

# estudios políticos

N.º 52, Medellín, enero-junio de 2018



UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA  
1803



*Descargas*  
De la serie Caos sublime  
Pintura sobre tela oro  
1 m x 70 cm  
2017, Medellín

Instituto de Estudios Políticos  
Universidad de Antioquia

52

N.º 52, p. 1-288, Medellín, Colombia, enero-junio de 2018, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433

**estudios políticos**



# estudios políticos

---

**N.º 52**

Enero-junio de 2018

ISSN 0121-5167

ISSN electrónico 2462-8433

Esta publicación está respaldada financieramente por los fondos de 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, 52, Medellín, Colombia, enero-junio de 2018

### **Directora**

Germán Darío Valencia Agudelo

### **Editor**

Carlos Esteban Flórez Mazo

### **Comité Editorial**

Rocío Annunziata (Argentina)  
Jorge Iván Bonilla Vélez (Colombia)  
Marta Isabel Domínguez (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)

### **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

### **Auxiliar Administrativo**

María Fernanda Uribe Arboleda

### **Revisión de contenidos en inglés**

Juliana Acosta López de Mesa



UNIVERSIDAD  
DE ANTIOQUIA  
1803

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

---

## estudios políticos

---

Estudios Políticos, 52, Medellín, Colombia, enero-junio de 2018

### **Diseño**

TIPO TIP Artes Gráficas  
Carolina Roldán Lopera

### **Diagramación, impresión y terminación**

Imprenta Universidad de Antioquia  
Teléfono (574) 219 53 30  
Correo electrónico: [imprenta@udea.edu.co](mailto:imprenta@udea.edu.co)

### **Distribución**

Siglo del Hombre Editores  
[info@siglodelhombre.com](mailto:info@siglodelhombre.com)

### **Suscripciones y 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](mailto:revistaepoliticos@udea.edu.co)  
<http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co>

**Estudios Políticos se encuentra en los siguientes servicios de indexación y resumen:** PublindeX, Categoría B; SciELO Colombia; Web of Science SciELO Citation Index; DOAJ; Redalyc; Dialnet; Proquest; 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); Redid; Journal Scholar Metrics; Ranking Rev-Sapiens.

---

## estudios políticos

---

Estudios Políticos, 52, Medellín, Colombia, enero-junio de 2018

### **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 de procedencia nacional e internacional dedicados a la Ciencia Política y a las Ciencias Sociales que tienen como objeto de conocimiento los fenómenos políticos.

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](http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co) bajo licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual. Asimismo, la Revista no realiza cobros por el procesamiento o por la postulación de artículos

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

*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 and Social Sciences whose object of knowledge is political phenomena.

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](http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co) under the license of Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike. In addition, the Journal doesn'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, 52, Medellín, Colombia, enero-junio de 2018, pp. 1-284  
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

**Editorial. Las responsabilidades del Legislativo con la paz** **9-11**  
\_\_\_\_\_ *Germán Darío Valencia Agudelo*

**La Alianza del Pacífico y Colombia ante la escalada china** **15-35**  
The Pacific Alliance and How Colombia Is Facing China's Raise to Global Economic  
Superpower  
\_\_\_\_\_ *Pío García Parra*

**Chile, un siglo de pugna por la democratización de las regiones.  
Representación minimizada y centralismo transversal** **36-56**  
Chile, a Century of Struggle for the Democratization of the Regions. Minimized  
Representation and Transverse Centralism  
\_\_\_\_\_ *Edison Ortiz González, Esteban Valenzuela Van Treek*

**El efecto de la percepción económica sobre la participación política  
o convencional en Chile en 2015** **57-81**  
The Effect of Economic Perceptions on Non-Conventional Political  
Participation in Chile in 2015  
\_\_\_\_\_ *Gonzalo Espinoza Bianchini, Patricio Navia*

**Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores  
Gubernamentales en Argentina** **82-105**  
Elite Government Officials. The Creation of the Body of Government Administrators  
in Argentina  
\_\_\_\_\_ *Natalia Rizzo*

**El incómodo lugar de las instituciones en la «populismología»  
latinoamericana** **106-127**  
The Uneasy Place of the Institutions in the Latin America «Populismology»  
\_\_\_\_\_ *Franklin Ramírez Gallegos, Soledad Stoessel*

**El dique y las turbulentas aguas del gaitanismo. Violencia política y populismo  
en Colombia de mediados de siglo xx** **128-148**  
Dike and Troubled Waters of Gaitanismo. Political Violence and Populism  
in the Mid-20th Century in Colombia  
\_\_\_\_\_ *Cristian Acosta Olaya*

**Respuestas locales desde la identidad a la puesta en marcha de un proyecto extractivo estatal. Los casos de Támesis y Buriticá (Antioquia, Colombia)** **149-171**

Local Responses from Identity to the Implementation of a State Extractive Project.  
The Cases of Támesis and Buriticá (Antioquia, Colombia)

\_\_\_\_\_ *María Maya Taborda*

**Entre subsistencias y neoextractivismos locales. Dinámicas mineras en el Norte del Cauca, Colombia** **172-193**

Between Subsistences and Local Neo-Extractivism. Mining Dynamics in Northern Cauca, Colombia

\_\_\_\_\_ *Inge Valencia Peña, Laura Silva Chica*

**Nuevos competidores políticos en elecciones de Concejo Municipal de 2015 en Colombia. Magnitud de circunscripciones y resultados electorales** **194-218**

The New Political Contenders in Municipal Council Elections in Colombia 2015.  
Impact of the Size of the Constituency on Municipal Councils

\_\_\_\_\_ *Clara Rocío Rodríguez Pico, Isabel Duque Franco*

**Incidencia de los partidos políticos en el triunfo del voto en blanco en las elecciones para la Alcaldía de Bello, Antioquia, en 2011** **219-240**

Incidence of the Political Parties for the Victory of the Blank Vote in the Bello-Antioquia Mayoral Elections in 2011

\_\_\_\_\_ *Andrés Camilo Palacio Vélez*

**Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia** **241-265**

Keys to the Rejection of the Referendum for Peace in Colombia

\_\_\_\_\_ *Yann Basset*

### **Reseñas**

Brachet-Márquez, Viviane y Uribe Gómez, Mónica (coords.). (2016). *Estado y sociedad en América Latina. Acercamientos relacionales*. México, D. F.: El Colegio de México.

**269-274**

\_\_\_\_\_ *Juan Carlos Vélez Rendón*



### Las responsabilidades del Legislativo con la paz

El 2018 será un año de elecciones en Colombia. Se elegirá, mediante el voto ciudadano, al Congreso (Senado y Cámara) (11 de marzo de 2018) y al presidente de la República (27 de mayo). Del Congreso se espera una renovación parcial, dada la aparición de nuevos actores y a que algunos parlamentarios no podrán aspirar nuevamente debido a las investigaciones judiciales que se realizan en su contra (*El Tiempo*, 2017, julio 26). Sobre la Presidencia se tiene la seguridad de ya no la ocupará Juan Manuel Santos, pues la Constitución Política no permite la reelección consecutiva por tres periodos en Colombia (Arenas y Valencia, 2009).

Pero de especial relevancia es la participación, por primera vez, del partido Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común (FARC), tanto en las elecciones a la Presidencia como al Congreso. Este nuevo actor político legal nació como partido el 31 de octubre de 2017, luego de culminar el proceso de desarme y desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército Popular (FARC-EP), y con el otorgamiento por parte del Consejo Nacional Electoral de su personería jurídica.

La novedad se funda en que las FARC fueron, hasta agosto de 2017, la organización insurgente más antigua del hemisferio occidental y durante cinco décadas mantuvo una lucha armada constante contra el Estado colombiano y cuestionando las instituciones del sistema democrático. Ahora el partido político FARC, legalmente constituido, quiere someterse a las reglas de la democracia, busca el apoyo popular a través del voto y aspira a representar a los ciudadanos en el Ejecutivo como en el Legislativo.

El partido FARC tiene una condición especial para el Congreso. El *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera o Acuerdo del Teatro Colón*, firmado en Bogotá el 24 de noviembre del 2016, otorgó a esta organización política diez curules: cinco en el Senado y cinco en la Cámara de Representantes. Número que, incluso, puede ser mayor si la cantidad de votos que reciba como partido en las elecciones sea superior al que se requiere para los diez cupos. De allí que se piense que las votaciones de marzo servirán para medir el grado de aceptabilidad y apoyo que tiene este nuevo actor político entre los colombianos.

En todo caso, a partir del 20 de julio de 2018 y hasta 2026, el Congreso contará de manera permanente con mínimo diez miembros del partido político FARC. En este recinto se espera que los representantes de este nuevo partido presenten y defiendan muchas de las leyes que se requieren para la implementación del *Acuerdo*; responsabilidad que compartirá con el Gobierno nacional, pues este es el responsable directo de elaborar y proponer las normas para la implementación del *Acuerdo*. También se espera que los miembros del partido FARC en el Parlamento haga seguimiento a los avances legislativos y que sea guardián en el Congreso de los diseños institucionales necesarios para el posconflicto.

El balance al finalizar 2017 y luego de un año de vigencia del procedimiento legislativo especial, *fast track*, es que los avances legislativos en el Congreso fueron escasos. Se aprobaron cuatro leyes y siete actos legislativos, con los que se lograron adelantos en temas necesarios para la paz, como el indulto, la amnistía, la justicia especial para la paz y la oposición política; pero quedaron por gestionar la mayoría de las reformas necesarias para dar cumplimiento al *Acuerdo*. Quedaron sin trabajar añejos y fundamentales temas como la tenencia y distribución de la tierra, los programas para la solución integral al problema de drogas ilícitas y la atención prioritaria a las víctimas del conflicto.

En conclusión, a partir de julio de 2018 el nuevo Congreso tendrá dos grandes responsabilidades: la primera, como se viene advirtiendo, es asumir el compromiso de concluir o avanzar lo máximo en crear la estructura institucional para el posconflicto. El Congreso debe continuar siendo el arquitecto constitucional para dar cumplimiento a lo acordado con las FARC, debe realizar todos aquellos cambios que requiere para atender una sociedad en transición. Del cumplimiento de esta primera labor dependerá, en buena parte, el desarrollo económico, político y social presente y futuro del país.

La segunda es acoger con responsabilidad a los nuevos miembros del partido FARC. Los parlamentarios tendrán que aprovechar la situación privilegiada que tiene el Congreso, como máximo recinto de deliberación del país, y servir de ejemplo para continuar con los cambios en la cultura política nacional. El nuevo Congreso tendrá la oportunidad este año para darle la bienvenida a los excombatientes a la vida civil, escuchando con atención las propuestas de este nuevo partido y debatiendo con altura las mismas. El Congreso debe dar ejemplo al país en la manera como la sociedad, en su conjunto, debe avanzar y alcanzar la reconciliación y la resolución no armada de las diferencias.

En definitiva, el nuevo Congreso debe este año dar un salto cualitativo hacia la construcción de la paz en el país. Reconozcamos que Colombia ha sido históricamente un país polarizado, con grandes antagonismos, que aún continúan

gestándose. Muchos de estos conflictos se han resuelto a través de las armas y la violencia. Pero el hecho de tener hoy a las FARC desmovilizadas y participando en la contienda electoral hace pensar que es posible otro camino para resolver las diferencias. En este sentido, la función del nuevo Congreso debe ser aprovechar el momento histórico para realizar cambios institucionales que permitan que la mayoría de la sociedad se caracterice por la cooperación y la convivencia pacífica.

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)\*

Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0002-6412-6986>

Director

Revista *Estudios Políticos*

## Referencias bibliográficas

Arenas Gómez, Juan Carlos y Valencia Agudelo, Germán Darío. (2009). Reelectiones presidenciales en América Latina: Un caso de crisis institucional. *Debates*, 54, pp. 2-7.

*El Tiempo*. (2017, julio 26). ¿Por qué investigan a estos congresistas por caso Odebrecht? Recuperado de <http://www.eltiempo.com/politica/por-que-investigacion-a-estos-congresistas-por-caso-odebrecht-113032>

---

\* Economista. Especialista en Gerencia Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 N.º 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [german.valencia@udea.edu.co](mailto:german.valencia@udea.edu.co)

**Cómo citar este artículo:** Valencia Agudelo, Germán Darío. (2018). Editorial. Las responsabilidades del Legislativo con la paz. *Estudios Políticos*, 52, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia, pp. 9-11. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a14>





*Contención del renacer*

Grabado al taco perdido (Linóleo)

35 x 25 cm

2017

Medellín





# La Alianza del Pacífico y Colombia ante la escalada china\*

Pío García Parra (Colombia)\*\*

## Resumen

El abatimiento del comercio mundial por efecto de la crisis de 2008 alentó el proyecto asociativo entre México, Chile, Perú y Colombia en 2013. Fieles al credo neoliberal, acordaron exponer sus aparatos productivos a una intensa competencia mutua, divergente de los proyectos para ampliar el mercado regional bajo parámetros proteccionistas, al modo de Mercosur. Compenetrado el cuarteto en una «integración profunda», tuvo allí la base para acometer el ingreso a los mercados asiáticos, en asocio con la nueva generación de acuerdos comerciales, de los cuales el Tratado Transpacífico fue emblemático. Aquí, desde una perspectiva geopolítica se valoran las opciones de política conjunta para Asia, bajo la hipótesis de autolimitación china de su presencia en América Latina, lo cual abre oportunidades de intercambio económico, social y cultural más intenso con ese país.

## Palabras clave

Política Exterior; Geopolítica; Gobernanza Global; Alianza del Pacífico; China; Colombia.

**Fecha de recepción:** febrero de 2017 • **Fecha de aprobación:** junio de 2017

[ 15 ]

## Cómo citar este artículo

García Parra, Pío. (2018). La Alianza del Pacífico y Colombia ante la escalada china. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 15-35. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a02>

---

\* El artículo es producto del proyecto de investigación *Geopolítica de Asia*, inscrito en el Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias).

\*\* Licenciado en Filosofía y Letras. Magister en Análisis de Problemas Políticos, Económicos e Internacionales Contemporáneos. Doctor en Filosofía. Investigador del Observatorio de Análisis de los Sistemas Internacionales (Oasis), en el Centro de Investigaciones y Proyectos Especiales (CIPE), Facultad de Finanzas, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad Externado de Colombia. Correo electrónico: [pio.garcia@uexternado.edu.co](mailto:pio.garcia@uexternado.edu.co)

# The Pacific Alliance and How Colombia Is Facing China's Raise to Global Economic Superpower

## Abstract

The downing of the world trade in the aftermath of the 2008 economic crisis encouraged the association between Mexico, Chile, Peru and Colombia. In 2013, faithful to the neoliberal creed, they agreed to expose their productive apparatus to intense and mutual competition, in a divergent way of projects in order to expand the regional market under protectionist parameters, like Mercosur. The «deep integration» of these contries would allow them to establish a base for entering Asian markets, in partnership with the new generation of trade agreements, of which the trans-Pacific Treaty was emblematic. We examine options of joint policy for Asia from a geopolitical perspective under the hypothesis of Chinese self-limitation of its presence in Latin America options, which, at the same time, opens up opportunities for more intense economic, social and cultural exchanges with that country.

## Keywords

Foreing Policy; Geopolitics; Global Governance; Pacific Alliance; China; Colombia.

## Introducción

En calidad de motor del crecimiento mundial de las dos últimas décadas y, tal vez, de unas cuantas más en el futuro, la zona Este y Sur asiática —que incluye a India— capta la atención de las nuevas políticas exteriores. Por ese motivo, también debe ocupar un lugar relevante en los planes de un país como Colombia, que lucha por reinventarse y moverse con claridad en el sistema internacional contemporáneo. Dentro de las dimensiones posibles, mucho se ha insistido en el acceso al Asia-Pacífico. El propósito de este artículo es examinar el potencial de inserción asiática a través de la Alianza del Pacífico, con el fin de delinear direcciones deseables de la política exterior colombiana hacia esa parte del mundo, subrayando la relación con China.

En el orden analítico, es preciso insistir en el recurso metodológico que facilite la comprensión de las relaciones sociales con una perspectiva integral, que ponga de manifiesto la complejidad de las fuerzas en acción, como única manera de superar los enfoques dogmáticos y dicotómicos. Hace falta, por tanto, tomar en cuenta el «tercero ausente» —o el tercer elemento que disputan las fuerzas en contienda— (Bobbio, 1997; De Gregori, 2002), porque es fundamental para entender los movimientos de atracción y repulsión de índole mundial y regional, claves en el examen geopolítico.

[ 17 ]

Por estas consideraciones, la hipótesis de trabajo plantea que la participación de Colombia en la Alianza del Pacífico es un activo de considerable valor en los intentos de facilitar las operaciones económicas externas; sin embargo, la interferencia geopolítica desestimula la construcción de un programa transpacífico amplio de largo alcance en el que China pueda tener un papel visible para el cuarteto latinoamericano y para Colombia. En concordancia con tal planteamiento, en primer término se examina el juego de fuerzas que convergen sobre Asia y el Pacífico, con el fin ubicar el contexto global que condiciona las relaciones de China con América Latina. Esta aproximación general facilitará abordar mejor la pregunta concreta de las opciones para Colombia en su inserción en el Pacífico como país fundador de la Alianza del Pacífico que es.

### 1. La competencia estratégica en Asia y el Pacífico

En términos muy generales, los analistas suscriben el diagnóstico de un sistema global que se desplaza de la unipolaridad hacia la multipolaridad, en razón del tránsito desde el poder magnificado que tuvo Estados Unidos a raíz

de la disolución soviética hacia el influjo de nuevos agentes económicos y políticos como Brasil, China o India, en suma. Pero cuando en ese panorama entra China en consideración sucede con frecuencia que los enfoques anteriores se pliegan en posiciones más bien doctrinarias y opuestas entre quienes reverencian el orden global y quienes abogan por su transformación. Los estudiosos conformistas prestan sus servicios al discurso del *establishment*. Así, por ejemplo, en medio de un lenguaje de cosmopolitismo aparente, un sesgo xenofóbico contra los chinos suele estar presente en el discurso neorrealista de Samuel Huntington, Thomas Friedman o John Mearsheimer. De acuerdo con este último, ese país extenderá su hegemonía a Asia, en su propósito de ejercer un dominio mundial, de tal modo que la contramedida no puede ser otra que reforzar las alianzas estratégicas que Estados Unidos sostiene con Japón, Corea, Australia, Nueva Zelanda y Singapur (Mearsheimer, 2006).

[ 18 ] Sin adherirse al *China bashing* —golpear a China—, pero muy a favor del establecimiento, la perspectiva ecléctica inglesa de Barry Buzan y Ole Wæver (2003) los hacen argüir que el poder acumulado por Estados Unidos es tan monumental que no parece lógico pensar en la ruptura de la estructura de 1+4, instalada tras la caída del régimen soviético. Los otros cuatro actores que le siguen en poder son China, Unión Europea, Rusia y Japón. El resultado es la rectoría global estadounidense, ubicada sobre escenarios regionales que comportan cierta lógica interna al modo del macro-complejo de seguridad asiático. En términos parecidos, Amitav Acharya (2011) descubre limitaciones de orden endógeno que impiden que los países asiáticos grandes afecten el sistema global; los halla enfrascados aún en solventar sus sistemas de toma de decisiones y construir sus respectivas entidades nacionales, a pesar de su estatus económico aumentado. Considera, así, que la capacidad de China, Japón o India para contribuir a la gobernanza global está limitada por el déficit de legitimidad en su liderazgo regional. Por tanto, esos gobiernos tendrían que buscar más coordinación mutua para ayudar a remediar los quebrantos mundiales.

A su vez, los intelectuales chinos adoptan las aspiraciones políticas no confrontacionales de Beijing. Ellos argumentan que la cooperación regional de su país se explica por la necesidad de asegurar el crecimiento económico y la estabilidad política interna, debilitar los movimientos nacionalistas y separatistas fronterizos y contrarrestar el poder de Japón y Estados Unidos, pero sin planes hegemónicos orbitales (Kynge, 2010; Ming, 2010; Qin, 2010; Zhao, 2009).



A tono con las declaraciones del Partido Comunista chino, Samir Amin (2013) sí desafía de manera directa al *China bashing* y el dominio estadounidense al explicar por qué los logros sociales chinos superan los de los países llamados «democráticos». En su política exterior, la democracia consultiva china —según califica la dirigencia de Beijing su modelo político— abriga un ascenso armonioso, guiado por los cinco principios de la coexistencia pacífica, que ha de estar asegurado y ha de corroborar aún más la concordia global por medio de las instituciones multilaterales. En cambio, realistas de la vieja guardia, como Zbigniew Brzezinski (1997) y Henry Kissinger (2011), se la jugaron siempre a favor de China, no por alguna estima de la civilización que representa ese país o por los logros del socialismo, sino con el fin de recalcar su prédica contra el ímpetu combativo de Moscú, potenciado al máximo en el entendimiento reciente con Beijing. Así, desde su particular preferencia, tomaron distancia de la monserga «atacar a China», solo para avivar la suya propia de «atacar a Rusia», su enemigo perenne.

De modo objetivo, es necesario trazar la incidencia del arreglo global estratégico en la dinámica regional asiática, donde descuella la fuerza hegemónica que aprovecha los medios coactivos abiertos o encubiertos para mantener a flote su posición regente. El recurso del *hard power* fue de nuevo privilegiado por Estados Unidos en 2017, con la colaboración de aliados como los son —entre otros— Inglaterra, Japón, Israel y Arabia Saudita. Las guerras actuales en torno al Mediterráneo, en Europa Oriental y el centro de Asia tienen que ver, de una u otra forma, con la proyección de ese bloque armado sobre zonas sensibles a sus intereses estratégicos. La contraposición estructurada a ese ordenamiento unilateral proviene de manera primordial de China, en la alianza en primera instancia con Rusia, país que tomó distancia del bloque euroestadounidense tras el fracaso del alineamiento promovido por el dúo Gorbachov-Yeltsin. No es una casualidad, entonces, sino una consecuencia clara de estos movimientos geopolíticos la constitución de la Organización de Cooperación de Shanghái por parte de China y Rusia en 1995 (García, 2014a).

El segundo efecto de la tensión estratégica global ocurre en la reformulación conceptual y práctica de la integración económica. En la cuenca del Pacífico, el fenómeno es visible. En efecto, desde 2009 Estados Unidos se empeñó en extender su dominio global a través de dos macrotratados transcontinentales: la Asociación Transpacífico —Trans-Pacific Partnership (TPP)— y la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión — Trans-Atlantic Trade and

[ 19 ]

Investment Partnership (TTIP)—. Ante esa presión, la cúpula china culminó con el vecindario una asociación de carácter más regional. Por eso Beijing lidera la Asociación Económica Regional Amplia —Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP)—, en cuyas negociaciones participan los diez países de la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático —Association of Southeast Asian Nations (ASEAN)—,<sup>1</sup> más sus seis socios principales con los cuales están vigentes TLC,<sup>2</sup> para un total de dieciséis Estados involucrados en la integración asiática, con criterios holgados de cooperación económica, mucho más extensos que los asuntos restringidos al comercio y las inversiones, y en el que India también encuentra un marco adecuado a sus intereses.

[ 20 ] El tercer aspecto tiene que ver con las implicaciones de estos movimientos generales sobre Asia. Allá avanza con mayor solvencia la integración económica: el comercio intraasiático se elevó entre 1990 y 2014 del 28% al 46% respecto a su comercio total, mientras el Libre Comercio de América del Norte —North American Free Trade Agreement (NAFTA)— pasó del 47 al 44% y el europeo del 69 al 64%.<sup>3</sup> La integración asiática es física y económica, en razón de los proyectos de infraestructura de vías, ferrovías y facilidades portuarias y aéreas, así como por las operaciones interindustriales. De hecho, las multinacionales japonesas, coreanas y taiwanesas producen hoy más en China que en sus propios países. Cabe indicar también que esta integración material en las secciones sur y oriental asiáticas opera en medio del enfrentamiento político y estratégico, por la rivalidad persistente entre China y Japón, Corea e India, lo cual no ocurre en la otra sección correspondiente a Asia Central, cuya integración física y económica la apuntalan rusos y chinos.

Pilar del proyecto regional encabezado por China vino a ser el Banco Asiático para Inversión en Infraestructura —Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB)—, creado en 2015 en Beijing con un capital de US\$100 mil millones y la participación de 57 países, incluida Inglaterra, a pesar de las objeciones de Estados Unidos. En consecuencia, la idea de una comunidad del Pacífico preconizada por el Foro de Cooperación Asia Pacífico —Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC)—, creado en 1980, terminó quebrantada,

---

1 Brunei, Birmania (Myanmar), Cambodia, Filipinas, Indonesia, Laos, Malasia, Singapore, Tailandia y Vietnam.

2 Australia, China, India, Japón, Nueva Zelanda y Surcorea.

3 Cálculos propios con base en la Dirección de estadística del FMI, a través de la base de datos Euromonitor International Passport.

sin probabilidad de ser recompuesta en el futuro previsible, despejando en compensación más vías de integración intraasiáticas y transcontinental con Europa y África.<sup>4</sup> En síntesis, la integración asiática actual es física, económica y sinocéntrica, en medio de la tensión estratégica de China con Estados Unidos y a pesar de la rivalidad política con algunos de sus vecinos.

El cuarto aspecto a tener presente es la proyección china sobre otros espacios en contienda. Al respecto, en el Medio Oriente hay coincidencia de posiciones entre China y Rusia, pero no un acuerdo para realizar acciones bélicas compartidas. Ambos auspiciaron el arreglo atómico con Irán e impidieron con su veto el ataque a Siria para derrocar a Al-Bashar en 2013, cuando el presidente francés François Hollande trató de involucrar a la OTAN en las operaciones. Sin embargo, por un apego todavía activo a la no intervención, China ha preferido no participar en el combate abierto en esa zona. Por el contrario, en otro escenario como el africano, su presencia es extensa, planeada y de abierto apoyo a los gobiernos de su conveniencia, con soporte económico y logístico. Respecto a América Latina y el Caribe, dado el extremo cuidado de Estados Unidos por su periferia, los planes se atienen a ese factor y se acomodan a él sin melindres.

## 2. China y América Latina y el Caribe

[ 21 ]

En los últimos años, el auge de los negocios con China es evidente en América Latina y el Caribe. Entre 2000 y 2013, el valor de los bienes transados se elevó de US\$22 mil millones a US\$275 mil millones; es decir, el comercio se multiplicó veintidós veces, mientras que con el resto del mundo solo creció tres veces. Si se exceptúa México, China es de lejos el primer socio comercial de la región, con un 20% del total de las importaciones y las exportaciones, cuando antes representaba solo un 1%. La rapidez como escaló tal posición es sorprendente, ya que en solo quince años dejó de ser un socio secundario en escalones lejanos como el lugar 35 entre los socios comerciales de Colombia y Venezuela para pasar a ser el segundo, lo mismo que para Perú, Argentina y México; y para Brasil, Chile, Cuba y Ecuador es el primero (Cepal, 2015). Es probable llegar a la meta de US\$500 mil millones en comercio mutuo en el 2025, como lo propuso el presidente Xi Jinping (Xinhua, 2015, agosto 1.º).

---

<sup>4</sup> El proyecto para la nueva Ruta de la Seda conecta por vía férrea a Asia Oriental con Europa y por vía marítima con Asia Occidental y África, donde los puntales son los puertos de Kenia y Djibuti. Esta red intercontinental de estaciones y puertos corresponde al conocido proyecto chino One Belt-One Road.

Como es fácil anticipar, la inversión directa también creció en forma inusual, la cual está concentrada en los sectores clave de los insumos para la industria china, así como en la provisión de alimentos animales y humanos. Así, los US\$8 mil millones anuales que las empresas chinas ubicaron en la región en 2010 equivalieron al total invertido por ese país durante las dos décadas anteriores a ese año. Las inversiones productivas chinas en América Latina y el Caribe corresponden a la cuarta parte de sus inversiones mundiales y están destinadas en 90% a la explotación de los recursos naturales. Por ese motivo, las empresas estatales —China National Petroleum (CNPC), China Petroleum & Chemical Corporation (Sinopec), China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) y Sinochem— y mineras hacen presencia en Chile, Perú, Brasil, Venezuela, Argentina, Bolivia y Ecuador, sobre todo (Cepal, 2015).

Entre otras adquisiciones, vale la pena recordar que desde 2010 las corporaciones estatales chinas están más activas en Suramérica. Ese año, CNOOC compró la mitad de la petrolera Bidas en Argentina por US\$3100 millones, y sobre esa base adquirió la Pan American Energy por US\$7 mil millones. En Brasil, Sinopec, la más grande refinadora china, se hizo al 40% de la española Repsol por US\$7 100 millones. En 2011, destinó US\$5 mil millones para adquirir el 30% de Galp, una empresa portuguesa, y CNOOC compró Esso Argentina, por US\$800 millones. En 2012 se anunció la asociación entre Jie Yang, de Guangdong, y PDVSA para la construcción de dos refinerías en China, a un costo de US\$16 mil millones. En fin, en 2014, Glencore Xstrata PLC le vendió la mina de cobre Las Bambas, en Perú, a Minmetals, a un costo de US\$5 800 millones (Justo, 2014, mayo 5).

Por otro lado, crece el contencioso social y ambiental. Para nadie es un secreto que los ambiciosos planes de choque contra la pobreza de los gobiernos de izquierda en Brasil, Argentina o Venezuela, en buena medida fueron posibles gracias a los recursos derivados de la demanda especial china. En 2013, Brasil todavía sostenía un superávit comercial US\$8 700 millones con ese país, Venezuela de US\$7 mil millones y Chile de US\$3 500 millones. Asimismo, la inversión directa china en América Latina y el Caribe ascendió a US\$14 mil millones (Cepal, 2015). Tales recursos fueron esenciales para dignificar la vida de millones de personas en una región que llegó al siglo XXI con la mitad de su población sin cubrir las necesidades básicas. Así, para 2013 Brasil y Bolivia bajaron el índice de pobreza a 18%, y Argentina y Uruguay

al 5%. No obstante, si bien con reducciones notables, la penuria siguió por encima del 30% en Centroamérica, Venezuela y Paraguay (Cepal, 2014).

Pero la estabilidad social financiada por estos recursos extraordinarios tuvo una duración limitada, después de lo cual quedó al descubierto el desafío de la reprimarización (Pastrana, 2015, p. 69) o, mejor dicho, el drama de la enfermedad holandesa de nuestros países y el concomitante deterioro de los indicadores sociales. El hecho es que el intercambio con China durante la fase de los precios elevados de los commodities acentuó la división internacional del trabajo que profundizó la especialización de América Latina y el Caribe en la actividad primaria, con las pocas excepciones de México y algunas islas del Caribe, donde los aportes de la industria o los servicios al PIB son acentuados. El trastorno económico le quitó el piso a los gobiernos de turno, en su mayoría de centro izquierda, que no terminan de maniobrar contra las presiones de los opositores políticos para sacarlos del mando.

La consabida maldición de los recursos naturales presenta ribetes no menos dramáticos en la destrucción de los ecosistemas, que alientan el rechazo de las comunidades a ciertas inversiones. Así, en 2012 la embajada china en Quito fue tomada por los manifestantes contra la megaminería de Ecuacorrientes; en 2014, nuevas protestas condenaron las muertes de decenas de obreros en la construcción de la represa Coca Codo Sinlai en la Amazonia (Ellis, 2014) y se renovaron en 2015 por parte de grupos ambientalistas. En Perú, en abril de 2016, las comunidades indígenas de Challhuahuacho regresaron al paro contra el proyecto minero de Las Bambas, un proyecto cuprífero del consorcio australiano-chino MMG, que vale US\$10 mil millones, está ubicado a 4000 metros en Apurímac y parece contaminar y agotar los acuíferos. En 2014, los gremios y trabajadores textiles brasileños se tomaron las calles de varias ciudades para denunciar la «competencia desleal» de los productos chinos. En fin, en enero de 2016 los trabajadores de Sinohydro, en Bolivia, entraron en huelga a raíz de las malas condiciones laborales de la empresa china que construye una represa en Cochabamba. Estos son los ingredientes de lo que Ariel Armony y Nicolás Velásquez (2015) califican como creciente «sentimiento antichino», con consecuencias adversas para los intereses de Beijing en nuestro medio.

Esta tensión puede ser agravada en los próximos años. Así, por ejemplo, además del rechazo de los grupos ambientalistas, los trabajadores ecuatorianos



se opusieron a la contratación de mil ingenieros chinos para la construcción de la represa Coca Coda, el proyecto ya mencionado, que vale US\$2 200 millones (Krauss y Bradsher, 2015, agosto 11, pp. 4-5). Asimismo, en ese país, el riesgo de pago del préstamo para la refinería de Manta es alto, dado el monto de US\$12 mil millones de dólares que cuesta dicha planta, prevista para procesar 300 mil barriles de petróleo en una fase de precios internacionales deprimidos que ya no la justifican tanto. En los años de abundancia, China irrigió recursos para obras que tal vez no logren la rentabilidad esperada, si es que llegan a ser concluidas. Entre 2004 y 2015 el Banco de Exportación e Importación de China y el Banco Chino de Desarrollo concedieron créditos por US\$125 mil millones, monto superior a los préstamos del Banco Mundial y el BID juntos.<sup>5</sup> El 60% de los recursos comprometidos en la región financiaron proyectos mineros, vías y generación eléctrica en varios países, entre los cuales Venezuela, Brasil, Argentina, Ecuador recibieron la mayor parte. Se considera que ello obedece a que sus distorsiones macroeconómicas les dificulta acceder a otras fuentes de crédito (Cepal, 2015).

[ 24 ]

Es lógico que el gobierno chino advierte estas fuerzas desfavorables a su política de alcanzar un relacionamiento en términos fluidos con la comunidad internacional. La administración china es de corte confuciano, meritocrática y sometida a planes de largo plazo; por esa razón, en su política exterior incluye mecanismos de diálogo con los continentes y regiones sin mucha prisa, entre los cuales se halla América Latina y el Caribe. Si el presidente Obama justificaba la relación con América Latina como parte de su «liderazgo global» (US Department of Defense, 2012, enero) y Trump como un peldaño para «hacer de nuevo grande a Estados Unidos», en el *Policy Paper* para nuestra región de 2008 China prefiere reconocer primero el potencial de desarrollo económico y social y las posibilidades de cooperación, respetando las «realidades nacionales, manteniendo la estabilidad política y registrando un crecimiento económico sostenido con la constante mejora del nivel de vida de su población» (Chinese Government, 2008).

Bajo las premisas de paz y desarrollo, el *Policy Paper* para América Latina y el Caribe subrayó el trato en pie de igualdad, respeto mutuo, beneficio recíproco, ganancia compartida e intercambio cultural y social similar al económico, con el propósito del aprendizaje mutuo de las

---

<sup>5</sup> En 2015 el Banco Mundial prestó a la región solo US\$8 mil millones, 8% menos que en 2014, y el BID bajó a US\$11 500 millones, 14% menos que el año anterior (Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China, 2016).

experiencias provechosas a favor del desarrollo y el progreso mundial. Como meta de fondo, China abre una verdadera avenida de oportunidad para la integración regional cuando formula su interés por entenderse de tú a tú con las organizaciones regionales. En esa línea, el primer encuentro de los representantes de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (Celac) y el gobierno chino tuvo lugar en Beijing en enero de 2015.<sup>6</sup> Ahora bien, la confrontación estratégica con Estados Unidos le impone a la dirigencia en china inhibiciones en la cooperación con América Latina y el Caribe, con el propósito de eludir movimientos adicionales de fuerza en su contorno inmediato, de por sí bastante militarizado. Es el caso de Japón, Corea e India, pero que podría ser más agudo con más bases extranjeras en Vietnam, Tailandia, Filipinas o Asia Central. Es por ello que, si bien ciertos analistas alertan sobre la erosión de la presencia estadounidense en la región (Ellis, 2009; Callahan, 2012), la verdad es que China procura en nuestra zona una cooperación en defensa muy restringida. Así, los jets Karakorum vendidos a Bolivia por US\$58 millones, el sistema de vigilancia de US\$150 millones a Venezuela y el equipo de transporte militar a Perú por US\$300 millones en 2010 (Marcella, 2012) representan cifras mínimas frente a las ventas de miles de millones de dólares de Estados Unidos, Rusia, Francia e Israel, los grandes proveedores de armas a estos países. Asimismo, los soldados chinos que cruzan el Pacífico vienen solo como parte de los contingentes de la ONU, al modo de los 130 soldados en la Minustah en 2014.

[ 25 ]

Con todo, es probable que el activismo económico chino se retraiga en esta región debido a los factores siguientes: la concentración de la dirigencia en el desarrollo del mercado interno y la integración asiática, la menor disponibilidad de recursos para financiar e invertir en proyectos en el exterior, las dificultades de recuperar las inversiones y los préstamos para algunos proyectos de baja o nula rentabilidad, la molestia de algunas comunidades con la presencia china y la animadversión por parte de nuevos dirigentes que llegan al poder con una afiliación precisa a las medidas de Washington.

### **3. La agenda asiática de la Alianza del Pacífico**

Frente al anterior panorama, como heredera del intento de asociar los países latinoamericanos del borde Pacífico en un mecanismo de proyección a Asia, cual fue el propósito de la iniciativa peruana Arco del Pacífico en

---

<sup>6</sup> En 2004 y 2009 había dado pasos a la participación en los organismos regionales el ingreso como observador en la OEA y la adhesión al BID (Velosa, 2014).

2006, la Alianza está llamada a presentar mejores resultados. De hecho, sus decisiones han sido numerosas y de aplicación rápida, aunque un vínculo conjugado con Asia siga ausente. Hasta 2016 no hubo espacio para diseñar la proyección concertada al Asia, en razón a que tres de los miembros, exceptuada Colombia, estaban ocupados en ratificar el TPP.

En 2013 el ánimo de «integración profunda» llevó a los presidentes a consignar la desgravación del comercio, la facilitación de las transacciones financieras y el mejoramiento de sus bases fiscales mediante el intercambio de información tributaria y financiera, y con el fin adicional de combatir la corrupción y la evasión tributaria. Fueron acordadas, asimismo, las medidas para aumentar la movilidad académica, la investigación conjunta, el intercambio estudiantil y la cooperación artística. Más que una institución sobrecargada, se impuso la idea de un mecanismo de integración versátil en manos de los mandatarios, coordinado por una secretaría *pro tempore* que depende de los insumos del Grupo de Alto Nivel (GAN), compuesto por los viceministros de relaciones exteriores y comercio, quienes se apoyan, a su vez, en los grupos técnicos propios y del BID (García, 2014b).

[ 26 ]

A pesar de los retrasos en la ratificación del Tratado y del acuerdo sobre el Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico,<sup>7</sup> el plan de trabajo se viene cumpliendo en la facilitación de los negocios y la movilidad de personal, gracias a la exención de visas. Así, por ejemplo, el programa de eliminación de aranceles se extiende ya al 90% del universo arancelario y cubrirá el 100% en 2023. Avanza, asimismo, la integración bursátil, a través del Mercado Integrado Latinoamericano (MILA), que con 986 empresas enlistadas se convirtió en la mayor bolsa latinoamericana (Blanco, 2015). Además, desde 2013 los empresarios cuentan también con una red propia, la Asociación de Emprendedores de Latinoamérica.

Frente a la comunidad internacional, la estrategia publicitaria de la marca Alianza del Pacífico fue exitosa hasta el punto de presentarse en la Asamblea General de la ONU y en el Foro Económico Mundial de Davos. El hecho de contar con una población total de 214 millones de personas, con un promedio de ingresos de US\$16 mil, atrae la atención de numerosos países. Algunos de ellos, como Costa Rica y Panamá, se alistan para ser miembros

<sup>7</sup> En marzo de 2016, la Corte Constitucional de Colombia declaró inexecutable la Ley 1749 de 2015 de adhesión al Fondo, por razones de trámite (Romero, s. f.).

plenos, en tanto que 39 países de América, Europa y Asia son observadores. En el ámbito diplomático, se abrieron embajadas compartidas en Ghana, Argelia y Vietnam. Sin embargo, la estrategia asiática aún no aparece (Cámara de Comercio de Cali, 2016).

Respecto al propósito de coordinar una política transpacífica, aquí la meta puede ser diluida por las preferencias de manejo individualizado de esas relaciones. Por ese motivo, en ese frente no hay cambios posteriores a la suscripción del acuerdo en 2013. En la práctica, el grupo tiene dos experiencias contrapuestas: Chile y Perú, de un lado, que sostienen un intercambio favorable con el Pacífico occidental, en medio de la fase deprimida de las commodities; y Colombia y México, cuyas ventas a Asia representan solo el 5% de sus ventas externas y un imponente déficit comercial. Los dos primeros sacan ventaja de los TLC con Japón, Corea, China, Singapur, Tailandia y Vietnam. México lo tiene solo con Japón, y Colombia lo suscribió en 2012 con Corea, acuerdo que fue aprobado cuatro años después. No se deriva de estos datos que los TLC sean el requisito para fortalecer las exportaciones, más bien, ellos ilustran el precio que pagan los países que sacrifican sus industrias domésticas.

Colombia y México tienen un impedimento estructural al extender su red de TLC frente a la superior competitividad manufacturera asiática. En particular, la industria de ambos afronta a diario el embate de las importaciones baratas chinas. Las exportaciones colombianas actuales de US\$2 mil millones contrastan con las importaciones de US\$15 mil millones, que para México son de US\$5 mil millones frente a importaciones por \$50 mil millones. Se entiende así la dificultad de establecer un plan de acción conjunto, dados los intereses opuestos de Chile y Perú, bien compenetrados con China, mientras Colombia y México tratan de detener el desmantelamiento de la industria doméstica a causa de las importaciones masivas desde allá (Cámara de Comercio de Cali, 2016).

Ahora bien, no es que no haya en absoluto una agenda transpacífica para la Alianza. De hecho, ya empieza a operar; sin embargo, no como el fruto de su coordinación autónoma, sino afectada por el esquema comercial global de Estados Unidos y la reacción aislada de los países. Revisemos, entonces, las opciones de política exterior por parte de Colombia en este contexto.

[ 27 ]

#### 4. Opciones colombianas en la Alianza del Pacífico y frente a Asia

La Alianza del Pacífico viene a ser el último eslabón de la cadena de proyectos para vincular al país al dinamismo económico de Asia Oriental, es decir, de hacer realidad su vocación transpacífica, al modo de Chile y Perú. Los primeros intentos se remontan a la década de 1970, a los tiempos del presidente Alfonso López Michelsen, quien deseaba industrializar el país y elevar el ahorro público y privado, al estilo asiático, bajo el lema de convertirlo en «el Japón de Suramérica». Tales vislumbres siguen siendo un sueño, cuando advertimos que la riqueza nacional se multiplicó más de veinte veces desde entonces, pero, a diferencia de Japón y sus tasas de desempleo de solo 3%, el 70% de la fuerza laboral colombiana se debate entre la informalidad y la falta de trabajo, con incidencia en la elevada pobreza. Aunque esquivo, un avance consistente transpacífico es un propósito de los planes de gobierno. Los resultados de los años recientes guardan relación con la participación en Foro de Cooperación de América Latina y Asia del Este (Focalae), el establecimiento de Centro Regional de Estudios sobre Asia y el Pacífico, en Cali, y el documento *Colombia on the Road to APEC*. En lo básico, las autoridades no dejan de considerar el trato con Asia, pero sin poder acordar un plan recio y viable.

[ 28 ]

Para indagar mejor el plano sobre el cual conformar una política transpacífica más lúcida por parte de Colombia habría que imaginar un pentágono, con cinco actores en cada uno de sus vértices: el proyecto APEC, Estados Unidos, China, la Alianza del Pacífico y Colombia. No es que los países vecinos y el lado del Pacífico no cuenten, por supuesto, deben ser considerados todos los vinculados a las organizaciones de la Cuenca; sin embargo, la proyección ha de ser diseñada sobre unos hitos y estos son los puntales que deben soportar las políticas deseables.

En relación con APEC, sus objetivos de regionalismo abierto se encuentran al mismo nivel de 1995, cuando Colombia hizo la solicitud de membresía. Al poco tiempo, fueron aceptados Rusia, Perú y Vietnam, sin que las demás candidaturas hayan sido puestas sobre la mesa. Por el contrario, desde 1998, el grupo estableció la moratoria que sigue vigente. Las razones para no ensanchar la organización se refieren al fortalecimiento de la institucionalidad, pero en realidad pesan más dos motivos centrales: por un lado, la baja capacidad de control de las decisiones por tratarse de medidas no



vinculantes, debido a la renuencia a crear una estructura punitiva tradicional. En cierta forma, las iniciativas voluntarias siguen en pie y la organización prolonga el principio fundador de ser solo un foro económico, es decir, un escenario deliberativo no más, sin pretensiones coactivas como en la OMC, entidad que fue parte de las metas de APEC.

Por otro lado, el avance hacia un esquema más riguroso de integración choca contra los intereses geopolíticos. En la práctica, la tensión básica en la zona del Pacífico refleja la competencia global protagonizada, ante todo, por China y Estados Unidos, el primero como poder contestatario —«gran poder inconforme, pero responsable» (Breslin, 2011, pp. 1343)— y el segundo en su papel rector y hegemónico. Su política hacia el Pacífico toma direcciones opuestas, ya que mientras la diplomacia de Beijing procura, a causa de sus intereses políticos y económicos, acodar el bloque económico de Asia Oriental, la estrategia de Washington se concentra ahora en maximizar los réditos de los acuerdos bilaterales. Si la creación de la OMC era el objetivo fundacional de APEC, su meta se cumplió y su persistencia no es otra que la de un foro desvertebrado por la fractura estratégica, que subsiste por esa misma razón: ser un espacio de examen de los asuntos económicos y sociales. En este sentido, no le ofrece un valor agregado a Colombia.

[ 29 ]

Respecto a Estados Unidos, su política asiática es parte de la tenaza sobre sus rivales estratégicos. El segmento oriental de ese pliegue atiza su influencia política y militar sobre Europa, con intereses económicos y comerciales selectivos, para evitar los costos de ayudar a sostener el esquema integracionista del viejo continente. El segmento occidental privilegia las relaciones con los aliados militares, como lo son Australia, Brunei, Japón, Nueva Zelanda y Singapur. Detenidos los macroacuerdos del Atlántico y del Pacífico en 2017, sus objetivos básicos de asegurar el movimiento de los capitales estadounidenses alrededor del mundo y proteger sus marcas y *know-how* seguirán intactos en los acuerdos renegociados de manera bilateral, y algunos colectivos con unos cuantos socios especiales. En el meollo de las negociaciones estadounidenses, burócratas y empresarios fuerzan a la contraparte a desregulaciones intensas comerciales y financieras, al tiempo que refuerzan los mecanismos para el control del conocimiento patentado. De ese modo, las hasta hace poco controversiales leyes estadounidenses Protect Intellectual Property Act [Preventing Real Online Threats to Economic Creativity and Theft of Intellectual Property Act] (PIPA), Stop Online Piracy Act

(SOPA) y Anti-Counter Feiting Trade Agreement (ACTA),<sup>8</sup> en parte aceptadas por algunos países, cobran ahora plena vigencia.

