García, Jorge y Olvera García, Julio (coords.). *Responsabilidad social universitaria. El reto de la construcción de ciudadanía* (pp. 121-139). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa, Universidad Autónoma del Estado de México.

11. Nelson, Bárbara. (2001). Políticas públicas y administración. Una visión General. En: Goodin, Robert y Dieter K., Hans (coords.). *Nuevo Manual de Ciencia Política, Vol. 2* (pp. 795-860). Madrid: Itsmo.

12. Prats, Joan. (s. f.). La construcción histórica de la idea de desarrollo. Paper 34. Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

13. Quijano, Aníbal. (2007). Colonialidad del poder y clasificación social. En: Castro Gómez, Santiago y Grosfoguel, Ramón (eds.). *El giro decolonial. Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global* (pp. 93-126). Bogotá, D. C.: Iesco, Pensar, Siglo del Hombre.

14. Restrepo, Eduardo y Rojas, Axel. (2010). *Inflexión decolonial: fuentes, conceptos y cuestionamientos*. Popayán: Instituto de Estudios Sociales y Culturales Pensar, Universidad del Cauca.

15. Shore, Cris. (2010). La Antropología y el estudio de la política pública: reflexiones sobre la "formulación" de las políticas. *Antípoda*, 10, pp. 21-49.

16. Valencia A. German y Álvarez, Yohan Alexis. (2008). La Ciencia Política y las políticas públicas. Notas para una reconstrucción histórica de su relación. *Estudios Políticos*, 33, pp. 93-121.

17. Wallerstein, Immanuel. (1996). *Abrir las Ciencias Sociales*. México, D. F.: Siglo XXI. [259]

18. Walsh, Catherine (ed.). (2005). Introducción. (Re) pensamiento crítico y (de)colonialidad. En: *Pensamiento crítico y matriz colonial* (pp. 13-35). Quito: Abya-Yala, Universidad Andina Simón Bolívar.

19. Walsh, Catherine. (2007) ¿Son posibles unas ciencias sociales/culturales otras? Reflexiones en torno a las epistemologías decoloniales. *Nómadas*, 26, pp. 102-113.

La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia*

André-Noël Roth Deubel (Suiza)**

Resumen

En América Latina las políticas públicas han ganado un lugar significativo tanto en los discursos políticos como en la academia. Prácticamente desconocido hasta finales de la década de 1980, el concepto de política pública es hoy un lugar común para señalar el trabajo gubernamental en pro de resolver, mitigar o regular algún problema o asunto público, o para invocar su necesidad. Su desarrollo académico —y por tanto, su enseñanza— no se encuentra desligado de las concepciones que prevalecen en materia de relaciones entre Estado y sociedad, y de perspectivas epistemológicas. Este artículo sintetiza la evolución del campo de estudio y el contexto de su introducción en América Latina y Colombia; luego, a partir del análisis de los contenidos curriculares y bibliográficos de las asignaturas de pregrado en las carreras de Ciencia Política y afines de diecinueve universidades, se busca caracterizar el campo del análisis de políticas públicas en Colombia. Los resultados de la investigación muestran la fuerte presencia del enfoque neorracionalista y de la importancia de los libros de textos en español publicados en Colombia, concluyendo con una discusión relativa a la posible autonomización institucional del análisis de políticas públicas.

[260]

Palabras clave

Ciencia Política; Análisis de Políticas Públicas; Formación Profesional; Educación Superior; Análisis Bibliométrico; Colombia.

Fecha de recepción: febrero de 2016 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2016

Cómo citar este artículo

Roth Deubel, André-Noël. (2016). La enseñanza del análisis de políticas públicas en los programas universitarios de Ciencia Política en Colombia. *Estudios Políticos*, 49, pp. 260-283. DOI: 10.17533/udea.espo.n49a14

* El presente artículo es un producto de investigación derivado del proyecto en curso *La formación en análisis de políticas públicas en América latina*. Una primera versión fue presentada en el VIII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP), Pontificia Universidad Católica del Perú, Lima, del 22 al 24 de julio de 2015. La recolección de información contó con la colaboración de Fredy Alejandro Robayo Corredor, estudiante de maestría en Estudios Políticos y Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá.

** Politólogo. Magíster en Ciencias Políticas. Doctor en Ciencias Económicas y Sociales, mención Ciencia Política. Profesor asociado del Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, sede Bogotá. Correo electrónico: anrothd@unal.edu.co

Teaching Public Policy Analysis in Political Science Graduate Program's in Colombia

Abstract

Policy analysis —as a specific field of study and training in political science— has known an important development in the last two decades in Latin America. The article synthesizes the stages and the context of the general development of this field of study focusing on Latin America and Colombia. The author seeks to characterize the field of policy analysis in Colombia starting from the analysis of curricula, course content, the bibliographic material employed in the undergraduate careers of Political Science, as well as through the consideration of the theoretical approaches, methodologies, and the most referenced texts and authors in the programs. The results of the research show a strong presence of the neo-rationalist approach and the wide use of textbooks in Spanish language published in Colombia. The article concludes with a discussion on the institutional autonomy of public policy analysis in the country.

Keywords

Political Science; Public Policy Analysis; Professional Formation; Higher Education; Bibliometric Analysis; Colombia.

[261]

Introducción. Desarrollo de los estudios de políticas públicas

El estudio científico de las políticas públicas, promovido por Harold Lasswell, se inició en la década de 1950 en Estados Unidos con el nombre de *Policy Sciences*, que buscaba “avanzar en la averiguación científica del proceso de producción y ejecución de las políticas”, con el fin de racionalizar el proceso político, hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles y fortalecer la democracia (Lasswell, 1951). Estas *Policy Sciences* debían apoyarse en los mejores métodos científicos disponibles, en particular de la economía y la psicología, para resolver los problemas y necesidades políticas y sociales más apremiantes de la sociedad.

Estas actividades científicas contribuyeron a la construcción del *Welfare State*, o Estado de bienestar, como un nuevo modelo de Estado pensado como capaz de intervenir racional, eficaz y eficientemente en el seno de la sociedad, “para que el mundo sea mejor” (Goodin, Rein y Moran, 2006, p. 3). Se esperaba entonces que la investigación en *Policy Sciences* proveyera a los gobiernos el conocimiento y los instrumentos adecuados para alcanzar de manera eficiente los objetivos de la *Great Society* propuesta por el presidente Johnson (EE. UU.) en los años sesenta. En este sentido, el campo de investigación en políticas públicas acompañó y legitimó la construcción del Estado de bienestar durante unas tres décadas. Esto constituye la primera etapa de los estudios de políticas públicas, en correspondencia con una concepción del Estado que consideraba que mediante una acción pública —estatal— adecuada, racional y eficiente, era posible resolver o mitigar cualquier problema público.

Posteriormente, a finales de la década de 1970, con la crisis del Estado de bienestar, a la cual contribuyó también el mismo análisis de políticas públicas al exponer las dificultades y fracasos en la ejecución de las políticas —*failure implementation*—, se desarrolló progresivamente un Estado de tipo neoliberal —gobiernos de Reagan en EE. UU. y de Thatcher en Gran Bretaña—. Esta transformación del Estado implicó un cambio profundo en el modo de intervención del Estado en la sociedad. Para entonces consideradas como ineficientes, las políticas públicas intervencionistas desarrolladas por el Estado de bienestar debían transformarse para promover y facilitar la actuación del mercado como regulador principal. El intervencionismo estatal, burocrático, además de ser muy costoso, no permitía resolver los problemas sociales y, al contrario, fue calificado como la causa principal de los problemas de la época. Se pensaba entonces que las fuerzas y señales

del mercado eran un mecanismo de regulación más idóneo y racional que las prescripciones estatales para orientar eficientemente el gasto público.

El periodo neoliberal puede, sin embargo, dividirse en dos momentos: primero, la reducción al mínimo de la institución estatal para dar prevalencia al mercado, es el momento “riguroso” o dogmático del neoliberalismo. Luego, por diferentes vías y motivos, el retorno del Estado en distintos grados de intensidad y forma según el contexto, entre el social-liberalismo —estilo Tony Blair— y el neodesarrollismo latinoamericano; es el momento de un neoliberalismo “atenuado”. La intervención estatal intenta, en esta segunda fase, encontrar su lugar adecuado entre gobernar demasiado poco y gobernar demasiado, de forma diferenciada en cada una de sus intervenciones —tema de la gobernanza—. En consonancia con esta última concepción, los estudios de políticas públicas introdujeron nuevas variables explicativas tal como las ideas, las instituciones, los actores, el contexto, los discursos y los saberes locales en sus marcos teóricos (Roth, 2014).

Si inicialmente la herramienta central para abordar el análisis era el conocido ciclo de política pública (Jones, 1970), que permitió fomentar los estudios de las políticas a través de sus diferentes etapas o fases, desde los años ochenta propuestas alternativas cuestionaron su utilidad, racionalidad y científicidad, buscando “mejores teorías” (Sabatier, Jenkins-Smith, 1988). De un lado, se desarrollaron enfoques que se fundamentaron sobre los aportes de la teoría económica —neoinstitucionalismo, elección pública, elección racional, enfoque IAD de Elinor Ostrom (1990)— y, por otro lado, varios autores mostraron la importancia de las ideas y de las creencias en los cambios de políticas públicas (Hall, 1993; Sabatier, Jenkins-Smith, 1988; y Muller, 1990). Estos nuevos enfoques analíticos han sido denominados por algunos autores como “cognitivos” (Roth, 2014, pp. 103ss; Muller, 2010, pp. 111ss.).

[263]

Más adelante, algunos asumieron una postura más radical, retomando elementos de la teoría crítica y del constructivismo para romper con la perspectiva empiricista y neopositivista, ampliamente cuantitativa en términos de metodología investigativa, que predomina en el análisis de políticas (Fischer, 2003; Fischer y Forester, 1993). Estos autores reivindican un giro argumentativo (Majone, 1997) o narrativo (Roe, 1994), el desarrollo de una postura posempiricista y el uso de métodos cualitativos para el análisis (Fischer, 2003). Con ellos se “maximiza” la importancia de los discursos y de las ideas, que ya se había introducido de forma complementaria —o de manera más o menos moderada— con los enfoques cognitivos (Sabatier y Schlager, 2000). De allí también se desarrolla una perspectiva deliberativa que pretende

conjugar la reflexión desde la teoría democrática que estaba ocurriendo en el análisis de política pública (Dryzek, 2000; Hajer y Wagenaar, 2003), legitimando en particular el carácter situado —es decir, no generalizable— de este y una participación más directa de la ciudadanía —importancia de los saberes locales y profanos, de la retórica, de las emociones— en los procesos de políticas públicas. Con esto el análisis de política se acercaba más a los debates epistemológicos en curso desde hacía algún tiempo en las disciplinas de las Ciencias Sociales y se alejaba de las perspectivas desarrolladas por las teorías económicas y políticas neopositivistas, explicativas y empíricas.