En cuanto al ángulo chino, las negociaciones colectivas de la Alianza del Pacífico encontraron la doble barrera del cansancio de México, Perú y Chile por la atención brindada al TPP durante varios años, y la decisión de Beijing de priorizar la integración asiática. De esa manera, su esquema de comercio preferencial e inversiones se extiende a otros socios asiáticos y de Oceanía como Australia, Brunei, Nueva Zelanda y Vietnam, de manera prioritaria. En el frente norte y oeste, China alienta el vínculo militar y económico con Rusia y Asia Central, mientras avanza en la conexión transcontinental con Europa y África, a través de los corredores físicos terrestre y marítimo de la nueva Ruta de la Seda.

Sobre el vértice de la Alianza en sí misma, la decisión estadounidense de frenar el TPP en 2017 le abre al grupo un margen amplio de maniobra, porque su preocupación central ya no es la de acomodarse a la normatividad prevista por el macroacuerdo. Aparecen, entonces, estímulos para considerar y negociar un proyecto común para el trato con China, frente al cual las estructuras productivas de Chile y Perú se adaptan mejor a la complementariedad económica con ese país.

[ 30 ]

Llegamos así a la arista colombiana. Sin duda, en Asia Oriental hay oportunidades inmensas de intercambio, cuyo aprovechamiento va a requerir reformas sustanciales de la estructura productiva nacional y los mecanismos de proyección internacional. Por una parte, exponer el aparato industrial a los socios asiáticos con mejores índices de productividad solo va a acelerar el desmantelamiento del parque industrial sobreviviente, cuya absorción de mano de obra parece irremplazable por el sector extractivo y los servicios. En ese sentido, la política transpacífica debe estipularse, después de llegar a acuerdos con los empresarios, los sindicatos y el sector académico.

Por otra parte, las gestiones adelantadas hasta ahora para ingresar a APEC, como prioridad de esa política, aparecen como un esfuerzo innecesario, ya que no hay ganancias tangibles en ese club. De ser cierto lo analizado atrás, APEC no puede regular ni administrar el desenvolvimiento económico

---

<sup>8</sup> ACTA es una medida contra la copia de productos aceptada por Australia, Canadá, Corea del Sur, Nueva Zelanda, Marruecos y Singapur en octubre de 2011, en Tokio (Office of United States Trade Representative, 2011, octubre 1.º).

de la cuenca del Pacífico, ya que por el lado de Asia avanza el proceso de integración alrededor de RCEP y en el marco americano y transpacífico renace la política de los arreglos bilaterales.

Tomar en cuenta las lecciones de los acuerdos comerciales es ineludible. Los resultados de los TLC para Colombia son objeto de aguda controversia. Es claro que los TLC con Europa y Estados Unidos no superaron las expectativas iniciales, y más bien sus efectos sobre el aparato productivo nacional requieren una evaluación completa. Con Estados Unidos, el país no solo perdió su posición superavitaria, sino que la convirtió en una relación de déficit crónico por el ingreso masivo de alimentos. Dichas importaciones están alterando la dieta y dañando la salud. Lo mismo que en México, el ingreso masivo de productos alimenticios ultraprocesados, con exceso de azúcar, sal, grasa *trans* —con adición de hidrógeno al aceite vegetal— y aditivos de sabor y color, así como de las bebidas azucaradas y comidas rápidas, junto con el sedentarismo, está a la base el rápido incremento de «enfermedades crónicas y degenerativas, como obesidad, diabetes, hipertensión arterial, algunos tipos de cáncer y enfermedad(es) cargiocerebrovascular(es)» (Bejarano, 2016, marzo 12, p. 6). Ambos son casos ilustrativos de países que perdieron su soberanía alimentaria, sin posibilidad por ahora de restablecerla.

[ 31 ]

De otro lado, la «lluvia de demandas» de las multinacionales norteamericanas y europeas contra el Estado colombiano es abrumadora. Hace poco la minera estadounidense Cosigo hizo una demanda por US\$16 mil millones por los supuestos daños ocasionados por el veto a usar los títulos adquiridos para extraer oro en el parque natural Yaigojé-Apaporis. Las suizas Glencore y Novartis hacen reclamos contra las normas para proteger ciertos ecosistemas y facilitar la producción de medicinas genéricas con base en el TLC con la Unión Europea. La canadiense Eco Oro exige multimillonarias compensaciones por la negativa de las autoridades ambientales a permitir el uso de los títulos mineros que posee en el páramo de Santurbán. Todas ellas solicitan a sus gobiernos hacer cumplir las cláusulas de no expropiación consignadas en los respectivos TLC. De esa manera, las manos de los Estados vulnerables quedan atadas para proteger los intereses de sus pueblos y caen en litigios que los tribunales de arbitrio, por lo general, fallan a favor de las empresas multinacionales (Rodríguez, 2016, p. 23).

Además del veto de las autoridades estadounidenses a las nacionalizaciones, su gran apuesta en los acuerdos comerciales es aplicar su

política de marcas y patentes. La economía colombiana es muy vulnerable al respecto, en varios sectores como los de *software*, medicamentos, semillas y protección de su biodiversidad (Superintendencia de Sociedades, 2016).

## Conclusiones

Más allá de la fase de «demanda especial asiática» que le trajo a América Latina y el Caribe financiamiento temporal y profundos desequilibrios productivos, sociales y ambientales, la recomposición de las relaciones transpacíficas ha de pasar por un balance objetivo. Lo ideal sería poder estructurar un esquema compartido por toda la región, en el marco de la Celac. Claro que esa noble aspiración se pierde frente a la baja capacidad de convocatoria de la Comunidad en este momento y al hecho de que tres países del borde occidental y miembros de la Alianza del Pacífico estuvieron distraídos en la negociación del TTP. No obstante, desvertebrado ese proyecto, la Alianza tendría mayor interés en sacar adelante acciones conjuntas frente a los retos y oportunidades en Asia si hubiera suficiente voluntad política para atender el desafío.

[ 32 ] Respecto a la relación de la Alianza con China, es preciso tener presente que, con bastante pragmatismo, Chile y Perú preservan el TLC con ese país. La necesidad de revisar el abultado desbalance que soportan México y Colombia debe enriquecer la agenda del grupo en la suscripción de acuerdos del grupo con China. Es de suma importancia que algunos tipos de coordinación en asuntos comerciales, de inversiones, sociales y ambientales sigan en estudio en encuentros más amplios, dentro del diálogo China-Celac, si la fatiga no detiene dicho proceso de concertación.

Debido al estancamiento del curso integrador en torno a APEC, son pertinentes acuerdos entre subgrupos de países del lado y lado del Pacífico. En tal sentido, la Alianza del Pacífico puede ser observadora en Asean y promover los encuentros de la Celac con otros países sobresalientes en los asuntos asiáticos: además de China, con Japón, India, Rusia, Corea del Sur e Indonesia. En un momento de revisión del comercio global por efecto de las medidas proteccionistas estadounidenses, Colombia y México tienen posibilidad de reactivar la integración latinoamericana y del Caribe, que incluya proyectos de racionalización industrial, mejoramiento de las comunicaciones, fusión de sus mercados de valores y autonomía financiera y tecnológica.

De manera más específica, Colombia está en mora de evaluar los resultados de los TLC que más afectan la producción nacional, generan demandas multimillonarias contra el Estado y socaban la soberanía alimentaria. Dado el gran paso de la concordia nacional por medio de la negociación política con la insurgencia, la reestructuración económica ha de despejar el camino del compromiso popular con las directrices normativas y la administración pública. Sin duda, un país con un grado significativo de avenencia social y solidez institucional puede estar mucho mejor posicionado para cumplir con el liderazgo regional y la promoción de los acuerdos internacionales que demanda la edad global actual. Ello tendría un efecto positivo inmediato sobre la agenda de la Alianza del Pacífico y satisfaría muchas de las expectativas que entorno a ella se crearon.

## Referencias bibliográficas

1. Acharya, Amitav (2011). Can Asia Lead? Power Ambitions and Global Governance in the Twenty-First Century. *International Affairs*, 87 (4), pp. 853-869. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2011.01007.x>
2. Amin, Samir. (2013). ¿China es capitalista o socialista? *El Viejo Topo*, 302, pp. 29-41.
3. Armony, Ariel y Velásquez, Nicolás. (2015). Anti-Chinese sentiment in Latin America: An Analysis of Online Discourse. En: Dussel Peters, Enrique (ed.). *Beyond Raw Materials: Who are the Actors in the Latin America and Caribbean-China Relationship?* (pp. 17-49). Buenos Aires, México D. F., Pittsburg: Nueva Sociedad, Center for Latin America Studies, Red Académica de América Latina y el Caribe sobre China, University of Pittsburgh.
4. Bejarano, John. (2016, marzo 12). TLC aumenta malnutrición en los colombianos. *UN Periódico*, p. 6.
5. Blanco, Adrián. (2015). La Alianza del Pacífico: un largo camino por recorrer hacia la integración. *Wilson Center*. Recuperado de [https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/La\\_Alianza\\_del\\_Pacifico\\_Blanco\\_0.pdf](https://www.wilsoncenter.org/sites/default/files/La_Alianza_del_Pacifico_Blanco_0.pdf)
6. Bobbio, Norberto. (1997). *El tercero ausente*. Madrid: Cátedra.
7. Breslin, Shaun. (2011). The «China Model» and the Global Crisis: From Friedrich List to a Chinese Mode of Governance? *International Affairs*, 87 (6), pp. 1323-1343. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2011.01039.x>
8. Brzezinski, Zbigniew. (1997). *The Grand Chessboard- American Primacy and it's Geostrategic Imperatives*. New York: Basic Books.
9. Buzan, Barry y Wæver, Ole. (2003). *Regions and Powers. The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491252>

10. Callahan, William. (2012). China's Strategic Futures. *Asian Survey*, 52 (4), pp. 617-642. <https://doi.org/10.1525/as.2012.52.4.617>

11. Cámara de Comercio de Cali. (2016). Todos para uno: cuatro años de la Alianza del Pacífico. Recuperado de <http://www.ccc.org.co/file/2016/06/Informe-Economico-N76.pdf>

12. Centro de Estudios Latinoamericanos sobre China. (2016). *China en América Latina. Seguimiento de temas en la prensa latinoamericana. China prestó más dinero a América Latina en 2015 que el BM y el BID juntos*. Santiago: Universidad Andrés Bello.

13. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2014). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: Cepal.

14. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (2015). *Primer Foro de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC) y China: Explorando espacios de cooperación en comercio e inversión*. Santiago de Chile: Cepal.

15. Chinese Government. (2008). China's Policy Paper on Latin America and the Caribbean. Recuperado de [http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content\\_1140347.htm](http://www.gov.cn/english/official/2008-11/05/content_1140347.htm)

16. De Gregori, Waldemar. (2002). *Capital intelectual. Administración sistémica*. Bogotá, D. C.: McGrawHill.

17. Ellis, Evan. (2009). *China in Latin America. The Whats & Wherefores*. Boulder: Lynne Rienner.

18. Ellis, Evan. (2014). *China on the Ground in Latin America. Challenges for the Chinese and the Impacts on the Region*. New York: Palgrave Macmillan.

19. García, Pío. (2014a). *Geopolítica del siglo XXI. El factor asiático*. Bogotá, D. C.: Universidad Externado de Colombia.

20. García, Pío. (2014b). Escrutinio de la Alianza. *Perspectiva Empresarial*, 1 (1), 83-93.

21. Justo, Marcelo. (2014, mayo 5). Las cinco principales inversiones de China en América Latina. *BBC*. Recuperado de [http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140428\\_china\\_america\\_latina\\_inversiones\\_lp](http://www.bbc.com/mundo/noticias/2014/05/140428_china_america_latina_inversiones_lp)

22. Kynge, James. (2010). *China Shakes the World. A Titan's Rise and Troubled Future- And the Challenge for America*. New York: Mariner.

23. Kissinger, Henry. (2011). *On China*. New York: Penguin.

24. Krauss, Clifford y Bradsher, Keith. (2015, agosto 11). China ayuda bajo condiciones. *El Espectador*, pp. 4-5.

25. Marcella, Gabriel. (2012). China's Military Activity in Latin America. Recuperado de <http://www.americasquarterly.org/Marcella>

26. Mearsheimer, John. (2006). China's Unpeaceful Rise. *Current History*, 105 (690), pp. 160-162.



27. Ming, Wan. (2010). The Great Recession and China's Policy Toward Asian Regionalism. *Asian Survey*, 50 (3), pp. 520-538. <https://doi.org/10.1525/as.2010.50.3.520>

28. Office of United States Trade Representative. (2011). Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA). Recuperado de <http://www.ustr.gov/acta>

29. Pastrana, Eduardo. (2015). *La Alianza del Pacífico: de cara a los proyectos regionales y las transformaciones globales*. Bogotá, D. C.: Fundación Konrad Adenauer.

30. Qin, Yaqing. (2010). International Society as a Process: Institutions, Identities, and China's Peaceful Rise. *The Chinese Journal of International Politics*, 3 (2), pp. 129-153. <https://doi.org/10.1093/cjip/poq007>

31. Rodríguez, César. (2016, abril 1.º). Lluvia de demandas. *El Espectador*, p. 23.

32. Romero, Vanessa. (s. f.). ¿Una política exterior con vicios de procedimiento? Sobre la declaración de inconstitucionalidad del Fondo de Cooperación de la Alianza del Pacífico para Colombia. *Opric*. Recuperado de <http://www.opric-unal.org/index.php/produccion-academica/analisis-de-coyuntura/1718.html>

33. Superintendencia de Sociedades. (2016). *Comportamiento de las empresas más grandes por ingresos, del sector real*. Recuperado de <https://www.supersociedades.gov.co/Historial%20de%20Noticias/2016/EE3-%201000%20mas%20grandes%20Colgap%20y%20Niif-%202016%20V%2017.pdf>

34. United States of America. Department of Defense. (2012). Sustaining U.S. Global Leadership. Priorities for 21st Century Defense. Recuperado de [http://www.defense.gov/news/defense\\_strategic\\_guidance.pdf](http://www.defense.gov/news/defense_strategic_guidance.pdf)

35. Velosa, Eduardo. (2014). China y la Alianza del Pacífico: los limitantes en el proceso de construcción mutua. En: Pastrana, Eduardo y Gehring, Hubert (eds.). *Alianza del Pacífico: mitos y realidades* (pp. 403-430). Bogotá, D. C.: Universidad Santiago de Cali.

36. Xinhua. (2015, agosto 1.º). China-CELAC Trade to Hit \$500 billion: Xi. *China Daily*. Recuperado de [http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-01/08/content\\_19273221.htm](http://www.chinadaily.com.cn/china/2015-01/08/content_19273221.htm)

37. Zhao, Suisheng. (2009). Chinese Nationalism and Approaches toward East Asian Regional Cooperation. *Council of Foreign Relations*. Recuperado de <https://www.cfr.org/content/publications/attachments/NEAsiaSecurityZhao.pdf>

# Chile, un siglo de pugna por la democratización de las regiones. Representación minimizada y centralismo transversal\*

Edison Ortiz González (Chile)\*\*

Esteban Valenzuela Van Treek (Chile)\*\*\*

Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0003-1755-3309>

## Resumen

[ 36 ] El artículo repasa la historia chilena contrastando la hegemonía presidencialista centralista con las principales pugnas que incitan en la última década a un proceso de descentralización. Tras el fracaso del federalismo en el siglo XIX y la nula implementación de la asamblea provincial de la Constitución de 1925 se profundizó el autoritarismo *portaliano*, que ha marcado por casi dos siglos la historia institucional chilena y que se revela en el aislamiento de la demanda regionalista hasta la actualidad, en la resistencia de las dos coaliciones mayoritarias a descentralizar, en el conflicto mapuche y en la demanda por gobiernos metropolitanos en comunas con una fuerte urbanización, así como en el doble discurso de la élite que «programa» descentralizar pero que evita la democratización regional sustantiva. A partir del análisis de actores y agendas, sumado a una descripción de la mentalidad dominante centralista asumida por la derecha y la izquierda, se concluye que hay una transformación parcial de dicha hegemonía *presicrática* lo que reduce el actual proceso de descentralización en curso en Chile a un modelo dual incremental de baja intensidad.

## Palabras clave

Estado Autoritario; Centralismo; Regionalización; Concertación; Derecha; Elitismo.

**Fecha de recepción:** febrero de 2017 • **Fecha de aprobación:** julio de 2017

---

\* Este artículo es parte del proyecto Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt) 1150684, *Protesta regional y ciclo de reformas en Chile*.

\*\* Profesor de Estado en Historia, Geografía. Magister en Historia de América. Doctor en Historia Contemporánea. Profesor de la carrera de Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo electrónico: [edison@ortiz.as](mailto:edison@ortiz.as)

\*\*\* Periodista. Magister en Ciencia Política. Magister en Desarrollo y Administración Pública. Doctor en Historia Contemporánea. Profesor titular del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Alberto Hurtado, Chile. Correo electrónico: [evalenzuelavt@gmail.com](mailto:evalenzuelavt@gmail.com)

## Cómo citar este artículo

Ortiz González, Edison y Valenzuela Van Treek, Esteban. (2018). Chile, un siglo de pugna por la democratización de las regiones. Representación minimizada y centralismo transversal. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 36-56. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a03>

# Chile, a Century of Struggle for the Democratization of the Regions. Minimized Representation and Transverse Centralism

## Abstract

The article reviews the Chilean history contrasting the centralist presidentialist hegemony to the main struggles that have driven to a process of decentralization in the last decade. After the failure of federalism in the 19th century and the lack of implementation of the provincial assembly ruled by the Constitution of 1925, the conformation of a centralist authoritarianism that has marked for almost two centuries the Chilean institutional history took hold. This centralist authoritarianism is revealed by the isolated regionalist demand during the 20th century and by the reluctance of both majoritarian coalitions to decentralize. This centralist homogeneous state was the origin of the Mapuche conflict and of the demand for metropolitan governments under a strong process of urbanization. Moreover, the double-discourse of the elite that attempts to avoid a process of substantial regional democratization is also an expression of this political tendency. This article follows the methodology of analysis of actors and agendas in addition to a description of the centralized dominant mentality assumed by both the right and the left wing. It concludes that there is a partial transformation of this *presicrática* hegemony which reduces the current process of decentralization underway in Chile to a low incremental dual model.

[ 37 ]

## Keywords

Authoritarian State; Centralism; Regionalization; Concertation of Power; Right Wing Politics; Elitism.

## Introducción

En Chile los movimientos regionalistas han tenido tres coyunturas históricas favorables para enfrentarse al centralismo metropolitano —crisis de 1851-1859, el Partido Regionalista de Magallanes en la década de 1930 y las demandas regionalistas o mapuche actuales—, y en razón de esas luchas se han producido avances parciales, como sucedió con las reformas constitucionales de la primera centuria decimonónica o impuestos diferenciados, regalías, subsidios o, en el caso mapuche, la devolución de tierras y la permanente demanda por autonomía (Valenzuela, 2015). También la demanda por mayor regionalización y descentralización es otra de las peticiones históricas de las provincias hacia la metrópoli, que se ha fortalecido a la luz de la evidencia empírica sobre los desastres que está provocando la excesiva concentración de poder en Santiago y el surgimiento de nuevos actores locales más empoderados y con mayor visibilidad pública.

En ese contexto, es significativo, a la luz de las promesas que el actual ejecutivo enarbó en su programa de gobierno (Bachelet, 2013), auscultar cómo se ha desarrollado la agenda programática ofrecida a la ciudadanía en 2013 y escharbar en el comportamiento de los actores públicos respecto de este tema, analizar su discursividad frente a su comportamiento político al momento de votar los proyectos más emblemáticos. En definitiva, realizar un análisis comparado de la agenda regionalista que en la actualidad tiene a una de las principales medidas ofrecidas —la elección de gobernadores— en el limbo de su puesta en práctica. Para ello se revisará al tenor del debate dado —discurso público, programa de gobierno, opiniones de los *think tanks*, el trabajo de la comisión que se designó con ese propósito y cuya cabeza visible es uno de los autores de este artículo, así como el comportamiento de los partidos oficialistas y de oposición sobre el tema— el resultado de una de las principales demandas políticas actuales y, también, una de las más significativas promesas ofrecidas a la ciudadanía.

[ 38 ]

### 1. El centralismo histórico que naturalizó la élite en el siglo xx

Chile es un país altamente centralizado con escasa cesión de poder a las regiones. En ese modelo las demandas regionalistas se han enfocado en la batalla por generar un gobierno regional democrático que rompa la inercia macroterritorial de casi dos siglos, instalada a inicios de 1830 cuando se perdió la autonomía provincial (Valenzuela, 1999).

El Estado es un caso de poder «presicrático» (Valenzuela, 2007), entendido como la combinación de exacerbados centralismo y presidencialismo que se erigió luego de la derrota del federalismo en el siglo XIX en tres guerras civiles (Ortiz y Valenzuela, 2014) y que es la expresión de una larga tradición cultural vinculada a la formación misma de la nación chilena —el latifundio y el patrón como poder político y social— que durante la etapa de la organización como Estado independiente se traspasó a la incipiente república y que se expresó en el modelo *portaliano*<sup>1</sup> —una suerte de monarquía presidencial sin rey—, donde la oligarquía local metropolitana compraba asientos en ambas Cámaras como representantes de las provincias, donde efectivamente poseían sus haciendas, pero que concluían administrando el territorio desde y para Santiago. En ese modelo el presidente de la República era un *primus inter pares* de esa élite que se reforzaba en regiones con la figura de los intendentes-delegados, más un sistema electoral en el que 50,1% se llevaba todos los cargos a elegir, cerrando el circuito que terminó haciendo de Santiago Chile y de las provincias el patio trasero de la capital (Collier, 1989, pp. 115-116). Dicho modelo hizo crisis en 1891 y solo a partir de 1925 fue posible avizorar salidas al derrumbe institucional provocado por ese modelo (Blakemore, 1991, pp. 115-119).<sup>2</sup>

Luego de la crisis de 1929, que golpeó duramente la economía nacional (Meller, 1998) y destruyó el viejo orden oligárquico, el Frente Popular a partir de 1938 y su política desarrollista acentuó la acción de las agencias centrales, no obstante los aportes que implicaron las políticas de fomento en Arica, Magallanes y polos industriales en Concepción, Rancagua-Rengo, entre otros. Sin embargo, la visión predominante de la centroizquierda fue solo «desconcentrar» y «ayudar» a los territorios con un sesgo social cristiano y socialdemócrata conservador en cuanto régimen político, a diferencia de sus símiles europeos que en la posguerra impulsaron la descentralización sustantiva y la dispersión del poder.

De ese modo, las tres fuentes pro o profederalistas en Chile en el siglo XX fueron acalladas: los mapuches usurpados y reprimidos (Bengoa,

<sup>1</sup> Se refiere, en Chile, al régimen de gobierno presidencialista, centralista y autoritario que impuso en 1830-1833 el ministro Diego Portales de la triunfadora coalición ultra montana conservadora tras la Guerra Civil de 1830.

<sup>2</sup> Solo el historiador británico Harold Blakemore (1991) ha difundido una opinión contraria al parlamentarismo vilipendiado por la historiografía de izquierda y derecha: «Si el parlamentarismo fue tan malo, ¿cómo es que Chile, a partir de 1925, pudo exhibir tremendos logros, y gozar de una paz social que perduró hasta 1973?» (p. 31).

1996), el movimiento obrero mancomunal de Recabarren con su apuesta municipalista no tuvo continuidad en la izquierda centralista del Partido Comunista (PC) y del Partido Socialista (PS) (Salazar, 2011), y a su vez el Partido Regionalista de Magallanes sucumbió a la fuerte lógica Estado-nacional del sistema político (Rojas, 2011). El Estado de compromiso, con un aparente éxito, instaló la ilusión de avance social y democrático impulsado desde el Estado central, aunque luego fue desbordado por las demandas sociales no absorbidas, irrumpiendo entonces la rabia social, las tomas, sin la mediación de municipios mínimos y provincias con bajo poder (Moulián, 1982).

Los protagonistas relevantes del periodo fueron los sindicatos del cobre, que lograron en 1957 la coparticipación en la renta minera con el fondo del 5% de las ventas del metal para planes de desarrollo e infraestructura social en las provincias de explotación del yacimiento. El otro actor empoderado resultaron ser las juntas de adelanto de Arica y Magallanes, y la actividad de descentralización desde abajo en Concepción, que incluso logró crear su propia universidad ante la ausencia lesiva del Estado centralizado. En el ámbito de la *inteligencia*, fueron mínimas las voces que postularon una regionalización efectiva.

[ 40 ]

Ese patrón que anuló las provincias —con la notable excepción de la asamblea provincial establecida por la Constitución de 1925, nunca ejecutada por el intendente pero jamás reclamada por los actores locales (Ortiz y Valenzuela, 2013, pp. 80-81)— se perpetuó con el correr de la República y generó un tipo de gestión local —el parlamentario bróker— que profundizó el déficit de poder concentrándolo solo en este actor y cuya consecuencia más nefasta fue la instalación de clientela electoral en el gobierno y el uso discrecional de los fondos públicos que se perpetua hasta hoy (Valenzuela, 1977).

Durante la dictadura, en particular a partir de 1976, se implementó una regionalización que solo puso énfasis en la descentralización administrativa y económica, y que en ciertos aspectos reforzó el modelo autoritario-portaliano consolidando el presi-centralismo metropolitano, dado el poder omnímodo de Augusto Pinochet. La descentralización, entonces, resultó ser un patrón instalado desde arriba, despreciando la identidad provinciana en una conjunción que reunió a planificadores iluminados de centro izquierda provenientes de la Oficina de Planificación Nacional (Odeplan) y los militares interesados en la cuestión geopolítica (Boisier, 2007).



## 2. La hegemonía centralista en la centro-izquierda chilena

A inicios de la transición hubo voces aisladas a favor de la descentralización, donde se destacó el esfuerzo por transitar hacia un régimen con regionalismo y semipresidencialismo allá por 1991-1992, que reunió a personalidades diversas como Eugenio Ortega del Partido Demócrata Cristiano (PDC), José Luis Cea y Oscar Godoy de la derecha liberal, Arturo Valenzuela de la academia y segmentos minoritarios del Partido por la Democracia (PPD) y del PS como Patricio Cotal (Talca) o Edgardo Condeza (Concepción). En aquel periodo, en especial durante el gobierno de Patricio Aylwin, se puso mucho énfasis en la democratización de los municipios y en la consolidación de los gobiernos regionales, otorgándoles personalidad jurídica y dotándolos de un mayor presupuesto vía Fondo Nacional de Desarrollo Regional (Martner, 1993). Sin embargo, durante los gobiernos de Eduardo Frei, Ricardo Lagos y Michelle Bachelet disminuyó ese ímpetu reformista y descentralizador reduciendo esa demanda solo a promesas de campaña incumplidas.

En los albores del nuevo siglo las agencias internacionales alemanas —Friedrich Ebert y Konrad Adenauer— promovieron la formación de asociaciones de municipios y la socialización de experiencias con expertos prodescentralización, incluyendo a catalanes, pero tal iniciativa no logró romper la lógica centralista clientelar que predomina en la Concertación, bloque gubernamental. Solo en 2000 a partir de grupos regionalistas de las élites oficialistas surgen los Federales y se activan las protestas socio-ambientales territoriales a la vez que se profundiza el conflicto mapuche latente desde 1997, instalando en la agenda pública ambas demandas (Valenzuela, 2015a).

[ 41 ]

Los escasos avances descentralizadores en Chile no solo se explican por la impronta institucional histórica —derrota de los federalistas en sendas guerras civiles— sino también por el reforzamiento durante los últimos treinta años de una visión iluminista de la política tanto en la derecha como en la centro-izquierda nacional que recientemente —septiembre de 2016— se expresó, por ejemplo, en la resistencia de los expresidentes Sebastián Piñera y Ricardo Lagos a la elección de los intendentes y, por cierto, en el escaso empoderamiento de los actores locales. Pruebas al canto: la Constitución de 1925 previó la institución de la Asamblea Provincial que, si bien sería presidida por el intendente, pero con la participación de alcaldes y municipios y con la facultad de cobrar tributos, pero que jamás funcionó debido a que la máxima autoridad provincial nunca la constituyó, aunque tampoco los actores locales la reclamaron (Ortiz, 2014, febrero 25).

La Concertación que ha gobernado el país desde 1990, con la excepción del interregno de Sebastián Piñera, 2010-2014, se ha resistido sistemáticamente a mudar de un régimen político —presidencial-centralista— que inhibe la cesión de poder a entes subnacionales, restringiendo su acción a las agencias estatales y el poder omnímodo de los parlamentarios oficialistas quienes son los que gestionan proyectos, influyen en el nombramiento de los secretarios regionales ministeriales, copan clientelarmente el Estado en el ámbito local y orientan en provecho propio la inversión pública. De este modo, la élite concertacionista ha sido refractaria a las corrientes descentralizadoras y parlamentaristas de la socialdemocracia y la democracia cristiana europea, adoptando la tradición presidencial-centralista reforzada por el autoritarismo que inhiben la tendencia modernizadora hacia la distribución del poder (Valenzuela, 2007).

[ 42 ]

Al inicio de la nueva democracia hubo voces disonantes como Oscar Godoy, director del Instituto de Ciencia Política de la Pontificia Universidad Católica, quien sostuvo que el marcado presidencialismo chileno fue reforzado durante la dictadura debido a una demanda proveniente tanto de la derecha, el centro y la izquierda que, por motivos disimiles, buscaron un sistema de orden autoritario y centralista: la derecha asustada del poder popular, el centro socialcristiano ya no hegemónico en favor de mandatos mayoritarios donde fuesen siempre la llave del poder y, por último, una izquierda traumada con su fracaso y el boicot a que fue sometido el gobierno de Salvador Allende por un Congreso opositor: «el gobierno militar recogió las demandas de los gobiernos de Alessandri, Frei y Allende para fortalecer el poder presidencial y disminuir las potestades legislativas y fiscalizadoras del Parlamento» (Godoy, 1992, p. 22). En el mismo texto, el exministro de Aylwin, Francisco Cumplido, reconoció el cesarismo legal y promovió, junto a José Luis Cea y Eugenio Ortega, transitar hacia un sistema semipresidencial. Todo ese momento de apertura —realización de seminarios en esa dirección entre 1990 y 1992— se truncó y la Concertación en el poder hizo simbiosis con el régimen de Pinochet, como lo plantean algunos (Hunneus, 2000), al destacar el fuerte rasgo presidencialista del modelo heredado y moldeado por su principal ideólogo, Jaime Guzmán. Derechas e izquierdas se topan en el patrón autoritario centralista, los primeros por la cultura de la hacienda y la herencia monárquica, los segundos convencidos que basta con asaltar el palacio de invierno para cambiar el mundo. Extraña coincidencia.

La presidencia centralista no es solo una herencia de la dictadura ni de nuestra tradición centralista. Como ya se señaló, también tiene su expresión

concreta en el estilo iluminista de corte jacobino-bonapartista de las élites de izquierda y el estilo asistencial-paternalista de la Democracia Cristiana, que abandonó su ímpetu reformista de la década de 1960. De otra manera no se explica el interés por la presidencia, el uso extendido de la reproducción de un poder parlamentario ligado a cargos en el Gobierno central que facilitan gestiones de estilo clientelar, típico de la vieja política centralista chilena, cooptada por brókeres.

La dictadura, la persecución, la crisis del marxismo ortodoxo, el auge del eurocomunismo y los socialismos renovados del Partido Socialista Obrero Español (PSOE) y el Partido Socialista francés, y el exilio en Europa occidental produjeron una gran renovación en los socialistas chilenos, quienes aprendieron a valorar los derechos humanos, la democracia y la economía de mercado (Ortiz, 2007, pp. 256-300). Pero aquella renovación deviene luego en conversión con elementos de miedo a la propia identidad (Fromn, 1967) y de adopción de visiones del victimario, como lo escribieran Peter Berger y Thomas Luckman (1976) para entender los procesos de alteración de las élites en las crisis (Valenzuela, 1995). Los izquierdistas en Chile sufrieron el influjo neoliberal de la vida autónoma del Estado y el exilio les enseñó a valorar la democracia (Politzer, 1990, pp. 150-180). Pero aquel proceso novedoso concluyó después con la identificación con el *orden* y el *pragmatismo* para gobernar, influidos por el fantasma del «caos de la Unidad Popular» (Arrate, 1986, pp. 57-60).

[ 43 ]

Así como en el franquismo hubo masificación autoritaria en una sociedad que por la represión y la «culpa por el odio de la guerra civil» que conscientemente se despolitizó (Preston, 2015), una parte de la izquierda chilena —sobre todo la generación del fracaso de la Unidad Popular— hizo del orden macroeconómico y la estabilidad política el foco de sus gobiernos, dejando sin margen de maniobra ni espacios para las incipientes corrientes pro reformas de este régimen político. El sociólogo Norbert Lechner (1985) escribió, en la derrota, un texto sobre la necesidad de orden en el imaginario popular —el mismo que se desbordó en los años setenta— que produjo no solo una dictadura, sino una centroizquierda presa de la necesidad de estabilidad y eficacia estatal, ansiosa de paz y de construcción de consenso. Así se adoptó un enfoque político pragmático pro mercado con políticas sociales para corregir las inequidades producidas, pero se terminó por abandonar cuestiones clave de su propia renovación, como la dispersión del poder y el sentido utopista de la autogestión económica y política. Se constituyó así,

una centroizquierda que desea el poder central no solo para saldar deudas con la dictadura y su desigualdad, sino también para demostrarle a la historia que aprendió a gobernar en «orden», lo que implica control o, al menos, el espejismo de que se hace «solidaridad y modernización desde arriba», gestionando buenas y centralizadas políticas públicas que deberían llevar a Chile al desarrollo pero cuyo efecto ha sido construir el país más centralizado de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) (Ministerio del Interior, 2009, pp. 19-40).

Se produjo entonces una suerte de alteración histórica. La izquierda chilena que provenía de una subcultura mezcla de tradiciones marxistas-leninistas-iluministas, populistas de caudillos en el caso del PS, con prácticas parlamentaristas y tensiones entre jacobinos y demoesocialistas y que de pronto se ve hegemonizada por una cultura del disciplinamiento social y la construcción de políticas generales (Ortiz y Valenzuela, 2017). El activista social es reemplazado por el funcionario público, el intelectual crítico por un diseñador de políticas, los líderes juveniles subversivos por los jefes de gabinetes, los dirigentes partidarios por operadores de ministros y parlamentarios con mayor cercanía al Palacio de La Moneda dando origen a una nueva burguesía fiscal a la que le encanta vivir cerca del presupuesto o de los contratos con empresas dependientes o con vínculos con el Estado y cuyas malas prácticas ha dejado en bancarrota a la segunda administración Bachelet (Ortiz, 2014, febrero 25).

Las políticas centralistas-subsidiarias entraron en crisis sucesivas en los gobiernos de Frei, Lagos y Bachelet, donde se exhibieron varios logros, particularmente en la modernización de la infraestructura, así como avances en salud y en el apoyo a la erradicación de la extrema pobreza, para luego caer desde 1998 en un ciclo en que la economía creció menos que la de la región y se evidenciaron fracasos en algunas reformas, como sucedió en educación, en la lucha contra la delincuencia, en la calidad de los barrios y las viviendas, con su secuela de segregación y violencia social (Quiroga y Ensignia, 2012).

El modelo producido es una mixtura de grupos económicos y un Estado centralista que hace políticas de protección social y provee infraestructuras generales. Es una suerte de Napoleón de centroizquierda después de la caída del antiguo régimen —a dictadura—, que se vuelve presicrático en

su nueva fase, usando el mismo estilo autoritario anterior que prescinde de reformas democratizadoras sustanciales y del empoderamiento estructural de los diversos niveles de gobiernos y organizaciones comunitarias para el emprendimiento solidario y la transformación progresista.

La modernidad chilena quedó atrapada en su propia trampa, la del entusiasmo de la década del crecimiento milagroso sobre el 7% (1986-1997), la de la disminución de la pobreza al 18% pero que no avanzó en disminuir la desigualdad, ni dinamizar una economía mono exportadora de materias primas ni dio saltos significativos en regionalización. El paternalismo centralista, con una clase política oficialista cooptada por el clientelismo y fondos públicos reservados para «ordenarlos», se hacen dominantes por sobre las corrientes que apuestan a un mayor dinamismo social, apropiación popular, innovación económica y descentralización. Triunfan los actores políticos de estilo más «imperial» que quieren gestionar el orden desde el Palacio de La Moneda y repartir políticas públicas uniformes que de manera casi tan determinística como en el antiguo marxismo lleven al desarrollo desde el centro, sin necesidad de vivir el proceso de profundización democrática y dispersión del poder (Ortiz y Valenzuela, 2017).

Allí cobra mucha significación el papel de algunos exmilitantes del pequeño partido Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU), de estilo iluminista, colectividad política escindida de la Democracia Cristiana, dominada por universitarios, que se caracterizó por un intenso debate tendiente a materializar la utopía desde el poder estatal, por cierto, con matices, por sus propios segmentos más culturalistas y basistas. Lo cierto es que ministros y presidentes del Congreso, claves de la transición y los gobiernos democráticos —Enrique Correa, José Miguel Insulza, José Antonio Viera-Gallo, entre otros—, pertenecían al ala más «estatalista» de dicho movimiento neomarxista de fines de la década de 1960. Así como bajo Allende fueron claves en las reformas, en la nueva democracia enfatizaron los elementos institucionalistas, de articulación y construcción de consenso, apostando a la estabilidad y el diseño de políticas centrales. Ayer revolucionarios que en la antigua URSS firmaban su apoyo a la invasión a Afganistán, hoy neoliberales de corte estatista, aunque siempre iguales a sí mismos: rondando cerca del poder, sea en su versión marxista-leninista o neoliberal en un caso de élite transformativa según los contextos de poder (Valenzuela, 2013). El historiador Alfredo Jocelyn-Holt (1998) profundizó sobre el elitismo de la política chilena,

[ 45 ]

el liberalismo jacobino y centralizador del siglo XIX, a lo que agrega una «versión evangelizante de la libertad», en referencia a la soberbia iluminista-reformista de los mapucistas, calificándola de élite gatopardista y de un pragmatismo centralizador del poder que bordea el cinismo.

El pequeño Partido Radical (PR), en tanto alineado en los últimos años con el PS-PPD para construir el «polo socialdemócrata» de la coalición, continua sin reperfilarse su inicio reformista y federalista del siglo XIX —los líderes de la revolución de 1859 eran radicales, se exiliaron y luego fueron ministros de gobiernos liberales—. El PR fue el partido de la reforma educacional —«Gobernar es educar» (Recio, 1998, pp. 79-81)— y la promoción económica desde el Estado en la época de esplendor de los frentes populares (1938-1948), aunque luego se tensionó entre sus facciones de izquierda y de derecha hasta minimizarse como socio de la Concertación, reclamando más intervención estatal en educación y proyectos para regiones —regionalismo del pedir—, aunque sin demandar mayor poder regional autónomo. Hacia 2015 giraron su discurso a una mayor sensibilidad regionalista por la elección en su lista del senador independiente Alejandro Guillier, quien en el Norte defiende la elección de gobiernos regionales y pide la coparticipación territorial en la renta minera, ubicándose como el político más valorado junto a los líderes del movimiento estudiantil por la educación pública —Gabriel Boric y Giorgio Jackson—,<sup>3</sup> obteniendo el 23% de votación en las elecciones de noviembre del 2017, lo que le permitió aglutinar en segunda vuelta a la centro izquierda en diciembre del 2017 (Serval, 2017).

[ 46 ]

En el caso del PC chileno, este se ha mantenido en tesis más ortodoxas y obreristas —influido por las luchas por justicia ante las violaciones de los derechos humanos (Grez, 2011)—, sin desarrollar una agenda relevante en las cuestiones regionales-descentralizadoras. Sus detractores le critican que al sumarse a la Concertación en la Nueva Mayoría que gobierna desde 2014 moderó sus posturas, perdiendo el liderazgo en las federaciones estudiantiles y profesores (Penaglia, 2016).

Por su parte, la Democracia Cristiana chilena ha sido el partido mayoritario del centro político desde la década de 1960, con el influjo del

---

<sup>3</sup> Ambos líderes juveniles izquierdistas impulsan junto al joven liberal Vlado Mirosevic el nuevo referente Frente Amplio en Chile, el cual, junto a la Federación Regionalista Verdes, incluye la autonomía territorial como factor clave de su programa.



catolicismo social arraigado tempranamente en Chile (Grayson, 1968), pero que en sus orígenes tuvo acercamiento con las ideas corporativistas en boga en la Europa de la década de 1930 (Arancibia, Gazmuri y Góngora, 2000, pp. 31-32). La Democracia Cristiana chilena nació como «Falange Nacional» escindida del Partido Conservador que en vez de «Cara al sol», entonaba «Brilla el sol», pero que más allá del nombre, el grupo surgía de innovadores sectores socialcristianos (Valdés, 2010, pp. 69-78). No obstante, el vínculo de la DC chilena con un pensamiento excluyente —centro-reformista sin alianzas—, visiones corporativas —la fuerza de los sindicatos, grupos campesinos y juntas de vecinos— y su modelo político-estatal centralizado hasta hoy son claros síntomas de una cierta «concepción orgánica del poder», que tiene sus raíces en esta visión de la política de «arriba hacia abajo». Esta influencia inicial fue cuestionada por los grandes ideólogos a los que adscribió la Democracia Cristiana chilena, Emmanuel Mounier y Jacques Maritain, quienes hicieron una férrea defensa de la persona y su libertad por sobre las concepciones estatizantes fascistas o marxistas. Sin embargo, la vertiente paternalista, con la autonomista-desarrollista, siguen siendo una tensión doctrinal en la DC chilena, lo que se expresa en el mayoritario recelo en sus políticos y parlamentarios a modelos descentralizadores o federalistas, y su activo temor a sistemas políticos regionales que compitan con su política más vinculada a la captura del Estado central. No obstante, en 2012 la directiva de la DC firmó con Renovación Nacional un documento alentador en favor del semipresidencialismo y la elección de intendente. De hecho, la actual presidenta de la DC, la senadora por Magallanes, Carolina Goic, fue una de esas personalidades que apoya una agenda descentralizadora.

[ 47 ]

### **3. El rezago centralista chileno en el contexto latinoamericano**

No resulta casual que junto a los problemas de seguridad ciudadana y educación la mayor baja de popularidad de los gobiernos centralistas de Piñera y Bachelet estén asociados a la mala evaluación del transporte, destacando entre ellos el manejo central del Transantiago. Lo que se esconde tras esto no es otra cosa que el subdesarrollo político que impide empoderar a las intendencias regionales con potestades significativas. Chile es uno de los pocos países de América Latina y del mundo occidental en que su megaciudad no tiene un gobierno metropolitano diferenciado del Estado central, fuerte, electo y con un poder ejecutivo eficaz (Martelli y Valenzuela, 1999).

En términos comparativos, el criticado Partido Revolucionario Institucional (PRI) mexicano aceptó en su apertura a inicios de la década de 1990 que el Partido de Acción Nacional (PAN) mostrara su fuerza innovadora en el Norte mexicano y que el izquierdista Partido de la Revolución Democrática (PRD) tomara forma como alternativa desde la gestión de la mayor urbe del mundo, Ciudad de México. La supuesta fuerza de la centralización y la opacidad se abrió a compartir poder, como lo hizo el kirchnerismo al aceptar que «otro» gobernara el centro de Buenos Aires, espacio desde donde Mauricio Macri se legitimó como un buen gestor público. Mientras en Chile aún se mantiene una suerte de «caos centralista» con cuarenta municipios pequeños, donde no existe alcalde mayor, el intendente delegado tiene pocas competencias y en el caso de transporte el poder normativo se diluye y confunde entre empresas públicas, ministerio central, una comisión técnica secundaria, entre otros. La «receta» tradicional centralista siempre será crear un «zar del transporte» en una nueva agencia centralizada. ¿Qué hay detrás de esta concepción decimonónica de las instituciones y del Estado? (Pinto y Salazar, 1999).

[ 48 ]

Como se ha visto, Chile tiene una tradición centralista y de presidentes caudillos que ven la nación homogénea encarnada en un súper poder ejecutivo en la presidencia y el gobierno central, reforzado por la dictadura y su institucionalidad, la que luego fue heredada por la Concertación. El paternalismo —el miedo a dar poder a otros— que se esconde en consideraciones tecnocráticas encierra un profundo estilo cultural semiautoritario. Es una élite que cree «correcto» pensar «nacionalmente» para convertir los problemas en «políticas públicas», hacer «evaluación social de los proyectos», pero no acepta en su iluminismo que un «otro» tenga poder relevante, ensaye, se equivoque y que los ciudadanos demanden soluciones a escala comunal o regional. En esa leyenda urbana los demás se pueden equivocar, el patrón oligarca metropolitano nunca, quien es el que tiene la racionalidad para la transición y la nueva democracia de los acuerdos bajo esta visión de idolatría del modelo de continuidad pactada, como lo reconoce el propio ideólogo Edgardo Boeninger (1997).

La tecnocracia centralista también desprecia al resto del continente y señala sin desparpajo que «Chile es más serio que su vecindario», que somos «un buen país en un mal barrio» (Cayuela y Contreras, 2002, p. 151), que nuestro orden es mejor que las crisis de los países más «federalistas» o

descentralizados, sin distinguir ni singularizar a «los otros» y desconociendo las amplias provincias y departamentos con emprendimientos que existen en Argentina, Colombia, México o Brasil (Del Alcázar, Tabanera, Santacreu y Marimon, 2003). Así, Chile resulta ser un país condenado a «mirar La Moneda», el Palacio Presidencial donde se cifran todas las esperanzas y éxitos y donde suceden todos los fracasos y rabias de la presidencia centralista chilena.

#### **4. La pugna por una regionalización sustantiva y la opción por el modelo dual incremental**

Chile ingresó al Bicentenario con protestas por más y mejor educación pública (Mayol, 2012), así como por demandas territoriales que empujaron el llamado nuevo ciclo de reformas que hizo retornar al poder a Michelle Bachelet, encabezando una nueva coalición de centro-izquierda llamada Nueva Mayoría —incorporó a comunistas y otros grupos de izquierda ajenos a la antigua Concertación—, la que adoptó un discurso transformador incluyendo la elección de los intendentes regionales y el traspaso de poderes a regiones y municipios, rompiendo discursivamente el tradicional centralismo de la élite chilena (Valenzuela, 2015c). Para cumplir su programa y consensuar las propuestas, Bachelet en abril de 2014 nominó una Comisión Asesora Presidencial para la Descentralización y el Desarrollo Regional a la que le dio un plazo de un semestre para elaborar iniciativas y que concluyó proponiendo tres medidas esenciales: elección de intendentes, traspaso de competencias y ley de rentas regionales. Además, dicha entidad realizó quince cabildos masivos en todas las regiones, donde se corroboró el resentimiento por los pocos recursos —sobre todo en el Norte minero—, la falta de programas en transporte y medio ambiente —Coquimbo, Valparaíso y Centro-Sur— y la débil autonomía para resolver conflictos —Araucanía— y generar megaproyectos y desarrollo productivo —O´Higgins y Bío-Bío, entre otras—. De esta manera se hizo cargo del ciclo de protestas demandando mayor poder territorial (Penaglia y Valenzuela, 2014, pp. 222-250) y que reventó durante el gobierno de Piñera como sucedió con Calama, Aysén y Magallanes, lo que se sumó a la década y media de protestas mapuches (Marimán, 2012).

Al recibir el 7 de octubre de 2014 el informe final la presidenta anunció la reforma de elección de intendentes, el proceso de traspaso de competencias

—ambos ingresados a trámite en el Senado de la República en enero de 2015— y para el segundo semestre de ese año la ley de financiamiento de los gobiernos regionales y responsabilidad fiscal de los mismos (Biblioteca del Congreso Nacional, 2017).

De esa manera Chile adoptaría un modelo donde cohabitarían entes subnacionales con poder acotado junto con una fuerte presencia de agencias regionales que deben coordinar sus planes en un entramado complejo. Por razones ya comentadas, Chile ha tenido un modelo institucional de gobierno central fuerte con oficinas desconcentradas en los territorios, municipios con moderado poder y delegación regional con baja autonomía política, económica y administrativa. En paralelo, el Gobierno como parte de la ola recentralizadora envió el proyecto conocido como Nueva Educación Pública (NEP) para desmunicipalizar la educación, liquidar las agencias regionales y provinciales del Ministerio de Educación creando un Servicio Nacional de Educación que concentraría la gestión de la cartera y que tendría agencias regionales según tamaño (Ortiz, 2015, noviembre 30). El Gobierno envió al Senado un proyecto en diciembre de 2014 y propuso que el Intendente fuese electo y que a su vez presidiese el Consejo Regional, como lo sugirió la Comisión Presidencial, pero no aceptó definir a Chile como un Estado descentralizado, ni acotar la delegación central a los gobernadores provinciales, generando la fuerte figura del gobernador regional. Mientras la Comisión proponía un delegado nacional en todas las provincias como coordinador de servicios nacionales. Finalmente, el Senado rechazó la figura del gobernador regional delegado, decidió que dicho nombre fuera la figura a ser elegida, sacando el sistema de intendentes asociado a la dominación centralista borbónica.

Las fuerzas del orden transicional centralista en la centroizquierda advirtieron excesos «federalistas» en el Comité Político —reunión semanal de los ministros de La Moneda con los presidentes de los partidos de la coalición Nueva Mayoría—, especialmente los presidentes del PS y de la DC, por lo cual se debió pactar en octubre de 2016 la creación de la figura del delegado regional en paralelo al futuro gobernador regional electo; es decir, una salida a la chilena en su gradual incrementalidad (Valenzuela 2015b), sin el salto cualitativo en autonomía de los casos de países descentralizados unitarios como España —desde 1982— y Colombia —Constitución de 1991—.

El camino chileno se parece más al francés, emulando el paso Francois Mitterrand en 1982 que mantuvo la fuerte delegación central. No obstante, tras tres décadas, Francia evolucionó hacia la idea de Estado único con «regiones, municipios y autonomías de ultramar» (Delooz, 2014, pp. 36) mucho más flexible que Chile que mantiene su tensión con las regiones y no permite niveles de autonomía en el territorio mapuche o en la Isla de Pascua de los Rapanuis. Chile se niega a reconocer su propia plurinacionalidad para crear un marco descentralizado multicultural (Taylor, 2009), manteniendo hacia los indígenas un discurso minorizante (Boitano, 2014). El propio intelectual mapuche autonomista José Marimán había logrado persuadir a la derecha de la Comisión Presidencial para la Descentralización de que la única forma de buscar una salida al conflicto mapuche era este poder plurinacional en una región empoderada. El Gobierno hizo caso omiso e insistió en el modelo burocrático: nuevas mesas de diálogo banalizadas en la rutina y el anuncio de convertir la Comisión Nacional Indígena (Conadi) en Ministerio.

La resistencia fue aguda también en el campo de la derecha con el partido del pinochetismo Unión Demócrata Independiente (UDI), cuyo principal centro de estudios, el Instituto Libertad y Desarrollo, mantiene la arquitectura de la Constitución de 1980 con una postura solo municipalista desfavorable al traspaso de mayores poderes a los ámbitos regionales porque la desconocen como esfera de deliberación. La derecha tradicionalmente ha visto a los municipios, desde la comuna autónoma del senador Manuel José Irarrázaval en 1891, como una extensión local del poder burocrático centralizado que proviene del latifundio y la hacienda (Illanes, 1993). A su vez, las editoriales de sus medios representativos como *El Mercurio* y *La Tercera* sistemáticamente han criticado que esta reforma puede debilitar el Estado unitario, argumentando que podría acentuar los procesos de irresponsabilidad fiscal subnacional que podrían derivar hacia un pseudo federalismo regional sin control. Sigue predominando una fuerte cultura política de tinte autoritario con ribetes monárquicos y que se entronca con el modelo político heredado de la corona española por una parte y de la cultura de la hacienda por otra (Mellafe, 2004). El pensamiento gremialista-corporativista de Jaime Guzmán que se expresó en la Constitución de 1980, que otorgó algunos poderes a los municipios pero mantuvo la regionalización como una desconcentración con énfasis en lo económico, en el contexto de autoritarismo institucional. Para la UDI los municipios siguen siendo el foco principal de su modelo descentralizador (Horst, 2007).

## 5. La resistencia a los alcaldes mayores metropolitanos

Chile es el único país significativo de América Latina que no acepta alcaldes mayores electos en sus macrociudades —Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción— como contrapeso clave al Presidente de la República, como ocurre en las democracias avanzadas del mundo. Durante toda la llamada transición política, hubo una resistencia del metropolitanismo autoritario, una tendencia explícita a impedir la constitución de una autoridad alcaldicia mayor entre los diversos municipios fragmentados y divididos para coordinar y planificar la política intercomunal en especial en transporte y urbanismo. Sigue primando, hasta hoy, el criterio de que hasta un trámite tan simple como cambiar el sentido de tránsito de la comuna más alejada del país se realice desde las oficinas del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones en calle Teatinos. La Comisión Asesora recogió esta demanda ciudadana surgida desde los cabildos (Penaglia, 2016, pp. 93-95) y la explicitó en el informe final, *Creación de gobiernos metropolitanos*, pero que solo parcialmente fue acogida en la agenda gubernamental, siendo excluida la instalación de alcaldes mayores como lo propuso la instancia asesora.

[ 52 ]

Aquí, nuevamente, primó la lógica portaliana de no distribuir poder, en especial, si este tocaba aspectos que hasta hoy siguen siendo considerados de exclusiva delegación de la Presidencia de la República. En ese sentido habrá que esperar que un nuevo ciclo de reformas o un desastre de la política actual puedan permitir avanzar en un proceso que, por medio de la Comisión Asesora, quedó ya visibilizado en la agenda pública.

En esa comisión, como se ha descrito en este texto, se enfrentaron progresistas de izquierda y de derecha, adjetivando con ello a actores políticos de la Nueva Mayoría o próximos a la coalición con posiciones contrapuestas sobre el tema. Por un lado, parlamentarios y miembros del gobierno pertenecientes al bloque PS-PPD con una postura *bonaportatista* que no cede por ningún motivo poder a las regiones ni que desea desconcentrar; y por otra, actores próximos a una izquierda más comunalista o moderna —en que se incluyen regionalistas, verdes, autonomistas, entre otros— que sí creen que es labor de la izquierda y de su programa la devolución de soberanía a los territorios.

En ese punto la izquierda burocrática coincide con la derecha neoconservadora. La UDI, un sector de RN y parte de la DC, el PS y el



PPD, pese a las aparentes distancias ideológicas que los separan, confluyen en un punto: una visión autoritaria y centralista del Estado que privilegia un presidencialismo exacerbado que tiene a Chile hoy como el patito feo de la OCDE, modelo de lo que un país no debe hacer.

## **Conclusión. La élite resistente a la policentralidad**

La élite se resiste a un proceso mundial de mayor colegiatura y policentralidad, aprobando una elección de gobernadores regionales con un delegado presidencial fuerte en el modelo dual incremental, sin rentas regionales ni competencias relevantes. Chile se desacopla de los ejemplos que abundan de un despertar de la colegiatura latinoamericana aún imperfecta, pero que avizora esperanzas de una mayor calidad democrática y predominio de la fraternidad como espacio de poder disperso. Es el proceso al fin del poder (Naim, 2014) o su dispersión policéntrica.

La desacralización del Estado presicrático y la policentralidad van abonando el terreno para que el federalismo y el parlamentarismo con poder social y justicia autónoma —aquel que predomina en los países de más alto desarrollo— comience a tener visos de plausibilidad en la coyuntura crítica de América Latina. Es condición principal para el desarrollo continental y el fin de la matriz centralista-presidencialista que incubó la gran corrupción que produce la desigualdad tras el duopolio partidos de gobierno-grupos económicos que con él se favorecen —baja tributación, altos precios, poco poder social—.

[ 53 ]

El espejismo del presidencialismo centralista bueno, símil del caudillo latinoamericano, comienza a llegar a su fin en Chile ante las protestas territoriales y la baja popularidad de los gobiernos que no logran generar políticas públicas para ciudades más exigentes ni resolver en una negociación autónoma el conflicto con los tres movimientos territoriales reiterativos en sus protestas: el Norte minero a favor de coparticipar de la renta por recursos naturales, los mapuches por la recuperación de su soberanía y a favor de un modelo alternativo al monocultivo forestal, y el de las regiones patagónicas que quieren un estatuto de zonas extremas con recursos por ley.

## **Referencias bibliográficas**

1. Arancibia, Patricia; Gazmuri, Cristian y Góngora, Álvaro. (2000). *Eduardo Frei Montalva y su época (1911-1982)*. Santiago: Fondo de Cultura Económica.

2. Arrate, Jorge. (1986). *La fuerza democrática de la idea socialista*. Santiago: Del Ornitorrinco.

3. Bachelet, Michelle. (2013). Chile de Todos. Programa de Gobierno 2014-2018. *Michelle Bachelet*. Recuperado de <http://michellebachelet.cl/programa/>

4. Bengoa, José. (1996). *Historia del pueblo Mapuche. Siglo XIX y XX*. Santiago: Sur.

5. Biblioteca del Congreso Nacional. (2017). Resúmenes de leyes. Ley N.º 20990. Recuperado de <http://www.bcn.cl/resumenes-de-leyes?b=20.990&btx=&o=1&n=1&i=10&t=>

6. Blakemore, Harold. (1991). *Dos estudios sobre salitre y política en Chile (1870-1895)*. Santiago: Universidad de Santiago.

7. Berger, Peter y Luckman, Thomas. (1976). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.

8. Boeninger, Edgardo (1997). *Democracia en Chile: lecciones para la gobernabilidad*. Santiago: Andrés Bello.

9. Boisier, Sergio. (2007). Territorio, Estado y sociedad en Chile. La dialéctica de la descentralización: entre la geografía y la gobernabilidad. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Alcalá de Henares, Madrid.

10. Boitano, Ángela. (2014). Grupos minorizados: identidades políticas, tipos de reconocimiento y formas de ciudadanía. (Tesis inédita de doctorado en filosofía). Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago.

11. Cayuela, José y Contreras, Sergio (eds.). (2002). *Chile y España. Diálogos y encuentros*. Madrid: Aguilar.

12. Collier, Simon. (1989). Gobierno y Sociedad en Chile durante la «República Conservadora» 1830-1865. *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana Dr. E. Ravignani*, tercera serie, 1, pp. 115-126. Recuperado de [http://ravignanidigital.com.ar/\\_bol\\_ravig/n01/n01a07.pdf](http://ravignanidigital.com.ar/_bol_ravig/n01/n01a07.pdf)

13. Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Prensa Presidencia*. Recuperado de <https://prensa.presidencia.cl/lfi-content/otras/informes-comisiones/InformeDescentralizacion.pdf>

14. Delooz, Benoit (2014). Chile Descentralizado. En: Valenzuela, Esteban (ed.). *Aproximaciones a una Nueva Constitución* (pp. 36-40). Santiago: El Desconcierto.

15. Del Alcázar, Joan; Tabanera, Nuria; Santacreu, Josep y Marimon, Antoni. (2003). *Historia Contemporánea de América Latina*. Valencia: PUV.

16. Fromm, Erich. (1967). *El miedo a la libertad*. Madrid: Alianza.

17. Godoy, Oscar (ed.). (1992). *Cambio de Régimen Político*. Santiago: Universidad Católica de Chile.

18. Grayson, George. (1968). *El Partido Demócrata Cristiano Chileno*. Santiago: Francisco de Aguirre.

19. Grez, Sergio. (2011). *Historia del comunismo chileno*. Santiago: LOM.

20. Horst, Bettina. (2007). *Modernización del Estado: descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales*. Santiago: Instituto Libertad y Desarrollo.

21. Hunneus, Carlos. (2000). *El régimen de Pinochet*. Santiago: Sudamericana.
22. Illanes, María Angélica. (1993). El proyecto comunal en Chile (1830-1925). *Historia*, 27, pp. 261-329.
23. Jocelyn-Holt, Alfredo. (1998). *El peso de la noche. Nuestra frágil fortaleza histórica*. Santiago: Ariel.
24. Lechner, Norbert. (1985). *La conflictiva y nunca acabada construcción del orden deseado*. Santiago: Flacso.
25. Marimán, José. (2012). *Autodeterminación: Ideas políticas mapuche en el albor del siglo XXI*. Santiago: LOM.
26. Martelli, Giorgio y Valenzuela, Esteban. (1999). Propuestas de reformas a los gobiernos regionales para su fortalecimiento y democratización. *Documento de discusión FES*, abril.
27. Martner, Gonzalo. (1993). *Descentralización y modernización del Estado en la Transición*. Santiago: LOM.
28. Mayol, Alberto. (2012). *El derrumbe del modelo. La crisis de la economía de mercado en el Chile contemporáneo*. Santiago: LOM.
29. Mellafe, Rolando. (2004). Latifundio y poder rural en Chile de los siglos XVII y XVIII. *Revista de Estudios Históricos*, 1, pp. 1-30.
30. Meller, Patricio. (1998). *Un siglo de economía política chilena (1890-1990)*. Santiago: Andrés Bello.
31. Ministerio del Interior del Gobierno de Chile. (2009). *Estudios territoriales de la OCDE. Chile*. Santiago: OCDE, Ministerio del Interior.
32. Moulián, Tomas. (1982). Desarrollo político y Estado de compromiso. Desajustes y crisis estructural en Chile. *Colección Estudios Cieplan*, 8, pp. 105-158.
33. Naim, Moisés. (2014). *El fin del poder*. México, D. F.: Debate.
34. Ortiz, Edison. (2007). *El socialismo chileno: de Allende a Bachelet (1973-2005)*. Santiago: Pla.
35. Ortiz, Edison. (2014, febrero 25). La nueva burguesía fiscal. *El Mostrador*. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2014/02/25/la-nueva-burguesia-fiscal/>
36. Ortiz, Edison. (2015, noviembre 30). Proyecto de «Nueva Educación Pública»: la lápida del Mineduc. *El Mostrador*. Recuperado de <http://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2015/11/30/proyecto-de-nueva-educacion-publica-la-lapida-del-mineduc/>
37. Ortiz, Edison y Valenzuela, Esteban. (2013). Persistencia portaliana, opción presicrática-cooptadora de la Concertación/Alianza y fractura pro autonomías territoriales. *Políticas Públicas*, 6 (2), pp. 77-99.
38. Ortiz, Edison y Valenzuela, Esteban. (2014). Infante y Matta: entre la disidencia y la cooptación. El fracaso del federalismo en el siglo XIX. *Cuadernos de Historia de la Universidad de Chile*, 41, pp. 7-32. <https://doi.org/10.4067/S0719-12432014000200001>

39. Ortiz, Edison y Valenzuela, Esteban. (2017). La herencia centralista de la izquierda chilena y la irrupción de un progresismo regionalista autonomista. *Revista Izquierdas*, 33, pp. 174-202.

40. Penaglia, Francesco y Valenzuela, Esteban. (2014). Rebeldía en Calama: desafío al orden centralista chileno en un contexto de boom minero. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 59, pp. 222-250.

41. Penaglia, Francesco. (2016). *Subversión del orden transicional. Del oscurantismo posdictatorial a la esperanza*. Santiago: El Desconcierto.

42. Pinto, Julio y Salazar, Gabriel. (1999). *Historia contemporánea de Chile I. Estado, legitimidad, ciudadanía*. Santiago: LOM.

43. Politzer, Patricia. (1990). *Altamirano*. Santiago: B.

44. Preston, Paul. (2015). *Franco. Caudillo de España*. Madrid: Debate.

45. Quiroga, Yesko y Ensignia, Jaime (eds.). (2012). *Chile en la Concertación. 1990-2010. Una mirada crítica. Balance y perspectivas*. Santiago: Fundación Friedrich Ebert.

46. Recio, Ximena. (1998). El discurso pedagógico de Pedro Aguirre Cerda. *Monografías Históricas* (Universidad Católica de Valparaíso), 10, pp. 79-81.

47. Rojas, Andrés. (2011). *Expansión centralista y exclusión regional. Chile 1854-1952*. Santiago: Universidad Autónoma de Chile.

48. Salazar, Gabriel. (2011). *En el nombre del poder popular constituyente (siglo XIX)*. Santiago: LOM.

[ 56 ] 49. Servicio Electoral de Chile (Servel). (2017). Candidatos. Recuperado de <https://elecciones2017.servel.cl/candidatos/>

50. Taylor, Charles. (2009). *El multiculturalismo y la política del reconocimiento*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

51. Valdés, Gabriel. (2010). *Sueños y memoria*. Santiago: Taurus.

52. Valenzuela, Arturo. (1977). *Political Brokers in Chile: Local Government in a Centralized Polity*. Durham: Duke University.

53. Valenzuela, Esteban. (1995). La conversión de los socialistas chilenos. (Tesis inédita de Magister en Ciencia Política. Pontificia Universidad Católica de Chile.

54. Valenzuela, Esteban. (1999). *Alegato Histórico Regionalista*. Santiago: Sur.

55. Valenzuela, Esteban. (2007). Chile duro: régimen de presidencia centralista reforzada por la dictadura derecha y administrada por la centroizquierda. En: Carrión, Fernando (ed.). *Descentralización en Ecuador: opciones comparadas* (pp.119-142). Quito: Flacso.

56. Valenzuela, Esteban. (2013). *Dios, Marx...y el MAPU*. Santiago: LOM.

57. Valenzuela, Esteban (ed.). (2015a). *Territorios rebeldes*. Santiago: Universidad Alberto Hurtado.

58. Valenzuela, Esteban. (2015b). Descentralización dual incremental de regionalización en Chile. *Revista Iberoamericana de Estudios Municipales*. Año VI (11), pp. 173-194.

59. Valenzuela, Esteban. (2015c). *Descentralización ya*. Santiago: RIL.

# El efecto de la percepción económica sobre la participación política no convencional en Chile, 2015\*

Gonzalo Espinoza Bianchini (Chile)\*\*

Patricio Navia (Chile)\*\*\*

Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0001-9398-8393>

## Resumen

Al analizar los determinantes de la participación política convencional se destaca el efecto del voto económico y se evalúa si este también explica la participación política no convencional. A partir de la encuesta del PNUD, *Desarrollo humano en Chile 2015*, se identifica el efecto del voto económico —en sus dimensiones socio-trópica, egotrópica, prospectiva y retrospectiva— sobre la participación política no convencional. Se usaron análisis de factores como mecanismo metodológico para agrupar la participación política no convencional en tres tipos: individual, colectiva y *online*. Con base en regresiones lineales (MCO) y logísticas, se obtuvo que a mejor percepción egotrópica retrospectiva, mayor participación no convencional; a mejor percepción sociotrópica retrospectiva, menor es la probabilidad de participar; y que las evaluaciones prospectivas ego y sociotrópica no afectan la probabilidad de participar. Se concluye que las percepciones retrospectivas explican la participación no convencional, positivamente en el caso de las egotrópicas y negativamente en el caso de las sociotrópicas. Cuando la gente cree que a ellos les ha ido bien, participan más, pero cuando creen que al país le ha ido bien, participan menos.

[ 57 ]

## Palabras clave

Participación Política; Comportamiento Político; Voto Económico; Chile.

**Fecha de recepción:** agosto de 2017 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2017

---

\* Este artículo cuenta con el apoyo del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (Fondecyt #1171051) y del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (Conicyt/Fondap/15130009). Agradecemos los comentarios de los tres árbitros anónimos.

\*\* Politólogo. Coordinador del Observatorio Político Electoral de la Universidad Diego Portales. Correo electrónico: [gespinozabianchini@gmail.com](mailto:gespinozabianchini@gmail.com)

\*\*\* Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Magíster y doctor en Ciencias Políticas. Clinical Professor de Estudios Liberales y profesor adjunto del Centro de Estudios Latinoamericanos y del Caribe de la New York University, Estados Unidos. Profesor titular de Ciencias Políticas en la Facultad de Ciencias Sociales e Historia de la Universidad Diego Portales, Chile. Correo electrónico: [patricio.navia@nyu.edu](mailto:patricio.navia@nyu.edu)

### **Cómo citar este artículo**

Espinoza Bianchini, Gonzalo y Navia, Patricio. (2018). El efecto de la percepción económica sobre la participación política no convencional en Chile, 2015. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 57-81. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a04>

## **The Effect of Economic Perceptions on Non-Conventional Political Participation in Chile in 2015**

### **Abstract**

In analyzing the determinants of conventional political participation, this article highlights the effect of the economic vote and assesses its effect on non-conventional political participation. Using the UNDP-Human Development 2015 poll in Chile, the study assesses the effect of the economic vote—in its sociotropic, egotropic, retrospective and prospective dimensions—on non-conventional participation. The article uses factor analysis as a methodological mechanism to group non-conventional participation into three types, individual, collective, and online. Using OLS and logistic regressions, the article reports that non-conventional participation increases with better retrospective egotropic perception, decreases with better socio-tropic retrospective perception and is not affected by ego and socio-tropic prospective perceptions. In conclusion, retrospective perceptions explain non-conventional participation, positively in the case of egotropic perceptions and negatively in case of socio-tropic perceptions. When people believe they have fared well, they participate more, but when they believe the country has fared well, they participate less.

[ 58 ]

### **Keywords**

Political Participation; Political Behavior; Economic Vote; Chile.



## Introducción

En los últimos años, la drástica caída en la participación electoral en Chile a menudo ha sido interpretada como indicativa de una disminución en la participación política. Pero es conceptual y metodológicamente errado comprender la participación política de las personas solo como el ejercicio de votar. Existen otros tipos de participación política, como ser parte de marchas, huelgas o tomas, enviar cartas con peticiones a autoridades o buscar influir sobre la percepción política de los demás en redes sociales. En varias de esas dimensiones la participación política en Chile ha ido en aumento en los últimos años, como lo demuestran las marchas estudiantiles de 2011 y el aumento en la actividad de los movimientos sociales. Esa aparente contradicción entre la caída en participación electoral —también llamada convencional— y el aumento en la participación no convencional en Chile invita a evaluar si los determinantes que tradicionalmente se usan para explicar la participación política convencional influyen también —y de qué forma— sobre la participación política no convencional de las personas.

La participación política convencional normalmente se explica por la ideología de las personas, su nivel socioeconómico, su educación, su edad, su aprobación al gobierno y la evaluación que hacen sobre su situación económica personal, la del país y sus expectativas sobre qué ocurrirá con la economía en el futuro. Si bien las mismas variables parecen afectar la participación no convencional, el que ambos tipos de participación se hayan movido de forma divergente en Chile lleva a presumir que el efecto de dichas variables es distinto para cada tipo de participación política.

Utilizando la encuesta del Programa de Naciones Unidas (PNUD, 2015), *Desarrollo humano en Chile*, se evaluó el efecto de la percepción sobre el estado de la economía —tanto en su dimensión sociotrópica como egotrópica, así como prospectiva y retrospectiva— sobre la participación política no convencional. Después de analizar los determinantes de participación política, a partir del clásico texto de Sidney Verba, Norman Nie y Jae-On Kim (1978), se evaluaron las diferencias que se han identificado entre los determinantes de la participación convencional y no convencional. Se postularon cuatro hipótesis, todas relacionadas con que las visiones egotrópicas y sociotrópicas negativas, tanto a nivel retrospectivo como prospectivo, incentivan la participación política no convencional de los chilenos. Se propone el uso de análisis de factores como mecanismo

metodológico para el estudio de la participación política no convencional. Con base en regresiones lineales —mínimos cuadrados ordinarios (MCO)— y regresiones logísticas, se genera un análisis inferencial que evalúa el efecto de las variables asociadas con el voto económico sobre la participación política no convencional de las personas.

## 1. La participación política convencional y no convencional

Verba y Nie (1972) definen participación política como actividades de los ciudadanos que buscan influenciar la selección del gobierno de turno o las acciones que estos toman. Para Richard Brody (1994), esta participación, conocida como participación política convencional, se da necesariamente a través de conductos institucionales, por ejemplo, el acto de votar o participar en asociaciones voluntarias reguladas por las instituciones.

[ 60 ] Ahora bien, como la participación política puede tener más motivaciones que el simple hecho de votar, se puede dar a través de mecanismos que no están regulados por canales institucionales. Aunque esto puede llevar a pensar que esa participación no convencional puede tener tintes violentos en contra de las instituciones, más bien debe ser entendida como un mecanismo alternativo, aunque su fin puede ser similar al que motiva la participación convencional (Norris, 2007). Los estudios sobre participación política no convencional incluyen entre su objeto de estudios formas de influir en los gobiernos, como marchas, huelgas y otras formas de participación social (Norris, 2002). Al desconfiar de las instituciones, las personas buscan otros mecanismos no convencionales para participar. La participación no convencional ha venido en alza en los últimos años (Inglehart y Catterberg, 2002) y se ha popularizado (Norris, 2007). Por eso, no es que la participación política haya disminuido, sino que solo se ha transformado.

Verba, Nie y Kim (1978) ofrecen tres esferas para explicar la participación política de las personas: las características de las personas, como el sexo, edad, nivel educacional o el lugar de residencia; las razones políticas y sociales —las primeras están sujetas al interés del individuo en política y a su identificación ideológica, mientras que las razones sociales son medidas en el nivel de involucramiento cívico—; y las actitudes políticas, es decir, la evaluación que tienen las personas hacia las instituciones, sus grados de satisfacción con la democracia o con los actores políticos.

Estudios anteriores han identificado determinantes de la participación política convencional y no convencional. Por ejemplo, los jóvenes tienden a presentar mayores tasas de participación política no convencional, utilizando nuevos mecanismos de participación como la asistencia a marchas, huelgas y tomas (Inglehart, 1990, Norris, 2007). Los hombres tienden a participar no convencionalmente más que las mujeres (Alesina, Hausmann, Hommes y Stein, 1999; Alesina y La Ferrara, 2000; Norris, 2002). Aquellos con más años de educación tienen la capacidad de generar un mayor entendimiento de los beneficios de la participación política, tanto convencional como no convencional (Brady, Schlozman y Verba, 2012). Asimismo, la educación genera percepciones que llevan a ser más proclive a la participación política de ambos tipos (Freitag, 2003, pp. 220). Dada la alta correlación entre la educación y la clase social, las clases sociales altas también tienden a mostrar mayores niveles de participación de ambos tipos (Neira, Vázquez y Portela, 2009). Aquellas personas que viven en zonas rurales tienden a participar en política no convencional en menor cantidad que aquellas que viven en zonas urbanas (Newton, 1999). Aquellos con un alto interés en política o que se identifican políticamente pueden ser más propensas a participar en todos los tipos de participación política (Fuchs y Klingemann, 2002; Muller y Godwin, 1984).

[ 61 ]

Las razones sociales para la participación pueden ser explicadas por el involucramiento cívico (Putnam, 1995), el que a su vez está ligado al concepto de capital social, que permite la formación de redes que fomentan y facilitan la participación política. De hecho, Gabriel Almond y Sidney Verba (2001) incluyen a la participación como elemento central en su concepto de cultura cívica. La confianza interpersonal y la participación en asociaciones voluntarias facilitan la conexión entre personas, reduciendo los costos y de transacción y facilitando el involucramiento en la sociedad (Putnam, 1995; Coleman, 1990; Paxton, 1999). Lance Bennett (2008) destaca que la participación política se da a través de redes con intereses similares. Robert Putnam (1995) plantea que el involucramiento cívico de las personas se da a través de la participación política en las instituciones políticas, sociales o religiosas. Como la confianza institucional se explica por la capacidad de esas instituciones para cumplir sus metas y para ayudar a las personas (Segovia et al., 2008), cuando hay bajas evaluaciones y confianza en las instituciones políticas los niveles de participación son más bajos (Verba, Nie y Kim, 1978), aunque en algunos casos se observan también niveles de participación no convencional más altos (Norris, 2002).

Desde la perspectiva de la elección racional, las personas escogen en qué participar a partir de una lógica de costo-beneficio. Los individuos a menudo deciden unirse a un grupo por tener preferencias en común con otros miembros (Shepsle y Bonchek, 2005). Las lógicas de participación se explican, entonces, desde el ámbito particular, el comportamiento de una persona, hacia el ámbito general, fenómenos que requieren de la agregación de preferencias individuales (Abitbol y Botero, 2006; Amadae, 2005). Aquí se analiza la racionalidad en el ámbito particular, buscando explicar el comportamiento de las personas al participar no convencionalmente en política.

La participación política convencional también ha sido explicada con la teoría del voto económico. Según Anthony Downs (1957), el elector, antes de votar, realiza un cálculo del costo-beneficio. Gerald Kramer (1971) plantea que el estado de la economía es vital para entender el análisis de costo-beneficio de votar, ya que puede generar cambios en el comportamiento de las personas. Michael Lewis-Beck y Mary Stegmaier (2007) sostienen que las personas analizan el estado sobre la economía del país y, a partir de eso, deciden su aprobación del Presidente y su intención de voto a futuro. Como los gobiernos pagan los costos, sean o no responsables por el estado de la economía, buscan promover el desarrollo económico para ser premiados así por electores que deciden su aprobación presidencial e intención de voto a partir de la situación económica (Lewis-Beck y Stegmaier, 2013). Además, las personas analizan la situación económica en diferentes direcciones. Aquellas que toman decisiones con base en el estado actual o pasado de la economía ocupan una visión retrospectiva (Fiorina, 1978). En cambio, los que analizan el rendimiento de la economía a futuro ocupan una visión prospectiva (Lewis-Beck, 1986). Las personas también hacen valoraciones sobre la economía dependiendo de la situación personal o nacional. La valoración de la economía a partir de la situación personal es considerada como una visión egotrópica, mientras que si se hace a partir de la situación nacional es sociotrópica (Lewis-Beck y Paldam, 2000).

Robert Erikson, Michael Mackuen y James Stimson (2000) sostienen que las evaluaciones generadas a partir de la situación económica y que son adaptadas para entender el estado personal y del país influyen sobre la aprobación presidencial. En la misma línea, la baja aprobación presidencial alimenta la participación política no convencional (Norris, 2007). Siguiendo esa lógica, parece razonable esperar que, así como influyen sobre la

participación política convencional, las percepciones sobre la economía también influyen sobre la participación política no convencional de las personas.

Ahora bien, la direccionalidad en el efecto de las variables de voto económico sobre la participación electoral —o participación política convencional— puede ir en ambas direcciones. Aquellos con percepciones positivas —ego o sociotrópicas, retrospectivas o prospectivas— pueden tener mayores razones para participar que aquellos con percepciones negativas si los incentivos para premiar son superiores que aquellos para castigar. Pero lo opuesto parece también perfectamente posible. De ahí que, al no estar clara la relación de causalidad, en general las hipótesis relacionadas con el efecto del voto económico busquen indagar cuál de los dos incentivos —el castigo por parte de aquellos descontentos o el premio por parte de aquellos satisfechos— tiene mayor fuerza en distintos tipos de elecciones.

Ya que la participación política convencional puede ser explicada, en parte, por las percepciones que tienen las personas sobre su situación personal o la situación del país —visiones ego y sociotrópicas, respectivamente—, desde una perspectiva retrospectiva o prospectiva la participación no convencional —que también busca influir en las políticas que promueven los gobiernos— puede también ser influida por las mismas percepciones de voto económico —a partir de la percepción egotrópica o sociotrópica retrospectiva y prospectiva—. Como hay buenas razones para suponer que la direccionalidad de la relación puede ir en ambas direcciones, se postulan cuatro hipótesis sobre el efecto del voto económico en la participación no convencional, sugiriendo solo que las distintas percepciones socio y egotrópica, retrospectiva y prospectiva tienen efectos distintos sobre la probabilidad de verse involucrado en formas de participación política no convencional:

H1: La percepción económica egotrópica retrospectiva influye sobre la probabilidad de involucrarse en participación política convencional.

H2: La percepción económica egotrópica prospectiva influye sobre la probabilidad de involucrarse en participación política convencional.

H3: La percepción económica sociotrópica retrospectiva influye sobre la probabilidad de involucrarse en participación política convencional.

H4: La percepción económica sociotrópica prospectiva influye sobre la probabilidad de involucrarse en participación política convencional.

## 2. Metodología

Se utilizó la encuesta del PNUD (2015) realizada en Chile. La muestra contempla 1805 casos, con 3% de margen de error, considerando varianza máxima y 95% de confianza. Para los modelos estadísticos se aplicaron regresiones lineales múltiples (MCO) y regresiones logísticas.

Para identificar los determinantes de la participación no convencional —nuestras variables independientes— se usaron aquellas mencionadas por Verba, Nie y Kim (1978). Para las características individuales, se usaron el sexo, la edad, la zona de residencia y el nivel educacional de las personas. Se excluyó el nivel socioeconómico porque puede generar multicolinealidad con el nivel educacional por su alta correlación —0,713 correlación de Pearson al 95% de confianza—. Para las razones sociales y políticas, se eligió la identificación política y el interés en política. La posición ideológica —izquierda, centro y derecha— no fue incluida debido a la gran cantidad de personas que no se identifican en la escala ideológica. Para medir las razones sociales, se utilizaron las variables más comunes para expresar el capital social individual: la participación en asociaciones voluntarias y la confianza interpersonal. Por último, para expresar la actitud política, y debido a las pocas preguntas sobre el desempeño institucional, se utilizó, con base en el Alpha de Cronbach, un indicador que expresa la confianza hacia las instituciones del poder central —Gobierno, Congreso y Poder Judicial—. Dicho indicador cumple con todos los pasos para la construcción de indicadores y sus valores son aceptables.

[ 64 ]

Para las variables dependientes se aprovechó que la encuesta PNUD-IDH 2015 incluye una serie de preguntas sobre distintas formas de participación política no convencional, distinguiendo entre tres horizontes de tiempo: en los últimos tres años, con anterioridad a los tres años o si nunca ha realizado dicha actividad. La tabla 1 muestra los estadísticos descriptivos de las preguntas relacionadas a la participación política no convencional. Las preguntas están codificadas en tres categorías que buscan expresar una linealidad temporal (1 = Nunca ha participado; 2 = Ha participado con anterioridad a los últimos tres años; y 3 = ha participado en los últimos tres años).



**Tabla 1.** Estadísticos descriptivos de preguntas sobre participación política no convencional en Chile en 2015.

| Variable   | N    | Promedio | Desviación estándar | Mínimo | Máximo |
|--|------|----------|---------------------|--------|--------|
| Firmar petición para autoridad pública                                     | 1794 | 1,41     | 0,65                | 1      | 3      |
| Asistido a una marcha autorizada   | 1793 | 1,42     | 0,66                | 1      | 3      |
| Asistido a una marcha no autorizada  | 1799 | 1,31     | 0,57                | 1      | 3      |
| Participado de una huelga  | 1797 | 1,27     | 0,53                | 1      | 3      |
| Participado de una toma  | 1797 | 1,24     | 0,50                | 1      | 3      |
| Participado de actividad solidaria   | 1794 | 1,54     | 0,74                | 1      | 3      |
| Reclamar a empresa pública o privada                                       | 1786 | 1,41     | 0,68                | 1      | 3      |
| Boicotear productos por razones políticas, étnicas o medioambientales      | 1790 | 1,26     | 0,56                | 1      | 3      |
| Usar redes sociales para expresar opinión política                         | 1800 | 1,40     | 0,72                | 1      | 3      |
| Creado o apoyado alguna campaña en internet por alguna causa de su interés | 1800 | 1,32     | 0,63                | 1      | 3      |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del PNUD (2015).

La participación no convencional de los chilenos es relativamente baja, siendo las manifestaciones autorizadas el tipo de participación no convencional que muestra los mayores niveles de participación, seguida por la firma de peticiones a autoridades públicas, los reclamos a empresas públicas o privadas, y la utilización de las redes sociales para expresar opiniones de carácter político. Las personas tienen menores índices de participación en tomas, huelgas o en un boicot por razones políticas.

[ 65 ]

Las preguntas están codificadas de la siguiente manera: 1: Nunca ha participado; 2: Ha participado con anterioridad a 3 años y 3: Ha participado en los últimos 3 años.

A partir de esas preguntas se construyeron indicadores con base en un análisis factorial y Alpha de Cronbach para crear estructuras latentes que muestren los rasgos en común que tienen dos o más variables, expresando la relación entre estas (Kim y Mueller, 1978). Por lo mismo, se considera dentro de sus supuestos que las preguntas sean válidas, buscando claridad a la hora de medir, y confiables, donde la medición cumpla con todos los pasos metodológicos (Treiman, 2009).

Para generar el análisis factorial se estandarizaron las variables de tal forma que su media fuera cero y su desviación estándar uno. Esto con el objetivo de generar variables continuas, basadas en las antiguas variables

discretas, ya que se requiere de variables cuya distribución sea continua y cercana a la normal.

El procedimiento consiste, en primer lugar, en producir una matriz de correlaciones de R de Pearson. Esta es validada a través del Test de Kaiser-Meyer-Olkin (KMO). Dicho coeficiente se expresa de 0 a 1 y es una medida de comparación de los coeficientes de correlación observados con los de correlación parcial. Valores mayores a 0,7 son considerados aceptables para dicha matriz (Garmendia, 2007). La tabla 2 muestra el valor del test KMO sobre la variable de participación política no convencional. Se puede apreciar un valor de 0,9 posibilitando crear indicadores con base en las estructuras latentes que el análisis de factor genera.

**Tabla 2.** Test Kaiser-Meyer-Olkin (KMO) para análisis de factor de variables de participación política no convencional en Chile en 2015

| Variable   | KMO           |
|--|---------------|
| Firmar petición para alguna autoridad pública                              | 0,952         |
| Asistido a una marcha autorizada   | 0,893         |
| Asistido a una marcha no autorizada  | 0,882         |
| Participado de una huelga  | 0,938         |
| Participado de una toma  | 0,938         |
| Participado de alguna actividad solidaria                                  | 0,915         |
| Reclamar a una empresa pública o privada                                   | 0,900         |
| Boicotear productos por razones políticas, étnicas o medioambientales      | 0,945         |
| Usar redes sociales para expresar opinión política                         | 0,836         |
| Creado o apoyado alguna campaña en internet por alguna causa de su interés | 0,841         |
| <b>Overall</b>   | <b>0,9003</b> |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del PNUD (2015).

Las estructuras latentes buscan explicar la mayor cantidad de varianza en sus respectivas matrices de correlación. Por lo mismo, el factor 1 explica parte de varianza de las variables a utilizar. Por consiguiente, el factor 2 explica la varianza de los remanentes del factor 1, y así sucesivamente. Para decidir qué factores se conservan, se estima que valores sobre 0,3 son considerados como aceptables (Garmendia, 2007). Aquí se consideran todos aquellos factores que tengan un valor superior a 0,4 como válidos. Para generar una explicación más simple de los valores entregados por el análisis, se utilizó el procedimiento VARIMAX, un método de rotación octogonal que simplifica la estructura y conserva la independencia de los factores, maximizando la varianza de las columnas generadas (Kim y Mueller, 1978).

La tabla 3 establece los factores retenidos para la participación política no convencional de los chilenos en 2015.

**Tabla 3.** Análisis de factor para las variables de participación política no convencional en Chile en 2015

| Variable   | Factor 1     | Factor 2     | Factor 3     |
|--|--------------|--------------|--------------|
| Firmar petición para alguna autoridad pública                | 0,383        | 0,243        | <b>0,415</b> |
| Asistido a una marcha autorizada                             | <b>0,746</b> | 0,285        | 0,224        |
| Asistido a una marcha no autorizada                          | <b>0,790</b> | 0,288        | 0,165        |
| Participado de una huelga                                    | <b>0,670</b> | 0,249        | 0,213        |
| Participado de una toma                                      | <b>0,671</b> | 0,326        | 0,183        |
| Participado de alguna actividad solidaria                    | 0,336        | 0,254        | <b>0,487</b> |
| Reclamar a una empresa pública o privada                     | 0,299        | 0,389        | <b>0,564</b> |
| Boicotear productos por razones políticas                    | <b>0,415</b> | 0,472        | 0,347        |
| Usar redes sociales para expresar opinión política           | 0,293        | <b>0,775</b> | 0,166        |
| Creado o apoyado alguna campaña en internet por alguna causa | 0,285        | <b>0,766</b> | 0,172        |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del PNUD (2015).

En primer lugar, el factor uno agrupa a la participación no convencional generada a través de la participación en marchas autorizadas y no autorizadas, huelgas, tomas y el boicot de productos por fines políticos, étnicos o medioambientales. Debido a que este tipo de participación no convencional requiere de la participación de más personas para que tengan un efecto apreciable, se refiere a este grupo como *participación política colectiva*. El factor dos incluye aquella participación no convencional ejercida *online*, como la creación o apoyo de campañas en Internet, y el uso de redes sociales para expresar opiniones políticas. Se denomina al grupo dos como *participación política online*. Por último, el factor tres incluye la firma de peticiones o cartas para autoridades públicas, los reclamos a empresas públicas o privadas, y la participación en actividades solidarias. Este grupo reúne acciones políticas que no requieren de otras personas para poder ejercerlas. Por lo mismo, se refiere a las formas de participación agrupadas en el grupo tres como participación política individual.

Para analizar la consistencia de estas estructuras latentes y construir los indicadores, se aplicó el Alpha de Cronbach. Esta técnica permite saber qué tan fiables son los grupos formados por el análisis factorial como instrumento de medida. Susan Welch y John Comer (1988) plantean que el Alpha de Cronbach asume que estas estructuras latentes miden lo mismo

y que están correlacionadas entre sí. El Alpha genera valores entre 0 y 1. Los valores cercanos a cero muestran una baja consistencia interna y los valores cercanos a uno una alta consistencia interna. Los criterios generales muestran que los valores sobre 0,7 son aceptables para construir un indicador mediante Alpha de Cronbach. La tabla 4 muestra los valores de Alpha de Cronbach para los grupos de participación política colectiva e individual. Ambos tienen valores superiores a 0,7 que muestran alta consistencia interna dentro los grupos formados, permitiendo generar un indicador tanto de la participación política colectiva como individual. Por cierto, se decidió tratar las variables del factor 2 —uso de redes sociales— sin aplicar el Alpha de Cronbach debido a las dificultades que pueden surgir en el Alpha cuando se busca aplicar en procedimientos de *two-items* (Eisinga, Grotenhuis y Pelzer, 2013). Por eso, para esas variables relacionadas con la participación *online* se utilizaron regresiones logísticas.

**Tabla 4.** Alpha de Cronbach para los grupos de participación política no convencional en Chile en 2015

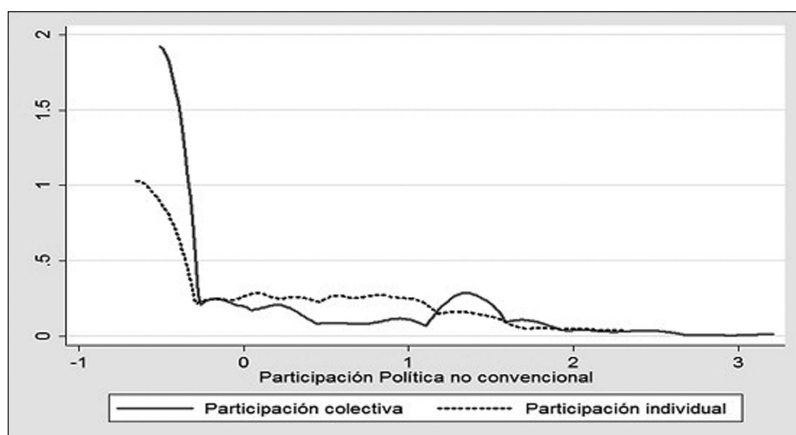
| <b>Variable</b>                               | <b>N</b> | <b>Alpha</b> |
|---|----------|--------------|
| <i>Participación política colectiva</i>       |          |              |
| Asistido a una marcha autorizada              | 1783     | 0,844        |
| Asistido a una marcha no autorizada           | 1783     | 0,832        |
| Participado de una huelga                     | 1783     | 0,854        |
| Participado de una toma                       | 1783     | 0,848        |
| Boicotear productos por razones políticas     | 1783     | 0,881        |
| <b>Escala</b>                                 |          | <b>0,878</b> |
| <i>Participación política individual</i>      |          |              |
| Firmar petición para alguna autoridad pública | 1783     | 0,690        |
| Participado de alguna actividad solidaria     | 1783     | 0,637        |
| Reclamar a una empresa pública o privada      | 1783     | 0,562        |
| <b>Escala</b>                                 |          | <b>0,720</b> |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del PNUD (2015).

Las nuevas variables van desde valores negativos a positivos y generan grados, en este caso los valores negativos muestran bajos grados y los valores positivos altos grados de participación. La gráfica 1 muestra la distribución de los indicadores asociados a la participación política no convencional,

tanto colectiva como individual. Hay bajas tasas de participación política no convencional. También, los niveles de participación política colectiva son inferiores a los niveles de participación individual. Pero los niveles de participación colectiva también tienden a tener valores positivos más altos. Las personas que ejercen participación política colectiva tienden a hacerlo en todas sus formas —marchas autorizadas y no autorizadas, huelgas, tomas y boicots—. A su vez, los grados de participación individual, por lo menos en los valores positivos, no alcanzan el mismo nivel que la participación política colectiva. Pareciera que las personas que realizan participación política individual lo hacen de una sola manera, ya sea enviando reclamos a empresas públicas o haciendo peticiones a autoridades públicas, pero no ejerciendo todas las formas de participación política individual.

**Gráfica 1.** Distribución de variables de participación política no convencional colectiva e individual en Chile en 2015.