De modo que, desde los años ochenta, las perspectivas teóricas y también metodológicas para el análisis de políticas públicas se han diversificado de manera significativa en el campo disciplinar de la Ciencia Política. De manera sintética, se puede distinguir *grosso modo* tres grandes perspectivas de análisis que se asocian también a diferentes modalidades de intervenciones estatales: neorracionalista, basada en la elección racional y sus posteriores desarrollos neoinstitucionalistas, que privilegia la experticia profesional; cognitivo, que amplía los factores explicativos a las ideas, rescatando así la importancia de los debates ideológicos o valorativos; e interpretativa y participativa, que da la mayor importancia a los discursos de los actores involucrados, que busca (re)establecer un diálogo o una deliberación entre los saberes locales o profanos de la ciudadanía, el conocimiento especializado de los expertos y los actores políticos. Esta última perspectiva pretende romper con el proyecto moderno de la ciencia empirista y explicativa presente en las dos anteriores, definiéndose como posempíricista, interpretativa y situada (Fischer y Gottweis, 2012; Roth, 2010, 2014). Finalmente, con base en estos últimos desarrollos, recientemente se está consolidando una perspectiva crítica en esta área de la Ciencia Política (Fischer, Torgerson, Durnová y Orsini, 2015).

[264]

En América Latina el concepto de política pública se difundió más ampliamente a partir de la reforma del Estado que se concretó en los principios establecidos en el Consenso de Washington de 1989 y en los de la Nueva Gestión Pública (Osborne y Gaebler, 1992). Así, la difusión del análisis de políticas públicas en América Latina se amplió a partir de una perspectiva fundamentada en los trabajos de la teoría económica, en particular la teoría de la elección pública. Es de anotar que las teorías de la elección racional y de la elección pública postulan que la teoría económica podía ser aplicada a la decisión gubernamental y a la decisión ciudadana (Mueller, 1976; Buchanan, 1986), razón por la cual también fueron preponderantes en gran parte de la Ciencia Política, particularmente la norteamericana.

Luis Aguilar (2011) considera que la recepción del campo en América Latina “se caracterizó por enlazar desde el inicio la dimensión institucional y la científico-técnica de la decisión gubernativa [favoreciendo] un análisis único y primordialmente técnico o económico, desarticulado de la naturaleza político-institucional del proceso de gobernar y del sistema político-administrativo que lo enmarca” (p. 28); es decir, olvidando la importancia del contexto específico. De este modo, el interés por la reforma del Estado fue también introducido en América Latina por las facultades de economía —la Ciencia Política estaba aún muy poco presente en la academia—, que veían en él un nuevo campo para la aplicación de la teoría económica. Pronto, el neoinstitucionalismo, en su vertiente de elección racional o económica (Peters, 2003), apareció como el marco de referencia para la reforma del sector público y la formulación y diseño de las políticas públicas. En Colombia, el texto de Eduardo Wiesner (1997), *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*, puede ser considerado como representativo de esta corriente de pensamiento que dominó el proceso de reforma del Estado, no solo en Colombia sino en toda América Latina en los años noventa (Estrada, 2005). Posteriormente, los fracasos del “todo mercado” favorecieron el retorno del Estado en diversas versiones moderadas del neoliberalismo: Tercera Vía, neodesarrollismo.

[265]

La difusión del concepto de política pública coincide también, en Colombia, con el cambio de la política de educación superior —Ley 30 de 1992— que facilitó la apertura de nuevos programas de formación universitaria o profesional en Ciencia Política. Entre 1992 y 2015 el número de programas de Ciencia Política y afines pasó de un único programa creado en 1968 en la Universidad del Andes —universidad privada—, a 35 programas de pregrado en 2015 (Leyva, 2013, p. 168; Duque, 2014; Leyva y Ramírez, 2015).

El campo de la política pública es reconocido como parte de la disciplina politológica por los principales manuales (Goodin, 2011). En Colombia, su presencia en las mallas curriculares —bajo distintas denominaciones como Gobierno, Instituciones Públicas, Administración y Políticas Públicas—, inexistente a inicios de la década de los noventa, aumentó lentamente para representar —en promedio— 6,82% en 2007 (Cuellar, 2007, p. 274) y 9,7% de las asignaturas en 2012, situándola en quinta posición (Leyva, 2013, pp. 174-177).¹ Asimismo, su incremento es evidente en el número de ponencias

¹ Metodologías 15%, RR. II. 12,1%, Teoría Política Empírica 12%, Derecho Político 10,7%, Gobierno 9,7%, Economía 9,2%, Teoría Política Normativa 8,6%, Historia 7,7%, Sociología 6,8%,

presentadas en los congresos disciplinares y de publicaciones académicas referidas a este campo (Leyva y Ramírez, 2015). Finalmente, un estudio centrado en la formación en asuntos públicos en Colombia muestra que el 70% de los programas universitarios con algún componente relacionado con la formación en asuntos públicos —tanto de pregrado como de posgrado— eran ofertados por instituciones privadas (Roth, Herrera y Julio, 2010). Si se limita la observación al caso de los programas de Ciencia Política, se encuentra una oferta con una repartición público-privada similar (22/32) (Leyva, 2013, p.167).

1. Preguntas y metodología de investigación

¿Qué tanto se reflejan los desarrollos del campo de estudio en la formación en políticas públicas impartida en los programas de Ciencia Política en Colombia? ¿Existe una diferencia entre las formaciones propuestas por instituciones públicas y privadas? Son las preguntas que guiaron esta investigación, que se inscribe en los esfuerzos actuales de autorreflexión sobre la evolución de la disciplina politológica tanto en Colombia como en la región (Leyva, 2013).

[266]

Es igualmente pertinente iniciar una reflexión sobre la formación en el análisis de las políticas públicas y su devenir, debido al número creciente de programas académicos de educación superior en este campo. Esto es particularmente notorio en los posgrados, por los numerosos programas de especialización, maestrías y doctorados dedicados exclusivamente al tema; pero también, como novedad, en pregrados y tecnologías (véase tabla 1).

Tabla 1. Programas incluidos en la investigación.

Institución	Programa académico	Asignatura	Publica/ privada
Universidad de Antioquia	Ciencia Política	Políticas Públicas (curso dividido)	Pública
Universidad de Antioquia	Ciencia Política	Políticas Públicas (curso dividido)	Pública
Universidad del Cauca	Ciencia Política	Políticas Públicas I	Pública
Universidad del Cauca	Ciencia Política	Políticas Públicas II	Pública

Comunicación 5,3%, Otras 2,9%. (Leyva, 2013, p. 177).

Institución	Programa académico	Asignatura	Pública/ privada
Escuela Superior de Administración Pública (ESAP)	Administración Pública	Políticas Públicas	Pública
Universidad Militar Nueva Granada	Relaciones Internacionales y Estudios Políticos	Políticas Públicas	Pública
Universidad del Tolima	Ciencia Política	Políticas Públicas y Evaluación de Programas y Proyectos Sociales	Pública
Universidad Nacional de Colombia (Bogotá)	Ciencia Política	Gobierno y Políticas Públicas I (curso dividido)	Pública
Universidad Nacional de Colombia (Bogotá)	Ciencia Política	Gobierno y Políticas Públicas II (curso dividido)	Pública
Politécnico Colombiano Jaime Isaza Cadavid (Antioquia)	Tecnología en gestión pública (Apartadó)	Políticas Públicas	Pública
Universidad Surcolombiana	Ciencia Política	Análisis y Evaluación de Políticas Públicas	Pública
Universidad de los Andes	Ciencia Política	Introducción a las Políticas Públicas	Privada
Fundación Tecnológica Antonio Arévalo (Cartagena)	Tecnología en Asuntos de Gobierno y Ejecución de Proyectos	Introducción a las Políticas Públicas	Privada
Universidad Externado de Colombia	Gobierno y Relaciones Internacionales	Teoría de la Política Pública	Privada
Universidad de Ibagué	Ciencia Política	Políticas Públicas	Privada
Pontificia Universidad Javeriana (Bogotá)	Ciencia Política	Introducción a las Políticas Públicas	Privada
Universidad del Norte	Ciencia Política y Gobierno	Políticas Públicas	Privada
Universidad Pontificia Bolivariana	Ciencias Políticas	Políticas Públicas	Privada
Universidad de la Sabana	Ciencias Políticas	Políticas Públicas	Privada
Universidad Sergio Arboleda	Política y Relaciones Internacionales	Introducción a las Políticas Públicas	Privada

[267]

Institución	Programa académico	Asignatura	Publica/ privada
Universidad Sergio Arboleda	Política y Relaciones Internacionales	Análisis, Formulación e Implementación de Políticas Públicas	Privada
Universidad Tecnológica de Bolívar	Ciencia Política y Relaciones Internacionales	Análisis y Diseño de Políticas Públicas	Privada
Universidad Autónoma de Manizales	Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales	Análisis de Políticas Públicas	Privada
Universidad Autónoma de Manizales	Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales	Políticas Públicas	Privada
19 instituciones	19 programas: 17 profesionales y 2 tecnológicos	24 asignaturas	8 instituciones públicas y 11 privadas

Fuente: elaboración propia. * La denominación “curso dividido” se refiere a aquellos con varios profesores. Datos correspondientes al segundo semestre de 2014 o al primer semestre de 2015.

[268]

Por su parte, el Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (Siare) del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD) (s. f.) señala la existencia de los siguientes doctorados en América Latina: en Gobierno y Políticas Públicas, Universidad de Costa Rica; en Política Pública, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México; en Políticas Públicas, Universidad Simón Bolívar, Venezuela, y Centro de Investigación y Docencia Económicas, A. C. (CIDE), México; en Política y Gobierno, Universidad Católica de Córdoba, Argentina. El Siare indica también la existencia de siete doctorados en EE. UU. y uno en Canadá; un nuevo doctorado en Políticas Públicas se inició en 2015 en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Ecuador; y la Universidad de los Andes, que ya tiene un programa de pregrado en Ciencia Política, abrió en el segundo semestre de 2014 un pregrado en Gobierno y Asuntos Públicos.

También se cuenta con un número creciente de revistas especializadas y varios trabajos ya han sido publicados en relación con la formación en estos conocimientos o saberes específicos tanto para Colombia (Roth, Herrera y Estrada, 2010; Monti y Ruggieri, 2014) como para América Latina (Bulcourf, Dufour y Cardozo, 2013; Díaz, Galano y Curti, 2014).