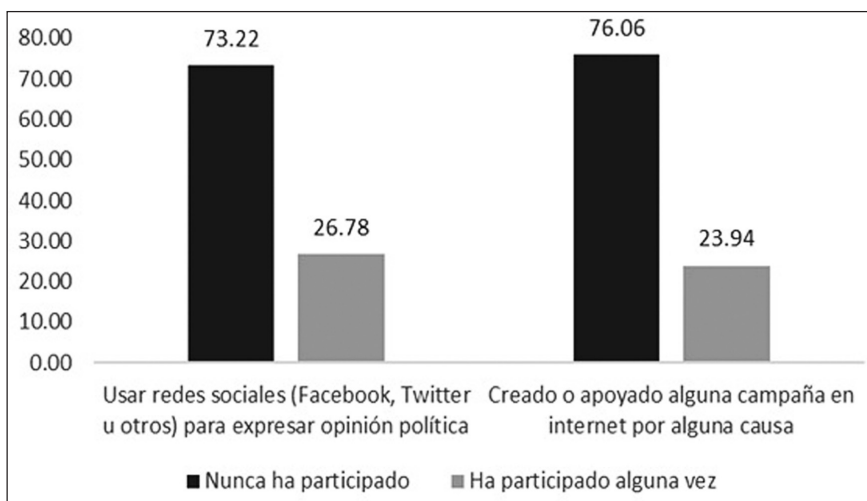
Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del PNUD (2015).

La gráfica 2 muestra el nivel de participación política no convencional en Internet o redes sociales. Los niveles de participación *online* son bajos y parecidos entre sí. Por lo mismo, es de esperar que las personas tiendan a tener menores niveles de participación política, tanto al expresar su opinión política en redes sociales como en la participación de campañas en Internet.

La tabla 5 muestra la prueba de chi-cuadrado para las preguntas relacionadas a la participación no convencional *online*. Se incluye el

estadístico *Phi* que permite ver el nivel de intensidad generada entre dos variables binarias. Este test estadístico se analiza de igual manera que una correlación de R de Pearson, pero con variables discretas. Se puede apreciar que no existe independencia entre ambas variables de participación *online*. El valor *Phi* muestra que la relación entre estas variables es positiva. Por eso, se espera que si una persona usa redes sociales para expresar su opinión política también ocupe Internet para crear o apoyar campañas para causas de su interés.

**Gráfica 2.** Porcentaje de participación política *online* en Chile en 2015.



Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del PNUD (2015). \* N.º de casos: 1800.

**Tabla 5.** Chi-cuadrado de Pearson y valor *Phi* para variables de participación política no convencional online en Chile en 2015.

| Variables               | 1. Usar redes sociales para expresar opinión política<br>2. Creado o apoyado alguna campaña en internet por alguna causa de su interés |       |      |
|-------------------------|--|-------|------|
|                         | Valor  | Sig.  | N    |
| Chi-cuadrado de Pearson | 1147,97  | 0,000 | 1799 |
| Phi                     | 0,799  | 0,000 | 1799 |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del PNUD (2015).



La tabla 6 muestra estadísticas descriptivas para las variables dependientes e independientes. Las variables de control incluyen las *características individuales*, las *razones sociales y políticas* y la *actitud política* de los chilenos. Se recodificó la variable nivel educacional de 9 a 4 categorías, evitando generar categorías con una baja cantidad de casos. La posición ideológica —izquierda, centro, derecha y ninguno— se recodificó para expresar si la persona se identifica o no políticamente. Esto debido a que existe una prevalencia de los que no se identifican por sobre los que se identifican con alguno de los sectores.

**Tabla 6.** Estadísticos descriptivos de determinantes de la participación política no convencional.

| Variable   | N    | Promedio  | Desviación Estándar | Mínimo | Máximo |
|--|------|-----------|---------------------|--------|--------|
| <b>Variable dependiente</b>                                |      |           |                     |        |        |
| Participación no convencional                              |      |           |                     |        |        |
| Colectiva <sup>1</sup>                                     | 1783 | -1,58e-08 | 0,82                | -0,51  | 3,21   |
| Individual <sup>2</sup>                                    | 1783 | 1,22e-08  | 0,80                | -0,65  | 2,29   |
| Redes sociales <sup>3</sup>                                | 1805 | 0,26      | 0,44                | 0      | 1      |
| Campañas por Internet <sup>4</sup>                         | 1805 | 0,23      | 0,42                | 0      | 1      |
| <b>Variables independientes</b>                            |      |           |                     |        |        |
| Percepción voto económico                                  |      |           |                     |        |        |
| Egotrópica retrospectivo <sup>5</sup>                      | 1792 | 7,20      | 1,84                | 1      | 10     |
| Egotrópica prospectivo <sup>6</sup>                        | 1777 | 6,45      | 2,38                | 1      | 10     |
| Sociotrópica retrospectiva <sup>7</sup>                    | 1798 | 5,30      | 2,04                | 1      | 10     |
| Sociotrópica prospectiva <sup>8</sup>                      | 1699 | 2,38      | 0,64                | 1      | 3      |
| <b>Variables de control</b>                                |      |           |                     |        |        |
| <i>Características individuales</i>                        |      |           |                     |        |        |
| Sexo <sup>9</sup>  | 1805 | 1,52      | 0,50                | 1      | 2      |
| Edad <sup>10</sup>   | 1805 | 43,29     | 16,91               | 18     | 97     |
| Zona de residencia <sup>11</sup>                           | 1805 | 1,12      | 0,33                | 1      | 2      |
| Nivel educacional <sup>12</sup>                            | 1802 | 2,12      | 1,11                | 1      | 4      |
| <i>Razones sociales y políticas</i>                        |      |           |                     |        |        |
| Identificación ideológica <sup>13</sup>                    | 1729 | 1,42      | 0,49                | 1      | 2      |
| Interés en política <sup>14</sup>                          | 1786 | 1,82      | 0,73                | 1      | 3      |
| Participación en asociaciones <sup>15</sup>                | 1786 | 1,70      | 0,81                | 1      | 3      |
| Confianza interpersonal <sup>16</sup>                      | 1783 | 4,33      | 1,53                | 1      | 7      |
| <i>Actitudes políticas</i>                                 |      |           |                     |        |        |
| Confianza en instituciones del poder central <sup>17</sup> | 1710 | -1,13e-08 | 0,82                | -1,14  | 2,47   |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del PNUD (2015).

- 1 Participación no convencional colectiva: escala de menos (-1,51) a más (3,21).



- 2 Participación no convencional individual: escala de menos (-0,65) a más (2,29).
- 3 Participación *online* en redes sociales: 0 = No lo ha realizado nunca; 1 = Lo ha realizado al menos una vez.
- 4 Participación *online* en campañas por Internet: 0 = No lo ha realizado nunca; 1 = Lo ha realizado al menos una vez.
- 5 Vida Propia (retrospectiva): Menos satisfecho (1) a Más satisfecho (10).
- 6 Vida propia (prospectiva): escala de Preocupación (1) a Confianza (10).
- 7 Situación del País (retrospectiva): escala de Insatisfecho (1) a Satisfecho (10).
- 8 Situación del País (prospectiva): 1 = Peor, 2 = Igual y 3 = Mejor.
- 9 Sexo: 1 = Hombre y 2 = Mujer.
- 10 Edad: escala de menos (18) a más (97).
- 11 Zona de residencia: 1 = Urbano, 2 = Rural.
- 12 Nivel educacional: 1 = Media incompleta, 2 = Media completa; 3 = Superior incompleta, 4 = Superior completa.
- 13 Identificación ideológica: 1 = No identificado, 2 = Identificado.
- 14 Interés en política: 1 = Nada interesado, 2 = Poco interesado, 3 = Bastante interesado, 4 = Muy interesado.
- 15 Participación en asociaciones: 1 = No participa, 2 = Participa en una, 3 = Participa en dos o más.
- 16 Confianza interpersonal: escala de No se puede confiar (1) a Se puede confiar (7).
- 17 Confianza en instituciones del poder central: De menos (-1,14) a más (2,47).

[ 72 ]

### 3. Análisis Inferencial

La tabla 7 muestra los modelos de regresión lineal (MCO) para medir el efecto de los indicadores de voto económico —sociotrópico y egotrópico, retrospectivo y prospectivo— sobre la participación política no convencional en sus dimensiones colectiva e individual.

**Tabla 7.** Regresión lineal (MCO) sobre determinantes de participación política no convencional, colectiva e individual, en Chile en 2015.

|  | <b>Participación política no convencional colectiva</b> | <b>Participación política no convencional individual</b> |
|--|---|--|
| <b>Percepción egotrópica retrospectiva</b>   | 0,021*<br>(0,012)                                       | 0,042***<br>0,011  |
| <b>Percepción egotrópica prospectiva</b>     | -0,008<br>(0,009)                                       | -0,022**<br>(0,009)                                      |
| <b>Percepción sociotrópica retrospectiva</b> | -0,054***<br>(0,010)                                    | -0,026**<br>(0,010)                                      |
| <b>Percepción sociotrópica prospectiva</b>   | -0,053<br>(0,032)                                       | 0,006<br>(0,031)   |
| <b><i>Características individuales</i></b>   |   |  |
| Sexo   | -0,074*<br>(0,041)                                      | -0,021<br>(0,039)  |
| Edad   | -0,006***<br>(0,001)                                    | -0,002**<br>(0,001)                                      |
| Nivel educacional                            | 0,041**<br>(0,018)                                      | 0,054***<br>(0,018)                                      |
| Zona de residencia                           | -0,260***<br>(0,068)                                    | -0,122**<br>(0,065)                                      |
| <b><i>Razones sociales y políticas</i></b>   |   |  |
| Identificación ideológica                    | 0,097**<br>(0,044)                                      | 0,123***<br>(0,042)                                      |
| Interés en política                          | 0,145***<br>(0,029)                                     | 0,125***<br>(0,028)                                      |
| Confianza interpersonal                      | -0,003*<br>(0,013)                                      | 0,021<br>(0,013)   |
| Participación en asociaciones                | 0,168***<br>(0,024)                                     | 0,258***<br>(0,023)                                      |
| <b><i>Actitudes políticas</i></b>            |   |  |
| Confianza en Instituciones del poder central | -0,017***<br>(0,015)                                    | -0,032**<br>(0,014)                                      |
| Constante                                    | -0,336*<br>(0,181)                                      | -0,709***<br>(0,175)                                     |
| R cuadrado                                   | 0,124   | 0,145  |
| N  | 1524  | 1519   |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del PNUD (2015). (Error estándar en paréntesis. Sig. al \*90%, \*\*95% y \*\*\*99%).

Las valoraciones a futuro de las personas —prospectiva—, tanto en los ámbitos personal como nacional, no tienen un efecto significativo sobre la participación no convencional colectiva. Pero las personas que tienen una percepción retrospectiva positiva de su situación personal tienen una mayor probabilidad de participar de forma no convencional colectiva ( $\beta=0,021$ ,  $p<.1$ ). Por el contrario, aquellas personas con percepción prospectiva negativa de la situación del país tienen mayor probabilidad de participar en marchas, huelgas, boicots o tomas ( $\beta=-0,054$ ,  $p<.01$ ). Considerando el efecto que tiene cada variable sobre los niveles de participación, necesariamente hay que plantear la baja robustez del efecto de la valoración retrospectiva personal.

El sexo de la persona no parece tener un efecto significativo. La edad tiene un efecto consistente con la teoría: a mayor edad se tiende a participar menos ( $\beta=-0,006$ ,  $p<.01$ ). Los que viven en zonas urbanas participan más que aquellos que viven en zonas rurales ( $\beta=-0,227$ ,  $p<.01$ ). El nivel educacional influye positivamente en la participación política no convencional colectiva ( $\beta=0,046$ ,  $p<.01$ ). Aquellos que se identifican políticamente ( $\beta=0,113$ ,  $p<.01$ ) y se interesan más en política ( $\beta=0,145$ ,  $p<.01$ ) también participan más en marchas, huelgas, tomas o boicots.

[ 74 ]

En relación con las variables sociales, las personas que más confían en otros participan menos en acciones no convencionales colectivas ( $\beta=-0,022$ ,  $p<.1$ ), aunque la variable confianza interpersonal tiene el efecto más bajo entre todas las razones sociales y políticas. Las personas que participan en asociaciones voluntarias también tienen mayores probabilidades de participar en acciones no convencionales colectivas ( $\beta=0,167$ ,  $p<.01$ ). Además, las personas que confían en las instituciones del poder central —Gobierno, Congreso y Poder Judicial— tienen también menor probabilidad de participar en acciones no convencionales colectivas ( $\beta=-0,074$ ,  $p<.01$ ).

Respecto a la participación política no convencional individual, aquellas personas que tienen una mejor percepción egotrópica retrospectiva —que se ven mejor hoy que en el pasado— tienen una mayor probabilidad de participar en acciones no convencionales individuales ( $\beta=0,042$ ,  $p<.01$ ). Por el contrario, las personas que ven su vida en el futuro con optimismo tienen menores posibilidades de practicar este tipo de participación no convencional ( $\beta=-0,022$ ,  $p<.05$ ). Las percepciones sociotrópicas tienen efectos dispares sobre la participación política no convencional individual.

Mientras la visión prospectiva no influye, una percepción positiva sobre la realidad del país respecto al pasado (retrospectiva) afecta negativamente la posibilidad de participar no convencionalmente de forma individual.

El sexo, la edad ( $\beta = -0,002$ ,  $p < .05$ ) y la educación ( $\beta = 0,062$ ,  $p < .01$ ) tienen el mismo comportamiento que en la participación no convencional colectiva. La zona de residencia no tiene efecto sobre la participación no convencional individual. Los identificados ( $\beta = 0,123$ ,  $p < .01$ ), los interesados en política ( $\beta = 0,125$ ,  $p < .01$ ) y los que participan en asociaciones ( $\beta = 0,258$ ,  $p < .01$ ) también tienen un comportamiento similar al visto en la participación no colectiva individual. La confianza interpersonal no tiene un efecto significativo, lo que muestra su debilidad como determinante de la participación política no convencional colectiva e individual. La confianza en las instituciones —Gobierno, Congreso y Poder Judicial— disminuye la participación política no convencional individual de las personas ( $\beta = -0,032$ ,  $p < .05$ ).

La tabla 8 muestra las regresiones logísticas para las variables asociadas a la participación política no convencional *online*. Se agregaron los *odd ratio* para dar un valor que muestre la probabilidad entre personas. Los *odds ratios* explican los valores beta de tal manera que permite ver cuántas personas, según su categoría de referencia, participan o no. Para dar mayor facilidad a la lectura del *odd ratio*, se multiplicó su valor por 100. La categoría de referencia tendrá el valor 100 y un valor de *odd ratio* de 0,932 es expresado como 93,2 personas.

[ 75 ]

Las percepciones retrospectivas —tanto ego como sociotrópicas— tienen efectos significativos sobre la probabilidad de participar de forma no convencional en redes sociales. Pero mientras que una mejor percepción egotrópica retrospectiva —la persona está mejor hoy que en el pasado— lleva a la gente a participar más, aquellos que creen que el país está mejor hoy que en el pasado tienden a participar menos *online*.

El sexo no tiene un efecto significativo. Los jóvenes tienden a una mayor probabilidad de participar no convencionalmente a través de redes sociales ( $\beta = 0,028$ ,  $p < .01$ ). De cada 100 personas con educación media incompleta y que participan en redes sociales, existen 282 personas que tienen educación superior completa y también participan. Asimismo, de cada 100 personas que participan y viven en zonas urbanas, 61 personas participan y viven en zonas rurales.

**Tabla 8.** Regresión logística para explicar el uso de redes sociales y uso de Internet en participación política no convencional en Chile en 2015.

|  | Uso de redes sociales para expresar opiniones políticas |                    | Uso de internet para participar en campañas de interés personal |                    |
|--|---|--------------------|---|--------------------|
|  | Beta  | Odds Ratios (x100) | Beta  | Odds Ratios (x100) |
| <b>Percepción voto económico</b>             |   |                    |   |                    |
| <b>Egotrópica retrospectiva</b>              | 0,083**<br>(0,037)                                      | 108,6**            | 0,113***<br>(0,038)   | 112,0***           |
| <b>Egotrópica prospectiva</b>                | 0,008<br>(0,029)  | 100,8              | -0,048<br>(0,029)   | 95,2               |
| <b>Sociotrópica retrospectiva</b>            | -0,114***<br>(0,034)                                    | 89,1***            | -0,057*<br>(0,034)  | 94,3*              |
| <b>Sociotrópica prospectiva</b>              | -0,020<br>(0,100)                                       | 97,9               | -0,040<br>(0,102)   | 96,0               |
| <b>Características individuales</b>          |   |                    |   |                    |
| Sexo   |   |                    |   |                    |
| <i>Hombre</i>                                | -   | 100                | -   | 100                |
| Mujer  | -0,035<br>(0,128)                                       | 96,5               | -0,059<br>(0,131)   | 94,2               |
| Edad   | -0,029***<br>(0,004)                                    | 97,1***            | -0,030***<br>(0,004)  | 96,9***            |
| Nivel educacional                            |   |                    |   |                    |
| <i>Media incompleta</i>                      | -   | 100                | -   | 100                |
| Media completa                               | 0,443**<br>(0,174)                                      | 155,8**            | 0,253<br>(0,179)  | 128,8              |
| Superior incompleta                          | 0,658***<br>(0,223)                                     | 193,2***           | 0,312<br>(0,231)  | 136,7              |
| Superior completa                            | 0,988***<br>(0,179)                                     | 268,8***           | 0,902***<br>(0,182)   | 246,6***           |
| Zona de residencia                           |   |                    |   |                    |
| <i>Urbano</i>                                | -   | 100                | -   | 100                |
| Rural  | -0,558**<br>(0,251)                                     | 57,2**             | -0,708***<br>(0,274)  | 49,2**             |
| <b>Razones sociales y políticas</b>          |   |                    |   |                    |
| Identificación política                      |   |                    |   |                    |
| <i>No se identifica</i>                      | -   | 100                | -   | 100                |
| Se identifica                                | -0,010<br>(0,137)                                       | 98,9               | 0,086<br>(0,140)  | 109,0              |
| Interés en política                          |   |                    |   |                    |
| <i>Nada de interés</i>                       | -   | 100                | -   | 100                |
| Algo de interés                              | 0,097<br>(0,151)  | 110,2              | 0,150<br>(0,156)  | 116,2              |
| Mucho interés                                | 0,552***<br>(0,178)                                     | 173,7***           | 0,634***<br>(0,182)   | 188,7***           |
| Participación en asociaciones                |   |                    |   |                    |
| <i>No participa</i>                          | -   | 100                | -   | 100                |
| Participa en 1                               | 0,290*<br>(0,155)                                       | 133,7*             | 0,260<br>(0,159)  | 129,8              |
| Participa en 2 o más                         | 0,845***<br>(0,148)                                     | 232,8***           | 0,783***<br>(0,151)   | 218,8***           |
| Confianza interpersonal                      | -0,004<br>(0,043)                                       | 100,4              | -0,026<br>(0,044)   | 97,3               |
| <b>Actitudes políticas</b>                   |   |                    |   |                    |
| Confianza en instituciones del poder central | -0,008<br>(0,047)                                       | 100,8              | -0,073<br>(0,49)  | 92,8               |
| Constante                                    | -0,614<br>(0,448)                                       |                    | -0,345<br>(0,459)   |                    |
| Pseudo R2                                    | 0,119   |                    | 0,111   |                    |
| N  | 1537  |                    | 1593  |                    |

Fuente: elaboración propia con datos obtenidos del PNUD (2015). (Error estándar en paréntesis. Sig. al \*90%, \*\*95% y \*\*\*99%. Categoría de referencia en *cursiva*).

El interés en política solo tiene un efecto significativo en la probabilidad de participar en redes sociales solo en aquellas personas que tienen mucho interés. Por cada 100 personas que no tienen interés en política y participan, 182 personas tienen mucho interés y participan no convencionalmente a través de redes sociales. En cambio, la identificación política no tiene un efecto significativo sobre la participación no convencional *online*. Por cada 100 personas que participan en redes sociales pero que no participan en asociaciones, 230 personas expresan su opinión en redes sociales y participan en dos o más asociaciones. La confianza interpersonal y en instituciones del poder central no tiene un efecto significativo.

Al considerar como variable dependiente el uso de Internet para crear o participar en campañas de interés personal, los efectos de las variables independientes se mantienen. Aquellos con mejor percepción egotrópica retrospectiva tienden a participar más, mientras que aquellos con mejor percepción sociotrópica retrospectiva tienden a participar menos. Aquellos que sienten que a ellos les ha ido bien, participan más. Aquellos que sienten que al país le ha ido bien, participan menos, o dicho de otra forma, aquellos que perciben que al país le ha ido mal, participan más.

El sexo no tiene un efecto significativo. Sin embargo, al igual que en la participación en redes sociales, los jóvenes participan más ( $\beta = 0,029$ ,  $p < .01$ ). El efecto de la educación se incrementa con el aumento del nivel educacional. Por cada 100 personas con educación media incompleta y que participan en campañas por Internet, 261 personas con una educación media completa también participan en campañas por Internet. Asimismo, por cada 100 personas que viven en zonas urbanas y participan en este tipo de campañas, 51 personas viven en zonas rurales y también participan. Ni la identificación política ni la confianza interpersonal tienen un efecto significativo sobre la participación no convencional *online*. Por el contrario, por cada 100 personas que tienen interés en política y participan en campañas en Internet, 190 personas con mucho interés en política también participan a través de campañas de Internet. Aquellos que participan en dos o más asociaciones tienen mayor probabilidad de participar en campañas a través de Internet. Aquellos con alto grados de confianza en este tipo de instituciones también tienden a participar menos en este tipo de instituciones ( $\beta = -0,178$ ,  $p < .05$ ).

Los modelos de las tablas 7 y 8 permiten descartar dos de las hipótesis, las percepciones egotrópicas y sociotrópicas prospectivas —con la excepción

[ 77 ]

de uno de los cuatro modelos— no tienen efectos sobre la participación política no convencional en Chile. Luego, se rechazaron las hipótesis 2 y 4. Pero la evidencia de los modelos es consistente con las hipótesis 1 y 3. Las percepciones egotrópicas y sociotrópicas retrospectivas tienen efecto sobre la participación política no convencional en los cuatro modelos presentados. Más aun, la evidencia muestra que mientras aquellas personas con percepciones egotrópicas retrospectivas positivas tienen mayores probabilidades de participar políticamente de forma no convencional, las personas con mejores percepciones sociotrópicas retrospectivas tienen menor probabilidad de hacerlo. Esto es, aquellas personas que perciben que les ha ido bien tienen mayores probabilidades de involucrarse en formas de participación no convencional. A su vez, aquellos que perciben que al país le ha ido bien tienen menores probabilidades de hacerlo. Dicho de otra forma, aquellas personas que perciben que al país le ha ido mal tienen mayores probabilidades de involucrarse en formas de participación política no convencional.

## Conclusiones

[ 78 ]

La participación política no convencional puede ser explicada, en parte, por las mismas variables identificadas por Verba, Nie y Kim (1978). Entendiendo que la participación política en Chile no es solo convencional, se puede evidenciar la existencia de tipos de personas que participan en política de manera no convencional en las tres dimensiones que identificamos, individual, colectiva y *online*. A través de un análisis factorial para estudiar la participación política no convencional, generamos estructuras latentes que permitieron distinguir participación no convencional *colectiva*, que requiere de acción conjunta con otras personas, e *individual*, que no requiere de la participación de otros.

Si bien las tasas de participación política no convencional, tanto física como *online*, son bajas para el caso de Chile en 2015, logramos encontrar algunos patrones claros sobre el efecto de las variables de voto económico sobre este tipo de participación. Las personas que tienen una mejor percepción egotrópica retrospectiva —aquellos que perciben que a ellos les ha ido bien— tienen mayores probabilidades de participar en las tres dimensiones que identificamos de participación política no convencional: individual, colectiva y *online*. A su vez, las personas que creen que al país le ha ido mal —visión sociotrópica retrospectiva negativa— también tienen



mayores probabilidades de involucrarse en mecanismos de participación política no convencional en las dimensiones colectiva, individual y *online*. Simplificando, podemos decir que, adicionalmente a las variables que ya reconocidamente tienen un efecto sobre la mayor participación política no convencional —los más jóvenes, los más educados y los más interesados en política— los chilenos que más probabilidades tienen de involucrarse en actividades de política no convencional en Chile son los que perciben que a ellos les ha ido bien, pero sienten que al país no le ha ido tan bien.

## Referencias bibliográficas

1. Abitbol, Pablo y Botero, Felipe. (2006). Teoría de elección racional: estructura conceptual y evolución reciente. *Colombia International*, 62, pp. 132-145.
2. Alesina, Alberto & La Ferrara, Elinana. (2000). The Determinants of Trust. *National Bureau of Economic Research Working Paper*, 7621. <https://doi.org/10.3386/w7621>
3. Alesina, Alberto; Hausmann, Ricardo; Hommes, Rudolf & Stein, Ernesto. (1999). Budget Institutions and Fiscal Performance in Latin America. *Journal of Development Economics*, 59 (2), pp. 253-273. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(99\)00012-7](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(99)00012-7)
4. Almond, Gabriel A. & Verba, Sidney. (2001). La cultura política. En: Batlle, Albert (ed.). *Diez textos básicos de Ciencia Política* (pp. 171-201). Barcelona: Ariel.
5. Amadae, S. M. (2005). Arrow's Impossibility Theorem and the National Security State. *Studies in History and Philosophy of Science*, 36 (4), pp. 734-743. <https://doi.org/10.1016/j.shpsa.2005.08.012>
6. Bennett, W. Lance (ed.). (2008). Changing Citizenship in the Digital Age. In: *Civic Life Online: Learning how Digital Media can Engage Youth* (pp. 1-24). Cambridge: The MIT.
7. Brady, Henry; Lehman Schlozman, Kay & Verba, Sidney. (2012). *The Unheavenly Chorus: Unequal Political Voice and the Broken Promise of American Democracy*. Princeton: Princeton University.
8. Brody, Richard A. (1994). Bildung, politische Toleranz und Demokratie-eine Untersuchung. In: *Grundwerte der Demokratie un Internationalen Verfleich*. Bonn: BZPB.
9. Coleman, James S. (1990). *Foundations of Social Theory*. Massachusetts: Harvard University.
10. Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
11. Eisinga, Rob; Grotenhuis, Manfred te & Pelzer, Ben. (2013). The Reliability of a Two-Item Scale: Pearson, Cronbach, or Spearman-Brown? *International Journal of Public Health*, 58 (4), pp. 637-642. <https://doi.org/10.1007/s00038-012-0416-3>

12. Erikson, Robert; MacKuen, Michael y Stimson, James. (2000). Bankers or Peasants Revisited: Economic Expectations and Presidential Approval. *Electoral Studies*, 19 (2-3), pp. 295-312. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(99\)00053-0](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(99)00053-0)

13. Fiorina, Morris. (1978). Economic Retrospective Voting in American National Elections: A Micro-Analysis. *American Journal of Political Science*, 22 (2), pp. 426-443. <https://doi.org/10.2307/2110623>

14. Freitag, Markus. (2003). Social Capital in (Dis) Similar Democracies The Development of Generalized Trust in Japan and Switzerland. *Comparative Political Studies*, 36 (8), pp. 936-966. <https://doi.org/10.1177/0010414003256116>

15. Fuchs, Dieter & Klingemann, H. D. (2002). Eastward Enlargement of the European Union and the Identity of Europe. *West European Politics*, 25 (2), pp. 19-54. <https://doi.org/10.1080/713869598>

16. Garmendia, María Luisa. (2007). Análisis factorial: una aplicación en el cuestionario de salud general de Goldberg, versión de 12 preguntas. *Revista Chilena de Salud Pública*, 11 (2), pp. 57-65.

17. Inglehart, Ronald & Catterberg, Gabriela. (2002). Trends in Political Action: The Developmental Trend and the Post-Honeymoon Decline. *International Journal of Comparative Sociology*, 43 (3-5), pp. 300-316. <https://doi.org/10.1177/002071520204300305>

18. Inglehart, Ronald. (1990). *Cultural Shift in Advanced Industrial Democracies*. Princeton: Princeton University.

[ 80 ]

19. Kim, Jae-On & Mueller, Charles. (1978). *Factor Analysis. Statistical Methods and Practical Issues*. Newbury Park: SAGE. <https://doi.org/10.4135/9781412984256>

20. Kramer, Gerald. (1971). Short Term Fluctuation in U.S. Voting Behavior 1896-1964. *American Political Science Review*, 63 (1), pp. 131-143. <https://doi.org/10.2307/1955049>

21. Lewis-Beck, Michael. (1986). Comparative Economic Voting: Britain, France, Germany, Italy. *American Journal of Political Sciences*, 30 (2), pp. 315-346. <https://doi.org/10.2307/2111099>

22. Lewis-Beck, Michael & Paldam, Martin. (2000). Economic Voting an Introduction. *Electoral Studies*, 19 (2-3), pp. 113-121. [https://doi.org/10.1016/S0261-3794\(99\)00042-6](https://doi.org/10.1016/S0261-3794(99)00042-6)

23. Lewis-Beck, Michael & Stegmaier, Mary. (2007). Economic Models of Voting. In: Dalton, Russell & Klingemann, Hans-Dieter (eds.). *The Oxford Handbook of Political Behavior* (pp. 518-537). Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199270125.003.0027>

24. Lewis-Beck, Michael & Stegmaier, Mary. (2013). The VP-Function Revisited: A Survey of the Literature on Vote and Popularity Functions after over 40 Years. *Public Choice*, 157 (3), pp. 367-385. <https://doi.org/10.1007/s11127-013-0086-6>

25. Muller, Edward & Godwin, Kenneth. (1984). Democratic and Aggressive Political Participation: Estimation of Nonrecursive Model. *Political Behavior*, 6 (2), pp. 129-146. <https://doi.org/10.1007/BF01207758>
26. Neira, Isabel; Vázquez, Emilia & Portela, Marta. (2009). An Empirical Analysis of Social Capital and Economic Growth in Europe. *Social Indicators Research*, 92 (1), pp. 111-129. <https://doi.org/10.1007/s11205-008-9292-x>
27. Newton, K. (1999). Social and Political Trust in Established Democracies. In: Norris, Pippa (ed.). *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government* (pp. 169-187). Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/0198295685.003.0008>
28. Norris, Pippa. (2002). *Democratic Phoenix: Reinventing Political Activism*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511610073>
29. Norris, Pippa. (2007). Political Activism: New Challenges, New Opportunities. In: Boix, Carles & Stokes, Susan C. (eds.). *The Oxford Handbook of Comparative Politics* (pp. 628-652). Princeton: Princeton University.
30. Paxton, Pamela. (1999). Is Social Capital Declining in the United States? A Multiple Indicator Assessment 1. *American Journal of Sociology*, 105 (1), pp. 88-127. <https://doi.org/10.1086/210268>
31. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2015). *Desarrollo humano en Chile 2015. Los tiempos de la politización*. Santiago de Chile: PNUD.
32. Putnam, Robert D. (1995). Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, 6 (1), pp. 65-78. <https://doi.org/10.1353/jod.1995.0002>
33. Segovia, Carolina; Haye, Andrés; González, Roberto; Manzi, Jorge & Carvacho, Héctor. (2008). Confianza en instituciones políticas en Chile: un modelo de los componentes centrales de juicios de confianza. *Revista de Ciencia Política* (Santiago), 28 (2), pp. 39-60. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2008000200002>
34. Shepsle, Kenneth & Bonchek, Mark. (2005). *Las fórmulas de la política. Instituciones, racionalidad y comportamiento*. México, D. F.: Santillana.
35. Treiman, Donald. (2009). Scale Construction. In: *Quantitative Data Analysis: Doing Social Research to Test Ideas* (pp. 241-261). San Francisco: Jossey-Bass/Wiley.
36. Verba, Sidney & Nie, Norman H. (1972). *Participation in America. Political Democracy and Social Equality*. Chicago: University of Chicago.
37. Verba, Sidney; Nie, Norman H. & Kim, Jae-On. (1978). *Participation and Political Equality*. New York: Cambridge University.
38. Welch, Susan & Comer, John. (1988). *Quantitative Methods for Public Administration: Techniques and Applications*. New York: Cole Publishing Co.

# Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina\*

Natalia Rizzo (Argentina)\*\*

## Resumen

En 1984 el entonces presidente argentino Raúl Alfonsín se propuso la formación de un cuerpo de funcionarios de «elite», y bajo esta consigna surgió el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales. El país había recuperado su democracia recientemente y se necesitaban medidas que generaran transparencia institucional, el espíritu de la iniciativa era romper la escisión entre roles políticos y administrativos, inspirándose en el modelo de la *École nationale d'administration* (ENA), Francia. Este trabajo se propone explicar el proceso que dio origen a este programa, su puesta en marcha y situación actual a partir de un abordaje metodológico principalmente cualitativo. Se reconstruyeron las trayectorias de diferentes agentes clave, sus vínculos políticos y personales. Actualmente, las convocatorias para integrar este cuerpo están suspendidas, pero los administradores gubernamentales continúan cumpliendo funciones, camino a su extinción.

[ 82 ]

## Palabras clave

Administración Pública; Servicio Civil; Democratización; Funcionario Público; Profesionalización.

**Fecha de recepción:** noviembre de 2016 • **Fecha de aprobación:** mayo de 2017

## Cómo citar este artículo

Rizzo, Natalia. (2018). Funcionarios públicos de elite. La creación del Cuerpo de Administradores Gubernamentales en Argentina. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 82-105. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a05>

---

\* Este artículo es parte de los resultados derivados del proyecto posdoctoral de la autora financiados por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Agradezco a la arquitecta Elva Roulet por la colaboración brindada y a los árbitros anónimos, que con sus comentarios ayudaron a enriquecer este texto.

\*\* Licenciada en Ciencia Política. Doctora en Ciencias Sociales. Becaria posdoctoral en el Instituto de Ciencias Humanas, Sociales y Ambientales (Incihusa) del Conicet-Mendoza. Profesora efectiva en la carrera de Ciencias Políticas y Administración Pública de la Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina. Correo electrónico: [nrizzo@mendoza-conicet.gov.ar](mailto:nrizzo@mendoza-conicet.gov.ar); [rizzonatalia@yahoo.com.ar](mailto:rizzonatalia@yahoo.com.ar)

# Elite Government Officials. The Creation of the Body of Government Administrators in Argentina

## Abstract

In 1984, President Raúl Alfonsín, was determined to create a body of elite officials, and it was under this initiative that the Training Program for Government Administrators was launched. The goal of the initiative was to bridge the gap between political and administrative roles, following the model of the *École nationale d'administration* in France. The aim of this study is to explain the process that gave origin to this program, its startup and current situation, based on a mainly qualitative methodological approach. In order to do so, it was necessary to reconstruct the personal careers of different key stakeholders, as well as their political and personal connections. New recruitments for this program are currently suspended, however, government administrators continue to perform their duties while on the road to extinction.

## Keywords

Public Administration; Civil Service; Democratization; Public Servants; Professionalization.

## Introducción

Argentina transitaba los primeros meses de un gobierno democrático luego de años de oscuridad política, social e institucional. En ese contexto, se necesitaban medidas de transparencia, el propósito inicial del flamante gobierno para democratizar la administración pública fue generar modos objetivos de selección y ascensos, promoviendo las condiciones para el desarrollo de la carrera administrativa. Así nació en 1984 el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (Profag).<sup>1</sup> Esta propuesta consistía en una política de largo plazo para la formación de un cuerpo de administradores públicos que lograra reemplazar los cuadros altos y medios de la administración nacional, y desde el principio este grupo fue caracterizado como una «elite» (Groisman, 1988; Oszlak, 1993; Negri, 2005, 18-21 de octubre).

[ 84 ] El objeto de este estudio es el Profag, que continúa en la línea de investigación de trabajos anteriores acerca del proceso de profesionalización de funcionarios públicos (Rizzo, 2015; 2016), observando a los sujetos que impulsaron este proyecto y a su contexto político. Se centrará en el período que va desde 1984 hasta 1992 —año en que fueron canceladas las convocatorias para integrarlo— haciendo algunas referencias a medidas posteriores. Se dejará por fuera la evaluación de la labor al interior de la administración pública de los administradores gubernamentales (AG) y el análisis de sus trayectorias individuales como funcionarios públicos.

Se propone adoptar un doble acceso metodológico que responde a dos instancias implicadas en el proceso de investigación: una instancia objetiva que pretende reconstruir los elementos estructurales que pesan sobre las trayectorias de los funcionarios clave de este proceso, al surgimiento del Profag, su desarrollo histórico y normativas; otra instancia, subjetiva, orientada a introducir las experiencias, representaciones y memorias de los funcionarios.

Las fuentes empleadas son las normativas de creación y regulación del Profag, los documentos elaborados por los mismos agentes en diferentes instancias, también por el Instituto Nacional de Administración Pública, periódicos de la época y entrevistas a agentes clave. A partir de estos

---

<sup>1</sup> Argentina. Presidencia de la Nación. Decreto 3687. (23 de noviembre de 1984).

materiales se realizó un análisis documental y se construyó una biografía institucional sobre el Profag.

En relación al marco conceptual, se tomó la definición de función pública acordada en la Carta Iberoamericana de la Función Pública:

La función pública está constituida por un conjunto de arreglos institucionales mediante los cuales se articulan y gestionan el empleo público y las personas que integran éste, en una realidad nacional determinada. Dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos, en el marco de una administración pública profesional y eficaz, al servicio del interés general (CLAD y Naciones Unidas, 2003, p. 5).

Esta es retomada en trabajos recientes (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014) y en sintonía con ella se pretende distinguir particularmente el denominado proceso de «profesionalización de la función pública».

Existe un entramado conceptual ampliamente utilizado y poco definido aún en torno a este proceso de profesionalización. De acuerdo con Carlos Acuña y Mariana Chudnovsky (2017), las «capacidades estatales» deben ser pensadas en función de capacidad para qué. A pesar de su escaso desarrollo conceptual, los autores distinguen tres campos de estudio: capacidad de penetrar en territorio, capacidad de implementar sus políticas y, finalmente, capacidad de institucionalización o profesionalización de burocracias estatales. Intentando arrojar claridad se toma puntualmente la noción que propone Oscar Oszlak (2002, 27-28 de junio), que pone el acento en el «proceso» más que en el concepto como algo acabado:

La noción de profesionalización de la función pública, vista como un proceso a través del cual las instituciones estatales adquieren un conjunto de atributos que, en última instancia, les permiten disponer de personal con las aptitudes, actitudes y valores requeridos para el desempeño eficiente y eficaz de sus actividades. Entre otras cosas, esto incluye poder garantizar a la ciudadanía la profesionalidad y objetividad de los servidores públicos, su vocación democrática y el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en las diferentes instancias de la carrera funcional, lo cual debe reflejarse en un cuerpo normativo especial (p. 1).



Esta noción señala la complejidad del proceso de profesionalización, donde las instituciones estatales deben adquirir nuevos saberes. Este aspecto contribuyó a analizar algunas limitaciones del Profag, como se verá más adelante.<sup>2</sup>

En relación con la enseñanza de la administración pública en Argentina se puede afirmar que ha mantenido un sostenido crecimiento en la última década (Cardozo y Bulcourf, 2016). Recientemente se puede registrar una serie de publicaciones que tienden a conformar un estado de la cuestión sobre la administración pública local (Cao, Rey y Laguado, 2015; Abal y Cao 2012; Blutman y Cao 2016; Pando, 2016), sobre la alta función pública en la administración nacional (Cao *et al.*, 2016) y también sobre la misma temática para América Latina (Echebarría, 2006; Iacovello y Chudnousky, 2014; Martínez, 2016; Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014). En cambio, aún no es posible encontrar para el caso de Argentina estudios que den cuenta de las experiencias de profesionalización de funcionarios públicos. Existen algunos textos breves sobre los AG, pero todos ellos fueron producidos por sus mismos protagonistas (Groisman, 1988; Oszlak, 1994; Pulido, 2005, 18-21 de octubre; Piemonte, 2005, 18-21 de octubre; Negri, 2005, 18-21 de octubre; Dalbosco, 1995).

[ 86 ]

Este reciente interés académico en la disciplina tiene su correlato desde el Gobierno. Argentina ha renovado recientemente las máximas autoridades nacionales y la nueva gestión creó el Ministerio de Modernización. Entre sus principales objetivos se encuentra desarrollar recursos humanos, su consigna augura sin más explicaciones: «Empleados públicos con planes de carrera profesional, capacitados, reconocidos y valorados por la sociedad» (República Argentina, s. f. a). Esta consigna, o expresión de deseo, da cuenta nuevamente de los desafíos a encarar en materia de profesionalización de la función pública argentina.

Recientemente el presidente Mauricio Macri explicó: «El plan para modernizar el Estado está basado en la transparencia, para que todos sepamos qué se hace desde el Estado que funciona gracias a los impuestos que pagamos todos y también en la recuperación de los recursos humanos a través de la capacitación». Aclaró que cuando habla de recursos humanos, «hablo de volver a recrear la carrera pública, los concursos, la forma-

---

<sup>2</sup> En este artículo no se abordan modelos de políticas públicas. Si bien es un aspecto que puede ser muy enriquecedor, por cuestiones de espacio y de prioridades metodológicas quedará pendiente para futuros trabajos.

ción sistemática, que el INAP se dedique a capacitar. Eso va a llevar a que cada empleado se sienta orgulloso del trabajo que hace, y sea reconocido por el resto de la sociedad» (*Télam*, 2016, febrero 22).

La expresión «modernización» del Estado huele añeja, ya que son máximas difundidas desde la década de 1950 por diferentes Estados latinoamericanos, en la que se pregonaba en la región la necesidad de mejorar la administración pública como medio para lograr el desarrollo de las economías de los países del tercer mundo (Abarzúa y Rizzo, 2014), pero las normativas impulsadas por el Estado en este sentido han sido más bien esfuerzos esporádicos y poco sistemáticos. A pesar de esto, el Cuerpo de Administradores Gubernamentales ha logrado trascender distintos gobiernos a lo largo de treinta años, por lo que resulta relevante analizar su impacto real y existencia actual, ya que los objetivos del programa fueron paulatinamente restringidos.

## Período de gestación

Durante este período de transición la reforma del Estado persiguió objetivos muy limitados. En vez de dismantelar el aparato del Estado se mantuvo la esperanza de poder mejorar su capacidad y desempeño (Oszlak, 1993, p. 3).

[ 87 ]

Poco después de recuperada de democracia en Argentina vio la luz el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (Prograf). La celeridad con que este programa se concretó permite suponer que era un proyecto que venía gestándose con anterioridad y diferentes testimonios aportan elementos para abonar esta idea. Para comprender mejor este proceso se debe enmarcarlo en el camino que estaban recorriendo desde mediados de la década de 1960 los estudios sobre administración pública y Estado en el país, y al mismo tiempo en la trayectoria personal del principal mentor de este programa, Jorge Esteban Roulet.

Para 1963 existían en diferentes lugares del país doce carreras —de grado y posgrado— vinculadas a la Administración Pública y tres institutos específicos en la temática (Rizzo, 2015). Para 1965 el Instituto Torcuato Di Tella (ITDT)<sup>3</sup> publicó en diferentes diarios del país un aviso convocando

---

<sup>3</sup> En 1958 se creó la Fundación y el Instituto Di Tella (King, 2007). «Hacia 1968 el ITDT se componía ya de nueve centros, seis en la sección de Ciencias Sociales y tres en la de Arte» (Plotkin y Neirburg, 2015).

a personas con experiencia en el área de administración pública, el objetivo era conformar un grupo de especialistas en el tema para realizar estancias doctorales en el exterior y, a su regreso, incorporarse al Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP) dependiente del ITDT, como indican los testimonios de Elva Roulet (comunicación personal, 19 de julio, 2016) y de Oscar Ozslak (comunicación personal, 24 de mayo, 2016).

Diferentes investigadores y especialistas del tema asistieron a la convocatoria del ITDT, uno de ellos fue Jorge Esteban Roulet, quien hasta ese momento se encontraba en Misiones, de donde era oriundo, cumpliendo diferentes funciones dentro de la Administración provincial que estaba en la etapa de organización, ya que había adquirido su estatus de provincia en 1953. A partir de la beca obtenida en 1966 a través de ITDT, Roulet se trasladó a Francia con su familia, donde realizó cursos de posgrado, y luego en la École nationale d'administration (ENA) realizó un curso para extranjeros. Esta última actividad ayudará a explicar más adelante la relación entre el Profag y la ENA.

[ 88 ]

En diciembre de 1967 Roulet regresó de Francia, se incorporó al CIAP y fue su director de 1967 a 1972. Este centro posteriormente se dividió y sus integrantes formaron dos instituciones: por un lado, el Centro de Investigaciones sobre el Estado y la Administración (Cisea); y por otro, el Centro de Estudios de Estado y Sociedad (Cedes). Roulet integró la primera de ellas, donde realizó actividades de consultoría para organismos nacionales e internacionales: Consejo Federal de Inversiones, Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria, Comisión Reguladora de la Yerba Mate, Organización de los Estados Americanos, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (comunicación personal, Elva Roulet, 19 de julio, 2016) y Unesco (Bayle, 2010).

Al mismo tiempo, y poco después de llegar de Francia, entró en contacto con un joven diputado del partido Unión Cívica Radical, Raúl Alfonsín, a partir de ese momento se mantuvieron en contacto y realizaron diferentes actividades. Roulet creó el Centro de Participación Política en 1982, un espacio de discusión y capacitación política al que fue invitado Alfonsín durante su campaña presidencial, y fuente de propuestas para su plataforma electoral. Roulet también acercó a Alfonsín a las reuniones del mencionado Cisea (Pavón, 2012).

Luego de la asunción presidencial de Alfonsín la idea de formación de funcionarios públicos cobró fuerza rápidamente a partir de una propuesta personal de Roulet, quien llevaba años investigando, trabajando y realizando consultorías en el área de la administración pública. Junto al nuevo gobierno, Roulet asumió el cargo de secretario de la Función Pública y convocó a trabajar a un grupo de colegas en el proyecto de formación de un cuerpo de funcionarios públicos para cargos gerenciales. Esto se desarrolló en la órbita del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), y el responsable del programa, hasta su renuncia en 1986 fue Enrique Groisman, quien era subsecretario de la Función Pública y venía trabajando con Roulet desde el Cisea.

La intención de los mentores del Profag era generar un espacio que brindara transparencia al programa, legitimidad y, al mismo tiempo, lo dotara de funcionarios con conocimiento en la temática, para ello buscaron colaboradores con diferentes perfiles. Uno de ellos provenía del Partido Justicialista —el principal partido opositor—, el Dr. Juan Lancelota, también integró este equipo el Dr. Agustín Gordillo, reconocido académico especialista en Derecho Administrativo, y Eduardo Passalacqua, otro militante radical cercano a los estudios de Historia y Ciencia Política.<sup>4</sup> Además de este grupo central, otros funcionarios del INAP trabajaron en la puesta en marcha del programa, como fue el caso Oscar Oszlak, quien fue «vocal» de la institución y participó del CIAP-ITDT junto con Roulet.

Este grupo viajó a Francia invitado por la ENA para conocer esa famosa escuela y capitalizar la experiencia en el proyecto que estaba en marcha en Argentina. Roulet también se había formado en la ENA, por lo que su conocimiento sobre ese sistema era sustancial. Luego, Groisman se trasladó a España para conocer otras experiencias, principalmente a partir de su contacto con el INAP de ese país, y posteriormente a Estados Unidos con igual propósito, por invitación de la embajada estadounidense en Argentina.