¿Es entonces esta evolución una señal de un proceso lógico de institucionalización y especialización del campo al interior de la disciplina politológica, o el preludio a su autonomización e institucionalización como disciplina específica?

Este artículo aborda el tema a través del análisis de los contenidos de las asignaturas, tal como lo plantea Robert Goodin (2011), y que se viene realizando en Colombia por José Antonio Fortou y Santiago Leyva (2013) de manera general para la disciplina politológica y por Sergio Ángel y Fredy Barrero (2015) en el caso de un campo específico de la disciplina, la Teoría Política. Sin embargo, en el caso de Fortou y Leyva (2013) su investigación se limitó a una muestra de ocho asignaturas de políticas públicas y de gestión pública, seis de universidades privadas y dos de universidades públicas —Universidad Nacional de Colombia, Universidad de Antioquia—: Introducción a las Políticas Públicas, Pontificia Universidad Javeriana, Bogotá; Políticas Públicas, Pontificia Universidad Javeriana, Cali; Políticas Públicas, Universidad del Norte; Administración y Gestión Pública, Universidad Icesi; Gobierno y Políticas Públicas, Universidad Nacional de Colombia; Gestión Social de Programas y Proyectos, Universidad San Buenaventura; Gobierno Local, Universidad Eafit; Gobierno y Desarrollo Local, Universidad de Antioquia (Fortou y Leyva, 2013) (véase tabla 1).

[269]

De modo que se indaga por los enfoques enseñados, los textos y autores más referenciados —análisis bibliométrico— en las asignaturas relativas a las políticas públicas pertenecientes a los programas de pregrado en Ciencia Política y afines. Esto debe permitir ver en qué medida existe o no, para este campo particular, referentes comunes que indiquen una integración del campo.

Para la realización de esta investigación se consultó la base de datos del Sistema Nacional de Información de la Educación Superior (SNIES) del Ministerio de Educación Nacional en octubre de 2014. Se encontraron 32 universidades con programas de pregrado de Ciencia Política y afines, y se obtuvo la información necesaria de 19 instituciones (59,4%); en suma, para este análisis se tomaron en cuenta 24 asignaturas de 19 instituciones de educación superior, 11 de carácter público y 13 de carácter privado (véase tabla 1). En cuanto a la formación impartida, se recompiló la información a partir del contenido programático de cada asignatura. En relación con las referencias bibliográficas, se seleccionaron aquellas señaladas como lectura obligatoria, de esta forma se encontraron 394 referencias bibliográficas para

las 24 asignaturas —promedio de referencias por asignatura: 16,4; número mínimo de referencias: 1 (1 solo caso); número máximo de referencias: 40—.

2. Hallazgos

El análisis descriptivo y bibliométrico de la formación de pregrado en el campo de las políticas públicas en Colombia se fundamenta a partir de 24 asignaturas ofrecidas en 19 programas de Ciencia Política y afines, en igual número de instituciones de educación superior de Colombia de un total de 35 (Leyva y Ramírez, 2015). En algunos casos (véase tabla 1) se seleccionaron dos asignaturas pertenecientes al mismo programa académico. Eso se debe a que, particularmente en las universidades públicas —Universidad Nacional, sede Bogotá, y Universidad de Antioquia—, los cursos con exceso de estudiantes son divididos en dos, sin que exista realmente una coordinación o acuerdo entre los profesores respecto a los temas, enfoques o bibliografía. En otros tres casos —Universidad del Cauca, Universidad Autónoma de Manizales y Universidad Sergio Arboleda— es la importancia otorgada al tema lo que llevó a seleccionar dos asignaturas, intentando hacerlo con aquellas que conservaran una perspectiva general sobre la materia.

[270] En primer lugar, se clasificaron los enfoques teóricos explícitamente enseñados, según consta en el contenido programático de la asignatura. Se establecieron las distintas categorías de forma emergente para luego agruparlas (véase tabla 2), en la medida de lo posible, en función de sus orientaciones epistemológicas —explicativa e interpretativa— y teóricas —neorracionalista, cognitiva y discursiva—.

Los datos muestran que la casi totalidad (23/24) de los programas usan la herramienta conceptual del ciclo de políticas, debido a sus reconocidas cualidades heurísticas para principiantes y de su presencia en la mayoría de los libros de textos o manuales sobre políticas públicas. La perspectiva teórica específica más frecuente es la neoinstitucionalista que está presente en 8 asignaturas.² Por su parte, la elección racional, el análisis costo-beneficio o el marco lógico aparecen en 6 programas. En su conjunto, estos enfoques, calificados como pertenecientes a la denominada perspectiva neorracionalista, están presentes en el 50% de los contenidos de las materias (12/24), y existe un número significativo de programas (7) que se enfocan

² Es preciso señalar que no es posible conocer o deducir a partir de la información a disposición, la postura institucional o personal que transmite el profesor en relación a estas perspectivas teóricas. De la presencia o no de una perspectiva teórica en una asignatura no es posible deducir una defensa o una crítica a esta.

exclusivamente desde esta perspectiva (véase fila 11, tabla 2). En cuanto a los enfoques cognitivos, su enseñanza es constatada en 9 de las asignaturas; por lo general, se denota la presencia de los dos principales enfoques —ACF y referencial— en las asignaturas, con preferencia del enfoque referencial de Muller en las instituciones públicas; finalmente, el enfoque discursivo hace presencia en 7 de las 24 asignaturas analizadas.

Tabla 2. Perspectivas epistemológicas y enfoques teóricos.

	Perspectiva epistemológica general	Enfoques teóricos explícitos	Programas instituciones públicas (n = 11) Presencia del enfoque	Programas instituciones privadas (n = 13) Presencia del enfoque	Total programas (n = 24)
1		Ciclo de política pública	10	13	23
2	Explicativa/ Neorracionalista	Análisis Institucional, Neoinstitucionalismo, IAD	3	5	8
3	Explicativa/ Neorracionalista	Elección racional/ Análisis costo-beneficio/Marco lógico	4	2	6
	Total programas con enfoque neorracionalista (2,3)		5*	7*	12*
4	Explicativa/ Cognitiva	<i>Advocacy Coalitions Framework</i> (Sabatier)	3	4	7
5	Explicativa/ Cognitiva	Referencial (Muller)	5	1	6
	Total programas con enfoque cognitiva (4,5)		5*	4*	9*
6	Interpretativa/ discursiva	Constructivismo, análisis argumentativo, narrativo, retórico, discursivo	3	4	7

[271]

	Perspectiva epistemológica general	Enfoques teóricos explícitos	Programas instituciones públicas (n = 11) Presencia del enfoque	Programas instituciones privadas (n = 13) Presencia del enfoque	Total programas (n = 24)
	Total programas con perspectiva interpretativa/discursiva (6)		3*	4*	7*
7	Otra	Teorías de las redes	2	3	5
8	Otra	Enfoques teóricos (sin precisar)	0	1	1
9	Otra	Otros (falta de mercado, saberes, marxismo, democracia, teoría del estado, NGP, gobernanza, análisis de actores, proceso, <i>software policy maker</i>)	3	4	7
	Total de programas con otros enfoques		4*	6*	10*
10		Solamente ciclo	4	3	7
11		Solamente perspectiva neorracionalista	3	4	7
	Total general programas		11*	13*	24*

Fuente: elaboración propia. * El total de asignaturas puede no corresponder a las sumas verticales debido a que los programas de las asignaturas suelen incluir varios enfoques.

En la tabla 2 se puede observar que en la formación en el análisis de las políticas públicas, descontando la perspectiva del ciclo, existe una tendencia al predominio de la perspectiva neorracionalista, que está presente en la mitad de los programas y se enseña de forma exclusiva en siete de estos; sin embargo, se puede ver también que existe una significativa presencia de las perspectivas cognitiva y discursiva. Asimismo, vale la pena anotar que 29% (7/24) de las asignaturas limitan su enseñanza al ciclo de las políticas (véase fila 10, tabla 2).

El segundo tema de interés consiste en la estrategia pedagógica utilizada en la enseñanza del análisis de las políticas públicas. Como consta en la tabla 3, solamente dos asignaturas se conciben únicamente como clases magistrales, el resto prevé una participación activa de los estudiantes mediante la presentación de casos, la realización de talleres o pequeñas investigaciones. Se confirma allí la intención generalizada de combinar el carácter teórico y magistral tradicional de la enseñanza —transmitir conocimientos— con una vinculación con la práctica, con el fin de fortalecer competencias profesionales y favorecer un diálogo más contextual y horizontal (Galana y Curti, 2014).

Tabla 3. Estrategia pedagógica de las asignaturas.

Estrategia metodológica de la asignatura	Programas universidades públicas (11)	Programas universidades privadas (13)	Total de programas (24) * Puede estar en más de un ítem
Con estudios o presentación de casos	3	5	8
Con ejercicios, talleres prácticos/investigación	8	7	15
Solo magistral	1	1	2
Sin información	0	1	1

[273]

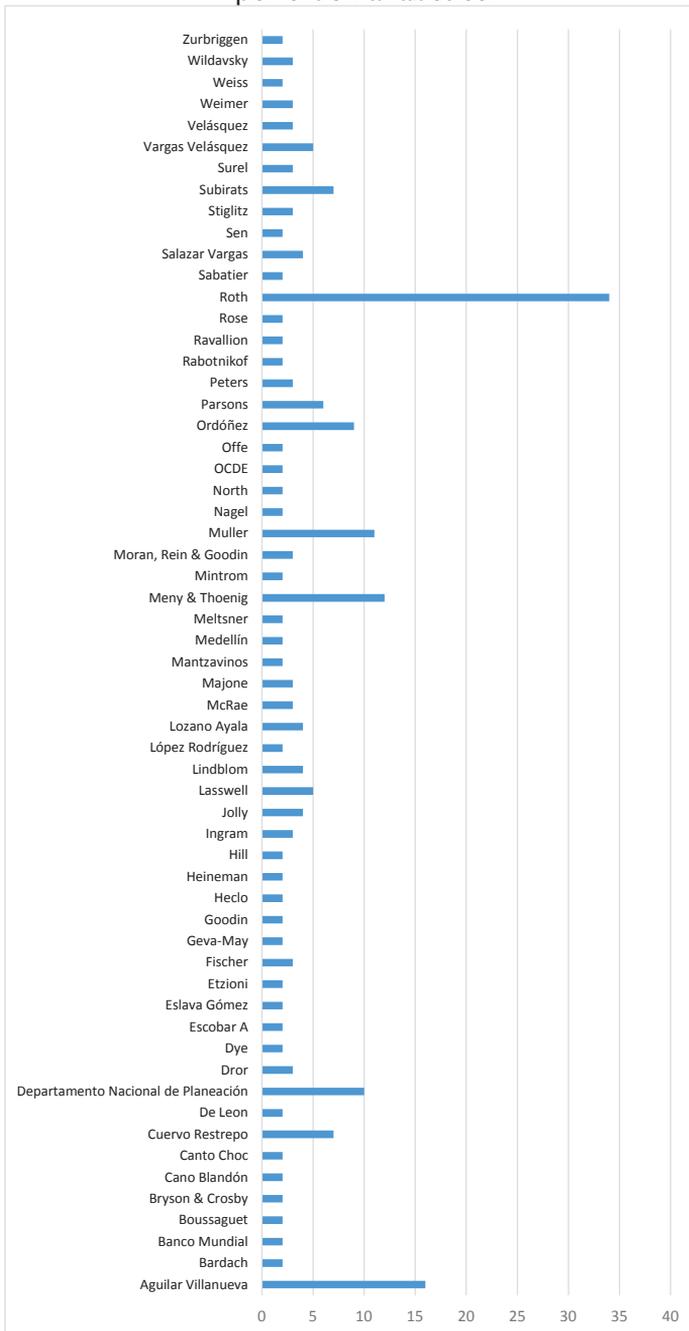
Fuente: elaboración propia.

Se encontró un total de 394 referencias —lecturas obligatorias—, es decir, un promedio de 16,4 referencias por asignatura. La gráfica 1 señala el número de referencias por autores, que incluye solamente a los autores que aparecen referenciados —eventualmente con diferentes textos— por lo menos dos veces en el listado (59 autores). Si se excluye al Departamento Nacional de Planeación (DNP) de la lista de autores —los textos referenciados van desde el Plan Nacional de Desarrollo hasta evaluaciones de políticas y documentos metodológicos—, se observa una referencia muy significativa de los textos de Andre Roth (34), seguido por los de Luis Aguilar (16),³ de Yves Mény y Jean Claude Thoenig (12), de Pierre Muller (10), de Gonzalo Ordóñez (9), de Jorge Cuervo y de Joan Subirats (7), de Wayne Parsons (6), de Alejo Vargas (5) y de Harold Lasswell (5).⁴

³ Las referencias de Luis Aguilar corresponden a artículos o libros de su autoría y a los estudios introductorios de las conocidas compilaciones de textos clave para la disciplina realizadas por él.

⁴ Algunos autores son referenciados con varios textos diferentes, por ejemplo; Roth, 8 textos; Aguilar, 7 textos; Muller, 3 textos; Cuervo, 2 textos; Subirats, 2 textos.

Gráfica 1. Frecuencia de autores —mínimo dos ocurrencias— por orden alfabético.

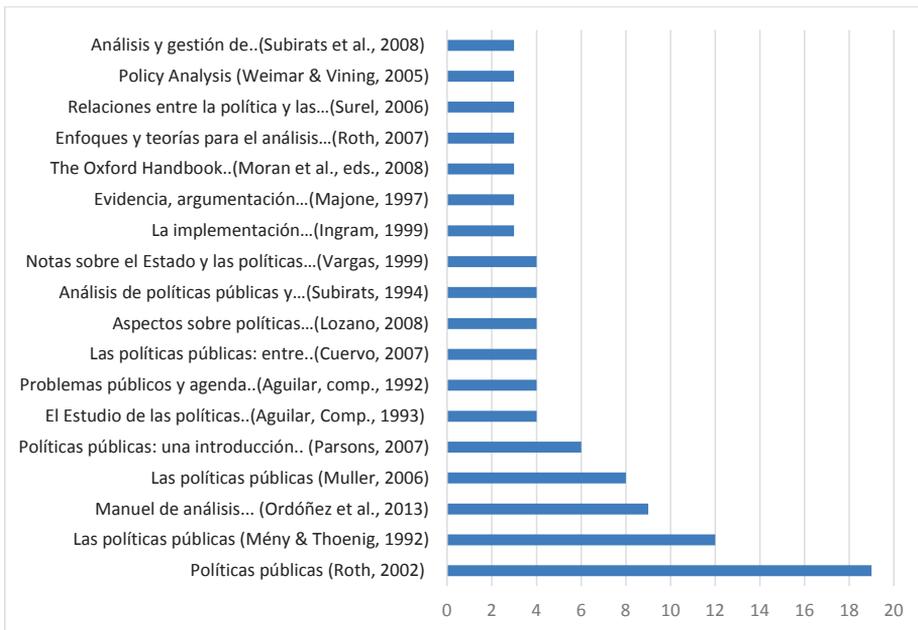


[274]

Fuente: elaboración propia.

Respecto a los textos referenciados, se constata lógicamente (véase gráfica 2) una presencia significativa de lecturas tipo “manual” o “libro de texto” en los programas de asignaturas. Con excepción de Cuervo, Lasswell y Aguilar, los autores más referenciados de la gráfica 1 son los autores de este tipo de obras.

Gráfica 2. Frecuencia de textos compartidos
—mínimo en 3 programas diferentes—.



[275]

Fuente: elaboración propia.

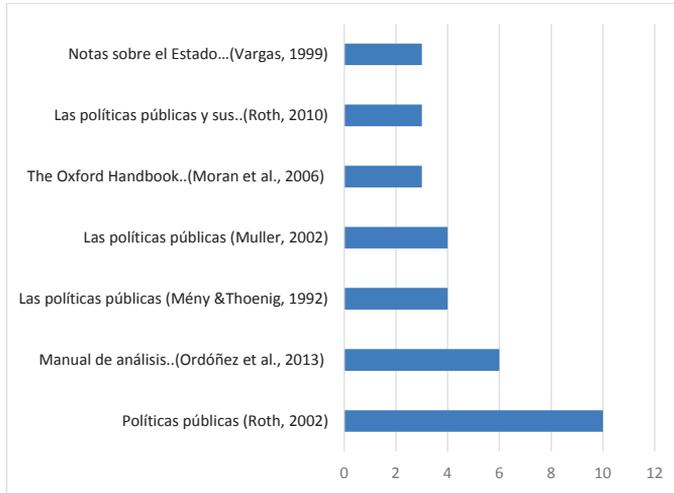
El libro de texto más frecuente es el de Roth, *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, incluido en 19 de las 24 asignaturas; le sigue de Mény y Thoenig, utilizado en 12 asignaturas; el de Ordóñez *et al.*, en 9 asignaturas; y luego los de Muller y de Parsons, con presencia en 8 y 6 asignaturas, respectivamente (véase tabla 4). Solamente dos textos tienen presencia en la mayoría de programas (Roth 79,1%, Mény y Thoenig 50%). Estos datos muestran una gran dispersión o variedad en relación con los autores y textos usados para la enseñanza del análisis de políticas públicas.

Tabla 4. Referencias bibliográficas de los textos usados en mínimo tres programas.

- [276]
- Aguilar Villanueva, Luis Fernando (comp.). (1993 y 1996). Estudio introductorio. En: *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
 - Cuervo, Jorge Iván (eds.). (2007). Las políticas públicas: entre los modelos teóricos y la práctica gubernamental. En: *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 67-95). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
 - Ingram, Helen, Stuart. (1999). La implementación: una reseña y un marco teórico que sugiere. En: Lynn, Naomi B. y Wildavsky, Aaron (comp.). *Administración pública: el estado actual de la disciplina* (pp. 591-611). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
 - Lozano Ayala, Alejandro. (2008). *Aspectos sobre política pública: ejercicios e instrumentos para el análisis*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.
 - Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
 - Mény, Yves y Thoenig, Jean Claude. (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
 - Moran, Michael; Rein, Martin y Goodin, Robert E. (eds.). (2008). *The Oxford Handbook of Public Policy*. Oxford: Oxford University.
 - Muller, Pierre. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia. (Varias ediciones).
 - Ordóñez-Matamoros, Gonzalo; Tadlaoui, Sarah; Porras Alzate, Sara; Duarte García, José Andrés; López, Luis Hernando; Martínez Fajardo, Lina Paola y Calderón-Peña, Gloria A. (2011). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
 - Parsons, Wayne. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México, D. F.: Flacso-México. (Varias ediciones).
 - Roth Deubel, André-Noël. (2002). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora. (Varias ediciones).
 - Roth Deubel, André-Noël. (2007). Enfoque y teorías para el análisis de las políticas públicas, cambio de la acción pública y transformaciones del Estado. En: Universidad Externado (ed.). *Ensayos sobre políticas públicas* (pp. 27-63). Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.
 - Roth Deubel, André-Noël (ed.). (2010). Las políticas públicas y sus principales enfoques analíticos. En: *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 17-65). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.
 - Subirats, Joan. (1989). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas. (Varias ediciones).
 - Subirats, Joan; Knoepfel, Peter; Larrue, Corinne y Varone, Frédéric. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Ariel.
 - Surel, Yves. (2006). Relaciones entre la política y las políticas públicas. En: Franco, Rolando y Lanzaro, Jorge (coord.). *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina*. Madrid: Miño y Dávila.
 - Vargas Velásquez, Alejo. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Almodena.
 - Weimer, David L. & Vining, Aidan R. (2005). *Policy Analysis. Concepts and Practice*. New Jersey: Pearson Prentice Hall. (Varias ediciones).

Fuente: elaboración propia.

Gráfica 3. Frecuencia textos en instituciones privadas —mínimo en 3 programas diferentes— (194 referencias, 13 programas).



Fuente: elaboración propia.

Gráfica 4. Frecuencia de textos en instituciones públicas —mínimo en 3 programas diferentes— (200 referencias, 11 programas).

[277]



Fuente: elaboración propia.

¿Existen diferencias en la selección de los textos entre instituciones privadas y públicas? Las gráficas 3 y 4 muestran que, en general, los principales textos utilizados en los dos tipos de instituciones son prácticamente los mismos. Sin sorpresa, son los libros de texto los que aparecen en los primeros lugares en los dos casos. Sin embargo, se constata un mayor número de textos que están referenciados tres veces o más en las instituciones públicas (12) que en las instituciones privadas (7). En los programas pertenecientes a las instituciones privadas, solamente el texto de Roth (2002) está presente en la mayoría de las asignaturas (76,9%). En las instituciones públicas es el caso para dos textos, los de Roth (2002) (81,8%) y de Mény et Thoenig (1992) (72,7%). Cinco textos son igualmente compartidos en más de tres asignaturas tanto en las instituciones públicas como privadas (Roth, 2002, Roth 2010; Mény, Thoenig, 1992; Muller, 2006; Ordoñez et al., 2013).

Conclusiones

El análisis de la formación en políticas públicas ofertada en Colombia muestra que el tema de las políticas públicas ha sido ampliamente integrado en las carreras de pregrado en Ciencia Política y afines, al tiempo que se incrementaron de una a más de treinta en el lapso de veinticinco años. Se advierten también significativos avances en términos de institucionalización de la Ciencia Política —carreras, unidades académicas, revistas, libros, asociaciones— (Leyva, 2013; Leyva y Ramírez, 2015).