El espíritu de este programa sostenía que se rompería la tradicional escisión entre roles políticos y administrativos, inspirándose en el modelo de la ENA francesa y depositando en este Cuerpo de Administradores Gubernamentales la esperanza de «corporizar un nuevo paradigma de funcionario público: un servidor del país» (Oszlak, 1993). El Programa

<sup>4</sup> Probablemente existió un quinto colaborador (comunicación personal, Enrique Groisman, 6 de julio, 2016).

de Formación de Administradores Gubernamentales fue aprobado por el Decreto 3687 de 1984, y en ese entonces se presentó como un programa a largo plazo, que en el transcurso de veinticinco años logró incorporar alrededor de 1500 administradores gubernamentales (AG), hombres y mujeres que tendrían entre sus principios el compromiso por la función pública y los valores democráticos, y asignados a puestos clave dentro de las administración pública nacional, principalmente cargos gerenciales.

En sintonía con el modelo que impactó a Roulet —el de la ENA—, el presidente Alfonsín sentía admiración hacia Francia: «desde distintas voces e intereses personales le llegaba a Alfonsín el interés y la pasión por Francia. El gobierno de François Mitterrand oficiaba como un faro» (Pavón, 2012, p. 105); incluso recuerda el mismo autor que Alfonsín tenía mucha afinidad con los franceses e intentaba que sus viajes a Europa pasaran por París.

Según los testimonios recogidos, Roulet fue el principal ideólogo de este programa (comunicaciones personales, Oscar Oszlak, 24 de mayo, 2016; Hugo Luis Dalbosco, 23 de septiembre, 2016; Enrique Groisman, 6 de julio, 2016), pero el equipo de trabajo dentro del INAP estaba conformado por personas que llevaban tiempo trabajando con él; asimismo, la celeridad con que se creó e implementó el Profag se explica como una idea de Roulet que pronto encontró respaldo en la máxima figura política del país, el presidente Alfonsín —con quién venía trabajando—, y un equipo de trabajo coordinado por un hombre con conocimiento del tema y depositario de su confianza, Enrique Groisman.

[ 90 ]

## 2. El Programa de Formación de Administradores Gubernamentales (Profag)

Este programa reclutó una enorme cantidad de aspirantes para una reducida cantidad de puestos a cubrir en cada una de sus convocatorias. Esto muestra el significativo interés que despertó la convocatoria, que realizó su difusión por diferentes medios. Eran «tiempos difíciles» y este programa se presentaba como una interesante propuesta laboral que ofrecía estabilidad, según el AG Hugo Dalbosco (comunicación personal, 23 de septiembre, 2016).

La tabla 1 expone la cantidad de postulantes para ingresar al programa en sus cuatro llamados y los resultados luego de la selección de quienes efectivamente lo lograron. Esta cantidad de postulantes permite suponer una selección exigente, y los testimonios de los AG lo afirman (comunicaciones

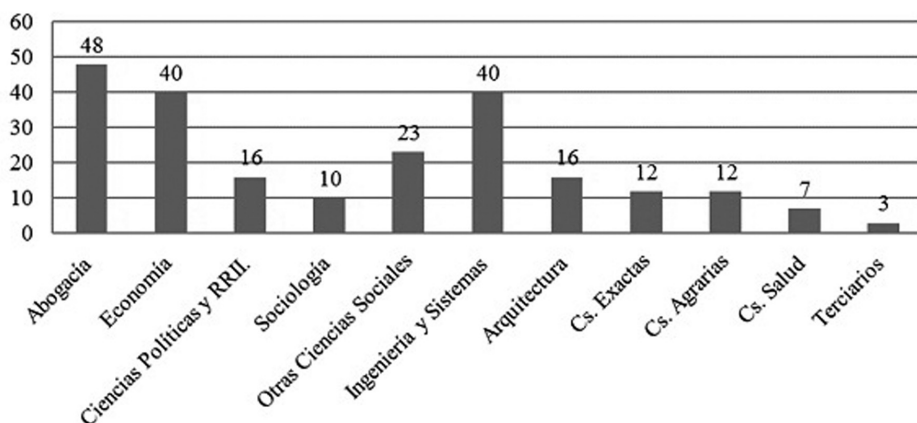
personales Sergio Ernesto Negri, 29 de julio, 2016; Hugo Luis Dalbosco, 23 de septiembre, 2016).

**Tabla 1.** Convocatorias para integrar el Profag.

| Convocatoria | Aspirantes  | Ingresantes |
|--------------|-------------|-------------|
| 1985         | 2491        | 51          |
| 1986         | 840         | 54          |
| 1988         | 2505        | 73          |
| 1992         | 3317        | 29          |
| <b>Total</b> | <b>9153</b> | <b>207</b>  |

Fuente: elaboración propia a partir de República Argentina (s. f. b).

**Gráfica 1.** Número de AG según carrera de grado.



Fuente: elaboración propia a partir de República Argentina (s. f. c).

Los requisitos para ingresar el Cuerpo de Administradores Gubernamentales eran:<sup>5</sup> Contar como mínimo con un título terciario correspondiente a un plan de estudios no inferior a cuatro años —no existía limitación en cuanto al perfil de título a presentar—; hasta 35 años de edad; aprobar la pri-

<sup>5</sup> Si bien las normativas que rigen el programa están vigentes, las convocatorias para integrar el programa están suspendidas.

mera instancia de exámenes eliminatorios y posterior proceso de formación —según las convocatorias fue de entre 24 y 30 meses—.<sup>6</sup> Los interesados en esta convocatoria provenían de las más diversas carreras, predominando Derecho y Economía (véase gráfica 1).

Todo el proceso, selección y formación de candidatos se desarrollaba en el marco del INAP. Se procuraba detectar los «perfiles con alto desarrollo de habilidades cognitivas para el procesamiento, recuperación, transmisión y análisis de información. Se evalúan además las características personales relacionadas con los aspectos lógicos, culturales y socio-afectivos apropiados al proceso y en función del futuro desempeño en el marco de los objetivos de la institución» (República Argentina, s. f. d). El proceso de selección de este grupo de funcionarios tuvo tres instancias de evaluación eliminatorias antes de ingresar finalmente en el Programa de Formación de Administradores Gubernamentales:

a) Un examen de comprensión de textos, ejercicios de razonamiento lógico y preguntas de información general, cuyos temas se entregan en el momento de la prueba, la cual dura aproximadamente cuatro horas. b) Un segundo examen [...] consiste en un dossier respecto de un tema específico, el cual también se entrega en el momento y sobre el que hay que establecer un cuadro de situación, efectuar propuestas y fundamentarlas. Esta prueba, que dura alrededor de cinco horas, elimina otro grupo de aspirantes.

c) El remanente, y dependiendo de cada convocatoria, ha debido afrontar una serie de cursos, entrevistas de carácter profesional, psicológicas y talleres grupales orientados a observar al aspirante en interacción (República Argentina, s. f. d).

Las tres instancias de evaluación, de acuerdo con los AG consultados, eran extremadamente exigentes. Un testimonio nos describe el segundo examen, donde el candidato recibió un sobre con recortes de diarios y revistas, textos y fotos, y él debía encontrar cuál era la relación entre esos recortes y el problema que planteaban; después debía proponer una solución a partir de una política pública en un tiempo máximo de cinco horas (comunicación personal, Sergio Ernesto Negri, 29 de julio, 2016). Luego de estas pruebas surgía un orden de mérito final: quienes ingresaban al Profag realizaban, además de seminarios y talleres, pasantías en diferentes organismos públicos.

<sup>6</sup> En la primera convocatoria hubo una segunda etapa eliminatoria antes de la etapa de formación.



Como principio del proceso meritocrático que protege a la función pública de «la arbitrariedad, la politización y la búsqueda de rentas» (Longo, 2013, 29 de octubre-1.º de noviembre), el Profag realizaba un sistema de evaluación anónimo y diferentes actores dan cuenta de su rigurosidad:

Era escribir en hojas que tenían debajo una zona sombreada, se doblaba y se le ponía una etiqueta arriba y no había ninguna identificación de las pruebas. Se calificaba cada trabajo ignorando de quien era. Cuando se abría había que romper la etiqueta, no había forma humana de despegarla. Si vos miras la filiación política de quienes ingresaron había tanto peronistas como radicales [...] (comunicación personal, Oscar Oszlak, 24 de mayo, 2016).

A su vez, Sergio Ernesto Negri (comunicación personal, 29 de julio, 2016) relata de manera idéntica el proceso de solapa sombreada que contenía el nombre del evaluado.

### 3. Los administradores gubernamentales, funcionarios singulares

Los que nos sumamos a la primera convocatoria lo hicimos con vocación de cambio. Habíamos sido llamados, nosotros, jóvenes profesionales del sector privado o público, a la refundación del Estado y aceptamos gustosos el desafío. Todos integrantes de una generación postergada pero que había demostrado hambre de entrar en la historia política, muchos de los cuales habíamos votado por primera vez a los veintiocho años (Piemonte, 2005, 18-21 de octubre).

[ 93 ]

En este epígrafe, tomado del artículo de un AG, puede leerse la ilusión de quien se sumó al Profag en un escenario que tenía como telón de fondo la vuelta a la democracia y las expectativas que depositaban en ella los jóvenes. A continuación se exponen las exigencias a las que fueron sometidos y los objetivos que les fueron planteados.

Las cualidades que se buscaban en los postulantes eran ambiciosas:

Una persona cuyas motivaciones básicas consistieran en servir a los demás, contribuir a la solución de los problemas del país y consolidar el sistema democrático, y cuyas cualidades intelectuales fueran la inteligencia, el buen criterio y la apertura. [...] Si bien se trata de una pretensión ideal, ello no invalida la aspiración a lograrla ni el deber de actuar como si fuera posible (Groisman, 1988, pp. 10-11).

La convocatoria fue una invitación a transformar el Estado, los mensajes publicitarios que invitaban a integrar el Cuerpo de Administradores Gubernamentales hacían énfasis en los valores democráticos. A continuación se transcriben algunas de las frases publicitarias:

- «Se inicia la carrera de administración pública y ya se sabe quién gana: el País».
- «La consolidación de la democracia requiere el mejoramiento de la administración pública. Para lograrlo, la Secretaría de la Función Pública invita a funcionarios actuales o aspirantes a serlo, a ingresar en el Cuerpo de Administradores Gubernamentales. Una carrera al servicio de la sociedad, con cargos de máxima responsabilidad e importancia» (Propaganda radial).
- «Necesitamos consolidar la democracia mejorando desde dentro la administración».
- «Buscamos: mujeres y hombres comprometidos con el sistema democrático que se tengan confianza y que confíen en el futuro del país, que estén dispuestos a participar de un proyecto de cambio. Ofrecemos: garantía de estabilidad, formación profesional, carrera administrativa que culmina en las más altas responsabilidades» (Groisman, 1988, p. 11).

[ 94 ]

Como se observa en los objetivos del programa y en los mensajes de las convocatorias, las expectativas puestas en el Profag eran altas y estaban fuertemente atravesadas por los valores que conllevaba la recuperación democrática en el país: cambiar la lógica de la administración pública y de los administradores desde adentro, y a partir del impulso que pudieran aplicarle los AG.

Oszlak (1993) señala que se había planificado el ingreso paulatino de alrededor de mil AG, pero el mismo autor muestra que los cargos de alta dirección en la administración pública nacional eran en ese entonces alrededor de 8000, lo que indica que aun cumpliendo los objetivos del programa continuarían siendo una cantidad reducida. Con ese panorama, la idea parecía ser la de diseminar funcionarios aislados dentro del Estado para sembrar la semilla del cambio, siendo teóricamente portadores de una «vocación de cambio», de saberes y valores que pretendían «refundar el Estado». La correlación de fuerzas que se produjo entre el grupo de AG —que en su máximo esplendor llegó a tener 207 integrantes—, dentro de una administración pública que solo en los altos niveles contaba con 8000

puestos, indica significativas dificultades para concretar aquellos objetivos de cambio.

El compromiso de servicio exigido y la aceptación del mismo suponían un pacto ético de servicio público donde los objetivos del país debían estar por sobre los del funcionario, al menos esta parecía ser la intención en normas como la siguiente:

Al ser admitidos al Profag, cada participante debe declarar formalmente que en caso de aprobar el programa, prestará servicios dentro de la administración pública al menos durante seis años. En caso de renuncia previa al cumplimiento de este plazo, el AG deberá pagar al Gobierno una indemnización del 50% del último salario percibido, multiplicado por el número de meses que faltaren para completar el período de seis años (Oszlak, 1993, p. 9).

Otra característica de este cuerpo de funcionarios es la obligatoriedad en la rotación de funciones, esto ha aportado a su conocimiento sobre el Estado, pero también sobre los diferentes gobiernos y sus funcionarios. Los AG son una nutrida fuente de información si se los consulta sobre las experiencias de gestión de los diferentes ministerios nacionales, saben cómo se seleccionaron los equipos de trabajo, quiénes los integraron, sus hábitos de gestión y capacidad —o incapacidad— para llevar adelante la política.

[ 95 ]

Los AG se autodefinen como la «memoria» de la administración (comunicación personal, Sergio Ernesto Negri, 29 de julio, 2016), permitiendo realizar un «suave tránsito administrativo» entre una gestión y otra, movimiento que en la jerga fue llamado «bisagra», pero esta función en la vorágine gubernamental ha sido pasada por alto.

Pasadas tres décadas desde sus inicios se puede percibir en los dichos de diferentes AG la sensación de desilusión. Fueron funcionarios fuertemente exigidos, se los consideraba un grupo de elite dentro de la administración pública, pero consideran que la retribución por su esfuerzo no fue equivalente, y a diferencia de otros grupos de funcionarios, como los diplomáticos, su reconocimiento social también fue limitado.

#### **4. Profesionales de Estado**

El cuerpo de AG fue una experiencia focalizada de profesionalización de funcionarios en el país, otra de las más relevantes por su larga trayectoria

es el Instituto del Servicio Exterior de la Nación (ISEN), y se evidencian similitudes entre este cuerpo y el cuerpo de AG, ambos reclutados entre graduados universitarios de diversas carreras, con 35 años de edad como máximo, luego de un riguroso proceso de selección y posterior proceso de formación antes de pasar a cumplir funciones en sus respectivos lugares de la administración pública. A su vez, la autodefinición como *cuerpo* los hermana en el sentido de ser un grupo particular dentro de la diversidad de funcionarios de la administración, también agrupados en sus propias asociaciones profesionales, con normas y estatutos particulares.

El ISEN fue creado en 1963 luego de diferentes ensayos, y a pesar de que sus primeras décadas fueron institucionalmente inestables, se consolidó y logró ser el ámbito donde se seleccionan y forman los diplomáticos de carrera en el país. Cabe destacar también la experiencia del Programa de Formación de Administradores Provinciales (Profap), que fue creado por Decreto 2451 de 1992 en la provincia de Santa Fe. Actualmente se encuentra discontinuado y persisten en actividad veintiún administradores provinciales (AP). Sus funciones consisten en: «planeamiento, asesoramiento, organización, conducción, coordinación de nivel superior y gerenciamiento en toda la Administración Pública Provincial a requerimiento de las jurisdicciones y de acuerdo a las prioridades fijadas por la Secretaría de Estado General y Técnica de la Gobernación» (Miam, Pérez y Viotti, 2002, 30 de octubre-1.º de septiembre). El ingreso al cuerpo de AP se realizaba exclusivamente por concurso público. Este programa es conocido como Profap, reafirmando su parentesco con el Profag.

[ 96 ]

Finalmente, la experiencia del Instituto Superior de Economistas de Gobierno,<sup>7</sup> bajo la órbita del Ministerio de Economía durante la gestión de Domingo Cavallo (1991-1996). Este proyecto tuvo una corta vida realizando solo tres convocatorias, pero señalaba nuevamente inquietudes y necesidades en relación con la profesionalización de funcionarios públicos (Zuvanic y Guidobono, 1997).

Los casos de diplomáticos, AG, AP y Economistas de Gobierno, tienen en común el ser iniciativas pensadas a partir de los gobiernos de turno en función de su propio diagnóstico, orientando la formación de estos funcionarios según sus necesidades y creando de esta manera *profesiones de Estado*. Estos no remiten a su grupo profesional primario, generalmente

<sup>7</sup> Argentina. Presidencia de la Nación. Decreto 1921. (31 de octubre de 1994).

profesiones liberales como Economía, Derecho o Ingeniería (véase gráfica 1), sino que su pertenencia profesional es producto de su formación como funcionarios públicos, por ejemplo, la Asociación Profesional del Cuerpo Permanente del Servicio Exterior o la Asociación de Administradores Gubernamentales. Por todo esto, se entiende a los AG como *profesionales* en un doble sentido (Rizzo, 2015): por un lado, estos funcionarios llegaron al cuerpo de AG formados en diferentes carreras de grado y, por el otro, recibieron un entrenamiento específico que los acreditó como funcionarios públicos, como *profesionales de Estado*. Ambas profesiones se combinan para el ejercicio en la administración pública.

## 5. Atravesando las gestiones

Al pasar de los años y de las gestiones de gobierno, el cuerpo de AG se vio resentido por diferentes decisiones. A poco de transitar su camino el Profag comenzó a recibir embates desde otros sectores del mismo Gobierno, se generó así una tensión entre el equipo económico y el equipo de la Secretaría de la Función Pública:

El equipo económico nunca se molestó en conocer a fondo cómo era el proyecto [Profag], en cambio estaba movido por urgencias, entonces por exigencias, de organismos internacionales, convicciones del equipo económico que creían que debía encararse de determinada manera nunca apoyaron nuestro proyecto, había quizá algún elemento de rivalidad de los respectivos grupos, que a pesar de que nos conocíamos desde años, y habíamos compartido muchas cosas, pero empezaron a insistir en que era necesario tomar un par de medidas para reducir el número de agentes y bajar el presupuesto, y entonces una de las medidas que propiciaban era el llamado retiro voluntario. [...] Nosotros nos opusimos por razones de principios y por razones prácticas, el retiro voluntario era una medida ciega que ofrecía a todo el mundo que se fuera sin tomarse el trabajo de ver donde hacía falta mantener a la gente, donde hacía falta agregarle y donde era prescindible (comunicación personal, Enrique Groisman, 6 de julio, 2016).

Otros testimonios también sugieren que dentro del mismo Gobierno había sectores que no apoyaban el programa y las medidas en detrimento de preservar funcionarios públicos calificados sugieren de igual forma cierta desconsideración hacia el Profag. Jorge Roulet y Enrique Groisman renunciaron en 1986 a la Secretaría de la Función Pública. Desde su

concepción consideraron la implementación de los retiros voluntarios una desacreditación de su labor y un castigo al proceso de profesionalización que se había emprendido incipientemente.

Durante el gobierno del presidente Carlos Menem (1989-1999) solo egresó una promoción de AG en 1995, y él mantuvo la tradición iniciada por el presidente anterior de entregar personalmente los diplomas a los graduados, después de todo, los AG habían sido formados para ser «los hombres del presidente». En este mismo período, «había comenzado una sistemática incorporación de personal contratado» (Piemonte, 2005, 18-21 de octubre). Esta práctica de contratación de personal se fue extendiendo y hoy es común en los diferentes niveles de la administración pública (Cao *et al.*, 2016). Más allá del daño que pudo ocasionarle al Profag, fue una modalidad que perjudicó en gran medida cualquier intento de «profesionalización de la función pública», en el sentido antes planteado, donde se pudieran implementar medidas de mediano y largo plazo para seleccionar, formar y ofrecer posibilidad de crecimiento a funcionarios públicos. A diferencia del cuerpo de AG, considerados funcionarios de «planta permanente», el sistema de contratación no garantiza la estabilidad del empleo. Precisamente, uno de los puntos críticos referidos a garantizar un sistema meritocrático es evitar los despidos arbitrarios (Longo, 2013, 29 de octubre-1.º de noviembre). El cuerpo de AG no se ha visto sometido a este tipo de situaciones, como sucede en general con los funcionarios de planta acorde con lo establecido en la Constitución Nacional.

[ 98 ]

En 1993, a menos de diez años de la puesta en marcha del Profag, Oszlak (1993) realizó un balance de lo recorrido hasta ese momento:

Al parecer los puestos ocupados por los AG en el sector público se encuadrarán principalmente en las categorías de asesoramiento y ejecución, más que en funciones de conducción. La creación del Sinapa (Sistema Nacional de la Profesión Administrativa) y especialmente el Régimen de Cargos Críticos [...] parece haber puesto algunos límites a la ilusión de los AG de ser la única fuente de provisión de altos gerentes para el sector público (p. 15).

En el mismo sentido, varios años después un AG señaló que con la aparición del Sinapa «quedó un poco más lejos aquella idea primigenia de Roulet, para quien todas las máximas responsabilidades administrativas del Estado debían ser ocupadas por egresados del Programa de Formación de AG» (Negri, 2005, 18-21 octubre).

Unos años después, durante la gestión de Fernando de la Rúa (1999-2001), el ministro de Economía, hablando por cadena nacional, anunció la disolución del Cuerpo de Administradores Gubernamentales, entre otros organismos. Luego de ese anuncio el Cuerpo de AG y otros actores vinculados a ellos se movieron rápidamente buscando dar marcha atrás con la decisión, incluyendo al expresidente Raúl Alfonsín y al entonces cardenal Jorge Mario Bergoglio (comunicación personal, Sergio Ernesto Negri, 29 de julio, 2016). A su vez, Groisman recuerda que luego de la medida adoptada por el Gobierno nacional recibió el llamado del presidente Alfonsín solicitándole preparar un informe sobre el desempeño del Cuerpo de AG, con el fin de dotarse de argumentos que valoraran el trabajo de este grupo, ya que el mandatario había asumido el compromiso personal de impedir la disolución del programa creado durante su gestión (comunicación personal, Enrique Groisman, 6 de julio, 2016).

También el diario *Clarín* recogió el reclamo (Naishtat, 2000 junio 20; *Clarín*, 2000, junio 7). Puede verse que el contacto o cercanía del reducido cuerpo de funcionarios con los sectores de poder le permitió poner en escena el conflicto y dar marcha atrás con la medida. Finalmente, puede decirse que esta resultó una victoria pírrica, ya que se implementó la medida de retiros voluntarios y el programa continuó sin reactivarse. Esta medida tuvo impacto en el empleo público en el ámbito nacional, el mencionado «programa de retiros voluntarios, que le costó al Estado la pérdida de 6280 agentes públicos [...]. Al Cuerpo de AG le significó la pérdida de 29 miembros» (Piemonte, 2005, 18-21 de octubre).

Por otra parte, experiencias recientes de formación de funcionarios de altos mandos en la región, como la chilena y la peruana, aportan algunas enseñanzas que son el resultado de un proceso que al parecer siempre resulta complejo. El caso peruano cosechó varios intentos frustrados de reforma integral del servicio público, por esta razón se pensó en realizar una reforma menos ambiciosa y se emprendió un programa de formación de tipo gerencial, tomando como referencia el caso argentino del Profag (Cortázar, Lafuente y Sanginés, 2014). Para lograr el decreto que finalmente formalizó la creación del Cuerpo de Gerentes Públicos fue necesario un acuerdo de diferentes sectores del Gobierno. Se conformó un grupo de expertos que incluyó diferentes ministerios e incluso al presidente de turno, Alan García. En 2008 estos esfuerzos se concretaron con la creación de la Autoridad Nacional del Servicio Civil (Servir) y el Cuerpo de Gerentes Públicos (CGP).



En el caso chileno, desde la segunda mitad de la década de 1990 se trató de implementar un sistema meritocrático de servicio público, pero la oportunidad se presentó recién en 2003, luego de una crisis producto de un grave caso de corrupción. La reforma se orientó al sector directivo y la clave de su éxito parece ser el acuerdo entre la coalición de partidos gobernante y la opositora. Mauricio Olavarría y Andrés Dockendorff (2016) señalan que la motivación para lograr este acuerdo provino de la utilidad para ambas alianzas de partidos, ya que el electorado tomaba positivamente estas medidas en ese contexto de crisis institucional y condena los casos de corrupción. Siguiendo el razonamiento de Francisco Longo (2013, 29 de octubre-1.º de noviembre), se puede decir que la garantía de sostenibilidad en el tiempo del Programa de Alta Dirección Pública fue el consenso transversal político frente a la apropiación del proyecto por parte de un partido.

Estos casos respaldan nuevamente la idea de que los procesos de reforma al interior del Estado y las medidas tendientes a profesionalizar la función pública son caminos complejos. Al parecer se avanza luego de ensayar diferentes alternativas, donde la decisión política de respaldar estas medidas se vuelve fundamental para garantizar primero su nacimiento y luego su continuidad en el tiempo. A su vez, estas experiencias ponen de relieve la originalidad del Profag para el contexto regional en 1984.

[100]

## Consideraciones finales

Hace veinte años Oszlak (1993) se preguntaba «si el Cuerpo se convertirá en un elemento clave dinamizador de la gerencia pública, si será desactivado, o si terminará desarrollando su propio estilo de cultura burocrática, similar a la que trataba de erradicar» (p. 15). Teniendo el tiempo de nuestro lado, hoy se puede afirmar que la idea de que los administradores gubernamentales (AG) logran desarrollar su propia cultura burocrática no fue conquistada. Su dispersión dentro de la administración nacional, sumado a su reducido número no les ha permitido una correlación de fuerzas apropiada para instalar una cultura propia, ni buena ni mala.

Las normativas de funcionamiento del programa indican que el Cuerpo de Administradores Gubernamentales funciona a partir de la demanda de los organismos, es un cuerpo móvil que realiza rotación periódica de sus funciones y al ser un grupo que no logró extender su reconocimiento ha sido relegado por los diferentes gobiernos que deberían ser quienes los demanden en función de sus objetivos.

Si bien los AG logran moverse entre las distintas dependencias del Estado, principalmente de manera lateral, esto ha sido resultado del conocimiento sobre el campo estatal que han cultivado, más que de estrategias gubernamentales para aprovechar ese recurso. Como consecuencia de la indiferencia de los gobiernos y de su experticia, los AG buscan sus propios destinos y, luego de esto, a partir de los contactos que tienen en diferentes ministerios, «se hacen pedir», ya que dentro del mundillo de la administración pública pueden ser reconocidos, pero esto no siempre es suficiente para que todos los AG cumplan las funciones para las que fueron formados. Si bien la ocupación de cargos gerenciales por parte de los AG se cumplió en algunas ocasiones no fue la regla.

Se debe destacar que no se encontró ningún informe o documento que evalúe negativamente la función de los AG, las medidas que tendieron a perjudicar el Profag se desarrollaron en el marco de otras políticas públicas, que no evaluaban negativamente el programa, por el contrario, ni siquiera lo consideraron. El Profag cumplió con el objetivo de seleccionar y entrenar funcionarios altamente calificados, formando profesionales de Estado, pero su falta de continuidad y su reducido número frustraron el principal objetivo que planteaba el programa: la transformación «desde adentro» de la administración pública.

[101]

El Profag fue una política desarrollada de manera comprometida con la democratización de la administración pública, cuidadosamente pensada para valorar criterios meritocráticos de ingreso al Estado, pero no logró mostrar este aspecto con fuerza. Las pocas experiencias de procesos de profesionalización del servicio civil en Argentina revelan que este no ha sido un tema presente en la agenda gubernamental, los otros programas —AP, Economistas de Gobierno— fueron también empresas aisladas y modestas que no lograron perdurar. Hoy tibiamente comienza a aparecer en la agenda pública nacional como parte de un discurso «políticamente correcto», pero aún sin medidas de envergadura que lo acompañen.

La profesionalización de la función pública parece una empresa inabarcable. Al respecto, se vio que la experiencia del Instituto del Servicio Exterior de la Nación en Argentina estuvo precedida por décadas de ensayos, también los casos de Chile y Perú fueron consecuencias de experiencias previas. Todo parece indicar que el esfuerzo es de largo aliento y requiere proyectos que logren trascender los gobiernos.

En la actualidad, 156 AG se encuentran en actividad y caminan rumbo a su extinción. Interrogarse acerca de la importancia de la continuidad o discontinuidad de este programa y conocer las experiencias de profesionalización de funcionarios públicos, teniendo el privilegio de poder observar con cierta distancia temporal el proceso para analizarlo, es un ejercicio que se espera haya aportado elementos para comprender la situación actual y enseñanzas para el futuro.

## Referencias bibliográficas

1. Abal Medina, Juan Manuel y Cao, Horacio (comps.). (2012). *Manual de la nueva administración pública en Argentina*. Buenos Aires: Ariel.

2. Abarzúa Cutroni, Anabella y Rizzo, Natalia. (2014). Sin expertos no hay desarrollo: cooperación internacional y la formación de administradores públicos y científicos políticos en Chile. En: Beigel, Fernanda y Sabea, Hanan (eds.). *Dependencia académica y profesionalización en el Sur: perspectivas desde la periferia* (pp. 77-88). Mendoza: Ediunc.

3. Acuña, Carlos y Chudnovsky, Mariana. (2017). 12 notas de conceptos para entender mejor el Estado, las políticas públicas y su gestión. CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1029>

[102]

4. Argentina. Gobernación de la Provincia de Santa Fe. Decreto 2451. (10 agosto 1992).

5. Argentina. Presidencia de la Nación. Decreto 3687. (23 de noviembre de 1984).

6. Argentina. Presidencia de la Nación. Decreto 1921. (31 de octubre de 1994).

7. Bayle, Paola. (2010). La diáspora de una población calificada: el exilio académico chileno en el Reino Unido. (Tesis inédita de doctorado). Universidad Nacional de Cuyo, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, Mendoza.

8. Blutman, Gustavo y Cao, Horacio (coord.). (2016). *Estado y Administración Pública: paradojas en América Latina*. Buenos Aires: Centro de Investigaciones en Administración Pública.

9. 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.

10. Cao, Horacio; Rejtman, Mario; Estévez, Alejandro; Isuani, Fernando y Chudnovsky, Mariana (ed.). (2016). *GPS del Estado*. Buenos Aires: CIPPEC-ASAP.

11. Cao, Horacio; Rey, Maximiliano y Laguado, Arturo. (2015). *El Estado en cuestión. Ideas y políticas en la Administración Pública Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.

12. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y Naciones Unidas. (2003). Carta Iberoamericana de la Función Pública. CLAD. Recuperado de [http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/at\\_download/file](http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf/at_download/file)

13. *Clarín*. (2000, junio 7). Ajuste y eficiencia en el Estado. Recuperado de <http://edant.clarin.com/diario/2000/06/07/o-01601.htm>

14. Cortázar Velarde Juan Carlos; Lafuente, Mariano y Sanginés, Mario (eds.). (2014). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del Servicio Civil en América Latina (2004/13)*. Washington, D. C.: BID.

15. Dalbosco, Hugo Luis. (1995). *Aproximaciones a la relación entre política y administración en la Argentina 1983-1995*. Buenos Aires: Mimeo.

16. Echebarría, Koldo (ed.). (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*. Washington, D. C.: BID.

17. Groisman, Enrique. (1988). *El proyecto de formación del cuerpo de administradores gubernamentales: análisis de una experiencia*. Buenos Aires: Fundación Roulet.

18. Iacovello, Mercedes y Chudnousky Mariana. (2014). La importancia del servicio civil en el desarrollo de capacidades estatales en américa latina. Documento de trabajo. CAF. Recuperado de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/757>

19. King, John. (2007). *El Di Tella y el desarrollo cultural argentino en la década del sesenta*. Buenos Aires: Asunto Impreso, Instituto Torcuato Di Tella.

20. Longo Martínez, Francisco. (2013, 29 de octubre-1.º de noviembre). *Diez años de alta dirección pública en Chile*. XVIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Montevideo.

21. Martínez Puón, Rafael. (2016). Análisis y balance sobre el desarrollo de la función directiva en el Perú: el caso del cuerpo de gerentes públicos. *Revista de Gestión Pública*, v (1), pp. 93-120.

22. Miam, Viviana; Pérez, María Alejandra y Viotti, Rosana. (2002, del 30 de octubre-1.º de septiembre). *El cuerpo de administradores provinciales, Una experiencia de gestión en la Provincia de Santa Fe*. Primer Congreso Argentino de Administración Pública. AAEAP, Rosario.

23. Naishtat, Silvia. (2000, junio 20). Corre peligro un cuerpo de elite. *Clarín*. Recuperado de <http://edant.clarin.com/diario/2000/06/20/e-02501.htm>

24. Negri, Sergio Ernesto. (2005, 18-21 de octubre). *Ser o no ser administrador gubernamental*. x Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

25. Olavarría Gambi, Mauricio y Dockendorff, Andrés. (2016). Implementing Meritocracy in Senior Public Administration: the Dilemma for Chilean Politicians. *Public Organization Review*, 16 (49), pp. 561-582. <https://doi.org/10.1007/s11115-016-0360-4>

[103]

26. Oszlak, Oscar. (1993). Los AG: la creación de un cuerpo gerencial de elite en el sector público argentino. *Revista Aportes*, 1, pp. 106-127.

27. Oszlak, Oscar. (1994). Estado y sociedad: las nuevas fronteras. En: Kliksberg, Bernardo (comp.). *El rediseño del perfil del Estado*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

28. Oszlak, Oscar. (2002, 27-28 de junio). *Profesionalización de la función pública en el marco de la nueva gestión pública*. iv Reunión de Ministros de la Administración Pública y Reforma del Estado, Santo Domingo.

29. Pando, Diego. (2016). Notas para un primer paso en la hoja de ruta de la modernización del aparato estatal. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 6 (11), pp. 17-22.

30. Pavón, Héctor. (2012). *Intelectuales, política y poder*. Buenos Aires: Debate.

31. Piemonte, Víctor Daniel. (2005, 18-21 de octubre). *El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la piedra fundamental*. x Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

32. Plotking, Mariano y Neirburg, Federico. (2015). Elites intelectuales y ciencias sociales en la Argentina de los años 60. El Instituto Torcuato Di Tella y la Nueva Economía. *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*, 14 (1). Recuperado de <http://eial.tau.ac.il/index.php/eial/article/view/932/968>

[104]

33. Pulido, Noemí Lidia. (2005, 18-21 de octubre). *El Cuerpo de Administradores Gubernamentales: la perspectiva académica*. x Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile.

34. República Argentina. (s. f. a). Ministerio de Modernización, Desarrollo de los Recursos Humanos. Recuperado de <https://www.argentina.gob.ar/modernizacion/ejes/recursoshumanos>

35. República Argentina. (s. f. b). Ministerio de Modernización. Recuperado de [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/programa\\_formacion/programa.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/programa_formacion/programa.html)

36. República Argentina. (s. f. c). Secretaría de Gabinete. Recuperado de [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/programa\\_formacion/programa.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/programa_formacion/programa.html)

37. República Argentina. (s. f. d). Secretaría de Gabinete. Recuperado de [http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/programa\\_formacion/formacion.html](http://www.sgp.gov.ar/contenidos/ag/paginas/programa_formacion/formacion.html)

38. Rizzo, Natalia. (2015). Los diplomáticos, profesionales de Estado. El Complejo recorrido de su profesionalización en Argentina desde la creación del ISEN hasta 2003. (Tesis inédita de doctorado). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

39. Rizzo, Natalia. (2016). Itinerario del reclutamiento diplomático (profesional) en Argentina. Afinidades y Diferencias con Brasil y Chile. *Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 16 (27), pp. 37-66. <https://doi.org/10.14409/da.v16i27.6163>

40. *Télam*. (2016, febrero 22). «El objetivo es, en cuatro años, ser uno de los diez países con mayor transparencia». Recuperado de <http://www.telam.com.ar/notas/201602/136944-macri-conferencia-de-prensa-modernizacion-del-estado.html>

41. Zuvanic, Laura y Guidobono, Graciela. (1997). Recursos Humanos y reforma de la administración pública. La experiencia del Instituto Superior de Economistas de Gobierno. *Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, 9 (9), pp. 1-9.

# El incómodo lugar de las instituciones en la «populismología» latinoamericana \*

Franklin Ramírez Gallegos (Ecuador)\*\*

Soledad Stoessel (Argentina)\*\*\*

## Resumen

La relación entre populismo e instituciones aparece como una de las cuestiones más espinosas de la «populismología» contemporánea. Este trabajo se inserta en dicho nexo a partir de la reconstrucción de las formulaciones que el liberalismo y el posmarxismo han efectuado al respecto. El primero sentencia la escasa disposición de los populismos para fortalecer las instituciones democráticas; el segundo considera que la materialización institucional de los populismos tiende a bloquear la lógica antagónica, a saber, el principio constitutivo de lo político. Así, enfatizando en una mirada dicotómica y de mutua exterioridad entre populismo e instituciones, la populismología dominante pierde de vista la complejidad de sus relaciones y deja abierto un campo de indagación sobre la capacidad instituyente del populismo en sus intrincados nexos con el antagonismo y la democracia. Este artículo ofrece diversas pistas sobre tales dilemas.

[106]

## Palabras clave

Populismo; Instituciones; Liberalismo; Posmarxismo.

**Fecha de recepción:** julio de 2017 • **Fecha de aprobación:** diciembre de 2017

---

\* Este artículo recoge parte de la discusión teórica realizada sobre el Estado latinoamericano en los procesos políticos contemporáneos y se inscribe en el proyecto de investigación *Campos de conflictividad política en el Ecuador de la Revolución Ciudadana (2007-2012)*, promovido desde el Fondo de Desarrollo Académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)-Ecuador.

\*\* Licenciado en Sociología y Ciencia Política. Magíster en Relaciones Internacionales y en Ciencia Política. Doctorando en Sociología Política. Profesor-investigador del Departamento de Estudios Políticos de la Flacso-Ecuador. Correo electrónico: framirez@flacso.edu.ec

\*\*\* Licenciada en Sociología. Magíster en Ciencias Políticas. Doctorada en Ciencias Sociales. Becaria posdoctoral en el Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de la Plata (UNLP), Argentina, otorgada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet). Correo electrónico: soledad.sto@gmail.com



## Cómo citar este artículo

Ramírez Gallegos, Franklin y Stoessel, Soledad. (2018). El incómodo lugar de las instituciones en la «populismología» latinoamericana. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 106-127. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a06>

# The Uneasy Place of the Institutions in the Latin America «Populismology»

## Abstract

The relationship between populism and institutions appears as one of the thorniest issues of the contemporary «populismology». The aim of this paper is to address this field from the reconstruction of the approaches elaborated by liberalism and Post-Marxism perspectives. The first one states that populism shows a weak disposition to strengthen the democratic institutions. The second approach asserts that the institutional materialization of populism tends to restrict the antagonist logic, namely, the constitutive principle of the political. In this way, by assuming a dichotomous look based on a link of exteriority between populism and institutions, the predominant «populismology» would lose sight of these complex relationships and opens a field of inquiry about the institutional capacity of populism and its intricate link to antagonism and democracy. The article provides some clues about these dilemmas.

[107]

## Keywords

Populism; Institutions; Liberalism; Post-Marxism.

## Introducción

El populismo termina con el fin de la política, con el fin del antagonismo, esto quiere decir que el populismo termina cuando la política se convierte en decisiones administrativas que se toman desde dispositivos administrativos, el Estado, un ayuntamiento, un partido [...]. *La clave, por lo tanto, del populismo es el afuera* [...] pero Podemos se dedica durante dos años a presentarse a elecciones y eso termina siempre convirtiéndose en una organización que participa en procesos para tener cargos públicos en instituciones que toman decisiones administrativas y que de alguna manera destrozán, destruyen, limitan el antagonismo de la política. Es nuestra gran contradicción [Pablo Iglesias] (ESnoticia, 2016, octubre 6).

[108] **A**l calor de una suculenta disputa al interior del emergente partido español, su número uno, Pablo Iglesias, dibujó en tales términos uno de los litigios fundantes del pensamiento político contemporáneo: las sinuosas relaciones entre el populismo y las instituciones políticas. Para un lector profano de la prensa dominante de la región de donde partieron «las carabelas populistas», no obstante, la invectiva de Iglesias luce, por decir lo menos, desconcertante. ¿No repiten acaso a diario los grandes medios que el populismo es una forma de ejercicio de poder que avasalla las instituciones y no que es destrozado por ellas? La confusión de nuestro hipotético lector de un diario latinoamericano no puede ser más justa. Despejarla no parece una empresa sencilla.

Un primer punto de apoyo para acometer dicha tarea sería aludir al carácter polisémico de la categoría populismo para de inmediato pasar a afirmar que, desde sus específicos puntos de vista, tanto el populismo encarnado, por ejemplo, en el discurso de Podemos como aquel de la prensa liberal-conservadora en América Latina pueden llevar parte de razón y que, aún más, comparten algo *sin saberlo*: una mirada dicotómica y de mutua exterioridad entre el mundo de las instituciones políticas y la nebulosa del populismo.

*Sin saberlo*. Se trata de una suerte de litigio en torno a los nexos entre populismo e instituciones. Es probable que el término sea impreciso pues el campo de batalla no termina de configurarse. Cada bando tiene sus particulares querellas y tiende a dialogar más bien al interior de sus propios circuitos. Simplificando, en la *troupee* liberal el acuerdo sobre el

poder corrosivo del populismo en relación a las instituciones prácticamente no tiene fisuras. Podrán discrepar sobre los grados de afectación o sobre las específicas instituciones fracturadas, pero no sobre la imagen global del populismo como fenómeno que entroniza un liderazgo indómito que termina por someter a la institucionalidad democrática. La parcela de Ernesto Laclau y sus intérpretes, por otra parte, si bien rescata al populismo como un momento fundamental para la incorporación de *los de abajo* en la comunidad política, parece descuidar la comprensión de la productividad de las instituciones —o de la forma institucional de las prácticas políticas— en la construcción de los sujetos populares y la afirmación de proyectos emancipadores.

Ambos bandos, que no son los únicos implicados en la cuestión, se escuchan desde lejos. Aun así, y aunque con una carga normativa diversa, compartirían un similar punto de vista sobre los términos en cuestión: a los regímenes, líderes, proyectos populistas poco les interesan las instituciones ya sea porque: a) son un obstáculo para un ejercicio decisionista del poder y, por tanto, debe neutralizarse su existencia —énfasis liberal—; b) debilitan la potencia de la participación popular al contener el antagonismo social y confinar la tramitación de las demandas a los enjambres administrativos del Estado —énfasis posmarxista—. De este modo, señalando la (siempre) perversa relación entre populismo e instituciones, la populismología dominante pierde de vista la complejidad de sus relaciones y abre un campo de indagación que requiere mayor exploración teórica y empírica.

[109]

Este trabajo se inmiscuye en dicho campo desde las lecturas de la populismología contemporánea en torno al «giro a la izquierda latinoamericano» en el siglo XXI.<sup>1</sup> No obstante, más que proponer una (re) interpretación de los gobiernos progresistas en los últimos quince años, el texto esboza una discusión teórico-analítica con los modos en que se ha estudiado el lugar de las instituciones en los procesos políticos de signo populista. Para el efecto se presenta, en primer lugar, una clave de análisis que sitúa los usos y campos temáticos de la «polisemia populista» en los debates en curso. A la luz de dicha matriz, en las siguientes dos secciones se reconstruyen los enfoques liberal y posmarxista sobre los nexos entre populismo e instituciones. Estas son comprendidas aquí de modo extenso,

---

<sup>1</sup> Agradecemos a Martín Retamozo por las agudas observaciones realizadas a este trabajo.

abarcando tanto las reglas de juego de la democracia liberal —en su versión minimalista de la poliarquía— como el más amplio entramado de instituciones que componen los sistemas de intermediación sociopolítica y la construcción de estatalidad. El texto concluye con una serie de interrogantes respecto a la necesidad no solo de ir más allá de la mirada dicotómica sobre el asunto sino de observar la capacidad instituyente del populismo en su compleja articulación con la democracia y el antagonismo.

## 1. La continua polisemia populista

La abundante «populismología» se reactivó largamente, desde inicios del siglo XXI, con el acceso al poder de variopintas coaliciones izquierdistas nucleadas por liderazgos de vocación transformacional que han marcado a fuego la dinámica regional. La centralidad académica de la cuestión en la región se puede comparar, de hecho, con el predominio que tuvo en la década de 1980 la denominada «transitología», preocupada por explicar el quiebre de los regímenes militares y la restauración de los gobiernos civiles en América del Sur.

[110] La vigente problematización del populismo trajo consigo algunas innovaciones teóricas y políticas. Conviene rescatar dos. En cuanto a las primeras, además de los ya clásicos desarrollos funcionalistas, marxistas y liberales, se destaca la potente irrupción de una lectura posgramsciana-discursiva del populismo abanderada por Laclau. Se trata de un agudo esfuerzo teórico por instaurar la comprensión del populismo como lógica política que instituye al pueblo a través de la articulación de heterogéneas demandas sociales y del trazado de un antagonismo fundamental que lo diferencia de su adversario. Por su parte, a la luz de la obra laclausiana y, sobre todo, de la irradiación de las experiencias populares sudamericanas, la novedad política proviene de la *deliberada* recuperación del populismo como brújula estratégica de un emergente actor antisistémico. El caso de Podemos es sintomático de esa explícita apropiación del populismo (Errejón y Mouffe, 2016).

El ex presidente venezolano Hugo Chávez difícilmente calibró alguna vez su identidad política a partir de tal auto conciencia táctica. Aún más, ni siquiera en medio del esfuerzo de la pléyade laclausiana por dignificar la noción los gobiernos latinoamericanos hicieron suya tal adscripción y hasta

renegaron de ella.<sup>2</sup> La manifiesta reivindicación del populismo por parte de una nueva fuerza popular-democrática luce relevante para el debate sobre las vías de la lucha y la transformación social en el siglo XXI. Ambas renovaciones, teórica y política, otorgaron especificidad a la «tercera ola» populista en la región (Gratius, 2007).

Semejante novedad, empero, no ha contribuido a reducir la polisemia del concepto. Hay quien encuentra en ello, y en la carencia de un campo de conocimiento más o menos fijado en su torno, la razón del gran malentendido sobre el populismo. Puede sospecharse, no obstante, que esta suerte de atolladero obedece más bien a los diversos «usos» y «campos funcionales» que atraviesan a los diferentes enfoques. Por *usos* se alude a la construcción conceptual que distintas perspectivas hacen de la categoría populismo a partir de las específicas dimensiones del fenómeno que abordan. Por *campos funcionales* se entiende los universos de observación que cada enfoque captura con la noción de populismo (Retamozo, 2014). La identificación de los distintos usos y campos en el debate contemporáneo aporta a la comprensión de los argumentos y supuestos que subyacen a cada enfoque.