Asimismo, en términos de abordaje general del objeto de estudio, el enfoque del ciclo de política es predominante, por lo menos en las asignaturas básicas. La casi totalidad de la muestra dedica todo o parte del curso a esta herramienta de análisis (23/24). Sin embargo, en relación a las nuevas perspectivas teóricas desarrolladas desde la década de los ochenta, se observa también una presencia relativamente significativa aunque desigual, según las perspectivas. Es el caso de la perspectiva neorracionalista —elección racional y neoinstitucionalismo—, que hace presencia explícita en el 50 % de las asignaturas (12/24); en siete programas (29,1%) se enseña exclusivamente esta perspectiva teórica, a veces articulada con el ciclo como estructura general del curso; y la perspectiva cognitiva es impartida por el 37,5% de las asignaturas (9/24), al igual que la perspectiva interpretativa o discursiva.

El carácter público o privado de la institución de educación no parece ser un elemento que influye de manera evidente en las opciones teóricas escogidas para ser enseñadas. En términos de estrategia pedagógica hay un acuerdo general en intentar relacionar la enseñanza magistral de las políticas

públicas con el análisis de casos mediante presentaciones, talleres o ejercicios investigativos, buscando de esta manera vincular el desarrollo teórico con un análisis de la realidad colombiana.

Por otra parte, es evidente la importancia de los libros de textos o manuales en español publicados en Colombia. En este sentido, es posible pensar que la publicación en 2002 de la traducción de *Les politiques publiques* de Muller por la Universidad Externado de Colombia haya contribuido a la difusión de la perspectiva cognitiva,⁵ y que la publicación en 2010 de *Enfoques para el análisis de políticas públicas* —editado por Roth— ha facilitado la difusión de los diferentes enfoques cognitivos e interpretativos alternativos al ciclo. Mientras tanto, es preciso señalar que para la perspectiva neorracionalista presente en 50% de las asignaturas, no se destaca una bibliografía común en particular, probablemente debido a la existencia de una literatura muy extensa al respecto —elección racional, elección pública, análisis costo-beneficio, neoinstitucionalismo—, la cual está ampliamente difundida por las Ciencias Económicas y por instituciones internacionales. Ningún texto de referencia perteneciente a esta perspectiva sobresale en los distintos programas que la incluyen de manera exclusiva (29,1%) o no (50%).

[279]

¿Hacia una autonomización del análisis de políticas públicas?

La observación de la situación del análisis de políticas públicas en el seno de la disciplina politológica permite realizar reflexiones sobre su posible devenir, prolongando las ya realizadas por G. David Garson (1992) y William Ascher (1992), las cuales aún cuentan con total relevancia. Estos autores advierten los riesgos de la colonización del análisis de políticas por una perspectiva técnica, descontextualizada y unidisciplinaria, de tipo empírico-analítica, reductora “del marco multidisciplinario original” (Ascher, 1992, p. 193) para responder a una demanda del mercado laboral. La importancia creciente del análisis de políticas públicas en cuanto a su desarrollo mediante programas de posgrado y, recientemente, en pregrado y tecnología, hace posible considerar como factible —en el caso de la academia colombiana— el escenario de un proceso de autonomización completo del campo del análisis de política pública de la Ciencia Política.

⁵ El enfoque cognitivo ACF de Sabatier y Jenkins-Smith (1988) está también presentado en Roth (2002).

Se vislumbra la constitución de un campo especializado con sus pregrados y posgrados, sus estructuras institucionales, departamentos académicos, entre otros, en un proceso similar al que ocurrió con las Relaciones Internacionales. Tal como estas pretendían hacerlo como disciplina unificada en torno a la teoría realista, no sería absurdo pensar en la posibilidad del desarrollo de un proyecto similar para un análisis de políticas unificado por la perspectiva neorracionalista. Esta posibilidad se materializa en el hecho de que una parte significativa de las asignaturas se limita a enseñar exclusivamente esta perspectiva (29,1%), prueba de la atracción por una perspectiva analítica estrecha, que se parece a “un intento por remedar a las Ciencias Naturales” (Ascher, 1992, p. 193). Este intento se encuentra hoy, además, redinamizado por las perspectivas abiertas por las neurociencias (Reyes, 2013).⁶ Con esto se pretende desarrollar un conocimiento experto y un saber hacer en materia de gobierno, de toma de decisión, de comportamiento individual y de análisis de políticas que no necesitaría fundamentarse sobre conocimientos inter y multidisciplinares —Sociología, Derecho, Historia, Teoría Política, Economía, Relaciones Internacionales, Psicología, entre otros—, transdisciplinares inclusive, tal como se caracterizó en el proyecto original del análisis de políticas de Lasswell.

[280]

Desde el punto de vista de este artículo, esta evolución sería negativa tanto para el análisis de políticas como para la Ciencia Política. Además de vaciar de contenido la disciplina politológica como formación generalista, pluri o multidisciplinar, podría provocar un empobrecimiento del diálogo entre el análisis de políticas y otros componentes de la Ciencia Política —en particular con la teoría política—, con el riesgo de limitarse a una especie de tecnología política funcional —pero ilusoria— dedicada al *problem solving*, precisamente en un momento en que al interior del campo las perspectivas para el análisis de políticas públicas se diversifican y se enriquecen más que nunca en materia de fundamentos epistemológicos, teóricos y metodológicos.

En particular, la perspectiva interpretativa establece una serie de nuevos puentes con la teoría política y la teoría democrática con, por ejemplo, el análisis deliberativo (Dryzek, 2000; Fischer, 2003) y la teoría crítica (Fischer, Torgerson, Durnová y Orsini, 2015). Esa posición prolonga y renueva la disputa entre las perspectivas empírico-analítica y neopluralista que animaba a los analistas en las décadas anteriores (Garson, 1992, p. 150),

⁶ Ya se habla de neuropolítica (Reyes, 2013) en el sentido de *neuropolitics*, incluso de *neuropolicy* —como en el caso del *Center for Neuropolicy, Emory University*—. La *neuropolicy* busca “explicar las bases neurales de la formación de la decisión en política, política pública y negocio” (traducción propia) (Abi-Rached, 2008, p. 1160).

sosteniendo que “el nexo que vincula el análisis de políticas con las cuestiones tradicionales de la Ciencia Política [es] irrompible” (Garson, 1992, p. 149). Por lo pronto, la creación de una nueva disciplina académica autónoma y unificada alrededor de una sola perspectiva de análisis sería una evolución institucional inapropiada para el campo del análisis de políticas públicas y para la Ciencia Política.

Referencias bibliográficas

1. Abi-Rached, Joelle M. (2008). The Implications of the New Brain Sciences. *EMBO Reports*, 9 (12), pp. 1158-1162.
2. Aguilar Villanueva., Luis F. (Comp.). (2011). *Política pública*. México: Siglo XXI.
3. Ángel, Sergio y Barrero, Fredy Andrés. (2015). Un acercamiento al campo de la teoría política en Colombia. En: Cuellar, Julián Andrés y Caicedo, Julián Andrés (coords.). *¿Hacia dónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la disciplina en Colombia*. Ibagué: Universidad del Tolima.
4. Ascher, William. (1992). La evolución de las ciencias de las políticas. Comprender el surgimiento y evitar la caída. En: Aguilar Villanueva., Luis F. (comp.). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 181-195). México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.
5. Barukel, Agustina. (2014). ¿Una nueva etapa en el estudio de las políticas públicas? En: Díaz, Cristina; Galano, Natalia y Curti, Guillermina (comps.). *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina* (pp. 197-223). Rosario: P&G, Universidad del Rosario.
6. Buchanan, James. (1986). The Constitution of Economic Policy. *American Economic Review*, 77 (3), pp. 243-250.
7. Bulcourf, Pablo; Dufour, Gustavo y Cardozo, Nelson. (2013). Administración y políticas públicas en la Argentina: una revisión histórica. *Perspectivas sobre el Estado*, 1 (1), pp. 136-153.
8. Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo (CLAD). (s. f.). Sistema Integrado y Analítico de Información sobre Reforma del Estado, Gestión y Políticas Públicas (Siare). CLAD. Recuperado de <http://siare.clad.org/siare/formacion.html>
9. Cuellar, Julián Andrés. (2007). Un diagnóstico a la enseñanza de la ciencia política en Colombia. *Revista Civilizar*, 7 (13), pp. 265-294.
10. Cuellar Julián Andrés y Caicedo, Julián Andrés (coords.). (2015). *¿Hacia dónde va la Ciencia Política? Reflexiones sobre la disciplina en Colombia*. Ibagué: Universidad del Tolima.
11. Díaz, Cristina; Galano, Natalia y Curti, Guillermina (comps.). (2014). *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina*. Rosario: P&G, Universidad del Rosario.
12. Dryzek, John. (2000). *Deliberative Democracy and Beyond*. Oxford: Oxford University Press.

13. Duque Daza, Javier. (2014). La Ciencia Política en Colombia. *Papel Político*, 19 (2), pp. 377-411.

14. Estrada, Jairo. (ed.). (2005). *Intelectuales, tecnócratas y reformas neoliberales en América Latina*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

15. Fischer, Frank. (2003). *Reframing Public Policy*. Oxford: Oxford University.

16. Fischer, Frank & Forester John (eds). (1993). *The Argumentative Turn in Policy Analysis and Planning*. Durham & London: Duke University.

17. Fischer, Frank, Gottweis, Herbert (eds.). (2012). *The Argumentative Turn Revisited. Public Policy as Communicative Practice*. Durham & London: Duke University.

18. Fischer, Frank; Torgerson, Douglas; Orsini, Michael & Durnova, Anna (eds). (2015). *Handbook of Critical Policy Studies*. Cheltenham: Edward Elgar.

19. Fortou, José Antonio y Leyva, Santiago. (2013). Un análisis bibliométrico de microcurrículos de Ciencia Política en Colombia. En: Leyva, Santiago (ed.). *La Ciencia Política en Colombia: ¿una disciplina en vía de institucionalización?* (pp. 189-215). Medellín: Universidad EAFIT.

20. Galano, Natalia y Curti, Guillermina. (2014). Una propuesta pedagógica para la enseñanza del análisis de las políticas públicas. El caso de la Cátedra de Análisis de Políticas Públicas – FCP y RR.II.-UNR. En: Díaz, Cristina; Galano, Natalia y Curti, Guillermina (comps.). *Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina* (pp. 179-196). Rosario: P&G, Universidad del Rosario.