Respecto a los usos del populismo se pueden identificar cuatro. a) para describir la dimensión política del ciclo posneoliberal inaugurado con la llegada de Hugo Chávez al poder. Así, distintos trabajos han acudido a dicha categoría para ofrecer un cuadro general sobre los liderazgos y sus estrategias políticas (Roberts, 2008), el tipo de movilización que promueven (Ellner, 2012), el vínculo entre pueblo y clases sociales en tanto categorías sociales (Vilas, 2011), los modos de identificación política (Panizza, 2008) y la matriz de construcción política e inclusión social que combina, de modo contradictorio, democratización con subordinación a un líder y ampliación de derechos dentro de la inercia capitalista (Svampa, 2016).

b) Para describir —y comparar— los distintos momentos históricos del populismo a partir del siglo XX (Barros, 2014). Varios trabajos han descrito los «neopopulismos» de la década de 1990, así como los actuales procesos políticos a la luz de los llamados populismos clásicos de mediados del

---

<sup>2</sup> En boca de Cristina Fernández de Kirchner (2015, abril 12): «Yo creo en las palabras de los que dicen que quieren un mundo más justo... Pero entonces, ¿por qué se combate y se tilda de populistas precisamente a los gobiernos que en América Latina han sido los que mayores logros en equidad, en Derechos Humanos, en inclusión, en educación, en salud, han logrado?, ¿por qué?».

siglo xx (Ianni, 1975), considerados por varios como su forma bautismal. Tales populismos terminaron por operar como baremos para el análisis de posteriores experiencias de similar signo (Viguera, 1993).

c) Para (des)calificar y evaluar, a partir de cierto punto de vista normativo, los «daños a la democracia» (Barros, 2014). Así, el populismo aparece como una patología política en la que un demagogo forja ensoñaciones en un pueblo siempre caracterizado por su docilidad e «impaciencia irreflexiva» (Hermet, 2003). Quedan así avasalladas las instituciones de la democracia representativa y se entroniza una forma decisionista de gestión política (Castañeda, 2006; De la Torre, 2013a).

d) Para producir una teoría política formal del populismo como proceso de conformación de sujetos e identidades políticas (Laclau, 2005). A partir de este enfoque, el populismo consiste en una lógica de articulación de demandas que, sin predicar *a priori* sobre los contenidos que amalgama, informa de la conformación antagónica del pueblo.

[112] En relación a los campos funcionales, la populismología del siglo xxi se ha concentrado especialmente en tres dominios: a) recupera al populismo como momento de quiebre político de un orden que se encuentra en crisis. El populismo sería el factor destituyente del orden social. En este campo, quizás el más recurrente, se enfatiza en las condiciones de posibilidad para la «ruptura populista»: crisis de representación, acumulación de conflictos, ilegitimidad de las elites, entre otros (Roberts, 2008). b) El segundo campo, de orden agencial, comprende al populismo como una dinámica de construcción de sujetos —el sujeto pueblo—, identidades y discursos políticos (Panizza, 2008; Aboy, Barros y Melo, 2013). c) El populismo funciona como una lógica política que, una vez consumada la ruptura, gestiona el nuevo orden, el vínculo con las instituciones y la incorporación social a la comunidad política (Retamozo y Muñoz, 2013; De Mendonça, 2014; Stoessel, 2015). Este campo, que asume un enfoque procesual, ha sido relegado en los estudios sobre la cuestión. El escrutinio de los logros refundacionales del populismo, del tránsito entre el momento antagónico y el de la recomposición política, su devenir hegemónico o su capacidad instituyente —e incluso aquello que acontece una vez que los populismos entran en crisis— han sido, en efecto, asuntos descuidados en la literatura.

La subvaloración del populismo como proceso se combina con el predominio de los usos normativos de la noción para oponerla a la

normalidad democrático-liberal. Así, en lugar de observar las específicas y contradictorias formas que toma el vínculo entre ambas dimensiones de lo político —lo constituyente y lo constituido, el antagonismo y el orden, la participación popular y la administración de las cosas, la movilización y la institucionalización—, aquellas han sido pensadas como mutuamente excluyentes y atravesadas por una pura relación de exterioridad. Tal es el impasse a problematizar.

## 2. El asedio populista

*El populismo es tóxico para las instituciones democráticas* (Mayorga, 2017; Paramio, 2006; Weyland, 2004). Tal es la tesis central de buena parte de la populismología contemporánea. El tono de la crítica difícilmente puede desprenderse de la constelación normativa —pocas veces del todo confesa— de cierto liberalismo político. Más allá de dicha norma, semejante punto de vista se construye a partir de la interrogación sobre los efectos del populismo en la democracia entendida apenas como poliarquía. La pregunta encierra ya una sospecha, la intuición de una relación tormentosa. Esta aprensión no alcanza a ser siquiera matizada por ciertos llamados de atención acerca de la —¿eventual?— capacidad populista para ampliar el espacio de la política e incluir a los de abajo (Kaltwasser, 2012; De la Torre, 2013b). Un escepticismo fundante con la política populista obtura la comprensión de sus paradójicos nexos con las instituciones democráticas. No hay signo contradictorio alguno en su lógica de construcción política: donde florece el populismo las instituciones son arrasadas; o es populismo o es poliarquía. Resuena ahí, avasallante, el poder simplificador de una analítica binaria (Guariglia, 2011).

[113]

*El enamoramiento de las multitudes.* «Dadme un balcón y seré presidente [...]» decía José María Velasco Ibarra,<sup>3</sup> arquetipo —si los hay— del líder populista del siglo xx, cinco veces presidente de Ecuador. El carácter performativo del enunciado designa la potencia del liderazgo frente a las masas. Entre el balcón, en lo alto, y aquellas, en la plaza, solo media la destreza persuasiva del gran orador. Atravesados por ese embrujo, irónicamente, los estudios políticos en la región —y más allá— no han dejado de referirse a la cuestión sin hacer uso de la imagen de la conexión directa entre el gran jefe y las multitudes. Populismo es el nombre de una relación apasionada

<sup>3</sup> Según el propio Velasco Ibarra relató, esta frase fue pronunciada por él en Colombia durante uno de sus exilios (Sosa-Buchholz, 2006).



y sin intermediación alguna entre el pueblo y el paladín. Es a través de su discurso, apenas, que las masas son incorporadas al juego político. La voluntad del liderazgo condensa entonces el ejercicio de inclusión social y representación popular que la política moderna había prometido trasladar a una serie de instituciones despersonalizadas. Dicha constatación enraíza el sentido de la impugnación liberal: la comunidad de ciudadanos libres se construye desde la activación de garantías abstractas, derechos formales y reglas generales que la interpelación populista se empeña en interrumpir una y otra vez. El mito fundacional del populismo como política in-mediata abona el terreno de la desconfianza liberal en su nula disposición para traslaparse con ciertas instituciones políticas o en su proclividad a subordinar las instituciones democráticas a la decisión fundante. El vínculo populista solo puede sedimentarse en las virtudes del líder para capturar el humor de su pueblo y seducirlo según las circunstancias. En ese nexo pasional ninguna interfaz tiene cabida, cualquier forma organizacional sobra. Incluso la intermediación partidaria es vista como innecesaria (Weyland, 2004).

[114]

*La futilidad de las instituciones.* El imperativo populista de la inmediatez desborda la ponderación de las instituciones democráticas. Se trata de medidas de tiempo político inconmensurables. La centralidad del liderazgo popular exige recrear cada vez el vínculo con la sociedad —y sus demandas—. Las instituciones, por el contrario, operan como filtros de las reivindicaciones sociales y como válvulas de moderación entre su incubación y la toma de decisiones. En consecuencia, en tanto estrategia política, el populismo pone en crisis permanente el lugar de las instituciones en la construcción de los regímenes democráticos. En particular, el relato liberal resalta la amenaza populista hacia los derechos de las minorías, la dinámica de la deliberación pública y el juego de pesos y contrapesos como base de la separación de poderes (Levitsky y Loxton, 2013). La arquitectura de la democracia como poliarquía, señalan, entra en ineludible embate con la propensión populista a reconstruir al pueblo en su homogeneidad, a hablar en nombre de las mayorías, a proyectarse desde la representación de la voluntad general refractaria a los pequeños intereses y a la pluralidad de lo social.

Estas tensiones entre la evocación de la soberanía popular y la estabilidad institucional fueron capturadas, en esta lectura, con los procesos de reforma constitucional sudamericanos. La gramática de legitimación de los «populismos izquierdistas» andinos —Venezuela, Ecuador, Bolivia— a

la hora de activar la convocatoria a Asambleas Constituyentes se apoyó en la apelación a la soberanía popular como fuente directa de (nuevo) poder político y, por tanto, mecanismo autorizado para *cortocircuitar* la vigencia de las instituciones del *ancien régime* (Ramírez, 2013). La permanente querrela entre los universos políticos de la legitimidad del soberano —pueblo siempre articulado por un activo liderazgo bonapartista— y aquellos fundados en la invocación a la legitimidad de los órdenes constituidos aparece como trazo insigne de los procesos andinos de remplazo constitucional. La estabilización institucional no es pues, a pesar de sus impulsos de refundación estatal, el desiderátum fundamental de los populismos realmente existentes. La indiferencia con las instituciones —en particular las que trazan el horizonte de las poliarquías modernas— sería su marca de fuego (Novaro, 2007).

*El magma decisionista.* Si en el credo liberal las instituciones políticas materializan el funcionamiento eficaz del sistema de pesos y contrapesos de todo orden que se precie de democrático, en el proyecto populista no se entienden sino como parte de la correa de transmisión que permite convertir la voluntad popular en decisiones vinculantes (Urbinati, 1998). El decisionismo populista solo asigna un valor instrumental a su lugar en el juego político. Si ya contiene a las grandes mayorías, ¿qué sentido sustantivo puede asignar el liderazgo popular a unas instituciones en las que las mayorías se forman, provisoriamente, a través de la negociación y la deliberación entre pequeñas y grandes fuerzas? Para ciertos paradigmas modernos, la función primordial de la política es la acción de tomar y ejecutar decisiones.

Christian Graf Von Krockow (2001) sostiene que la tradición intelectual decisionista, muy imbuida en la crítica a la democracia liberal, pretende romper con los planteamientos normativos positivistas por medio de un modelo voluntarista de acción que trascienda la estrecha promesa de emancipación de los arquetipos burgueses. El núcleo de la acción decisional se sitúa, dentro de la esfera pública, en la actividad gubernamental monopolizada por el Estado. En tanto que modelo de gestión política el decisionismo supone pues la articulación entre la toma de decisiones radicales y la construcción de la imagen de un tiempo excepcional que debe ser resuelto. La compleja realidad excusa legítimamente un proceso de toma de decisiones aún si estas no han estado previstas por las rutinas administrativas o normativas —donde el liberalismo pone el acento— del Estado. El decisionismo es así definido como la proyección legitimatoria

[115]

del ejercicio de la voluntad política (Andara, 2009). En el corazón de la agencia transformacional de los líderes latinoamericanos se ha situado, precisamente, la continua búsqueda de legitimidad sobre la base de decisiones radicales y conflictivas presentadas como catalizadoras de un momento histórico excepcional (Ramírez, 2010). Así, en el proceso en que se conectan decisionismo, populismo y legitimación las instituciones solo formalizan *ex post* un tipo de articulación política que ya ha sido trazada en otra parte.

En definitiva, ya sea retratado en su inmediatez, en su gramática de soberanía popular o en su forma voluntarista de acción política, el populismo erosiona de modo permanente la institucionalidad democrática (Zanatta, 2014). La dinámica populista se materializa apenas en mediaciones discursivas. La lectura liberal no observa a cabalidad ni sus instituciones de intermediación —movimiento, partido, sindicatos, entre otros—, ni toma en serio su vocación de construcción estatal —estatalidad, expansión de derechos—, ni conecta su producción decisional con sus puntos de apoyo en el sistema político —negociación parlamentaria, corporativismo, instituciones participativas, entre otros— o en la gestión pública —lógicas de administración, burocracia, reforma del Estado—. Más allá de su fundamental insistencia en las amenazas del populismo a la democracia, la representación liberal de la política populista desconoce la materialización institucional de procesos que, no en vano, se han anclado por periodos prolongados en sus sociedades.

[116]

### **3. Ruptura y recomposición populista: la primacía del antagonismo**

*Las instituciones políticas son tóxicas para el populismo.* Tal es la fórmula que, aunque llevada al extremo, condensaría parte de las elaboraciones contemporáneas de la populismología laclausiana respecto a la cuestión que nos ocupa. La tesis invierte el sentido de la sospecha liberal. No se trata ya de dimensionar la devastación populista de las instituciones sino de advertir que estas últimas operan como resortes de esterilización de la política populista. La contundencia del desplazamiento interpretativo — de la naturaleza antiinstitucional del populismo al carácter antipopulista de las instituciones— no encubre, sin embargo, la continuidad de una matriz de análisis que coloca a las instituciones y al populismo en una relación

de mutua exterioridad. Así, mientras el relato liberal sentencia la escasa disposición de los populismos para reconocer y fortalecer las instituciones poliárquicas, el último Laclau considera que la materialización institucional de los populismos conlleva el riesgo de bloquear la lógica antagónica, es decir, el principio constitutivo de lo político. Bajo ese lente, tal perspectiva mantiene una resbalosa indiferencia con la dimensión institucional de los procesos populistas.

Coherente con su compromiso posfundacional, la teoría laclausiana se erige sobre el antagonismo en tanto negatividad de un orden que excluye —porque ordena— y que está encarnado en la figura del enemigo político. El populismo no surge de cualquier conflicto sino de un antagonismo que, en su negación del orden vigente, introduce en el campo político un conflicto por los principios ordenadores de la sociedad. En este sentido, si bien por definición todo orden está dislocado, no necesariamente está irrigado de forma permanente por antagonismos. El populismo aparece entonces como un momento de construcción de fronteras políticas que recorta el espacio de lo social en dos campos antagónicos: el bloque de poder y el pueblo. Dicho trazado de fronteras es la operación fundante del proceso de identificación, politización y articulación en torno a determinada plataforma política —un significante vacío—, de una pluralidad de demandas inconformes con el sistema institucional. Tal proceso articulador produce una unidad siempre precaria y compleja que debe ser sostenida a través de la permanente reactivación de la frontera como un marcador de aquello que identifica a los polos confrontados. La frontera simplifica pues el espacio político y permite la reproducción del populismo en el tiempo (Pereyra, 2012).

[117]

Vista así, la ruptura populista *condensa* tanto la posibilidad de dinamitar un orden siempre susceptible de ser quebrado, como el ejercicio de sutura del orden social en la que el pueblo emerge. De este modo, aunque se visualizan los dos planos constitutivos de lo político —el antagonismo y la institución precaria de lo social— la perspectiva laclausiana otorga no solo primacía al primer plano, sino que apenas brinda pistas sobre la operación del populismo en su dinámica refundacional. Una mayor preocupación por este segundo plano exigiría, entre otros aspectos, un tratamiento sistemático del lugar de las instituciones en el populismo y no solo el despliegue de un punto de vista que tiende a diferenciar ambas lógicas. Para Laclau (2009), no obstante, una de las propiedades insignes del populismo es su talante profundamente «anti-institucional». Dicho en palabras de Gerardo Aboy

Carlés (2010), en el marco conceptual de Laclau «[...] si el populismo se define como una dicotomización polarizada de la sociedad sin más, la institucionalización solo corresponderá al momento de su eclipse, será, en palabras citadas por el propio autor, su momento ‘stalinista’» (p. 32).

*El sedante institucionalista.* Quizás sea *La razón populista* la única obra en que Laclau vuelca un desarrollo sustantivo sobre el vínculo del populismo con las instituciones a partir de lo que denomina totalización populista y totalización institucional como modos de construcción política. En dicha elaboración, el populismo opera con una lógica propia basada en el ejercicio de volver equivalentes una heterogeneidad de demandas no procesadas por la institucionalidad vigente, a partir de reconocerse en el elemento que aquellas tienen en común. Dicho reconocimiento, como se ha visto, se instituye a partir de la frontera antagónica en la que algún elemento logra erigirse como representante legítimo y general de esas demandas. Aunque en términos teóricos cualquier elemento puede operar como significante de la universalización, Laclau acude a la figura del líder como elemento que ejerce dicha función. Ahí reside la posibilidad de construcción de un *pueblo* y, por tanto, del populismo.

[118] En la otra orilla, no obstante, emerge el problema de la ausencia de «exceso», es decir, cuando todo reclamo es diferencialmente tramitado por las instituciones existentes, cuando cada demanda logra ser procesada por un poder institucionalizado. En esta lógica, de corte institucionalista, las demandas particulares son tratadas como si gozaran del mismo estatus y autonomía entre sí y por esta razón son incorporadas a la totalidad social como «diferencialidad pura», de modo sectorializado: «pueden ser absorbidas por el sistema de un modo *transformista* (para utilizar el término gramsciano)» (Laclau, 2005, p. 109). En la medida que las reivindicaciones logran ser tramitadas sin activar antagonismos, a través de la negociación con el sistema dominante, la gramática institucionalista imposibilita la construcción de una totalidad global —«el pueblo como actor histórico»— y apacigua la centralidad del conflicto. La inconmensurabilidad entre la razón populista y la lógica institucionalista no puede ser mayor. Se entiende entonces que el eventual paso de la confrontación antagónica a la negociación pluralista-particularizada suponga el adormecimiento de la lógica populista en las

aguas mansas de una institucionalidad que reduce la praxis política a una mera gestión «racional-legal» de las cosas.<sup>4</sup>

*La querella laclausiana.* La escasa atención de Laclau respecto a las relaciones entre populismo e instituciones no pasó sin controversias entre sus apologetas y críticos. Más allá de cuestionar la ineficacia analítica de una tesis dicotómica de lo político a la hora de comprender los procesos populistas realmente existentes o de impugnar el carácter antiinstitucional que se les asigna *a priori* (Melo, 2010), la disputa gira quizás en torno a la fijación del lugar y de la orientación de las relaciones entre ruptura y refundación al interior del fenómeno populista.

Admitir la dualidad del populismo, fijada entre el imperativo de reactivar las fronteras divisorias de lo social y la tendencia a la (re)integración precaria de la comunidad política, no deja mayores indicaciones sobre el tipo de imbricaciones que se tejen en su torno. El llamado de atención de Laclau sobre la esterilización institucional del populismo pone por delante la imagen de un peligroso *tránsito* entre uno y otro momento —lo que alienta a la vez cierta idea de continuidad— mientras parece cerrar el debate de forma abrupta. A partir de allí, sin embargo, la querella ha ido amplificándose.

[119]

Una primera clave de lectura alterna suscribe la tesis del populismo como un andamiaje cimentado en la *tensa combinación* de inclinaciones rupturistas y predisposiciones a la reunificación del espacio político. El populismo asume entonces un signo nítidamente contradictorio que se plasma en una turbulenta imbricación entre ruptura del orden y voluntad de representar al conjunto del pueblo: «ambas tendencias *deben coexistir en tensión* para hablar de populismo, sin que una logre imponerse sobre la otra» (Aboy, 2010, p. 28). En esta crítica —interna— a Laclau, Aboy no concibe ya al populismo como un momento *previo* a la institucionalidad sino como la constante negociación de la representación del todo y las partes que por momentos excluye y por otros incluye la alteridad resultante de la frontera antagónica.

---

<sup>4</sup> En una entrevista posterior a *La razón populista*, Laclau sostiene que en la práctica el «momento populista» y el «momento institucionalista» pueden aparecer combinados de forma equilibrada, con lo cual se evita caer en el burocratismo —en el caso del populismo puro— y en la esclerosis del sistema —en el caso del momento institucionalista puro— (Muñoz, 2014, abril 14).

Dos implicaciones surgen de esta lectura: a) la posibilidad de la coexistencia entre rupturismo político y agenciamiento institucional en un mismo proceso; b) la necesidad de observar las modulaciones del «péndulo populista» a partir de procesos políticos concretos pues no cabe establecer un patrón general sobre la tensión asociada al lugar de las instituciones en cada experiencia populista. No es posible pronunciarse *a priori* sobre el tipo de vínculo que se entreteje entre ambas lógicas.

Dicha tensa coexistencia ha sido cuestionada a partir de diversas críticas a Laclau. Juan Carlos Portantiero y Emilio de Ipola (1981) reconocieron la potencia de la ruptura populista para forjar la creación de las masas populares en sujeto-pueblo, pero observaron, a la vez, que dicho movimiento no supone la impugnación del «principio general de dominación» sino, al contrario, la *necesaria* subordinación popular a una instancia central corporizada en el Estado. En el mismo acto en que el pueblo es investido de existencia política se afirma la congénita tendencia proestatal de toda experiencia populista: el pueblo como sujeto del Estado.

[120]

En similar clave de interpretación, Miguel Vatter (2012) presenta la teoría de la hegemonía de Laclau —que en algún sentido es también su teoría del populismo (Arditi, 2010)— como la descripción de la permanente lucha por la que el poder constituido —el sistema político, las instituciones— procura determinar para sí mismo un poder constituyente —el pueblo soberano— en capacidad de brindarle una base para su contingente fundación. La creación del pueblo adquiere sentido político a través de su función legitimadora de la instauración estatal. El primado del antagonismo es ilusorio. Lo nacional-estatal termina por imponerse y por dar forma al proyecto populista. Nada de ello es accidental. Se trata de una suerte de ley de hierro del populismo.

Retomando de algún modo el sentido de esta crítica, una tercera interpretación lee el legado de *La razón populista* en torno a su preocupación por asegurar la permanencia del populismo luego de su irrupción: la continuidad populista exige cierta cristalización institucional y no depende apenas de operaciones verbales o de la reactivación constante de la polarización. Dicha materialización, sin embargo, no puede colocar límites a la práctica política en que se forja el pueblo ni direccionar la dinámica de la lucha. La institucionalidad —estatal y no— toma la forma de un punto de apoyo —nunca constituye un fin en sí mismo— fundamental para la diseminación del populismo como lógica de afirmación política de los



que «no tienen parte». En este registro, entonces, la aversión laclausiana a las instituciones hace referencia más al carácter restrictivo de la política burocratizada y «administrativizante» que a su faceta de condensación de sentidos políticos.

Como experiencia efectiva, estrategia y proyecto histórico el populismo no reniega de expresarse de modo institucional sino que asume aquello como producto de la dimensión polémica de lo político. Se sigue, pues, que la sustentabilidad del populismo en el tiempo no puede eludir la cuestión de la producción e innovación de las instituciones contra las cuales afirmó su irrupción antagónica. Emerge aquí la figura de lo «institucional-populista» de las instituciones del pueblo como indisoluble del antagonismo que activa y de su voluntad hegemónica. La práctica de la articulación de demandas se irriga en el cuerpo social por medio del discurso y la materialidad de un conjunto de instituciones —sobre todo aquellas provenientes del entramado de la organización popular— de diverso orden: «en este sentido, en el populismo lo institucional adquiere un cariz más complejo que en las construcciones políticas que no privilegian los antagonismos» (Pereyra, 2012, p. 17).

Las tres lecturas iluminan una querrela teórica que dista mucho de estar cerrada. La populismología (pos)laclausiana parece, en todo caso, consciente del malestar de «su» teoría con las instituciones políticas y esboza la necesidad de establecer un punto de vista que, más allá de las antinomias, dé cuenta del carácter de la vinculación entre antagonismo-hegemonía e instituciones. Para el efecto se sugiere calibrar una aproximación a partir del campo procesual —péndulo, combinación, contradicción—, observar al populismo en su faz de recomposición política e interrogar, sin determinismos, las consecuencias de dicha dimensión en la conflictiva dinámica del cambio político.

[121]

## **Conclusiones. Quebrar el impasse**

La cualidad de lo cómodo es atribuida a cualquier objeto necesario para vivir a gusto. Visitar las instituciones no parece procurar esa experiencia a la boyante «populismología» contemporánea. Esta, tan expansiva en relación a los nexos de su objeto de estudio con las estrategias, los liderazgos, los discursos, las identidades, entre otros, tiende a detenerse cuando bordea las fronteras de la institucionalidad. No se trata de un no-lugar o de un modo de invisibilizar una problemática. Dicha incomodidad se expresa más bien en

la forma de una indiferencia analítica que redundaría en cierta subteorización del asunto. Se podría tildar de injusto pedir a estos enfoques respuestas para cuestiones que no se propusieron. Pero cuando estos análisis arriban a conclusiones vinculadas a los compromisos de los populismos con las instituciones, las cualidades de este nexo y sus efectos sobre la expansión democrática, la pregunta por cómo se configura y opera la institucionalidad en entornos populistas luce inevitable.

En los dos enfoques examinados dicha subteorización está conectada con los supuestos de base con que abordan la cuestión. Desde la mirada liberal se asume el carácter personalista, in-mediató y des-intermediado de la política populista. Así, cualquier abordaje de sus vínculos con el entramado institucional luce como un problema de segundo orden, salvo en lo que concierne a sus efectos —siempre devastadores— sobre las reglas de juego de la democracia liberal. En la comprensión laclausiana, mientras tanto, la articulación populista tiene lugar y adquiere su significado más democrático en el espacio de «lo social» y en el tiempo del conflicto. Las instituciones, en su forma de representación política o administración de las cosas, prefiguran una atrofia de la productividad de los antagonismos o su puro bloqueo. No cabe pues ocuparse de ellas sino en su momento de descomposición y crisis, aquel que propicia las condiciones para la ruptura populista. Más allá del universo de las normas, sin embargo, el debate sobre la relación del populismo con el entramado institucional abre un sinnúmero de problemáticas que, en su particularidad, contribuyen a dibujar un dispositivo analítico más estable para encarar este espinoso terreno. Así, un esquema para abordar dicho terreno podría desplegar un uso descriptivo-analítico de la noción de populismo —lo que pone en segundo plano sus usos normativos para celebrar o descalificar procesos políticos— y comprenderlo como un proceso relacional que puede gestar distintas formas de institucionalidad.

Una primera problemática remite a las específicas relaciones entre populismo e instituciones democráticas. Si el abordaje de este asunto desde un punto de vista liberal parece insuficiente, cualquier mirada que menoscabe de partida la centralidad de su crítica también luce insatisfactoria. Salir de este impasse implicaría dos movimientos: articular el análisis de los nexos del populismo y los procedimientos de la poliarquía (Aibar, 2007) con la indagación sobre los trazos de innovación democrática posliberal —arreglos participativos, democracia comunitaria, representación colectiva, entre otros— que acompañan a los procesos populistas contemporáneos,

[122]

y evaluar dicha articulación a partir de las diversas lógicas y tradiciones —republicanismo, movimientismo-autonomismo, corporativismo— que forjan la experiencia democrática moderna y que pueden atravesar de modo virtuoso —o no— la propia lógica populista de construcción del *demos* (Panizza, 2008; Retamozo y Muñoz, 2013). En el cruce de ambos elementos queda situada la paradoja democrática del populismo, tanto en su específica capacidad de producción y reforma institucional como en la valoración de su potencial (des)democratizador. Esta arista del debate obliga, a la vez, a reconocer que ni en el plano analítico, ni en el plano descriptivo es posible capturar la naturaleza de un régimen político solo a través de las teorías del populismo desprovistas de diversas referencias normativas y de otras teorías de alcance medio —teorías de la democracia, del Estado y de los movimientos sociales—.

Una segunda cuestión alude a la indagación acerca del potencial transformador de los procesos institucionales y su lugar en las dinámicas de cambio social. Cierta perspectiva liberal puede reconocer la construcción por parte de los populismos de un tipo de institucionalidad —una «sucia, no pluralista, desprolija» para hablar en términos de Pierre Ostiguy (2015)— en la que domina lo plebeyo y se es gobierno, pero al mismo tiempo oposición. Los populismos en-tanto-gobierno, prosigue dicha perspectiva, crean «desde arriba» las propias demandas que luego serán tramitadas por ellos mismos de modo antagónico y «radicalmente» inclusivo. Aquello, sin embargo, puede vincularse más a estrategias de poder que a sustantivos procesos de cambio. De otra parte, denigrar el estudio de los procesos institucionales es negar, en alguna medida, el carácter contencioso de los procesos políticos. Como si la disputa en y por las instituciones no conllevara dinámicas conflictivas y, de modo inverso, como si las instituciones no fueran un vector clave para procesar cambios radicales que, a su vez, producen una conflictividad atada a la disputa por dicho cambio. ¿Acaso no es la dimensión antagónica la piedra angular de los estudios y reflexiones posmarxistas?, ¿qué otro objeto si no el Estado constituye el constructo más atravesado por antagonismos y luchas capaces de vigorizar la acción política?

Finalmente, la perspectiva laclausiana enfatiza que entre la ruptura populista y el entramado de los poderes constituidos se establece un relacionamiento puramente externo. La absolutización del antagonismo populista desde el campo de lo social descarga a la política de cualquier vínculo con el poder constituido más allá del horizonte, siempre reconfortante, de

[123]

la productividad de los conflictos. Si aquello niega correctamente cualquier opción de plena recuperación de la dinámica de la conflictividad por los mecanismos del poder constituido, no contribuye a una cabal comprensión de las múltiples conexiones internas en las que se configuran históricamente ambas instancias. La misma dinámica de la resistencia y la persistencia del antagonismo no encuentran cabida sino *al interior* de la relación entre la esfera de la emancipación y aquella del poder (Vatter, 2012). Ello luce aún más crucial en la medida en que —como sugieren los trabajos sobre la dimensión reproductiva del Estado y las mediaciones institucionales— el espacio de los poderes constituidos también resiste y remodela las trayectorias del antagonismo. La *resistencia recíproca* entre ambas instancias evidencia la interioridad de su vínculo y su carácter permanentemente conflictivo. Se dibuja allí el espacio de lo político, no subsumido en lo social ni represado en los pliegues de lo instituido, en que se fraguan —condicionándose y resistiéndose— los sujetos y las formas políticas (Ramírez, 2015).

Al visualizar este conflictivo encuentro, saturado de específicos mecanismos, mediaciones e instituciones, se reinstituye la posibilidad de otorgar un estatus analítico equivalente, en el análisis del cambio político, a la faz antagonica del populismo y a la transformación del campo de la dominación en su expresión institucionalizada.

[124]

## Referencias bibliográficas

1. Aboy Carlés, Gerardo. (2010). Las dos caras de Jano: acerca de la compleja relación entre populismo e instituciones políticas. *Pensamiento Plural*, 7, pp. 21-40.
2. Aboy Carlés, Gerardo; Barros, Sebastián y Melo, Julián. (2013). *Las brechas del pueblo. Reflexiones sobre identidades populares y populismo*. Buenos Aires: UNGS, UNDAV.
3. Aibar, Julio. (2007). *Vox populi. En torno al populismo y la democracia en América Latina*. México, D. F.: Flacso.
4. Andara, Abraham Enrique. (2009). El decisionismo político y el advenimiento del liderazgo nacional popular en América Latina. *Revista Venezolana de Ciencia Política*, 35, pp. 31-51.
5. Arditi, Benjamín. (2010). ¿Populismo es hegemonía es política? La teoría del populismo de Ernesto Laclau. *Constellations*, 17 (2), pp. 488-497. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8675.2010.00587.x>
6. Barros, Sebastián. (2014). Momentums, demos y baremos: Lo popular en los análisis del populismo latinoamericano. *POSTData*, 19 (2), pp. 315-344.

7. Castañeda, Jorge. (2006). Latin America's Left Turn. *Foreign Affairs*, 85 (3), pp. 28-43. <https://doi.org/10.2307/20031965>

8. De la Torre, Carlos. (2013a). El tecnopopulismo de Rafael Correa ¿Es compatible el carisma con la tecnocracia? *Latin American Research Review*, 48 (1), pp. 24-43. <https://doi.org/10.1353/lar.2013.0007>

9. De la Torre, Carlos. (2013b). El populismo latinoamericano: entre la democratización y el autoritarismo. *Nueva Sociedad*, 247, pp. 120-137.

10. De Mendonça, Daniel. (2014). Populismo como *vontade* de democracia. *Colombia Internacional*, 82, pp. 51-70. <https://doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.03>

11. Ellner, Steve. (2012). The Distinguishing Features of Latin America's New Left in Power. The Chávez, Morales, and Correa Governments. *Latin American Perspectives*, 39 (1), pp. 96-114. <https://doi.org/10.1177/0094582X11425333>

12. Errejón, Íñigo y Mouffe, Chantal. (2016). *Podemos. In the Name of the People*. London: Lawrence and Wishart.

13. ESnoticia. (2016, octubre 6). PABLO IGLESIAS (Podemos)-Sobre Populismo, Neoliberalismo y Militancia (05/10/2016) [Archivo de video]. Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=J2W1JM5nP-s>

14. Fernández de Kirchner, Cristina. (2015, abril 12). Cristina Kirchner en Panamá, sobre el «populismo». Recuperado de [https://www.youtube.com/watch?v=\\_6\\_1PiEfdw](https://www.youtube.com/watch?v=_6_1PiEfdw)

15. Gratius, Susanne. (2007). La «tercera ola populista» de América Latina. *FRIDE Working Paper*, 45. Recuperado de [http://fride.org/download/WP45\\_Populismo\\_America\\_Latina\\_ES\\_oct07.pdf](http://fride.org/download/WP45_Populismo_America_Latina_ES_oct07.pdf)

16. Guariglia, Osvaldo. (2011). La democracia en América Latina: la alternativa entre populismo y democracia deliberativa. *Isegoría. Revista de Filosofía Moral y Política*, 44, pp. 57-72. <https://doi.org/10.3989/isegoria.2011.i44.719>

17. Hermet, Guy. (2003). El populismo como concepto. *Revista de Ciencia Política*, xxiii (1), pp. 5-18. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2003000100001>

18. Ianni, Octavio. (1975). *La formación del Estado populista en América Latina*. México, D. F.: Serie Popular.

19. Kaltwasser, Cristobal Rovira. (2012). The Ambivalence of Populism: Threat and Corrective for Democracy. *Democratization*, 9 (2), pp. 184-208. <https://doi.org/10.1080/13510347.2011.572619>

20. Krockow, Christian Graf Von. (2001). *La decisión. Un estudio sobre Ernst Jünger, Carl Smitt y Martin Heidegger*. México, D. F.: Cepcom.

21. Laclau, Ernesto. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

22. Laclau, Ernesto. (2009). Populismo, ¿qué nos dice el nombre? En: Panizza, Francisco (comp.). *El populismo como espejo de la democracia*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

[125]

23. Levitsky, Steven y Loxton, James. (2013). Populism and Competitive Authoritarianism in the Andes. *Democratization*, 20 (1), pp. 107-136. <https://doi.org/10.1080/13510347.2013.738864>

24. Mayorga, René Antonio. (2017). Populismo autoritario y transición regresiva: la dictadura plebiscitaria en la región andina. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 2, pp. 39-69.

25. Melo, Julián. (2010). Ostracismo, resurrección y utopía: breve nota sobre política, populismo y posestructuralismo. *Pensamiento Plural*, 7, pp. 57-75.

26. Muñoz, Boris. (2014, abril 14). Entrevista a Ernesto Laclau [1935-2014] «Todo populismo es un momento de ruptura». *Prodavinci*. Recuperado de <http://historico.prodavinci.com/2014/04/14/actualidad/ernesto-laclau-%E2%80%9Ctodo-populismo-es-un-momento-de-ruptura%E2%80%9D/>

27. Novaro, Marcos. (2007). Las izquierdas y los populismos latinoamericanos: ¿Qué hay de nuevo? ¿Qué se puede esperar? *Seminario Izquierda y populismo en América Latina*. Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin.

28. Ostiguy, Pierre. (2015). Exceso, representación y fronteras cruzables: «institucionalidad sucia», o la aporía del populismo en el poder. *POSTData*, 2, pp. 345-375.

29. Panizza, Francisco. (2008). Fisuras entre populismo y democracia en América Latina. En: De la Torre, Carlos y Peruzzotti, Enrique (eds.). *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina* (pp. 77-96). Quito: Flacso-Ecuador.

[126]

30. Paramio, Ludolfo. (2006). Giro a la izquierda y regreso del populismo. *Revista Nueva Sociedad*, 205, pp. 62-74.

31. Pereyra, Guillermo. (2012). Límites y posibilidades del discurso populista. *Utopía y Praxis Latinoamericana*, 17 (58), pp. 11-26.

32. Portantiero, Juan Carlos y De Ipola, Emilio. (1981). Lo nacional popular y los populismos realmente existentes. *Nueva Sociedad*, 54, pp. 7-18.

33. Ramírez Gallegos, Franklin. (2010). Decisionismos transformacionales, conflicto político y vínculo plebeyo. Poder y cambio en la nueva izquierda sudamericana. En: García Linera, Álvaro et al. *América Latina. 200 años y nuevos horizontes* (pp. 131-156). Buenos Aires: Secretaría de Cultura de la Nación.

34. Ramírez Gallegos, Franklin. (2013). Processo costituente ecuadoriano e legittimazione democratica: un contrappunto andino. En: Bagni, Silvia (cur.). *Dallo Stato del benessere allo Stato del buen vivir. Innovazione e tradizione nel costituzionalismo latino-americano* (pp. 103-136). Bologna: Filodiritto.

35. Ramírez Gallegos, Franklin. (2015). Subjetivación política y perspectivas del cambio. En: Modonesi, Massimo (coord.). *Movimientos subalternos, antagonistas y autónomos en México y América Latina*. México, D. F.: UNAM.

36. Retamozo, Martín. (2014). Populismo en América Latina: desde la teoría hacia el análisis político. Discurso, sujeto e inclusión en el caso argentino. *Colombia Internacional*, 82, pp. 221-258. <https://doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.09>

37. Retamozo, Martín y Muñoz, María Antonia. (2013). Kirchnerismo y hegemonía. Política y gobierno. En: Retamozo, Martín; Schuttenberg, Mauricio y Viguera, Aníbal (comps.). *Peronismos, izquierdas y organizaciones populares*. La Plata: EDULP.

38. Roberts, Kenneth. (2008). El resurgimiento del populismo latinoamericano. En: De la Torre, Carlos y Peruzzotti, Enrique (comps.). *El retorno del pueblo. Populismo y nuevas democracias en América Latina* (pp. 55-73). Quito: Flacso-Ecuador.

39. Sosa-Buchholz, Ximena. (2006). La memoria colectiva de Velasco Ibarra y su legado en la cultura política. En: Sosa-Buchholz, Ximena y Waters, William F. (comps.). *Estudios Ecuatorianos: un aporte a la discusión* (pp. 79-102). Quito: Abya-Yala.

40. Stoessel, Soledad. (2015). Los clarososcuros del populismo. El caso de la Revolución Ciudadana en Ecuador. *Pasajes*, 46, pp. 28-41.

41. Svampa, Maristella. (2016). América Latina: fin de ciclo y populismos de alta intensidad. En: Gómez Campelo, Esther y Cifuentes, María Asunción (coords.). *Nuevas concepciones sobre el desarrollo en América Latina: elementos para el debate desde los movimientos sociales y la universidad*. Burgos: Universidad de Burgos.

42. Urbinati, Nadia. (1998). Democracy and Populism. *Constellations*, 5 (1), pp. 110-124. <https://doi.org/10.1111/1467-8675.00080>

43. Vatter, Miguel. (2012). *Constitución y resistencia: ensayos de teoría democrática radical*. Santiago de Chile: Universidad Diego Portales.

44. Viguera, Aníbal. (1993). Populismo y neopopulismo en América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 55 (3), pp. 49-66. <https://doi.org/10.2307/3540921>

45. Vilas, Carlos María. (2011). Democracias conflictivas o el alegado resurgimiento populista en la política sudamericana. *Cuadernos Americanos*, 135, pp. 31-56.

46. Weyland, Kurt. (2004). Clarificando un concepto cuestionado: el populismo en el estudio de la política latinoamericana. En: Weyland, Kurt; De la Torre, Carlos; Aboy Carlés, Gerardo e Ibarra, Hernán. *Releer los populismos*. Quito: CAAP.

47. Zanatta, Loris. (2014). *El Populismo*. Buenos Aires: Katz.

[127]



# El dique y las turbulentas aguas del gaitanismo. Violencia política y populismo en Colombia de mediados de siglo xx\*

Cristian Acosta Olaya (Colombia)\*\*

Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0002-0415-1186>

## Resumen

A pesar de los múltiples estudios existentes sobre el gaitanismo colombiano, la caracterización de este proceso político como populista ha sido una cuestión muy problemática. Este artículo se propone no solo mostrar la pertinencia analítica del concepto de populismo a partir de los estudios contemporáneos sobre las identidades políticas para comprender la configuración del movimiento gaitanista, sino también dar muestra de un debate ulterior: la compleja relación entre la violencia política y el fenómeno populista. La hipótesis es diferenciar ambos procesos políticos tomando como caso la discursividad gaitanista de mediados de siglo xx en Colombia. Así, el *leitmotiv* de esta imbricación de análisis teórico y estudio histórico es mostrar las tensiones propias de los procesos populistas latinoamericanos en contextos violentos imperantes en la región, especialmente el colombiano. Se considera, entonces, que el populismo, antes que promover una violencia desmesurada hacia la alteridad, pregona una transformación radical del todo comunitario, al mismo tiempo que polariza el campo político donde se desarrolla.

[128]

## Palabras clave

Populismo; Gaitanismo; Violencia Política; Identidades Políticas; Colombia.

**Fecha de recepción:** febrero de 2017 • **Fecha de aprobación:** junio de 2017

---

\* Este artículo es una ampliación de la investigación realizada para la maestría en Ciencia Política del Instituto de Altos Estudios Sociales (Idaes), Universidad de San Martín (Unsam), «¡A la carga!». *Gaitanismo, populismo y construcción de identidades políticas en Colombia (1944-1948)*, en el marco del doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, con el apoyo de la beca doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Agradezco los comentarios y sugerencias del grupo de Estudios Políticos del Idaes a una versión preliminar de este texto.

\*\* Politólogo. Magister en Ciencia Política. Becario doctoral del Conicet en el Instituto de Altos Estudios Sociales (Idaes), Universidad de San Martín (Unsam), Argentina. Correo electrónico: [cjacostao@gmail.com](mailto:cjacostao@gmail.com)

## Cómo citar este artículo

Acosta Olaya, Cristian. (2018). El dique y las turbulentas aguas del gaitanismo. *Violencia política y populismo en Colombia de mediados de siglo xx. Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 128-148. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a07>

# Dike and Troubled Waters of Gaitanismo. Political Violence and Populism in the Mid-20th Century in Colombia

## Abstract

Despite the many existent studies about Colombian Gaitanismo, this political process' characterization as a populist one has been a very troublesome matter. This work proposes not only to show the analytical pertinence of the concept of populism – from the contemporary studies about political identities – in order to understand the configuration of the Gaitanist movement, but also to propose a subsequent debate: the complex link between political violence and the populist phenomenon. The hypothesis of this paper is to distinguish both political processes taking as a case the Gaitanist discursivity of the mid-20th century in Colombia. Thus, the *Leitmotiv* of interweaving the theoretical analysis with the historical study is to show the typical tensions of the Latin American populist processes in an important prevailing violent context in the region, that is, the Colombian one. Finally, the analysis considers that the populism, instead of promoting a disproportionate violence toward others, proclaims a radical transformation of the community as a whole, and simultaneously polarizes the political field where it takes place.

[129]

## Keywords

Populism; Gaitanismo; Political Violence; Political Identities.

## Introducción

Dentro de su estudio en Colombia, la definición del movimiento político de Jorge Eliécer Gaitán<sup>1</sup> en cuanto proceso populista ha sido una cuestión más bien confusa.<sup>2</sup> Esta indeterminación, es cierto, remite a un argumento recurrente con el que se ha buscado sustentar que el gaitanismo es un familiar muy lejano de los populismos clásicos latinoamericanos —el peronismo argentino, el varguismo brasileño y el cardenismo mexicano—: el homicidio de Jorge Eliécer Gaitán en pleno centro de Bogotá el 9 de abril de 1948, justo cuando parecía inevitable su ascenso a la Presidencia dos años más tarde. A partir de estos hechos, se obstruyó cualquier posibilidad de un «gobierno gaitanista». Así, lejos de sus parientes remotos, el gaitanismo tuvo la indeleble marca de no haber asumido el poder ejecutivo, lo que supuso apartarlo de cualquier ejercicio comparativo o agrupamiento frente a procesos populistas cuyas figuras centrales sí asumieron la Presidencia de sus respectivos países.<sup>3</sup>

[130]

Asimismo, resulta llamativo cómo la historiografía y la Sociología colombianas, en gran parte de los estudios abocados al gaitanismo, asignaron un lugar caótico y de barbarie a este movimiento político a causa de los hechos de violencia que siguieron al asesinato de Gaitán en Colombia y conocidos posteriormente como *El bogotazo*. Justamente, en este hito histórico colombiano la «chusma nueveabrileña» no solo linchó al asesino del entonces jefe único del Partido Liberal e incendió distintos edificios del centro de la ciudad, también en distintas partes del país surgieron intentonas insurreccionales que, si bien reclamaron la caída del gobierno conservador de

<sup>1</sup> Es importante recordar que Gaitán, nacido en Bogotá en 1898, fue uno de los personajes políticos más importantes de la historia colombiana y del Partido Liberal. Fue alcalde de Bogotá (1936-1937), ministro de Trabajo, Higiene y Previsión Social (1942-1943), candidato disidente del Partido Liberal para las elecciones de 1946 y jefe único de dicho partido desde 1947 hasta su asesinato, el 9 de abril 1948.

<sup>2</sup> En la introducción de su libro *La explosión del populismo en Colombia*, el reconocido historiador colombiano César Augusto Ayala (2011) plantea al movimiento político de Gustavo Rojas Pinilla, la Alianza Nacional Popular (Anapo), como la variante del populismo propia de dicho país. Sin embargo, pese a su sugestivo y pertinente análisis del anapismo, Ayala no brinda una referencia clara acerca de la especificidad del populismo.

<sup>3</sup> Con excepción, cabe aclararse, del aprismo peruano, que comúnmente ha sido caracterizado como un movimiento populista pese a no haber llegado al poder en los años en que surgió como opción política. De hecho, Torcuato Di Tella (1965, p. 414) trató de similares a los procesos iniciados por Raúl Haya de la Torre y Gaitán en sus respectivos países. Para un análisis del aprismo como proceso populista, se recomiendan las poco remitidas reflexiones de Ernesto Laclau (1987) al respecto.

Mariano Ospina Pérez, carecieron de una organización política perdurable en el tiempo.<sup>4</sup> Los hechos del 9 de abril parecían así demostrar que la masa gaitanista, al quedar «acéfala» por la muerte de su líder, sucumbió a una rabia generalizada e irrestricta. Al respecto, tan solo cuatro años después del homicidio del líder del liberalismo, el gaitanista José Antonio Osorio Lizarazo (1998 [1952]) afirmó:

[...] Durante mucho tiempo el pueblo esperó en vano que Gaitán lo lanzase «a la carga» para restaurar la justicia y realizar una revaluación humana de los humildes. Pero Gaitán vaciló [...]. Entonces subsistió solamente el alarido «¡a la carga!» y ya no estaba la voluntad predominante para refrenar los ímpetus ni las represalias. Ya el dique quedaba abierto y era tarde para contener el torrente desmesurado (p. 298).

Resulta paradójico, sin embargo, que tanto la ausencia de Gaitán como la inmediata cólera destructiva de aquella «chusma sin dios ni ley» del 9 de abril<sup>5</sup> hayan permitido consolidar lugares comunes desde los cuales se le ha dado al gaitanismo algún grado de consanguineidad con los fenómenos populistas latinoamericanos, siempre y cuando estos sean entendidos como procesos de liderazgos carismáticos fuertes, catalogados con términos tales como bonapartismo o cesarismo, todos ellos fenómenos en los cuales la figura de un líder demagógico representa el catalizador de un odio no de clase contra un enemigo difuso: la oligarquía.