[282]

21. Garson, G. David. (1992). De la ciencia de políticas al análisis de políticas: Veinticinco años de progreso. En: Aguilar, Luis F. (comp). *El estudio de las políticas públicas* (pp. 149-179) México, D. F.: Miguel Ángel Porrúa.

22. Goodin, Robert E. (2011). *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University.

23. Hajer, Maarten & Wagenaar, Hendrik (eds). (2003). *Deliberative Policy Analysis*. Cambridge: Cambridge University.

24. Hall, Peter. (1993). Policy Paradigms, Social Learning and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 3 (1), pp. 275-297.

25. Jones, Charles O. (1970). *An Introduction to the Study of Public Policy*. Belmont: Wadsworth.

26. Lasswell, Harold. (1951). The Policy Orientation. En: Lerner, Daniel y Lasswell, Harold (eds.). *The Policy Sciences*. Stanford: Stanford University.

27. Leyva, Santiago (ed.). (2013). *La Ciencia Política en Colombia: ¿una disciplina en vía de institucionalización?* Medellín: Universidad EAFIT.

28. Leyva, Santiago y Ramírez, María Fernanda. (2015). La Ciencia Política en Colombia: Una disciplina en continua expansión. *Revista de Ciencia Política*, 35 (1), pp. 71-94.

29. Majone, Giandomenico. (1997). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

30. Monti, María del Mar y Ruggieri, Pablo. (2014). Reflexiones sobre la enseñanza-aprendizaje de grado y postgrado en instituciones universitarias destacadas de Colombia. En: Díaz, Cristina; Galano, Natalia y Curti, Guillermina (comps.).

Miradas de políticas públicas. Cómo se enseña y aprende el análisis de políticas en América Latina (pp. 121-145). Rosario: P&G, Universidad del Rosario.

31. Goodin, Robert E.; Rein, Martin y Moran, Michael. (2006). En: Moran, Michael; Rein, Martin y Goodin, Robert E. (eds.). (2006). *The Oxford Handbook of Public Policy* (pp. 3-35). Oxford: Oxford University.

32. Mueller, Dennis. (1976). Public Choice: A Survey. *Journal of Economic Literature*, 14 (2), pp. 395-433.

33. Muller, Pierre. (1990). *Les politiques publiques*. Paris: PUF.

34. Muller, Pierre. (2010). *Las políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

35. Osborne David y Gaebler, Ted. (1992). *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. New York: Plume.

36. Ostrom Elinor. (1990). *El gobierno de los bienes comunes*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

37. Peters, Guy. (2003). *El nuevo institucionalismo*. Barcelona: Gedisa.

38. Reyes, Pablo. (2013). De la neurociencia a la Ciencia Política. En: Casas-Casas, Andrés y Méndez Méndez, Nathalie (eds.). *Experimentos en ciencias sociales: usos, métodos y aplicaciones* (pp. 257-270). Bogotá, D. C.: PUJ.

39. Roe, Emery. (1994). *Narrative Policy Analysis*. Durham: Duke University.

40. Roth Deubel, André-Noël. (2014). *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*. Bogotá, D. C.: Aurora.

41. Roth Deubel, André-Noël (ed.). (2010). *Enfoques para el análisis de las políticas públicas*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

42. Roth Deubel, André-Noël; Herrera Kit, Patricia y Estrada, Johann Julio. (2010). *La formación en asuntos públicos en Colombia*. Bogotá, D. C.: Institut de Recherche et de Débat sur la Gouvernance.

43. Sabatier, Paul & Jenkins-Smith, Hank. (1988). An advocacy Coalition Framework of Policy Change and the Role of Policy-oriented Learning therein. *Policy Science*, 21, pp. 129-168.

44. Sabatier, Paul & Schlager, Edella. (2000). Les approches cognitives des politiques publiques: les perspectives américaines. *Revue française de sciences politiques*. 50 (22), pp. 209-234.

45. Wiesner Durán, Eduardo. (1997). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis neoinstitucional*. Bogotá, D. C.: TM, DNP.

Indicaciones para autores y proceso de evaluación

La revista acepta artículos inéditos que sean el resultado de procesos de investigación, de reflexión, así como textos de revisión sobre teorías y pensamientos políticos, que contribuyan a la comprensión de los problemas políticos en las sociedades contemporáneas y que ostenten rigurosidad conceptual y metodológica y calidad gramatical.

La omisión de los siguientes requerimientos puede acarrear la devolución del artículo y no incluirse en el proceso de evaluación por pares académicos.

1. Periodos de recepción de artículos. Primera convocatoria: 1.º de febrero a 1.º de marzo; segunda convocatoria: 15 de julio a 15 de agosto. Los artículos enviados en fechas posteriores a las estipuladas se incluirán en el siguiente periodo de recepción de artículos.

2. Formato general del artículo. El título del artículo debe estar elaborado tanto en español como en inglés; el artículo debe presentarse en formato Microsoft Word 97-2003; fuente Times New Roman, 12 puntos; márgenes de 3 cm; espacio interlineal doble y alineado a la izquierda, incluyendo los pies de página, excepto en tablas y figuras. La extensión no debe exceder las 7500 palabras. Si el artículo incluye gráficas, tablas y cuadros, la extensión no debe ser superior a 31 páginas.

3. Información sobre los autores. Los autores deben enviar un currículum académico en el que debe constar la formación académica de los autores — títulos obtenidos, universidad que los otorgó, ciudad, país y año—; se debe especificar si el artículo enviado es producto de una investigación, tesis de grado o ensayo. Si es un producto investigativo, debe establecerse el nombre del proyecto, la institución que lo apoya y el código de registro (si lo tiene); si es producto de un trabajo de tesis debe constar el título académico al que se optó, el año y el título o tema general de la misma.

Debe establecerse su filiación institucional —entidad en la que trabajan, ciudad, país, cargo que desempeñan y grupo o centro de investigación al que pertenecen—; dirección de correo electrónico.

En el currículum académico debe estar consignada la siguiente información: nombre completo y apellidos, nacionalidad, fecha de nacimiento, número y tipo de documento de identidad, libros y artículos publicados, historial

académico en los que se especifique cada uno de los títulos obtenidos, áreas de especialización, correo electrónico y dirección postal. Esta información solo será de uso interno de la revista y para consignar la información en los sistemas de indexación y resumen.

4. Resumen y palabras clave. Después del título y del nombre de los autores se debe elaborar un resumen analítico, seguido de las palabras clave. El resumen debe ser escrito sin sangría, en tercera persona y en tiempo presente; debe contener la pregunta a la cual responde el artículo, la tesis defendida por el autor, el enfoque teórico-metodológico y las conclusiones más relevantes; igualmente, debe resaltar los aspectos más originales de la propuesta en contraste con estudios anteriores sobre el tema en cuestión. Debe oscilar entre las 120 y 180 palabras.

Las palabras clave deben oscilar entre 4 y 6, estas deben evidenciar los temas y conceptos principales del artículo, de acuerdo con los tesauros especializados. Tanto el título, como el resumen y las palabras clave deben ser traducidos al inglés.

5. Citas en el texto. Las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto, según establecen las normas APA: apellido del autor, año de publicación y página, según sea el caso:

- Forma básica para la citación indirecta: (Montoya, 1997).
- Forma básica para la citación directa: (Montoya, 1997, p. 143).
- Si la cita textual es inferior a 40 palabras se realiza en el mismo párrafo entre comillas, seguida de la información de la fuente de acuerdo con la forma de citación directa.
- Si la cita textual es superior a 40 palabras se inicia un nuevo párrafo, antecedido por dos puntos (:) aparte, con 1 cm. de sangría.
- Si la oración incluye el nombre del autor, solo se escribe la fecha entre paréntesis, ejemplo: ...Como anota con acierto Andrés Quintana (2006), la idea...
- Si la obra tiene más de dos autores, se cita la primera vez con todos los apellidos, en las menciones subsiguientes, solo se escribe el apellido del primer autor, seguido de "et al.", ejemplo: (Klein et al., 2004). Si son más de seis autores, se utiliza "et al." desde la primera mención.
- Las referencias a La Biblia y el Corán, se citan en el texto, pero no se incluyen en la lista de referencias. Entre paréntesis (Título. Versión. Edición. Lugar de publicación: Editorial, año. Libro: capítulos y versículos), ejemplo: (Sagrada Biblia. Traducido de la Vulgata Latina por José Miguel Petisco. 9 ed. Madrid: Editorial Apostolado de la Prensa, 1964. Sabiduría 18: 5-25).

• Según la Norma Técnica Colombiana NTC-5613, las comunicaciones personales, observaciones no publicadas, diarios de campo, talleres y entrevistas, se citan solamente cuando proporcionan información esencial que no está dispuesta en fuentes públicas; como no proporcionan datos recuperables no deben ser incluidas en la lista de referencias. Por ejemplo: El Dr. Luis Serra (comunicación personal, junio 20, 2008) señaló en su trabajo que...

Cada cita de entrevistas, grupos focales, entre otros, deben estar respaldados por un consentimiento informado, de lo contrario a la fuente se le asignará un seudónimo.

6. Notas al pie de página. Estas se emplean fundamentalmente para hacer aclaraciones o para aportar datos adicionales; se utilizan para citar documentos legales o normas jurídicas, y fuentes de archivo o históricas. Los documentos legales y las fuentes de archivo son los únicos que se incluyen también en las referencias bibliográficas.

7. Referencias bibliográficas. La citación de las referencias bibliográficas deberá realizarse al final del artículo bajo el título Referencias bibliográficas; estas incluyen solo las fuentes que sustentan la investigación y que se utilizaron para la preparación del trabajo y que han sido citadas en el cuerpo del texto, a diferencia de la bibliografía que incluye las fuentes que sirven para profundizar en el tema. De acuerdo con las normas APA, las referencias se elaboran conforme a las siguientes consideraciones: nombres completos, orden alfabético por la primera letra de la referencia; las obras de un mismo autor se ordenan cronológicamente, con interlineado doble. Si hay varias obras de un mismo autor y de un mismo año, se diferencian unas de otras agregando al año una letra del alfabeto.

7.1 Material impreso

7.1.1 Libros

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. Ciudad: Editorial.

Con editor (ed.), coordinador (coord.) o compilador (comp.)

- Apellido(s), Nombre(s) (ed.) o (coord.). (Año). Título. Ciudad: Editorial.

7.1.2 Capítulo

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título del capítulo. En: Apellido(s), Nombre(s) (ed., coord., comp., si es el caso). Título del libro (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

7.1.3 Artículos de revistas

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título del artículo. Nombre de la Revista o título de la publicación. Volumen (número), pp. xx-xx.

7.1.4 Artículos de periódicos

- Apellido(s), Nombre(s). (Año, mes día). Título del artículo. Título del periódico, pp. xx-xx.