[131]

Este trabajo, no obstante, señala que es posible permanecer al margen de descripciones similares —es decir, peyorativas— acerca del populismo. Por ende, el texto se inclina a la indagación sobre el fenómeno populista a partir de una serie de estudios recientes abocados a las identidades políticas —entendiendo a estas como «el conjunto de prácticas sedimentadas, configuradoras de sentido que establecen, a través de un mismo proceso de diferenciación externa y homogeneización interna, solidaridades estables, capaces de definir, a través de unidades de nominación, orientaciones gregarias de la acción en relación a la definición de asuntos públicos» (Aboy

<sup>4</sup> Un relato harto interesante de los hechos nueveabrileros en Bogotá es el elaborado por el periodista peronista Aníbal Pérez (2010 [1948]) en una serie de cartas a su familia en Argentina. Frente a las reacciones en provincia del asesinato de Gaitán, es inevitable hacer referencia a los trabajos de Gonzalo Sánchez (1982) y Mary Roldán (2003).

<sup>5</sup> Según la esposa de Mariano Ospina Pérez —presidente conservador de Colombia entre los años 1946-1950—, Bertha Hernández, *El bogotazo* demostró que «Gaitán era el jefe supremo de una chusma sin dios ni ley [...] que él había azuzado con sus discursos» (Braun, 1998, p. 266).

Carlés, 2001, p. 54)— y en los cuales las concepciones despreciativas de aquel fenómeno han sido cuestionadas con contundentes argumentos.<sup>6</sup> En este sentido, aquí se considera al populismo como un tipo específico de gestión identitaria —configuración discursiva de sentido— al interior de las identidades populares. Teniendo en cuenta lo anterior, es pertinente ampliar las discusiones sobre las diversas dimensiones del gaitanismo, asumiendo que este es un proceso populista —como se desarrolla más adelante—, y su relación con el contexto político en el que emerge.<sup>7</sup>

Para tales fines, es importante retomar la cita de Osorio (1998 [1952]) referida párrafos atrás, y a partir de ella preguntar puntualmente: ¿frente a qué dejaba un «dique abierto» la muerte de Gaitán? Y siguiendo la imagen sugerida por el autor gaitanista: ¿qué es ese «torrente desmesurado» al que hacía referencia?, ¿qué gestionaba, entonces, el gaitanismo en forma de «dique»?

[132]

El objetivo de estos interrogantes es indagar sobre la relación entre el gaitanismo y la violencia política propia de la década de 1940 en Colombia. Si efectivamente se puede considerar que el movimiento político de Gaitán, al ser una identidad populista, no podía controlar su propia imprecación originaria —oscilando entre orden y ruptura—, la construcción discursiva gaitanista sí logró plantear una ruptura particular con el contexto fratricida en el que surgió. En otras palabras: lo que se busca aquí es dar muestra de que la identidad gaitanista se erigió en forma de *dique* frente a la eliminación física del adversario político como condición *sine qua non* de la pugna por el poder en los años en que este movimiento brotó.

Por consiguiente, si bien el proceso gaitanista se desarrolló dentro de una «dinámica de enfrentamientos discursivos mutuos» (Rodríguez Franco, 2012, p. 101) y de prevalencia de una «pertenencia primordial» bipartidista (Perea, 1996), el movimiento liderado por Gaitán manejó una

---

<sup>6</sup> Si bien la discusión es inmensa, es importante remitir al lector algunos textos que han contribuido a la discusión en torno al populismo en América Latina (Laclau, 1986 [1977]; 2005; Mackinnon y Petrone, 1998; Aboy Carlés, 2004; 2013; Melo, 2009). Por otra parte, un ejemplo grosero del vigente uso peyorativo del concepto populismo en América Latina es el libro del chileno Alex Kaiser y de la guatemalteca Gloria Álvarez (2016), *El engaño populista*; título que —valga decirse—, en conformidad por un momento con los escuetos desarrollos analíticos de sus autores, no sería más que un irrisorio pleonasma.

<sup>7</sup> Para un panorama sobre la pertinencia del término *populismo* para referirse al gaitanismo, véase Ana Lucía Magrini (2011), Ricardo López (2011) y Cristian Acosta Olaya (2014; 2016).

lógica identitaria que no implicaba un simple «reclamo de la muerte para el otro» (Pécaut, 2001 [1987], p. 524). En vez de ser un proceso político que mantuvo sin inconvenientes el *continuum* de eliminación del adversario del bipartidismo, el gaitanismo logró gestionar particularmente el reclamo a dicha eliminación, dejando resquicios para la conversión de su alteridad y su abatimiento en el campo puramente electoral.

## 1. Populismo, violencia y gaitanismo: procesando la «pertenencia primordial»

Antes de encarar el tema del gaitanismo, es importante hacer hincapié en los presupuestos teóricos y metodológicos desde los cuales este trabajo se proyecta. Ciertamente, a partir de los desarrollos analíticos de Julián Melo (2009) y Gerardo Aboy Carlés (2014), que toman como foco de atención los casos «clásicos», los rasgos principales de los procesos populistas son: el *fundacionalismo*, generación de abruptas fronteras respecto a un pasado ominoso; el *hegemonismo*, pretensión a representar al todo comunitario; las *oposiciones bipolares*, la imposible síntesis entre el carácter reformista y el carácter conciliador de su discursividad; y el *regeneracionismo*, la simultánea inclusión-exclusión de la alteridad, esto es cuando el «enemigo nunca es plenamente enemigo» (Aboy Carlés, 2014, pp. 36-44). Es a partir de este faro analítico, abocado al estudio de la conformación de identidades políticas, que el gaitanismo —específicamente entre 1944 y 1948— puede ser caracterizado como un movimiento populista, cuestionando puntualmente que para que dicho proceso identitario tenga lugar sea necesario ocupar una posición específica en el poder del Estado: la Presidencia.

[133]

En efecto, al tener en cuenta elementos tales como el trazado de fronteras políticas respecto al pasado, la relación conflictiva entre la *parte* y el *todo* de lo social y el particular procesamiento de su alteridad, el gaitanismo devela rasgos propios de una lógica identitaria populista. Incluso, es posible constatar que en la configuración del movimiento gaitanista desde 1944 —año en el que se da inicio a su primera campaña por la Presidencia de Colombia— hasta las elecciones de mayo de 1946, la discursividad de Gaitán y de sus militantes presentó una oscilación inestable entre propuestas de ruptura y de integración. En fórmulas tales como «Por la restauración democrática y moral de la República», lema de su primera campaña presidencial, estaban presentes tanto la propia fractura que Gaitán

quería trazar frente al pasado como también una promesa de orden en la figura de una «democracia verdadera» (Acosta, 2015).

También, a partir del análisis de la retórica gaitanista posterior a su derrota electoral en 1946, es posible cuestionar que el subsiguiente posicionamiento de Gaitán a la cabeza del Partido Liberal en 1947 haya significado la inversión de su momento político inicial, es decir, la prevalencia de un rasgo integrador frente a un polo rupturista (Pécaut, 2001). Al contrario, dicha yuxtaposición entre el movimiento gaitanista y el oficialismo liberal fue lo que permitió una integración del bipartidismo tradicional a la imprecación propuesta por Gaitán, y no al revés. En otras palabras, la consolidación del gaitanismo en su partido puede ser leída como la institucionalización de una *fractura* dentro de los tradicionales órdenes políticos de Colombia (Acosta, 2015).

[134] Ahora bien, es sabido que la violencia del siglo xx en Colombia se ha estudiado desde distintos vectores, conocidos ya en demasía; no obstante, si se acota el estudio de dicho fenómeno al interior de los análisis contemporáneos sobre el populismo en Colombia, se evidencia una insistencia en que el recurso de las armas para la transformación política del país tiene como fecha de inicio el 9 de abril de 1948, día del asesinato de Gaitán. Este argumento supone, en efecto, una estrecha relación entre la violencia y una activación de «sectores populares» por parte del gaitanismo. Este es el argumento del historiador Marco Palacios (1971) en *El populismo en Colombia*, quien concluye que la movilización gaitanista activó las «capas populares» colombianas en lo que respecta a la participación política; por ende, posterior a la muerte de Gaitán, «sólo la persecución sistemática [a las capas populares] desde el poder podrá acallarlas por un periodo limitado» (p. 47).

Un crudo panorama de este proceso de violencia desde el Estado, entre fines de los años cuarenta hasta el inicio del Frente Nacional, es mostrado por la analista colombiana Gina Paola Rodríguez (2014). La autora expone que La Violencia, lejos de haber sido simplemente una manifestación de odios fratricidas propios del bipartidismo, fue parte de una «violencia parainstitucional» en forma de «cruzada antipopular y anticomunista». Rodríguez da muestra de cómo distintos grupos paramilitares de importantes zonas rurales, con la complicidad del Partido Conservador,



buscaron desarticular al liberalismo a partir de «prácticas criminales de homogeneización» en la Colombia de mediados de siglo xx (p. 149), esto frente a la movilización popular iniciada por Gaitán que, «en un discurso antioligárquico [...] aglutinaría las demandas de la población más pobre y excluida» (p. 138). Para esta autora, la exclusión del liberalismo, en cuanto eliminación de la diferencia política y pilar de la «homogeneización» criminal conservadora, sirve para comprender cómo la violencia desde el Estado ayudó a desatender las demandas «sociales» y «derechos de las clases subalternas» colombianas, que tenían origen tanto en las transformaciones políticas establecidas por la corta «República Liberal» como por la intensa participación del gaitanismo en la escena política (p. 160).

Por otra parte, en lo que respecta a una caracterización del «momento del populismo (1945-1948)» en Colombia, Daniel Pécaut (2001 [1987]) considera que el proceso gaitanista es el que logra, más allá de sus contradicciones, «convertirse en portavoz de las exigencias de justicia social», profundizando las reivindicaciones truncadas tanto por la crisis del segundo gobierno de Alfonso López Pumarejo (1942-1945) como por el retorno del conservatismo al poder. Al haber profundizado la movilización popular, el gaitanismo creó «una forma de legitimación sobre la cual será difícil de volver en años posteriores, incluso cuando la coyuntura externa no presente tan buenas perspectivas» (p. 418).

[135]

El estudio de Pécaut, sin duda, se inscribe en los diversos análisis sobre las décadas de 1930 y 1940 en Colombia en los que se subraya aquel trasfondo particular que relaciona la violencia y el populismo, a saber, la activación de los sectores populares. Y si bien para Pécaut el flujo y reflujo social creado por el gaitanismo es de tal magnitud que la clase dirigente colombiana no conoció otro medio que el represivo para establecer el orden posterior a la muerte de Gaitán, para el autor francés, sin embargo, el vínculo entre gaitanismo y violencia ya estaba establecido aun antes del 9 de abril de 1948. Así, dicho vínculo no solo tendría que ver con la violencia ejercida desde «arriba» —estatal—, sino también con el rechazo de la identidad gaitanista a «todo reconocimiento de las estructuras organizativas propias de los sectores populares» —los sindicatos—, entablando una relación con los trabajadores solo a través de la «fusión directa con el líder» que negaría cualquier autonomía de los sectores sociales movilizados (Pécaut, 2001, p. 459).

Esta fusión de la masa con el líder cimienta el argumento de una correlación entre la heteronomía de las masas gaitanistas y la irrupción de una violencia irrestricta después del 9 de abril. *El bogotazo*, entonces, no sería más que la irrupción de sectores populares «extraviados», sin intereses de clase claros, obliterados por el proceso gaitanista. De esta manera, el gaitanismo configuró una lucha política que no encuentra «un adversario de clase al cual referirse»: los «sectores medios y [el] campesinado [...] sólo disponen de un adversario que, por ser definido en términos puramente políticos, es siempre *otro* arcaico que es también el doble de sí mismo» (Pécaut, 2001, p. 526). Estos factores resaltarían que los fundamentos simbólico-políticos del movimiento gaitanista —al igual que los proferidos por el ultraconservador Laureano Gómez y sus adeptos— estaban basados en dicotomías absolutas entre lo puro y lo impuro, y por ende, solo «queda el reclamo *de la muerte, para el otro y para sí mismo, permanentemente renovado*» (p. 524, énfasis propio).

[136]

El populismo y la violencia en Colombia de mediados de siglo xx estarían así imbricados en un *continuum* respecto a la exacerbación de los odios bipartidistas de la época. Sucedida la muerte de su líder, el pueblo gaitanista sería solo el reducto de una «fuerza ciega», sin un claro *enemigo* y sin otra identidad que la liberal. Esta relación del gaitanismo con el bipartidismo supone, en última instancia, que «el populismo alimenta, a pesar suyo, la marcha hacia la violencia» (Pécaut, 2001, p. 478).

Este vínculo entre el entorno de la violencia bipartidista y el gaitanismo es fundamental al interior de la obra de Carlos Mario Perea (1996). En su libro *Porque la sangre es espíritu*, da muestra tanto de un entorno de tensión entre partidos políticos propio de la década de 1940 en Colombia como del rol del gaitanismo al interior de estas disputas partidistas, tomando como foco de análisis las bases de una «cultura política» que alentaba la muerte del adversario. En efecto, lejos de colocar al movimiento gaitanista —y al Partido Liberal desde 1946— en el grupo de las víctimas frente a los victimarios conservadores, Perea sugiere que el periodo de los años cuarenta es uno rebasado de ataques y descalificaciones mutuas entre partidos y movimientos políticos, confrontación que —curiosamente— no se rige por desacuerdos en los aspectos económico, social o siquiera ideológico entre facciones. Para este autor el combustible que alimenta el conflicto entre partidos es una cultura política basada en una «pertenencia primordial»

(p. 23), esto es, una identidad partidista que solo puede ser vivida «como naturaleza única y fundante». Es decir, que «[...] el *Otro*, el distinto, encarna el límite y la destrucción. Y en el corazón del sentimiento que confiere esta conciencia de autenticidad irrepetible, el grupo inmediato se convierte en ente del orden de lo natural» (pp. 23-24).

¿Cuál es, entonces, el rol del gaitanismo en aquel contexto saturado de «odios hereditarios»? Para Perea (1996), si bien el movimiento gaitanista logra agregar elementos innovadores en la disputa bipartidista —por ejemplo, las dicotomías pueblo-oligarquía y país nacional-país político—, dichas oposiciones no lograrían romper con la primacía de la disputa entre partidos; al contrario, se tornarían en referentes totalizadores al servicio de aquellos odios tradicionales. De nuevo, en palabras del autor: «[...] Instalado en los libretos imaginarios [Gaitán] llevó hasta el paroxismo la sacralización, condujo hasta el límite el enfrentamiento insuperable y arrasó hasta el éxtasis la reclusión del pueblo en los torrentes de la sangre y la tierra» (p. 184).

En síntesis, para Perea (1996) el movimiento gaitanista no logró salir del contexto de violencia en el que germinó; en cambio, dicho proceso político se inscribió sin problemas en una gramática de violencia irreconciliable que se desbocó con más fuerza desde el 9 de abril de 1948. Muestra de esta permanencia de la violencia de la que no logra escapar el gaitanismo es justamente, según este autor, uno de los últimos discursos públicos de Gaitán. El 15 de febrero de 1948, el jefe del liberalismo asistió al funeral de trece militantes gaitanistas asesinados en la ciudad cafetera de Manizales. Allí, Gaitán expresó en forma de homenaje a los difuntos:

[...] Compañeros de lucha: sólo ha muerto algo de vosotros, porque del fondo de vuestras tumbas sale para nosotros un mandato sagrado que juramos cumplir a cabalidad [...] os habéis reincorporado al seno de la tierra. Ahora, con la desintegración de vuestras células, vais a alimentar nuevas formas de vida. [...] Compañeros de lucha: al pie de vuestras tumbas juramos vengaros (Gaitán, 1968 [1948], p. 509).

Para Perea (1996), aquel «juramos vengaros» no es más que una «exaltación del código de la sangre» (p. 189). Asimismo, llama la atención que para Pécaut (2001) el mismo discurso de Gaitán es evidencia de que desde el movimiento gaitanista «sólo queda la [oposición] de la vida y la muerte, de la cual se nutre la fuerza colectiva» (p. 535). En este sentido, para ambos autores el desenlace trágico de *El bogotazo* sólo es explicable a partir

[137]

del llamamiento a la violencia partidista del que el gaitanismo no se pudo desprender.<sup>8</sup>

Efectivamente, un análisis del movimiento liderado por Gaitán es incompleto si se soslaya su contexto histórico específico y su particular modo de influir en la construcción de identidades políticas de la época. También es cierto que para la Colombia de la década de 1940, la disputa irrestricta entre los dos partidos hegemónicos atraviesa toda la actividad política del momento: es indudable que hay elementos de aquella disputa irrestricta entre partidos en la discursividad gaitanista. No obstante, ambos autores arriba citados obliteran un componente de gestión de dichos elementos por parte del gaitanismo, donde la exclusión del adversario tiene como fundamento la reconfiguración del espacio político a través de las victorias electorales y no la eliminación física del *otro*.

No es fortuito, entonces, que tanto Perea como Pécaut citen de manera incompleta las palabras del líder liberal en su intervención pública antes citada. En efecto, el final de dicho discurso podría poner en aprietos la hipótesis tanto del historiador colombiano como del analista francés, ya que no hay simplemente un llamamiento «sin más» a la muerte de la alteridad por parte del líder liberal. Continúa, entonces, Gaitán su intervención:

[138]

[...] Compañeros de lucha: al pie de vuestras tumbas juramos vengaros, *restableciendo con la victoria del partido liberal* los fueros de la paz y de la justicia en Colombia. Os habéis ido físicamente, ¡pero qué tremendamente vivos estáis entre nosotros! Compañeros: vuestro silencio es grito. Vuestra muerte es vida de nuestro destino final (Gaitán, 1968 [1948], p. 509. Énfasis propio).

La venganza no sería, pues, la eliminación del adversario sino su abatimiento electoral, esto dentro de las tensiones propias del enfrentamiento partidista de la época; de ahí que la «reconquista del poder» parezca un lema ambiguo —pacífico y violento al mismo tiempo— para la campaña de Gaitán a partir de 1947. Testimonio de dicha tensión es también el acto multitudinario más importante del gaitanismo, «La marcha del silencio», convocada para el 7 de febrero de 1948. Allí, Gaitán pronunció un corto

---

<sup>8</sup> Al respecto, Pécaut afirmó recientemente, en una charla para la Universidad de Antioquia, que el gaitanismo, al no haberse alejado completamente del Partido Liberal, estuvo atrapado en el orden político y social de la época. Por esta razón la muerte de Gaitán significó tanto el abrupto fin del camino populista como la permanencia de la violencia política en Colombia (Pécaut, 2014, p. 22).

discurso en el cual, además de alardear de su capacidad para conducir las masas liberales y gaitanistas, hizo al mismo tiempo un llamado personal al presidente Mariano Ospina Pérez para que frenara la violencia imperante en diversas zonas del país; y, a su vez, realizó una reivindicación de la figura beligerante de la «legítima defensa» (Gaitán, 1968 [1948], p. 506).

Antes de dispersar la manifestación sin ninguna clase de disturbio, Gaitán le exigió al presidente hechos de paz para que las luchas políticas se desarrollaran «por los cauces de la civilización», advirtiéndole que:

[...] amamos hondamente a esta nación y no queremos que nuestra barca victoriosa tenga que navegar sobre ríos de sangre hacia el puerto de su destino inexorable [pero] ¡no creáis que nuestra serenidad, esta impresionante serenidad, es cobardía! Nosotros, señor Presidente, no somos cobardes. ¡Somos capaces de sacrificar nuestra vida para salvar la paz y la libertad de Colombia! (Gaitán, 1968 [1948], p. 507).

Así, al interior de la configuración discursiva del movimiento de Gaitán entre 1946 y 1948, la mencionada tensión entre una beligerancia propia de la «legítima defensa» y la transformación pacífica —electoral— del país terminó por resolverse muchas veces hacia el último polo, esto a través de una resignificación de la tradición democrática y de significantes que la evocaban. Esta operación le permitió al gaitanismo domesticar la imprecación violenta tanto de su discursividad como del contexto mismo en el que su propuesta identitaria tuvo protagonismo. Es por medio del llamamiento a transformar por medios «civilizados» el orden político —elecciones—, tensionada por la amenaza a ejercer la «legítima defensa», que hay una particular reticencia a la eliminación física de la alteridad por parte del gaitanismo. Es importante, entonces, revisar en detalle cómo se configura a partir del gaitanismo dicha reticencia.

[139]

## **2. El gaitanismo en el Partido Liberal: entre la guerra bipartidista, las elecciones y la «legítima defensa»**

Es cierto que la construcción del pueblo gaitanista en cuanto sinónimo de pueblo colombiano, desde 1945, estaba ligada a la consecución de una supuesta «democracia real»; y esta era solo posible en la medida en que se estableciera la victoria electoral del liberalismo disidente como «acción liberadora para los oprimidos», sin importar su origen partidario (Gaitán, 1968 [1945], pp. 392 y 400). Al respecto, en la Plaza de Toros de Santamaría,

el 23 de septiembre de 1945, el líder del gaitanismo expresaría lo siguiente en su famoso Discurso-Programa:

[...] Nuestra devoción debe orientarse hacia la liberación real del hombre colombiano, maltratado y olvidado, *en el surco de siniestros odios infecundos*; relegado a puesto secundario porque el sitio que le corresponde lo ha conquistado alevemente *el país político*, que desata sus rencillas, sus controversias, sus hipocresías, sus pasiones estratégicas como si el otro gran país humano no existiera (Gaitán, 1968 [1946], pp. 402-403. Énfasis propio).

El gaitanismo y el llamamiento a un pueblo que debía redimirse «Por la restauración moral y democrática de la República» no estaba cimentada solo sobre la reivindicación de los «oprimidos» y «olvidados» sino, evidentemente, también en la construcción de un antagonismo frente a una alteridad de aquella verdadera comunidad: «el país político» es, entonces, establecido dentro de la discursividad gaitanista como una «excrecencia irrepresentativa» (Aboy Carlés, 2010, p. 27) contra la que hay que luchar. En este sentido, Gaitán apelaría a la tradición del Partido Liberal como «fuerza impulsadora» del pueblo en tanto «país nacional» contra el «político».

[140]

Ciertamente, la apelación de Gaitán a un *pueblo* y a la victoria del gaitanismo en las elecciones de 1946 como sinónimo de una victoria liberal estaba concatenada con una configuración del contrincante político como una parte ilegítima de la comunidad. El 30 de abril de 1946, este líder explicó que tanto los jefes liberales como los conservadores no han comprendido la transformación del pueblo con la llegada del gaitanismo: «[...] Se ha operado un cambio fundamental: que el pueblo rompió las barreras y que ese pueblo, de sus entrañas, con su propio instinto y con su propio razonar, lanzó a las calles un candidato suyo» (Gaitán, 1968 [1946], p. 440).

Así, la campaña presidencial de Gaitán para 1946 estableció, en un contexto político dominado por el bipartidismo tradicional, un punto de ruptura tomando como base no solo la configuración de un antagonismo contra la «oligarquía»-«país político» sino también la construcción discursiva de un verdadero pueblo, «el país nacional». Esto, en efecto, se generó al tiempo que se reivindicaba una genuina tradición democrática del partido liberal, la cual encarnaba tanto los liberales «conversos» —distanciados del oficialismo del partido— como los conservadores contrarios al poder oligárquico. De esta manera, la redención del pueblo se propone —simultáneamente— desde

y más allá de la división bipartidista. Esto se evidenciaba en las palabras del Gaitán contra la Unión Nacional a fines de 1946:

[...] No encuentro la diferencia que hay entre el paludismo de los campesinos liberales y el paludismo de los conservadores. No encuentro la diferencia que existe entre el analfabeto liberal y analfabeto conservador [...]. Estamos a la defensa de esas inmensas masas que constituyen el partido liberal y de esas masas todavía oscurecidas del partido conservador que no han visto la verdad (Gaitán, 1968 [1946], p. 460).

Por otra parte, la actividad política de Gaitán en 1947 fue fundamental para su consolidación como una de las figuras más importantes de la vida pública colombiana. La convención del liberalismo, celebrada el 18 de enero de dicho año, tuvo como finalidad catapultar el lema «Por la reconquista del poder». En el documento que salió de aquella convención, *La Plataforma del Colón*, puede leerse en su primer artículo: «El partido liberal de Colombia es el partido del pueblo» (Gaitán, 1989 [1947], p. 42). Efectivamente, *La Plataforma...* es central para dar cuenta de la yuxtaposición entre el discurso gaitanista y el del liberalismo tradicional. Como se ha hecho hincapié anteriormente en este artículo, no se considera que esta transición —como lo afirman Pécaut (2001) y Braun (1998)— haya significado ni la «entrega» del gaitanismo al bipartidismo tradicional como tampoco la finalización del movimiento en tanto proceso político beligerante. La llegada de Gaitán a las altas esferas del liberalismo, si bien significó un atemperamiento de su discursividad —un desplazamiento inevitable al dejar de hablar desde la disidencia para pronunciar sus ideas en nombre del Partido Liberal—, a su vez significó que el «verdadero pueblo» del gaitanismo se tornara en el mismo pueblo liberal.

[141]

Este entremezclamiento definitivo entre la corriente gaitanista y el Partido Liberal fue fundamental para los procesos electorales de marzo y octubre de 1947, ya que las elecciones de aquel marzo fueron el primer paso hacia el establecimiento de una mayoría liberal de vertiente gaitanista en el Congreso Nacional. No obstante, los resultados positivos para el gaitanismo de dichos comicios, además de afianzar al Partido Liberal en el poder legislativo, también exacerbaron los episodios de la violencia entre militantes de ambos partidos que ya venían sucediendo la llegada de Ospina Pérez al poder en agosto de 1946.



Esta presencia abrumadora de la violencia bipartidista empieza a aparecer con más insistencia desde 1947 en la discursividad gaitanista. Ya desde enero de aquel año, Gaitán reiteraba su deseo de establecer la reconquista del poder por medio de «una lucha pacífica», no sin hacer un llamamiento constante a no permitir el fraude y el delito: «contra el delito está la legítima defensa» (Gaitán citado en Berríos, 2012, p. 85). Asimismo, un punto álgido del llamamiento a la paz se da en abril de 1947, cuando Gaitán redacta un «Memorial de agravios» contra Ospina Pérez, en el cual consideraba que los culpables de la violencia desatada son «elementos oscuros del conservatismo» y que algunos funcionarios conservadores «han tomado beligerante postura a favor de la violencia desencadenada por sordas fuerzas, que se agitan en el subfondo de los partidos políticos y que es *uno de los vicios más funestos y arraigados en nuestras costumbres políticas*» (Gaitán, 1979 [1947], p. 307. Énfasis propio). No desconociendo el contexto violento y exponiendo varios casos de acciones armadas contra militantes liberales que les impidió acudir a las urnas en marzo, Gaitán (1979 [1947]) exigió en dicho Memorial que desde la Casa de Nariño se garantizara el orden público para «eliminar de la vida colombiana la coacción oficial y la furia del sectarismo burocrático» (p. 308).

[142]

En resumen, entre los años 1946 y 1947 el gaitanismo fue fluctuando *triangularmente* entre repudiar la violencia bipartidista, realizar un creciente llamamiento a la «legítima defensa» y ahondar en la disputa discursiva contra su alteridad. Empero dicha triangulación, prevalece en las intervenciones gaitanistas la insistencia a transformar por vías electorales la conducción política colombiana, como puede observarse en una intervención de Gaitán en el Congreso de la República, a finales de septiembre de 1947, en la que el jefe único del liberalismo cuestionaba severamente a los militantes que se dejaron provocar por la violencia conservadora (Gaitán, 1968 [1947], p. 504).

Sin embargo, es interesante observar que en el contexto mismo de actos violentos entre militantes de ambos partidos, el llamamiento a las acciones pacíficas por parte de Gaitán era a veces tensionado por una idea ineluctable de su llegada al poder en 1950. Es decir, que su consigna «por la reconquista del poder» remitía no solo a una campaña con miras a ganar las elecciones sino también a una creencia incuestionable de la victoria gaitanista por encima de la violencia conservadora. En un discurso en la

ciudad de Armenia, a principios de septiembre de 1947, Gaitán decía lo siguiente:

Yo tengo una certeza y una duda. La certeza es esta: nos tomaremos el poder. Y la duda: [¿]Cómo nos tomaremos el poder? Si respetan la Constitución y las leyes de la República y nos dan garantías en las elecciones, nos tomaremos el poder. Y si no nos dan las garantías y se violan la constitución y las leyes, por el derecho de las mayorías también nos tomaremos el poder (Gaitán, 1947, citado en Sánchez, 1982, p. 208).

Así, teniendo en cuenta que el liberalismo asumía los episodios de violencia como víctima de una hostilidad oficialista-conservadora,<sup>9</sup> los últimos meses de actividad política de Gaitán y del gaitanismo antes del 9 de abril estuvieron marcados por una creciente presencia de la violencia en todos los ámbitos del país: era un enfrentamiento que el gaitanismo no podía obliterar pero que, simultáneamente, tenía como pretensión acabar.

La oscilación entre, por una parte, insertarse al interior de la lógica bipartidista con los conflictos exacerbados que esto implica, y, por otra parte, la gestión y propuesta de ruptura de dicha lógica es una cuestión que con mucha frecuencia se ha omitido a la hora de analizar el rol del gaitanismo en el sistema político de su época, siendo preponderante atribuirle al movimiento de Gaitán un carácter netamente barbárico. Ya desde 1956, por ejemplo, el intelectual conservador Rafael Azula Barrera consideraba que dicho líder del liberalismo había engañado a Colombia, ya que su llamamiento de paz alimentaba simultáneamente la muerte entre los militantes de los partidos. Según Azula Barrera (1956): «[Gaitán] ordenaba la agitación en las provincias mientras se desfilaba por las calles capitalinas en actitud pacífica [...]. Pero, con todo, era imposible ocultar la doble faz de la estrategia. Porque el mismo silencio era sedicioso y las palabras suaves del caudillo tenían más poder explosivo que sus encendidas arengas» (p. 308).

[143]

Es cierto que esta lectura del gaitanismo ha prevalecido en el tiempo, no solo en el sentido común sino también al interior de análisis intelectuales

<sup>9</sup> Como lo pone en evidencia Perea (1996), para el conservatismo y sus editoriales en el periódico *El Siglo*, fueron los liberales los victimarios del conflicto bipartidista. En febrero de 1948 se afirmaba: «El señor Jorge Eliécer Gaitán con los suyos rindió ayer homenaje a los muertos. Entendemos que se trata de los muertos conservadores, porque los liberales víctimas de la persecución oficial, no existen» (Perea, 1996, p. 148).

relativamente recientes. De esta manera, como se sugirió líneas atrás, para autores como Perea (1996), Pécaut (2001) y Braun (1998), la permanencia de Gaitán en el liberalismo, especialmente desde su jefatura en 1947, implicó más un *continuum* con la violencia bipartidista que una propuesta de ruptura frente al contexto fratricida de la década de 1940 en Colombia. De esta manera se sostiene que la discursividad gaitanista no pudo sino sucumbir a la muerte «sin más» que ofrecía su contexto.

Al respecto de estas opiniones, se proponen aquí dos objeciones. Primero, y teniendo en cuenta el recorrido discursivo del gaitanismo entre 1946 y 1948 arriba esbozado, se considera que justamente al integrarse al liberalismo oficial y al elaborar una yuxtaposición de su proyecto político con dicho partido Gaitán logró impulsar con mayor ahínco su movimiento para que encarnara simbólicamente la representación de un verdadero país —en tanto sinónimo del pueblo liberal—, esto es, como la única fuerza política legítima de Colombia frente a la oligarquía y las «todavía oscurecidas» masas conservadoras. Segundo, y que se desprende de la reflexión anterior, se observa en el gaitanismo una institucionalización de una *ruptura* en el orden político colombiano de la época que se evidencia con el llamado de Gaitán a la victoria electoral del liberalismo para frenar la violencia imperante, esto tensionado siempre con el amenazante recurso de la «legítima defensa».

[144]

En resumen, la integración del gaitanismo al bipartidismo colombiano fue resultado de una presión innegable del entorno político sobre el movimiento; sin embargo, a partir del proceso gaitanista se configuró una doble *fractura* tanto al interior del Partido Liberal como del sistema político de la Colombia de mediados de siglo xx. En otros términos: si bien Gaitán y su movimiento no pudo salirse de su contexto de emergencia —tarea imposible, por cierto—, esto no significó que no intentaran reformular las lógicas del mismo.

## Conclusiones

En *Las políticas nacional-populares*, el ilustre sociólogo Alain Touraine (1998 [1987]) realiza una interesante tipología de las diversas manifestaciones de lo «populista» en la región latinoamericana —partidos, movimientos, políticas, entre otros—, concluyendo que dicho fenómeno ha servido para procesar de manera pacífica las diversas transformaciones sociales, políticas y económicas que se han dado en la región en el siglo xx. Para Touraine, justamente, los «reemplazos» de lo conflictivo por la participación, la clase

por la nación y la oposición por la unidad, permitieron que los populismos lograran resolver transformaciones abruptas de lo social con un dinamismo inusitado, esto sin recurrir a la violencia política.

En palabras del autor francés, los gobiernos populistas fueron procesos «revolucionarios sin revolución», agregando más adelante:

[Silvia] Sigal y [Eliseo] Verón han identificado la razón de ser del populismo: eliminar la violencia siempre presente en una sociedad de contrastes, contradicciones y conflictos. El triunfo del sistema nacional-popular ha dado a la política latinoamericana, durante décadas, un marco pacífico sorprendente, ya que detrás de los discursos modernizantes integradores se divisan fácilmente formas brutales de explotación social, migraciones y desarraigo, formas violentas de resistencia de los desposeídos (Touraine, 1998, p. 357).

Esta lectura —por así decirlo— optimista de Touraine resulta extraña si se tienen en cuenta los numerosos estudios en los cuales se insiste en establecer un lazo directo entre populismo y violencia política. Como se expuso en el presente artículo, al contrario de Touraine, para Pécaut (2001) y Perea (1996) el vínculo entre el proceso gaitanista —en tanto populismo— y la violencia irrestricta del bipartidismo parece incontestable; para dichos autores, este *continuum* se evidenció con mucha más fuerza tanto desde la represión ejercida por parte del *establishment* que pervivió al magnicidio de Gaitán —y a la «hecatombe» orquestada por un pueblo desclasado— como desde la germinación de grupúsculos que, sintiéndose en el deber de transformar el orden, no dejaron de apelar a la erradicación física de la alteridad para imponer su propuesta política.

Por el contrario, se ha querido resaltar en este texto que la faceta del populismo, como contención precaria de la violencia, ha sido descuidada por muchos de los análisis existentes sobre el proceso gaitanista. Es por esta razón que los estudios del gaitanismo y su relación con hechos violentos omiten las tensiones propias que dicho movimiento tuvo que sortear en su pretensión a ser el *todo comunitario*, en un contexto donde imperaba la eliminación física de la alteridad política. Esto, reitero, no significa que el proceso político de Gaitán no haya usado elementos discursivos propios de su belicoso entorno. Lo que se busca resaltar aquí, sin embargo, es que justamente el gaitanismo encausó dichos elementos —de enfrentamiento— hacia una propuesta alternativa a la violencia para transformar radicalmente

[145]

lo comunitario. O dicho en nuestros términos: el movimiento gaitanista se erigió como *dique* inestable frente a una cosmovisión política de erradicación de la alteridad, propia de mediados de siglo xx en Colombia.

En sintonía con lo anterior, Aboy Carlés (2013) asegura que «como movimientos de fuerte homogeneización política que navegaron las turbulentas aguas de la polarización, los populismos latinoamericanos constituyeron poderosas fuerzas reformistas y son actores centrales de la democratización en América Latina» (p. 40).<sup>10</sup>

Por último, y teniendo en cuenta el análisis del caso gaitanista antes propuesto, es pertinente plantear un interrogante que puede servir para disquisiciones posteriores respecto a la caracterización del populismo y su relación con la violencia. Cabe preguntarse, entonces, hasta qué punto el trato al *otro* como «excrecencia irrepresentativa» es una pretensión extrema de reducir la multiplicidad en el espacio comunitario; en otros términos: ¿es pertinente hablar de violencia no solo como eliminación de la alteridad sino también como ampliación homogeneizante de una solidaridad política tanto al interior como al exterior de su propio espacio? ¿No es esto más bien una confusión que alimenta a tratar como sinónimos la *violencia política* y la indeleble *polarización* de los populismos? La respuesta exhaustiva de este interrogante excede las pretensiones del presente artículo.

[146]

Lo que sí es cierto es que el populismo remite siempre a una especie de paroxismo de la disputa política, una exacerbación liminal de los procesos democráticos liberales que sugieren seguir indagando sobre su procesamiento bastante particular de la alteridad, los contextos de configuraciones solidarias donde emerge y, finalmente, su polémica pretensión de representar el todo comunitario.

## Referencias bibliográficas

1. Aboy Carlés, Gerardo. (2001). *Las dos fronteras de la democracia argentina. La reformulación de las identidades políticas de Alfonsín a Menem*. Rosario: Homo Sapiens.
2. Aboy Carlés, Gerardo. (2004). Repensando el populismo. En: Weyland, Kurt et al. *Releer los Populismos* (pp. 79-126). Quito: CAAP.

---

<sup>10</sup> En otro texto, Aboy Carlés (2007, p. 51) enfatiza que una de las características más destacables de los populismos latinoamericanos es su beligerante aspiración a una representación global u homogénea de la comunidad, sin emprender el espinoso camino de la guerra civil.

3. Aboy Carlés, Gerardo. (2007). La democratización beligerante del populismo. *Revista de la Asamblea Nacional de Panamá*, 12, pp. 47-58.

4. Aboy Carlés, Gerardo. (2010). Populismo, regeneracionismo y democracia. *POSTData*. 15 (1), pp. 11-30.

5. Aboy Carlés, Gerardo. (2013). De lo popular a lo populista o el incierto devenir de la *plebs*. En: Aboy Carlés, Gerardo et. al. *Las brechas del pueblo: reflexiones sobre identidades populares y populismo* (pp. 17-40). Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

6. Aboy Carlés, Gerardo. (2014). El nuevo debate sobre el populismo y sus raíces en la transición democrática: el caso argentino. *Colombia Internacional*, 82, pp. 23-50. <https://doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.02>

7. Acosta Olaya, Cristian. (2014). Gaitanismo y populismo. Algunos antecedentes historiográficos y posibles contribuciones desde la teoría de la hegemonía. *Colombia Internacional*, 82, pp. 129-155. <https://doi.org/10.7440/colombiaint82.2014.06>

8. Acosta Olaya, Cristian. (2015). '¡A la Carga!' Gaitanismo, populismo e identidades políticas en Colombia (1944-1948). (Tesis inédita de maestría en Ciencia política). IDAES, Universidad Nacional de San Martín, Buenos Aires.

9. Acosta Olaya, Cristian. (2016). «¡A la carga!» y las evocaciones gaitanistas. Populismo, identidades y violencia política en Colombia (1944-1948). *Las Torres de Lucca*, 8, pp. 75-104.

10. Ayala, César Augusto. (2011). *La explosión del populismo en Colombia. Anapo y su participación política durante el Frente Nacional*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

11. Azula Barrera, Rafael. (1956). *De la Revolución al Orden Nuevo. Proceso y drama de un pueblo*. Bogotá, D. C.: Kelly.

12. Berríos, Rodrigo. (2012). *El populismo en Colombia. Historia política desde el periódico gaitanista Jornada (1944-1949)*. Saarbrücken: Académica Española.

13. Braun, Herbert. (1998 [1987]). *Mataron a Gaitán. Vida pública y violencia urbana en Colombia*. Bogotá, D. C.: Norma.

14. Di Tella, Torcuato. (1965). Populismo y Reforma en América Latina. *Revista Desarrollo Económico*, 4 (16), pp. 391-425. <https://doi.org/10.2307/3465879>

15. Gaitán, Jorge Eliécer. (1968). *Los mejores discursos 1919-1948*. Bogotá, D. C.: Jorvi.

16. Gaitán, Jorge Eliécer. (1979). *Obras Selectas. Colección pensadores políticos colombianos*. Bogotá, D. C.: Imprenta Nacional.

17. Gaitán, Jorge Eliécer. (1989). La Plataforma del Colón. En: Gaitán, Jorge, *Gaitán y la Constituyente. Un ejemplo de democracia participativa*. Bogotá, D. C.: Instituto Colombiano de la Participación Jorge Eliécer Gaitán.

18. Kaiser, Alex y Álvarez, Gloria. (2016). *El engaño populista. Por qué se arruinan nuestros países y cómo rescatarlos*. Buenos Aires: Ariel.

19. Laclau, Ernesto. (1986 [1977]). *Política e ideología en la teoría marxista: capitalismo, fascismo, populismo*. Madrid: Siglo XXI.

20. Laclau, Ernesto. (1987). Populismo y transformación del imaginario político en América Latina. *Boletín de Estudios Latinoamericanos y del Caribe*, 42, pp. 25-38.

21. Laclau, Ernesto. (2005). *La razón populista*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

22. López, Ricardo. (2011). «Nosotros también somos parte del pueblo»: gaitanismo, empleados y la formación histórica de la clase media en Colombia, 1938-1948. *Revista Estudios Sociales*, 41, pp. 84-105. <https://doi.org/10.7440/res41.2011.07>

23. Mackinnon, Moira y Petrone, Mario Alberto (comps.). (1998). *Populismo y neopopulismo, el problema de la Cenicienta*. Buenos Aires: Eudeba.

24. Magrini, Ana Lucía. (2011). Prácticas político-comunicativas. Un análisis discursivo de los sentidos del discurso gaitanista en Colombia (1928-1948). En: Ruiz, Juan (comp.). *Aproximaciones interdisciplinarias al estado de los estudios del discurso* (pp. 239-274). Bogotá, D. C.: Instituto de Estudios en Comunicación y Cultura, Universidad Nacional.

25. Melo, Julián. (2009). Fronteras populistas: populismo, federalismo y peronismo entre 1943 y 1955. (Tesis inédita de doctorado en Ciencias Sociales). Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

26. Osorio Lizarazo, José Antonio. (1998 [1952]). *Gaitán. Vida, muerte y permanente presencia*. Bogotá, D. C.: El Áncora.

27. Palacios, Marco. (1971). *El Populismo en Colombia*. Bogotá, D. C.: Siuasinza.

[148]

28. Pécaut, Daniel. (2001 [1987]). *Orden y violencia: evolución socio-política de Colombia entre 1930 y 1953*. Bogotá, D. C.: Norma.

29. Pécaut, Daniel. (2014). En Colombia todo es permitido, menos el populismo. *Revista de Estudios Sociales*, 50, pp. 21-24. <https://doi.org/10.7440/res50.2014.04>

30. Perea, Carlos Mario. (1996). *Porque la sangre es espíritu*. Bogotá, D. C.: Santillana.

31. Pérez, Aníbal. (2010 [1948]). Un peronista en *El bogotazo. El Malpensante*, 107, pp. 31-43.

32. Rodríguez, Gina Paola. (2014). Violencia parainstitucional y cruzada antipopular en Colombia (1946-1958). En: Ansaldi, Waldo y Giordano, Veronica (coords.). *América Latina. Tiempos de violencias* (pp. 131-160). Buenos Aires: Ariel.

33. Rodríguez Franco, Adriana. (2012). El gaitanismo y los gaitanistas de Jornada (1944-1957). (Tesis de maestría en Historia). Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D. C.

34. Roldán, Mary. (2003). *A sangre y fuego. La Violencia en Antioquia, Colombia. 1946-1953*. Bogotá, D. C.: ICANH.

35. Sánchez, Gonzalo. (1982). El gaitanismo y la insurrección del 9 de abril en Provincia. *Anuario Colombiano de Historia Social y de la Cultura*, 10, pp. 191-229.

36. Touraine, Alain. (1998 [1987]). Las políticas nacional-populares. En: Mackinnon, Moira y Petrone, Mario (coords.). *Populismo y neopopulismo, el problema de la Cenicienta* (pp. 329-359). Buenos Aires: Eudeba.



# Respuestas locales desde la identidad a la puesta en marcha de un proyecto extractivo estatal. Los casos de Támesis y Buriticá (Antioquia, Colombia)\*

María Maya Taborda (Colombia)\*\*

Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0002-8721-6626>

## Resumen

Desde 2001 se ha formado en Colombia un proyecto extractivo estatal que se manifiesta en agendas políticas, planes de desarrollo y normativa minera con el propósito de reposicionar al país en un contexto económico internacional caracterizado primordialmente por el incremento del precio del oro. Este énfasis extractivo ha tenido implicaciones locales en territorios con otras trayectorias históricas, culturales y socioeconómicas que se vieron envueltos en nuevas dinámicas de ordenamiento del territorio, originadas por las proyecciones estatales. Este artículo explora los usos políticos de la identidad en los municipios de Támesis y Buriticá, departamento de Antioquia, para resistir, ajustarse o negociar con este proyecto estatal, a partir de dos estrategias metodológicas: la etnografía y la revisión documental. Propone que las alusiones a la identidad operan como un recurso político a través del cual se revalorizan viejos aspectos para incidir en nuevos retos, problemáticas y discusiones: se potencian elementos de una «identidad ecológica» para resistirse a la minería, se exaltan particularidades locales para defender el «aquí no» y las referencias a la tradición buscan promover renegociaciones en el despliegue del proyecto estatal.

[149]

## Palabras clave

Estado; Territorios Locales; Identidad; Extractivismo; Colombia.

**Fecha de recepción:** agosto de 2017 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2017

---

\* Este artículo se deriva de la investigación para optar al título de magíster en Ciencia Política en 2016, *Los usos políticos de la identidad en Támesis y Buriticá, Antioquia, Colombia. Respuestas locales a un proyecto extractivo estatal, 2010-2015*.

\*\* Antropóloga. Magíster en Ciencia Política. Investigadora del grupo Recursos Estratégicos, Región y Dinámicas Socioambientales, Instituto de Estudios Regionales, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 N.º 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [maria.maya1@udea.edu.co](mailto:maria.maya1@udea.edu.co)

## Cómo citar este artículo

Maya Taborda, María. (2018). Respuestas locales desde la identidad a la puesta en marcha de un proyecto extractivo estatal. Los casos de Támesis y Buriticá (Antioquia, Colombia). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 149-171. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a08>

## Local Responses from Identity to the Implementation of a State Extractive Project. The Cases of Támesis and Buriticá (Antioquia, Colombia)

### Abstract

Since 2001, a state extractive project has been in place in Colombia, with concrete expressions in political agendas, development plans and mining regulations. This project was intended to reposition the country in an international economic context characterized by an increase in the price of gold. The extractive approach has had local implications in territories with their own historical, cultural and socioeconomic paths, which were involved in new land-use planning dynamics stemming from state projections. This paper explores the *political uses of identity* in Támesis and Buriticá, Antioquia, to resist, adjust or negotiate this state project. It is based on two methodological strategies: ethnography and documentary revision. It argues that allusions to identity operate as a political resource by which old features are revalued with the aim of influencing new challenges, problems and discussions: elements of an «ecological identity» are strengthened to resist mining, local particularities are extolled to defend the territory, «the not here policy,» and references to tradition seek to promote new negotiations in the deployment of the state project.