7.1.5 Ponencias

- Apellido(s), Nombre(s). (Año, día, mes). Título de ponencia. Nombre del evento. Institución que realiza el evento, ciudad.

7.1.6 Memorias

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título de la ponencia. En: nombre editor o compilador (eds.) o (comp.), título del evento (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

7.1.7 Escritos no publicados

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. Manuscrito inédito.

Si es una tesis:

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. (Tesis inédita de pregrado, maestría o doctorado). Nombre de la institución, localización.

[287]

7.1.8 Normas jurídicas

Son normas jurídicas las leyes, los reglamentos, las órdenes ministeriales, los decretos, las resoluciones y, en general, cualquier acto administrativo que genere obligaciones o derechos. Se citan tanto en el cuerpo del texto como en pie de página, según Norma Técnica Colombiana 5613:

- Jurisdicción (país, departamento o municipio, en mayúsculas fijas). Ministerio o Entidad Responsable (en mayúsculas fijas). Designación (Ley, Resolución, Decreto, etc.) y número de la norma jurídica. (Fecha de la norma jurídica: día, mes, año). Nombre de la norma jurídica (si lo tiene). Título de la publicación en que aparece oficialmente. Lugar de publicación, Fecha de publicación. Número. Paginación.

7.1.9 Fuentes de archivo

Para este tipo de referencias se ha adoptado la pauta de *Trashumante. Revista Americana de Historia Social*.

- Autor, "Título del documento", ciudad y fecha. Siglas del archivo, Lugar del Archivo, Fondo, Sección, Serie, volumen / tomo / legajo, folio (s).

7.1.10 Informe técnico

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. (Informe N.o. xxx). Ciudad: Editorial.

7.1.11 CD-ROM

- Apellido(s), Nombre(s). (Fecha). Título (Versión). [Software de cómputo].
Lugar de publicación: casa publicadora.

7.2 Cibergrafía

7.2.1 Internet

- Apellido(s), Nombre(s). (Año de publicación). Título del artículo. Nombre de la página web (URL) o Digital Object Identifier (DOI). Recuperado de (especifique la vía)

7.2.2 Publicaciones periódicas

Forma básica para artículo en la web y de publicación semanal.

- Apellido(s), Nombre(s). (Año de publicación). Título del artículo. Título de la publicación, volumen (número), pp. xx-xx. Recuperado de <http://xxxxxxxxxxx> o doi: xx.xxxxxxx

7.2.3 Artículo de publicación diaria en la Web

[288] - Apellido(s), Nombre(s). (Año de publicación, mes día). Título del artículo. Título de la publicación. Recuperado de <http://xxxxxxxxxxx> o doi: xx.xxxxxxx

7.2.4 Libros

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. [Versión de nombre de la fuente electrónica]. Recuperado de <http://www.xxxxxx.xxx> o doi: xx.xxxxxxx

7.2.5 Capítulo

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título del capítulo. En: Apellido(s), Nombre(s) (ed., coord., comp., si es el caso). Título del libro (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial. Recuperado de <http://www.xxxxxxxxxxxx> o doi: xx.xxxxxxx

7.2.6 Tesis en la Web

- Apellido(s), Nombre(s). (Año). Título. (Tesis de pregrado, maestría o doctorado, Nombre de la institución). Recuperado de <http://xxxxxxxxxxxxxxxx> o doi: xx.xxxxxxx

8. Proceso de evaluación. La revista dará noticia a los autores del recibo de los artículos y de su aceptación para la publicación, pero en ningún caso se devolverán originales. Cada artículo pasará por un proceso de revisión de estilo y, posteriormente, de arbitraje por pares académicos, doble-ciego.

Los pares académicos se convocan por comunicación directa del Comité Editorial, de acuerdo con su nivel académico —maestría, doctorado—, publicaciones en revistas especializadas en los últimos tres años, entre otros. Una vez aceptada la solicitud de arbitraje, los evaluadores se comprometen a enviar su concepto en un plazo no mayor a treinta días.

La Revista procurará dar respuesta en un plazo no superior a seis meses luego de la postulación del artículo con fundamento en el concepto de los pares académicos, emitiendo la decisión final sobre la publicación de los artículos y transmitiendo al autor las observaciones hechas por los árbitros, comprometiéndose a devolver el artículo en un plazo máximo de dos semanas. El autor debe dar cuenta de los cambios realizados en la versión final y el Comité Editorial revisará que se hayan hecho adecuadamente. Este último también se reserva el derecho de sugerir las modificaciones formales que demanden las dimensiones de la revista o su línea editorial. En la etapa de modificaciones de estilo no se admite ninguna alteración del contenido del texto.

9. Propiedad intelectual. Los artículos deben ser inéditos —incluidos sitios web—, originales y no pueden ser sometidos a consideración simultánea de otras publicaciones. Junto con el artículo se debe presentar una carta en la que se observe la firma del autor —ya sea digital o manuscrita—, que certifique el cumplimiento de dichos requisitos.

[289]

Los artículos y los documentos adicionales deben ser enviados a través del portal electrónico Open Journal System registrándose en <http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co>

Cualquier inquietud al correo electrónico revistaepoliticos@udea.edu.co



Editorial Universidad de Antioquia

La razón rebelde

Pequeño tratado
de la virtud crítica

Ramiro Ceballos Melguizo

Filosofía

Ceballos Melguizo, Ramiro. (2015). *La razón rebelde. Pequeño tratado de la virtud crítica*. Medellín: Universidad de Antioquia.

El libro aborda de una manera simplificada y sencilla las vicisitudes y dificultades implicadas en la decisión de ejercer la capacidad de la crítica, decisión que equivale a desafiar el imperio “natural” del dogmatismo y las fáciles tentaciones del prejuicio. Ello se particulariza en tres planos de capital importancia para las sociedades: el saber, la política y la religión.

En cuanto al primero, el texto considera el proceso de emergencia y evolución del espíritu dubitativo o escéptico, aquel que se hace consciente mediante el distanciamiento reflexivo de la necesidad de someter el conocimiento a la mayor exigencia en materia de pruebas, al tiempo que acepta la ausencia de comprobaciones definitivas e incontrovertibles. En el plano político, se observa la actitud crítica como la práctica de la rebelión debida ante tiranías y opresiones arbitrarias y como el seguimiento de los principios democráticos, bajo el entendido de que la democracia es el único régimen que, en principio, garantiza la autonomía y permite obediencia sin sometimiento indebido —si bien la traición a la democracia suscita también motivos de rebeldía—. En la esfera de la religión —en su aspecto público, no privado—, se destaca cómo la actitud crítica desaprueba la credulidad ciega y las formas de engaño derivadas de su ejercicio como adhesión ingenua a los dictados de miedo y esperanza, promovidos casi siempre por agentes interesados en su beneficio.

[291]

Por desarrollar conceptos y contenidos básicos, de modo metódico y comprensible, este libro puede ser usado para objetivos de acercamiento, estudio y formación tanto en el ámbito académico como en el personal, es un tema esencial que en últimas involucra la actitud misma hacia la vida.

Departamento de Publicaciones, Universidad de Antioquia

* Ramiro Ceballos Melguizo (Maceo, Antioquia, 1960). Graduado en filosofía y magíster en filosofía de la Universidad de Antioquia. Actualmente se desempeña como profesor titular en la Facultad de Artes y Humanidades de la Universidad de Pamplona, Colombia.

Colombia Internacional

ISSN 0121-5612 · e-ISSN 1900-6004 **87** Mayo-agosto 2016

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES • FACULTAD DE CIENCIAS SOCIALES
REVISTA DEL DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA

Editorial

- Carta a los lectores 11-12
Presentación: Élités políticas de América Latina: una agenda de investigación abierta 13-18
Adrián Albala, *Universidade de São Paulo* (Brasil)

Análisis: Perfiles de las élites políticas latinoamericanas

- Los presidentes latinoamericanos y las características de la democracia 21-52
Manuel Alcántara, Mélangy Barragán y Francisco Sánchez, *Universidad de Salamanca* (España)
- ¿Caso testigo o caso único? Patrones de la formación de gabinete en el presidencialismo argentino (1983-2015) 53-80
María Matilde Ollier y Pablo Palumbo, *Universidad Nacional de San Martín* (Argentina)
- Cambios de gabinete y supervivencia de los ministros en Chile durante los gobiernos de la Concertación (1990-2010) 81-108
Bastían González-Bustamante, *Universidad de Santiago de Chile* y Alejandro Olivares, *Universidad de Chile*
- La élite parlamentaria brasileña de 1995 a 2010: ¿hasta dónde va la popularización de la clase política? 109-143
Sergio Simoni Junior, Rafael Moreira Dardaqui y Lucas Malta Mingardi, *Universidade de São Paulo* (Brasil)
- Élite(s) e *indianidad* en Colombia: retos de democracia en contexto de multiculturalismo 145-169
Virginie Laurent, *Universidad de los Andes* (Colombia)

Tema libre

- Extendiendo el derecho a todos los derechos: la difusión transnacional del reconocimiento legal de la identidad de género 173-198
Daniel Rangel Jurado, *Ibarra Abogados* (Colombia)
- ¿Polarización? Posiciones ideológicas durante la campaña presidencial colombiana en 2014 199-215
Juan Camilo Plata Caviedes, *Vanderbilt University* (Estados Unidos)

Documentos

- Élités sociales y élites políticas en Argentina. Buenos Aires 1880-1930 219-241
Leandro Losada, *CONICET* (Argentina)
- Los latinoamericanos de París en el cambio de siglo. Sobre *Die Hauptstadt Lateinamerikas* (2013), de Jens Streckert 243-259
Daniel Emilio Rojas, *Université Sorbonne Nouvelle-Paris 3* (Francia)

<http://colombiainternacional.uniandes.edu.co>

Contenido

Sobre un curso de sociología general <i>Renán Silva</i>	13-41
La interdisciplinariedad horizontal: una cuestión de método <i>Antonio Barreto Rozo</i>	43-58
El (proto) nacionalismo de Maquiavelo y Rousseau y sus repercusiones en la política <i>Antonio Hermosa Andújar</i>	61-83
Tres perspectivas en materia de justicia: Calicles, el mito de Protágoras y la noble mentira socrática <i>María Del Pilar Montoya Correa</i>	85-104
La madurez de la democracia deliberativa <i>James Bohman</i>	105-143
De las transiciones al estancamiento. Revisitando la democratización en la obra de Guillermo O'Donnell <i>Diego Nieto – Juan Pablo Milanese</i>	145-177
Justicia transicional sin transición: el caso de la masacre de Nueva Venecia <i>Juan Pablo Sarmiento E.</i>	181-211
Los alcances cosmopolitas y universales de la propuesta de Habermas sobre el rol de la religión en la esfera pública <i>Javier Aguirre</i>	213-242
La copia y la clonación para la conservación de la memoria histórica <i>Tarsicio Pastrana Salcedo</i>	243-272
RESEÑAS	
Bibliográficas	
<i>Después de la violencia. Memoria y justicia</i> , de María José Bernuz y Andrés García Inda (eds.) <i>Gabriel Ignacio Gómez</i>	277-285
<i>Las ideas en la guerra. Justificación y crítica en la Colombia contemporánea</i> , de Jorge Giraldo Ramírez Julder Gómez	287-291
<i>Ius Constitutionale Commune en América Latina</i> , de Armin von Bogdandy – Héctor Fix – Mariela Morales (coords.) Leonardo García Jaramillo	293-298
Artística Yosman Botero y Postcolombino, 2016 <i>Carlos Vanegas</i>	301-304
Guía para los autores	311-313
<i>Guidelines for Authors</i>	314-315

REFLEXIÓN

P · O · L · I · T · I · C · A

REVISTA DEL INSTITUTO DE ESTUDIOS POLÍTICOS DE LA UNAB ISSN 0124-0781 AÑO 18 N° 35 BUCARAMANGA (COLOMBIA) JUNIO DE 2016

PRESENTACIÓN

Lya Fernández de Mantilla

The Black Sea: The Energetic Corridor between Europe and Asia

Roberto Luis Brocate Pirón (Universidad del País Vasco, España), Jerónimo Ríos Sierra (Universidad EAN, Colombia)

La relación entre la lógica religiosa y lo político en las democracias liberales. La sacralización política de Néstor Kirchner.

Gastón Souroujón (Universidad Nacional de Rosario - Universidad Nacional del Litoral, Argentina)

Los riesgos de los programas de transferencias condicionadas y la construcción de ciudadanía: el caso de Progres/Oportunidades de México

Felipe Hevia (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, México)

Sustainability, urbanization and civilizations: focus on Spain

Katerina Fédorova (Universidad Nacional Pedagógica de M.P. Dragománov, Ucrania)

El Clientelismo: el incesante juego de políticos y clientes en la construcción y reproducción de la democracia subnacional y nacional.

Juan Federico Pino Uribe (Universidad de los Andes, Colombia), Javier Alonso Cárdenas Díaz (Universidad de los Andes, Colombia)

Organización partidista y corrupción política.

Giovanna Rodríguez García (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia).

Participación política y capital social en el nivel subnacional de Colombia -estudio de caso del Departamento de Cundinamarca

Edgar Enrique Martínez Cárdenas (Escuela Superior de Administración Pública, Colombia)
Luis Alejandro García Barragán (Escuela Superior de Administración Pública, Colombia)
Harold David Pico García (Escuela Superior de Administración Pública, Colombia)

Estudio exploratorio en torno a las potencialidades de los recicladores de oficio para la construcción de nueva política pública con inclusión social en el sistema de aseo en Bogotá D. C. (Colombia)

Ernesto Valdés Serrano (Universidad Piloto de Colombia, Colombia)

Las representaciones del movimiento estudiantil de la séptima papeleta en la caricatura política colombiana

Judith Lucía Ramírez Carrero (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia), Julián Eduardo Prada Uribe (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia)

Presupuesto participativo y gasto público en educación superior. El caso de Medellín

María Fernanda Ramírez Brouchoud (Universidad EAFIT, Colombia), María Helena Franco Vargas (Universidad EAFIT, Colombia)

Fortalecer la institucionalidad: prerequisite para construir la paz en el postacuerdo colombiano

Manuel Bayona Sarmiento (Consultor de Gestión y Acción Ltda Bogotá. Colombia)

Educar sin subjetividad o la manía de negar lo que existe y explicar lo que no existe. Sobre el imperativo político de evaluar

Carlos Germán Celis Estupiñán. (Universidad Autónoma de Bucaramanga, Colombia).

El derecho a la autodeterminación de los pueblos indígenas: límites y alcances de la declaración de Naciones Unidas 2007

Diana Ximena Machuca Pérez (Universidad Nacional de Colombia, Colombia)

RESEÑAS

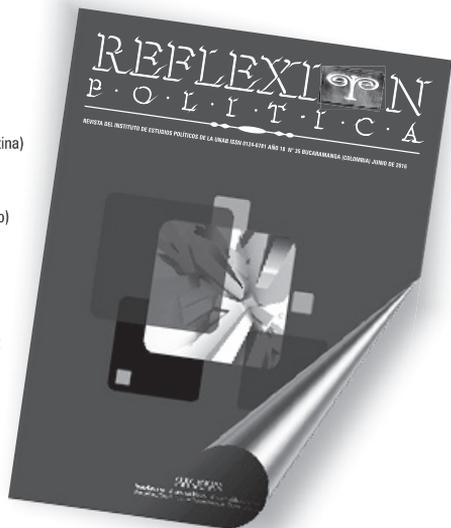
El Derecho a la Información pública municipal

Miguel Ángel Barrera Rojas (Universidad de Quintana Roo campus Chetumal, México)

Ciudadanía. La lucha por la inclusión y los derechos

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

Obra Gráfica: Daniel Castillo



Año 18 N°35
Junio de 2016
ISSN 0124-0781



unab

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE BUCARAMANGA
www.unab.edu.co/reflexionpolitica
reflepol@unab.edu.co

Estudios de Filosofía

ISSN 0121-3628

Junio de 2016

n° 53

Contenido

Artículos

Presentación

Francisco Cortés Rodas

Karl Leonhard Reinhold y Edmund Husserl. Dos concepciones de la fenomenología

Julio César Vargas Bejarano

La apariencia (Schein) en las *Lecciones sobre la estética* de G.W.F. Hegel

Carlos Mario Vanegas Zubiría

Platón y Aristóteles. Dos ontologías en confrontación

António Pedro Mesquita

Las emociones como formas de implicación en el mundo. El caso de la ira

Luisa Fernanda López Carrascal

Cuerpos habitados por la misma carne: implicaciones antropológicas de la teoría de la corporalidad de Michel Henry

Jaime Llorente Cardo

La metáfora como analogía en la comprensión de la realidad

Olga Lucía Fernández Arbeláez

Carlos Alberto Valencia Cañaveral

Un análisis ontológico de la educación a partir de los aportes de Badiou y Rancière

Leonardo Colella

La influencia de Salomon Maimon en el pensamiento de Gilles Deleuze

Diego Abadi

Instituto
ilosofía

UNIVERSIDAD DE ANTIOQUIA

Revista 56 de Estudios Sociales

Bogotá - Colombia

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de los Andes

abril-junio 2016

<http://res.uniandes.edu.co>

ISSN 0123-885X · eISSN 1900-5180

Presentación

Martha Lux
Ana Pérez

Temas Varios

Simón Pedro Izcara Palacios
Sandra Hincapié Jiménez
Jairo Antonio López Pacheco
César Ulloa
Mari-Sol García Somoza
Mayra Soledad Valcarcel
Olivia Velarde Hermida
Francisco Bernete García
Paloma Abelin Saldanha
Hebe Signorini Gonçalves
Juan García-García
Ximena Faúndez Abarca
Fuad Hatibovic Díaz

Documentos

Gabriel Gatti

Debate

Angelika Rettberg
Alejandro Castillejo
Liliana Duica Amaya

Lecturas

Beatriz Rosales Palmero
Mauro Basaure

Temas Varios

 **Universidad de
los Andes**
Colombia

Dirección: Cra 1a No 18A-12, Ed. Franco, of. GB-417
Teléfono: (571) 339 49 49 ext. 4819
Correo electrónico: res@uniandes.edu.co

Suscripciones | Librería Universidad de los Andes | Cra 1ª No 19-27 Ed. AU 106 | Bogotá, Colombia
Tels. (571) 339 49 49 ext. 2071 – 2099 | libreria@uniandes.edu.co

artista invitada

Paola Betancur Cardona

Medellín, Antioquia
23 de marzo de 1993
paomarbetancur@gmail.com

Estudios realizados

Artes Plásticas, Universidad de Antioquia.

Exposición individual

Ensoñaciones, Parque Educativo Élidea del Conocimiento, Guarne, Antioquia, 2015.

Exposiciones colectivas

Ecologías artísticas y culturales, Centro Cultural Facultad de Artes, Universidad de Antioquia, Medellín, 2016.

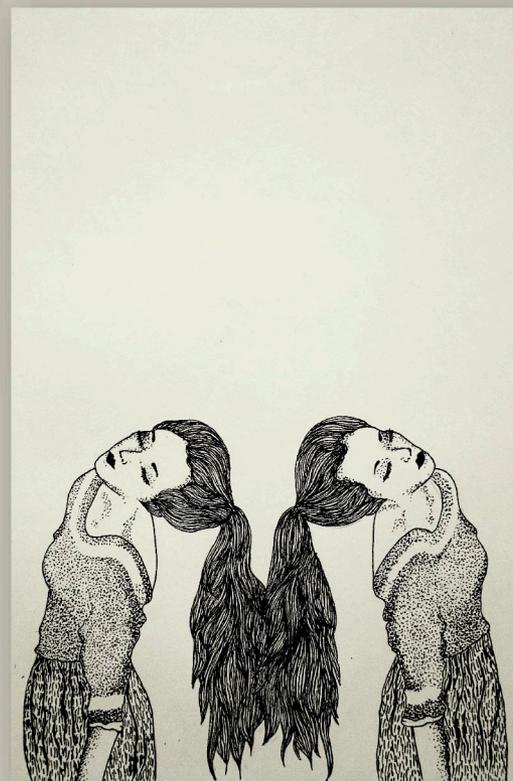
Narrativa de una línea, Biblioteca Pública Héctor González Mejía, Medellín, 2016.

Femíneo, Centro de Documentación Fabio Ramírez Ocampo (Cendoi), Universidad de Antioquia, Medellín, 2015.

Convocatoria subasta objeto arte (CSO), Centro de Emprendimiento Cultural El Café Rojo, Medellín, 2015.

Comentario

Mi obra hace parte de una observación constante de la realidad, de lo cotidiano y de lo que se me cruza a diario. Objetos, situaciones y personas que al pasar por mis ojos se convierten en otros, no solo extraños para mí sino también para ellos mismos, al ser los protagonistas de pequeños dibujos con gran nivel de detalle, hechos con tinta y grafito, donde un fragmento de su cotidianidad es ficcionado para transformar así su mundo y el mío en un sueño o en imaginarios donde yo también soy otra diferente a la nombrada. En definitiva, estos dibujos son los registros de las miradas que estuvieron presentes por un instante, pero que al estar terminadas se evaporan.



estudios políticos

ISSN 0121-5167