[150]

### Keywords

State; Local Territories; Identity; Extractivism; Colombia.

## Introducción

Entre 2001 y 2010 las iniciativas mineras en Colombia tuvieron un impulso político que se evidenció en el aumento de títulos mineros y licencias de exploración y explotación otorgados, la consolidación de una normatividad laxa y garantista hacia las empresas mineras, y en las manifestaciones públicas de diferentes funcionarios estatales que dieron cuenta de un interés en esta actividad como motor del crecimiento económico del país. Este artículo parte de la interpretación de ese énfasis político y la ampliación de las iniciativas mineras durante el periodo como un proyecto extractivo estatal, es decir, un propósito, una intención o un plan articulado que implica la representación, organización y transformación de los espacios locales para el logro de unos fines determinados.

El privilegio de las actividades extractivas y el ordenamiento minero del territorio ha generado tensiones al confrontarse con otras alternativas y aspiraciones económicas, y otras trayectorias culturales, políticas y socioeconómicas locales. En diversos lugares del país, las poblaciones locales han respondido al desarrollo de los proyectos mineros por medio de acciones de movilización social y mecanismos jurídicos como consultas populares y acuerdos municipales. Estas acciones frecuentemente han estado cargadas de referencias a componentes identitarios que buscan incidir en las decisiones sobre el entorno.

Este artículo propone una exploración sobre cómo operan los usos políticos de la identidad para confrontar, resistir, negociar o articularse a la puesta en práctica local de un proyecto extractivo estatal en los municipios de Támesis y Buriticá, Antioquia, Colombia. Esto implica, primero, una caracterización del proyecto extractivo estatal en el país partir de agendas políticas, planes de desarrollo y normativa minera, y implementación a escala local; y segundo, examinar cómo operan las alusiones a las identidades, sus referentes y dinámicas en los escenarios políticos generados en estos lugares por las intervenciones mineras.

La hipótesis fue que la puesta en marcha local del proyecto despertó alusiones a la identidad que refuerzan o enfatizan algunos componentes o elementos con el fin de actuar en los nuevos escenarios políticos que generan las intervenciones mineras. Así, los discursos sobre la agricultura y la identidad campesina, el turismo y el valor paisajístico se potencian,

[151]

mientras que las referencias a una tradición minera se matizan. Las identidades esencialistas asociadas al lugar de origen toman fuerza en rechazo al carácter primordialmente nacional del proyecto y su origen en el centro. Las referencias asociadas al medio ambiente se exaltan ante la característica transformadora del entorno del proyecto estatal. En los casos que hay mayor proximidad con la minería, las referencias a esta práctica como actividad tradicional, ligada a unos símbolos y una profundidad en el tiempo, se refuerzan para apoyar su instauración o continuidad.

La investigación tuvo un enfoque cualitativo y se apoyó en el estudio de caso como metodología para el acercamiento a dos espacios locales donde se ha puesto en práctica el proyecto extractivo estatal: Támesis y Buriticá. Si bien los resultados responden a estos contextos particulares y se restringen a límites espacio-temporales precisos, es posible encuadrar los resultados en un marco amplio de análisis de problemas generales, como en este caso el fenómeno minero en Colombia, sin dejar de reconocer su singularidad (Galeano, 2004).

[152]

La elección de los casos buscó analizar en su especificidad diferentes respuestas locales a un mismo proyecto estatal y el lugar de la identidad en ellas, sin pretender ser un análisis comparativo. En ambos lugares se desarrollan proyectos de extracción de oro por parte de empresas multinacionales durante el periodo, pero muestran trayectorias diferentes en cuanto a los referentes identitarios. El estudio tuvo también un carácter exploratorio, en tanto indagó por la identidad en escenarios de conflictos socioambientales e intervenciones estatales; ámbito en el que son escasos los abordajes académicos sobre asuntos como las ideas, los sentidos y los discursos.

Para la construcción de los casos se utilizaron dos estrategias metodológicas complementarias para abordar simultáneamente a los actores involucrados en los espacios relacionales generados por las intervenciones mineras en Támesis y Buriticá (Puerta, 2002): acercamientos etnográficos y revisión documental. La primera indagó por alusiones y referencias a la identidad de los actores involucrados y las dinámicas de enunciación a las que se dirigía su uso, como parte de los procesos de identificación y demarcación.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los acercamientos etnográficos privilegian la proximidad con los sujetos sociales: implican contacto directo, observación y diálogo, pero también reflexión y crítica, atención a los modos

La revisión documental fue primordial para la reconstrucción del proyecto extractivo estatal y la comprensión de cómo desde los documentos se generan esquemas abstractos de simplificación y ordenamiento que representan las poblaciones y territorios locales y dan cuenta de una lógica administrativa estatal y de propósitos de transformación de la realidad.<sup>2</sup>

## 1. Referentes teóricos para pensar el Estado y la identidad en espacios locales

Tras el propósito de analizar los usos políticos de la identidad por parte de las poblaciones locales para resistir, articularse, negociar o sortear un proyecto extractivo estatal hay una suposición de que existe un énfasis o un interés económico del Estado en las actividades extractivas que tiene fuertes implicaciones para los espacios locales, en tanto reorganiza el territorio, promueve otros esquemas de identificación y despliega planes de transformación del espacio y las poblaciones. Además, se presume que existen respuestas diversas desde «lo local» que involucran usos políticos de la identidad para enfrentarse a los esquemas planteados desde el centro.

En esta dirección, el problema se inserta en dos discusiones teóricas más amplias: la del Estado en su relación con los espacios locales y la de la identidad y su uso en escenarios políticos. Ambas discusiones están atravesadas por una búsqueda del papel de «lo local», ya sea como espacio que tiene incidencia en la formación y transformación de la identidad y «lo estatal», o como un espacio cargado de significado en donde pueden ser observados empíricamente estos asuntos.

[153]

Como esta investigación se interesa en cómo proyectos estatales son desplegados en el ámbito local y las tensiones que emergen de esta puesta en práctica, se destacan algunas perspectivas que analizan el Estado a partir

---

de pensar, actuar y sentir de los sujetos de estudio, sus motivaciones e interpretaciones (Jimeno, 2012). Aportan a la Ciencia Política, especialmente en los estudios empíricos del Estado, en tanto proponen una forma metodológica para el acceso a las dinámicas y flujos locales de poder, y registrar empíricamente cómo se negocian, interpretan y apropian formas particulares (Lanzagorta, 2014). Se aplicaron técnicas de recolección de información propias de la etnografía como las entrevistas semiestructuradas y la observación.

<sup>2</sup> Se revisaron materiales de medios de comunicación y documentos estatales —planes de desarrollo, planes de ordenamiento territorial, legislación minera y ambiental—, de las empresas y de la población local.

de su relación con los espacios, la naturaleza y las poblaciones. Se parte del supuesto de que el Estado tiene formas de conocer y administrar el territorio y las poblaciones que implican esquemas de simplificación, abstracción y racionalización para hacerlos legibles con fines de control. Estos esquemas generan tensiones al ponerse en práctica en espacios locales que son por naturaleza complejos, diversos y de apariencia caótica (Scott, 1998). Son apropiadas las concepciones que remiten al Estado como un poderoso conjunto de métodos de ordenar y representar la realidad social (Mitchell, 2015).

El proyecto extractivo estatal se refiere al énfasis de las políticas y normativas en las actividades de extracción de recursos naturales no renovables, el cual tiene efectos en la manera como se representa y organiza el territorio, y traza rutas de modificación de los espacios locales con miras a la optimización de las explotaciones de recursos específicos. Parte de la suposición de que la naturaleza del Estado implica el uso de procedimientos estandarizados y que sus instituciones realizan intervenciones de los espacios locales tendientes a su transformación tras una idea del desarrollo o del progreso. Se refiere a un intento particular de modificar el territorio, entre otros posibles, que establece nominaciones particulares de los espacios y poblaciones locales, y que se explica desde un componente ideológico que trasciende las tendencias políticas de los ejecutores relacionado con la posibilidad de insertarse de mejor manera en el escenario económico internacional (Scott, 1998).

[154]

En este esquema interpretativo «lo local» se refiere a una espacialidad de la existencia de lo social, es decir, una escala de lo social que constituye una producción resultante en la interacción de múltiples agentes en tanto «actúan desde diversas escalas de la realidad —local, regional, nacional, global— y desde diferentes esferas de la realidad —económica, política, cultural— y desde distintos tipos de relaciones entre ellos, ya sea de oposición, negociación o cooperación» (González, R., 2009, p. 2). Remite a un entramado de relaciones sociales, políticas y culturales que se caracterizan por su heterogeneidad y diversidad, y su comprensión depende de la proximidad y el conocimiento de leyes que se circunscriben a espacios delimitados. Contrasta con otras formas de construir conocimiento, por ejemplo la del Estado, que se caracteriza por su intento de abstracción, universalización, esquematización y despliegue de una lógica administrativa (Scott, 1998).

La noción *usos políticos de la identidad* rescata una concepción de la identidad que busca trascender la discusión entre identidades esenciales y objetivas, y las instrumentalistas y constructivistas, y destacar su carácter eminentemente político, que sitúa la identidad como un instrumento de lucha en medio de la interacción de sujetos en un marco jerarquizado de relaciones de poder (Bolívar, 2006). Es útil para observar cómo referencias a aspectos esenciales adquieren, en el contexto del despliegue de un proyecto estatal, un sentido político que permite a unos actores diferenciarse de otros y negociar o resistirse al proyecto a partir de la alusión a una identidad. Arturo Escobar (2010) destaca los aportes de la teoría contemporánea, que sitúan la identidad como una expresión política de la diferencia, que implica el establecimiento de fronteras, la identificación selectiva de algunos aspectos y la exclusión o marginalización de otros; pero también que cuando se desenvuelve en situaciones políticas involucra un compromiso en la creación de espacios en los que nuevas maneras de saber, ser y hacer emergen como posibilidades en situaciones problemáticas dadas.

Esta noción ha sido utilizada por Alejandro Isla (2003; 2009) para relacionar en el campo de la política experiencias de significación y formas de recordar en un marco de interlocución con el Estado y de intersección entre fuerzas locales y nacionales. Aunque a simple vista los *usos políticos de la identidad* sitúan la pregunta por la identidad en un plano instrumental, en tanto elude la búsqueda de rasgos esenciales, hace énfasis en las dinámicas de enunciación y otorga un papel central a la acción de líderes y movimientos sociales. Para Eduardo Restrepo (2007), la identidad no debe ser asumida como la creación deliberada de una máscara que busca encubrir elementos identitarios reales para lograr fines pragmáticos, ni supone siempre la existencia de acciones calculadas de sujetos racionales que buscan capitalizar identidades política, económica y simbólicamente.

De acuerdo con Escobar (2010), la identidad implica compromisos éticos en los que, por ejemplo, los activistas participan en la producción de otros mundos figurados alternativos, pero no lo hacen como agentes racionales sino como participantes comprometidos con cambiar una situación particular. Esta perspectiva es acorde con el supuesto de que es en los momentos de tensión y confrontación con otros en los que hay una búsqueda de respuestas sobre la propia identidad. Así pues, los usos políticos de la identidad participan en las tramas de construcción y transformación de la identidad, y pueden dar cuenta de sus trayectorias.

[155]



## **1. Un proyecto extractivo estatal en Colombia y dos tipos de respuestas locales desde la identidad**

### **2.1 La formación del proyecto extractivo estatal: del énfasis político en la minería al ordenamiento minero del territorio**

En los últimos cuatro periodos presidenciales ha habido un énfasis político en la extracción de recursos naturales no renovables como motor de la economía nacional, con base en el entendimiento de que existe un escenario internacional propicio para esta actividad que hay que aprovechar. Ese objetivo coincide efectivamente con un aumento de títulos mineros en Colombia, que pasó de 1.13 a 8.53 millones hectáreas (Osorio, 2010, octubre 14).

Esta propuesta económica sustenta su validez en presentar la minería como una actividad prioritaria, de interés social y que tiene una utilidad pública,<sup>3</sup> características que aprueban, sin muchas consideraciones, cualquier tipo de intervención económica de tipo extractivo sobre los territorios. Así se han generado una serie de conflictos en ciertas regiones del país, en tanto se da el mensaje a diversas entidades estatales de que es necesario privilegiar la minería sobre otras actividades económicas, intereses de las comunidades, e incluso derechos fundamentales (Negrete, 2013).

[156]

En los planes de desarrollo del periodo se visualiza una suposición de que el sector minero tiene la potencialidad de generar riqueza para sostener financieramente otros sectores y programas, y por tanto se puede delegar a la minería en gran parte el desarrollo regional y el crecimiento del país en general. El común denominador es que el camino para el crecimiento del sector es brindar a la empresa privada condiciones adecuadas para la inversión. La preocupación general es que las empresas puedan desarrollar sus actividades en óptimas condiciones, para lo que se requieren ajustes institucionales. La priorización de las grandes empresas tiene que ver con la idea de que estas pueden cumplir de mejor manera criterios de productividad, sostenibilidad y competitividad. Esto ha hecho que se genere la impresión de que las instituciones del Estado están para apoyar y facilitar las acciones de la empresa privada, mientras que las instituciones locales y comunidades

---

<sup>3</sup> Colombia. Congreso de la República. Ley 685. (15 de agosto de 2001), Artículo 13.

aparecen como obstáculos para superar o actores externos con los que hay que mejorar las relaciones.

Los aspectos sociales, cuando son abordados, son considerados en función de las empresas y no de las poblaciones locales: se enuncia, por ejemplo, que es necesario mejorar las condiciones de la inversión para las empresas, aminorar los conflictos locales para garantizar las explotaciones y generar protocolos para manejar crisis sociales para asegurar la apuesta minera, pero sin una óptica del cumplimiento de los derechos y el aumento del bienestar de las comunidades involucradas en las operaciones mineras. En las bases del *Plan de Desarrollo 2010-2014. Prosperidad para todos* hay una preocupación por acompañar a la «industria» en la relación con las comunidades durante las fases de planeación, implementación, desarrollo y operación de los proyectos, pero no a la inversa (González, C., 2011).

De manera paralela al énfasis político en la extracción se ha producido un marco normativo que tiende a darle especial importancia a la minería frente a otras actividades económicas, a privilegiar el modelo de la minería a gran escala y a concentrar en la inversión privada el crecimiento del sector. Sin embargo, la legislación ha sido un escenario de visiones y modelos de desarrollo contrapuestos y las altas cortes, en particular la Corte Constitucional y en ocasiones el Consejo de Estado, han actuado eventualmente como contrapeso frente a los modelos de desarrollo económico liderados por funcionarios de marcada tendencia neoliberal, rescatando el carácter ambiental y social de la Constitución Política (Fierro, 2012, pp. 15-16).

[157]

El marco jurídico que delimita las competencias de los diferentes ámbitos territoriales respecto al uso de los recursos naturales se basa en la Constitución de 1991, que consagra a la nación, entendida como la autoridad central, la administración del subsuelo y de los recursos naturales no renovables que allí se encuentran; y al Estado, concebido como ente abstracto, como propietario de los mismos.<sup>4</sup> Esto implica que cualquier extracción de recursos naturales no renovables debe generar una retribución al Estado en compensación por el usufructo de los bienes colectivos, que corresponden a las llamadas regalías, y que la administración de estos recursos, su cobro y redistribución está circunscrito a las instituciones del ámbito central.

<sup>4</sup> Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-221. (29 de abril de 1997).

A pesar del marcado acento en «lo nacional» como unidad para la toma de decisiones en la minería y de la delegación de competencias a las instituciones centrales del Estado, en torno a la legislación ha estado presente la discusión sobre cómo armonizar los intereses y visiones de los territorios y las actuaciones de instituciones de distintos ámbitos territoriales. Igualmente, ha sido tema de debate cómo dirimir el pulso entre la minería y otras actividades como la agricultura, la ganadería y el turismo, e intereses como la protección ambiental.

A pesar de que la administración del subsuelo estaba concedida a las instituciones del ámbito central del Estado desde el siglo pasado, es solo con la promulgación del Código de Minas de 2001 y con el aumento del interés político en promover la inversión extranjera que la centralización de la administración del subsuelo alcanza a generar un grado de conflictividad mayor. En los años siguientes a la promulgación del Código se formó una retícula abstracta de titulación con el fin de promover la actividad minera que hizo una nueva lectura de los espacios locales con base en planos abstractos, que consideraban los recursos del subsuelo como criterio único de organización del territorio y no tenían en cuenta las propiedades y características de la superficie en el momento del otorgamiento.

[158]

La puesta en marcha de un proyecto extractivo estatal implicó la creación de instrumentos para la administración del territorio, el establecimiento de procedimientos concretos para la concesión de áreas a particulares, y la asignación de términos para distinguir formas de hacer minería que han tenido un despliegue y uso local. Estos esquemas pueden interpretarse como parte de la naturaleza del Estado que está ligada a lógicas y procesos para entender y ordenar a los sujetos y sus entornos, registrar prácticas sociales complejas, ilegibles y locales mediante la creación de esquemas y procedimientos estandarizados, mediante los cuales se podría registrar y controlar centralmente (Scott, 1998).

## **2.2 Támesis: la búsqueda de alternativas a la gran minería en un territorio «no minero»**

Durante las décadas recientes Támesis ha basado su economía en el cultivo del café y de cítricos, y en otras actividades agrícolas y agropecuarias. Aunque la fundación del pueblo se asocia con actividades de extracción de oro, la minería de metales no ha sido una actividad significativa

económicamente (Alcaldía de Támesis, 2012).<sup>5</sup> En la última década se ha evidenciado un renovado interés por realizar explotaciones de este mineral, el cual se ha concretado en la solicitud de concesión de títulos mineros en el 90% del territorio, en el inicio de actividades de exploración y en los acercamientos de representantes de empresas multinacionales a las comunidades locales (comunicación personal 2, concejal, abril de 2015).

El caso se caracteriza porque, sin haberse desplegado hasta ahora grandes intervenciones, se han generado respuestas articuladas por parte de la población local en contra de la actividad minera con la idea de la «defensa del territorio» y la reivindicación de otras formas posibles de proyectarse como municipio. El cuestionamiento se dirige primordialmente hacia los esquemas de titulación, basados en procedimientos estandarizados y ajenos al territorio, que priorizan la minería sobre otras alternativas económicas como la agricultura y el turismo, y otros intereses como la protección del ambiente y el aprovechamiento del paisaje.

La movilización social para hacer frente a la minería ha tenido como eje al Comité por la Defensa del Territorio (Codeate), que a su vez se articula regionalmente al Cinturón Occidental Ambiental (COA). Estas agrupaciones han hecho alianzas para la organización conjunta de actividades de movilización, la formación de líderes locales y la difusión e intercambio de información con organizaciones no gubernamentales como el Censat-Agua Viva, Conciudadanía, Penca de Sábila, Confiar y Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo, que están conectadas con redes internacionales que trabajan alrededor del tema ambiental y tienen como agenda el cuestionamiento al modelo extractivista (Cinturón Occidental Ambiental, s. f.).

[159]

En esas respuestas locales se evidencia una alusión directa a componentes identitarios, que se ha hecho visible en acciones de movilización como marchas, vigílias, caminatas y en acciones jurídicas. En las manifestaciones discursivas de algunos líderes locales se presentan referencias a aspectos como el sentido de pertenencia y el arraigo, y a la identidad agrícola y campesina. También a una promoción de la necesidad de «tener identidad» o «fortalecer una identidad» para defenderse de lo que han representado como una amenaza.

---

<sup>5</sup> Actualmente hay extracción de oro en la vereda Cedeño Alto, realizada por una persona del municipio en la mina La Esperanza, lugar que corresponde con la intervención que dio lugar a la fundación del pueblo (comunicación personal, concejal 2, abril de 2015).

La identidad no solo se piensa como una arena que podría ser afectada y quebrantada por la llegada de la minería a gran escala, sino también como un recurso que debe promoverse para mitigar sus efectos, que puede generar cohesión entre la población y sentido de pertenencia por el municipio. Se visualiza una faceta de la identidad ligada al sentido de pertenencia y la disposición a asumir una postura activa, visible en una serie de contrastes discursivos entre agricultor-minero, digno-vendido, comprometido-pasivo, que entran a jugar en las acciones de resistencia de la población y ligados discursivamente a la identidad.

Pese al aparente consenso, en veredas de influencia directa de los proyectos como Manzanares, Cedeño Alto y Riofrío el panorama es complejo y las posturas frente a las intervenciones se encuentran más divididas, en parte por las tensiones que generan los acercamientos iniciales de las multinacionales. Mientras hacia afuera hay una posición de rechazo, hay personas que encuentran oportunidades laborales en la minería o en los beneficios indirectos que genera, o que manifiestan no conocer lo suficiente sobre el tema para asumir una posición. Por el contrario, se identifica a Palermo como el lugar con un fuerte rechazo a las empresas, guiado por actores con gran poderío económico, que se ilustra en que los comerciantes no les venden sus productos, «ni un tinto les vendían, ni un arroz» y ponen recursos para las movilizaciones (comunicación personal 1, líder local, abril de 2015; comunicación personal 2, concejal, abril de 2015; comunicación personal 9, comerciante Palermo, mayo de 2016).

El proceso organizativo ha implicado un ejercicio autorreflexivo que parte del interés de reconocer y recorrer el entorno que los rodea, describir sus características y resaltar sus particularidades. Se han valorado viejos elementos del territorio —los petroglifos, la riqueza hídrica, cavernas, patrimonio arqueológico y caminos— que, aunque estaban ya ahí presentes, han adquirido un nuevo sentido en la coyuntura.<sup>6</sup> Ante la necesidad de dar respuesta a las disposiciones de orden estatal que sobre la base de lo nacional y procesos estandarizados de titulación del territorio ignoran las particularidades de la zona, aparece cierto sentido estratégico de la identidad como un instrumento para exaltar elementos que caracterizan la localidad, exaltar su singularidad y así denunciar una incompatibilidad

<sup>6</sup> Hay diseños gráficos precolombinos grabados en más de sesenta piedras. Apenas en los últimos años ha habido reconocimiento de los petroglifos y surgió la necesidad de inventariarlos y promover acciones para su protección (comunicación personal, emprendedor turismo 4, abril de 2016).

de las trayectorias económicas, sociales y culturales locales con los planes estatales.

Últimamente la gente está haciendo un reconocimiento de los petroglifos y los caminos ancestrales de los indígenas, de todo esto. Entonces también hay unos elementos ahí que nos llevan a decir «nosotros tenemos algo que a nosotros nos hace distintos a todo lo demás», el sentido de identidad con esa parte diríamos ancestral. [...] Yo soy de Támesis, hice mi primaria, mi colegio y mis cosas aquí, nunca me hablaron de la riqueza arqueológica que tenemos. [...] Inclusive ya se está empezando a colocar en sócalos, se está empezando a colocar en artesanías, aretes, camisas, gorras, y eso empieza a generar entonces también un tema de «esto hay que cuidarlo, hay que protegerlo, hay que venerarlo» (comunicación personal 4, emprendedor turismo, abril de 2016).

En la discusión sobre la minería, las imágenes de lugares mineros han desempeñado un papel central como una manera de mostrar una contracara de cómo se representan a sí mismos o representan lo que quieren ser. Los referentes «mineros» de los interlocutores suelen ser lugares como Marmato, Amagá, El Bagre y el Nordeste antioqueño, y más recientemente, Buriticá. En contraposición al «otro» minero, los movimientos de rechazo a la minería destacan una construcción de una imagen de Támesis como un municipio que tiene una sensibilidad ambiental, que por tener una tradición agrícola y ganadera posee un vínculo más cercano con la tierra y con el lugar de pertenencia (comunicación personal 2, concejal, abril de 2015). La imagen del «otro» minero se usa para explicar cómo sería Támesis si las explotaciones mineras proyectadas tuvieran lugar. [161]

De la mano con la necesidad de distanciarse de ese «otro» minero se produjo cierta «ecologización de las identidades». Muestra de ello es el interés de sectores de la población por el discurso ambientalista y la emergencia de emprendimientos locales y propuestas económicas alternativas que consideran pueden brindar opciones distintas a la de la minería. Existen iniciativas de economía solidaria como el Circuito de Economía Solidaria de Támesis, que promueve la comercialización de productos agropecuarios orgánicos y proyectos que impulsan el consumo local. Estas dinámicas tienen referentes globales en movimientos sociales de carácter ambiental que influyen en estilos de vida y promueven su articulación a otros mercados no convencionales.

Las enunciaciones de la identidad tienen un papel político al dirigirse a responder a las disposiciones centrales que afectan al territorio y a incidir en las condiciones de su entorno, específicamente proyectando su diferencia e incompatibilidad con la minería y la particularidad de su territorio frente a otros.

### **2.3 Buriticá: diferenciarse o asemejarse en el conflictivo auge minero**

Buriticá, a diferencia de Támesis, ha tenido una relación más cercana con la minería aurífera. Durante el periodo prehispánico y colonial la industria minera fue reconocida, el comercio por medio del trueque era la actividad central y, a pesar de una decadencia posterior que dio paso a la agricultura, esos símbolos perviven entre la población (comunicación personal 14, historiadora local, mayo de 2015). Sin embargo, hace no más de diez años la minería no era una actividad económica relevante para el municipio: había una producción a baja escala que compartía lugar sin mayores tensiones con otras prácticas agrícolas y artesanales. Las actividades mineras se limitaban a la minería de aluvión en las veredas Mogotes y La Angelina —en el cauce del río Cauca—, a una iniciativa de minería de veta de pequeñas dimensiones de la Centena S. A. —en la vereda Los Asientos—, que fue el antecedente de la Continental Gold, y a intentos limitados de algunos habitantes de la zona de extraer oro artesanalmente en las quebradas (comunicación personal 15, funcionaria, mayo de 2016).

[162]

En la coyuntura de la promulgación del Código de Minas de 2001 los planes mineros de la Continental Gold crecieron: las exploraciones iniciales mostraron buenos resultados y, bajo la nueva normatividad minera, la empresa adquirió más títulos en la zona (Cardona y Cuadros, 2014; comunicación personal 15, funcionaria, mayo de 2016). Simultáneamente, la presencia de mineros informales que iniciaron explotaciones en la zona titulada fue cada vez mayor. En este fenómeno de la minería informal —sin título o que se realiza sobre un título ajeno— coincidieron personas del pueblo que habían estado relacionadas con las actividades previas de La Centena, tenían conflictos laborales con la empresa y crearon sus propias asociaciones para extraer oro; los mineros tradicionales de otras zonas que llegaron tras el rumor que generaron las primeras noticias en medios de comunicación sobre la minería en Buriticá; y un flujo posterior de población que llegó desde regiones mineras de Antioquia y Colombia, principalmente



del Nordeste y Bajo Cauca (comunicación personal 11, líder minero, mayo de 2015; comunicación personal 15, funcionaria, mayo de 2016).<sup>7</sup>

El auge minero transformó en menos de cinco años el modo de vida local: la población se duplicó, se dinamizaron sectores económicos como el comercio y el negocio inmobiliario, el costo de vida se incrementó por el flujo de dinero de la minería, la capacidad de los servicios institucionales se quedó corta para la demanda, hubo una fuerte presión sobre los recursos como el agua y crecieron las cifras de inseguridad (Sánchez, 2013; Silva, 2015). Estos fenómenos generaron un escenario novedoso, conflictivo y complejo en donde confluyeron diferentes actores: mineros informales del pueblo, los mineros provenientes de otras regiones, Continental Gold, instituciones estatales y población nativa.

Aquí las alusiones y referencias a la identidad han sido un recurso para desenvolverse y encontrar un mejor lugar en el marco del modelo minero.<sup>8</sup> Las opciones son diversas, pero hacen uso de las referencias identitarias previas, ya sea para desligarse del fenómeno minero y denunciar las nuevas problemáticas que este ha generado, o reclamar legitimidad de sus actividades relacionadas con la minería y buscar una mejor participación en el negocio minero.

[163]

Un asunto bastante discutido es cómo contar su propia historia y explicar si Buriticá es o no un pueblo minero. La activación de elementos del pasado, los personajes y los momentos resaltados, y su uso como referentes para la construcción de un relato sobre su identidad depende en gran medida del lugar de enunciación de los actores, las aspiraciones e intencionalidades en el escenario del auge minero actual.

Las personas del pueblo que trabajan en la minería aluden al referente colonial para explicar una larga historia ligada a la minería:

---

<sup>7</sup> Este flujo de población no fue espontáneo, fue propiciado por un empleado de la Continental Gold con vínculos en el Nordeste antioqueño con Los Urabeños y otros grupos ilegales que llegaron a Buriticá a controlar la cadena de la minería informal. Según información de prensa, Eduardo Otoy traspasaba información y planos de las actividades de exploración de la empresa a los mineros informales. En marzo de 2016 fue capturado junto a catorce personas más (*Semana*, 2016, mayo 14).

<sup>8</sup> La población nativa poco participa del negocio minero o ha entrado en una posición desventajosa: el capital para la inversión y el conocimiento del negocio lo llevaron quienes llegaron de zonas mineras.

Soy nacido y criado aquí, y nosotros siempre hemos trabajado la minería. Buriticá es un municipio de tradición minera así algunos digan que no la tenemos, pero sí [...]. La primera minería que hubo en Colombia fue Buriticá, que fue expuesta ante los demás países, Perú, Chile, México, y ya después se fue regando ante los chibchas y todas las tribus colombianas, pero salió de aquí. [...] La cañada, la que llamamos ahorita La Mina, siempre ha tenido tradición de minería. Hay gente que ha barequeado, gente que ha sacado minería para transformar de la forma en que hemos hecho, por medio de cocos y molinos (comunicación personal 11, líder minero de Buriticá, mayo de 2015).

Por el contrario, la población nativa ajena a la minería destaca el carácter agrícola previo del municipio y los cambios que implicó la llegada de la minería:

La parte agrícola se acabó. Antes se vivía del café, del maíz, del frijol, del ganado. Al pueblo a usted le traían lo que es la cebolla, el tomate, de los campos. Y ahora hay una jaula que viene de Medellín y pasa para Tabacal. Vea, va de largo, pasa por aquí vendiendo de toda clase de legumbre. La cebolla se llevaba para [Santa Fe de] Antioquia de aquí, y el tomate, el maíz, el frijol, ¡no! mucha cosa, pero todo esto se acabó (comunicación personal 16, pareja de ancianos, junio de 2015).

[164]

Además, el esquema propiciado por la legislación estatal de mineros legales-ilegales-artesanales ha cobrado un lugar central, ya que los actores se han visto abocados a encajar o cuestionar el esquema, y usarlo para definirse o definir a otros en la disputa por el derecho a decidir sobre el territorio y su transformación.

La población nativa de Buriticá tiende a enfatizar en las diferencias con la población «recién llegada», a partir de referencias a sus costumbres y sus formas de ser y vivir para denunciar los cambios abruptos en su entorno, demandar participación en las decisiones sobre su territorio o reclamar un mejor lugar en el nuevo escenario minero por el hecho de ser del municipio. Algunas personas, incluso, destacan el carácter de ilegalidad de quienes realizan la minería. En contraste, los mineros nativos de Buriticá han buscado reivindicar su actividad, justificar su accionar y promover unas mejores condiciones en el negocio minero a partir de una alusión a la ancestralidad de la actividad en su pueblo.

Por su parte, las referencias de los mineros informales a la tradición minera se conectan con una reivindicación del oficio y un cuestionamiento al estatus de ilegalidad que han propuesto en ocasiones las instituciones estatales. Exaltan su nacionalidad colombiana para cuestionar la priorización que hace el Estado de la inversión extranjera y darse un lugar distanciándose de la Continental Gold.

## Conclusiones

### El proyecto estatal y los espacios locales

El proyecto extractivo estatal buscó optimizar y aumentar la extracción de minerales en el marco de un escenario internacional caracterizado por su creciente demanda y priorizó, en la visión política, el modelo de la mediana o gran minería y la extracción por parte de empresas privadas. En ese sentido, estableció jerarquizaciones entre tipos de actividades y formuló una destinación específica de los espacios locales y, por lo tanto, de las poblaciones.

Los planes mineros tienen como respaldo procesos administrativos que poco tienen en cuenta las características y particularidades de los espacios locales, ya que requieren de cierta estandarización de los territorios y de los sujetos del desarrollo. Se basaron en un esquema de titulación que desde la legislación está dotado de prioridad frente a otras actividades económicas, usos del suelo e intereses regionales y locales. El ordenamiento del espacio se hace a partir de un solo componente, el subsuelo, y con miras a la extracción de un tipo de recurso: el oro y otros metales preciosos. Es un proceso de reducción de la complejidad local para poder contenerla en un esquema único e intervenirla (Scott, 1998).

Tanto los mineros informales como quienes no participan en la minería en ambos municipios coinciden en que las políticas mineras centrales no tienen en cuenta las particularidades de los espacios locales, los actores que hay en los territorios y las trayectorias económicas y sociales previas. Los primeros, puesto que la masiva titulación implicó que quedarán limitados en sus actividades mineras tradicionales y que se profundizará su estatus de ilegalidad. Los segundos, en tanto consideran que la primacía de la actividad minera ha establecido una jerarquización frente a otras actividades e intereses.

[165]

En ambos casos, los planes estatales han tenido dificultades para llevarse a cabo en el ámbito local: en Támezis, por cuenta del rechazo de parte de la población y la existencia de respuestas organizadas que han dificultado actividades de las empresas mineras; en Buriticá, por las consecuencias «inesperadas»: el desplazamiento masivo de mineros de otras regiones a realizar explotaciones en el área titulada a la Continental Gold y que los planes de crecimiento de la empresa no se desarrollaran como estaban previstos. El resultado de las intervenciones y su desarrollo está determinado no solo por los planes, esquemas y proyectos estatales, sino también por las trayectorias previas de los espacios locales y la manera como las poblaciones se relacionan con ese proyecto extractivo a partir de, entre otros aspectos, las referencias identitarias previas, las capacidades de acción de las comunidades y los entramados políticos locales.

Así, mientras en el plano ideal hay un solo proyecto de orden nacional, su aplicación en lo local se presenta de múltiples formas. La distinción entre el Estado como emisor y la sociedad como receptora del proyecto se desvanece, haciendo que las realidades locales incidan, moldeen y ajusten los intentos estatales de transformación. Este es un indicio, entre muchos otros, de que el Estado no es una esfera separada de la sociedad y de lo ilusorios que son los límites entre uno y otro al ser efectos de los juegos de poder (Abrams, 2000; Mitchell, 2015). Es la reducción que se hace en el lenguaje estatal la que hace que su proyección local en espacios complejos no se asemeje a los planes.

[166]

### **La identidad como recurso político**

Las alusiones y referencias a la identidad en el caso de Támezis atraviesan transversalmente las manifestaciones discursivas de las organizaciones sociales en contra de la minería tanto en los símbolos, las marchas y los eslóganes. En Buriticá, aunque no son tan explícitas las referencias a la identidad, existen alusiones a ella a la hora de referirse a otros actores que hacen parte del conflicto y, en este sentido, operan como una marca para diferenciarse de unos y asemejarse a otros actores. La identidad constituye un recurso, ya sea para justificar y dar legitimidad a la minería informal o formal actual, o desligarse de ella y rechazarla.

El despliegue del proyecto extractivo estatal puso en tensión el ámbito de la identidad, en tanto hizo que las poblaciones pasaran por un «proceso autorreflexivo» al formar nuevos escenarios políticos locales caracterizados

por la presencia de actores diferentes, la creación de retos económicos, políticos y sociales, y el surgimiento de temas de discusión novedosos. Estos escenarios se convierten en marcos de referencia en los que los actores deben desenvolverse y en los cuales la identidad resulta convertida en un recurso a partir del cual las personas se relacionan con el «otro», interpretan esa nueva realidad e intentan incidir en su devenir.

Los usos políticos de la identidad se dirigen a hacerle frente o desenvolverse en los esquemas de ordenamiento de la realidad que el proyecto instaura; operan como herramientas de las poblaciones locales con el fin de resistir u oponerse a los esquemas de simplificación que construye el Estado para hacer más legibles los espacios locales con miras a su intervención (Scott, 1998), además de posicionarse frente a otros actores y negociar condiciones en el escenario político que generan las intervenciones al territorio.

Los actores refuerzan o matizan elementos, pues valoran de manera diferencial en este contexto algunos aspectos de su cultura, historia y geografía. Hay pues un proceso activo de re-conocimiento de los sujetos que obedece a esa lógica del «más de uno» (Hall, 2003), es decir, entraña un trabajo discursivo de marcación y ratificación de límites simbólicos y producción de «efectos de frontera» ante nuevos escenarios: un ejercicio de trazar límites y crear una exterioridad. En las localidades la propuesta estatal produjo una gama de posibilidades de identificación entre polos de representación: minero-campesino, activo-pasivo, desorden-orden, tranquilidad-intranquilidad, moralidad-inmoralidad, tradicional-nuevo, entre otros.

Los puntos resaltados tienen siempre una direccionalidad política, actúan en un marco jerarquizado de relaciones de poder (Bolívar, 2006) y, por lo tanto, están en la búsqueda de incidir en la realidad y encontrar un lugar en ella. La identidad no está pues separada de la acción política de las personas, de las identificaciones que establecen con su entorno y con otros (Escobar, 2010).

El concepto de identidad no señala un núcleo estable de un «nosotros» que se desenvuelve sin cambios a través de las vicisitudes de la historia o demarca ese fragmento que permanece intacto a lo largo del tiempo (Hall, 2003). Tales usos de la identidad, como expresiones discursivas concretas enmarcadas en un escenario de discusión particular, constituyen una parte

[167]

de ese proceso extendido de transformación de las identidades. Aunque son limitados y no se subsume a ellos la identidad, dan luces sobre las dinámicas locales de transformación de las identidades a partir de una coyuntura que activa su entrada en el plano discursivo.

Esta postura ayuda a comprender el carácter estratégico y posicional de las identidades en contraposición a su versión esencialista (Hall, 2003), pues no se trata de una disposición a construir una identidad desde cero, ni tampoco los desplazamientos de los referentes identitarios son premeditados, deliberados e intencionados. Se generan en un escenario de transformación e intervención, frecuentemente tenso y conflictivo, donde interceden ante otros interlocutores y problemas inéditos (Restrepo, 2007). La relación identidad y cultura pasa así por «lo político»: la identidad implica ese componente activo de los sujetos frente a su entorno (Escobar, 2010) de «hacer conscientes», otorgar un valor a algo, resignificar elementos, en este caso, en los nuevos escenarios generados por el despliegue del proyecto.

### ***Lo local: espacio donde se conecta el Estado y la identidad***

[168]

Como en ambos casos las tensiones alrededor del proyecto extractivo estatal se deben al esquema de titulación del territorio que no considera las relaciones sociales, culturales y políticas de los espacios locales y a la primacía que tiene este ordenamiento frente al que hacen otras instituciones estatales o las comunidades mismas; *lo local* adquiere relevancia como un elemento de contraste que da cuenta de la complejidad y de los procesos de estandarización y esquematización que dan forma al Estado.

Los espacios locales, más que ser los depositarios de los proyectos estatales o los destinatarios de unos universales globales, son ámbitos cargados de sentido, donde se encuentran las referencias y los significados posibles a los cuales los actores aluden cuando elaboran respuestas políticas. Estas respuestas, sin embargo, no se hallan aisladas o desconectadas, están inmersas en procesos concretos de formación de redes y flujos de información que dan forma a discursos universales de la globalización y los tienen como horizonte, reflejan posicionamientos implícitos o explícitos frente a temas de alcance global (Tsing, 2005). Así, aunque hay interlocutores externos y un marco de actuación global, los usos políticos de la identidad tienen un marco de referencia que, ante la negación de *lo local* de esquemas estatales e intervenciones estandarizadas, está ligado primordialmente a la relación

que establecen con los componentes geográficos y físicos, la historia local, las relaciones cotidianas y las actividades económicas.

En *lo local* se visualiza la manera en que los encuentros heterogéneos y desiguales tienen una faceta creativa, producen nuevas configuraciones de la cultura y del poder donde se modifican mutuamente los discursos globales y locales (Tsing, 2005). Es ahí donde los contactos entre actores dan lugar a escenarios concretos, cargados de discursos y prácticas, que pueden ser una arena para examinar fenómenos de orden nacional o global.

Las características previas de los espacios locales inciden además en el tipo de respuestas que establecen las poblaciones con el proyecto extractivo y en los recursos simbólicos con los que cuentan. Las respuestas articuladas o fragmentadas al énfasis extractivo dependen de una larga historia de relaciones sociales, conflictividades e identificaciones que pueden asociarse con el fracaso o éxito de los proyectos estatales (Scott, 1998), o determinar la forma como inciden en los espacios locales.

## Referencias bibliográficas

1. Abrams, Philip. (2000). Notas sobre la dificultad de estudiar el Estado (1977). *Virajes*, 2 (2), pp. 79-98.
2. Alcaldía de Támesis. (s. f.). Plan de Desarrollo 2012-2015. Recuperado de <http://tamesis-antioquia.gov.co/apc-aa-files/31653732663439316635666132303964/plan-desarrollo-tmesis-2012-2015-versionsep.27.pdf>
3. Bolívar, Ingrid (ed.). (2006). Identidades y Estado: la definición del sujeto político. En: *Identidades culturales y formación del estado en Colombia: colonización, naturaleza y cultura* (pp. 1-45). Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.
4. Cardona, Alonso y Cuadros, Miguel Antonio. (2014). Minería y patrimonio ambiental en Buriticá. Medellín: Conciudadanía y Corantioquia. Recuperado de [http://www.corantioquia.gov.co/sitios/ExtranetCorantioquia/ciadoc/SUELO/GC\\_CV\\_1008\\_2013.pdf](http://www.corantioquia.gov.co/sitios/ExtranetCorantioquia/ciadoc/SUELO/GC_CV_1008_2013.pdf)
5. Cinturón Occidental Ambiental. (s.f.). *Quiénes somos*. Recuperado de <http://tus cortos.com/coa/quienes-somos/>
6. Colombia. Congreso de la República. Ley 685. (15 de agosto de 2001). Por la cual se expide el Código de Minas y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=9202>
7. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-221. (29 de abril de 1997). Magistrado ponente Alejandro Martínez Caballero.
8. Escobar, Arturo. (2010). *Territorios de diferencia. Lugar, movimientos, vida, redes*. Popayán: Envión.



9. Fierro, Julio. (2012). *Políticas mineras en Colombia*. Bogotá, D. C.: ILSA.
10. Galeano, María Eumelia. (2004). *Estrategias de investigación social cualitativa: el giro en la mirada*. Medellín: La Carreta.
11. González, Camilo. (2011). *La renta minera y el Plan de Desarrollo 2010.2014*. Bogotá, D. C.: Indepaz.
12. González, Raúl. (2009). Lo local en la teoría y en la política. *Polis*, 22, pp. 1-10. Recuperado de <http://polis.revues.org/2608>
13. Hall, Stuart. (2003). Introducción. ¿Quién necesita una identidad? En: Hall, Stuart y Du Gay, Paul (comps.). *Cuestiones de identidad cultural* (pp. 13-39). Buenos Aires: Amorrortu.
14. Isla, Alejandro. (2003). Los usos políticos de la identidad y la memoria. *Estudios Atacameños*, 26, pp. 35-44. <https://doi.org/10.4067/S0718-10432003002600005>
15. Isla, Alejandro. (2009). *Los usos políticos de la identidad*. Buenos Aires: Libros de la Araucaria.
16. Jimeno, Myriam. (2012). Introducción. El método antropológico en el contexto local. En: Jimeno, Myriam; Murillo, Sandra y Martínez, Marco Julián (eds.). *Etnografías contemporáneas. Trabajo de campo* (pp. 9-18). Bogotá, D. C: UNAL.
17. Lanzagorta, José Ignacio. (2014). Aprender al Estado en lo empírico. La etnografía como contribución metodológica. En: Agudo, Alejandro y Estrada, Marco (coords.). *Formas reales de la dominación del Estado. Perspectivas interdisciplinarias del poder y la política* (pp. 231-265). México, D. F: El Colegio de México.
18. Mitchell, Timothy. (2015). Sociedad, economía y el efecto del estado. En: Abrams, Philip; Gupta, Akhil y Mitchell, Timothy. *Antropología del Estado* (pp. 145-185). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.
19. Negrete, Rodrigo. (2013). Derechos, minería y conflictos: Aspectos normativos. En: Garay, Luís Javier (dir.). *Minería en Colombia: Fundamentos para superar el modelo extractivista* (pp. 23-54). Bogotá, D. C.: Contraloría General de la Nación.
20. Osorio, Camila. (2010, octubre 14). El legado minero de Uribe. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/18648>
21. Puerta, Claudia. (2002). El proyecto del Cerrejón: un espacio relacional para los indígenas wayuu, la empresa minera y el Estado colombiano. *Boletín de Antropología*, 24 (41), pp. 149-179.
22. Restrepo, Eduardo. (2007). Identidades: planteamientos teóricos y sugerencias metodológicas para su estudio. *Jangwapana*, 5, pp. 24-35.
23. Sánchez, Oscar Andrés. (2013). Buritica: sitiado por el auge de la minería informal de oro. *El Tiempo*. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-13145215>
24. Scott, James. (1998). *Seeing Like a State: How Certain Schemes to Improve the Human Condition Have Failed*. New Haven and London: Yale University.

25. *Semana*. (2016, mayo 14). La maldición de Buriticá. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/buritica-gobierno-busca-quitarle-mina-de-oro-a-urabenos/473506>

26. Silva, Santiago. (2015). Minería aurífera y construcción de normas informales: análisis institucional del caso de Buriticá, Antioquia en 2009-2014. Entendiendo a los «emprendedores del incumplimiento» y su imposición de arreglos institucionales deshonestos. (Tesis inédita de posgrado). Universidad Eafit, Medellín.

27. Tsing, Anna. (2005). *Friction. An Ethnography of Global Connection*. Princeton and Oxford: Princeton University.

# Entre subsistencias y neoextractivismos locales. Dinámicas mineras en el Norte del Cauca, Colombia\*

Inge Helena Valencia Peña (Colombia)\*\*

Laura Silva Chica (Colombia)\*\*\*

## Resumen

Teniendo en cuenta la complejidad de los procesos que hoy envuelven la zona norte del departamento del Cauca, como una región donde confluyen actores armados ilegales y actores sociales de gran importancia, como poblaciones afrodescendientes, indígenas y campesinas, este artículo tiene como objetivo comprender la manera en que las transformaciones productivas ocurridas en torno a la extracción aurífera han dado origen a nuevas formas extractivas locales. Estas nuevas formas de extractivismo local sustentadas en la noción de modernidades alternativas invitan a comprender la manera en que campesinos mineros afrodescendientes, ahora empresarios del oro, hacen su vida posible en un territorio altamente disputado por actores externos. A partir de un enfoque metodológico sustentado en el análisis etnográfico, se busca conocer las transformaciones de las dinámicas mineras de la región y la manera como reconfiguran relaciones económicas y políticas, en una de las regiones estratégicas para el posconflicto en Colombia.

[172]

## Palabras clave

Extractivismo; Resistencias Locales; Conflicto Armado; Orden Crimilegal; Norte del Cauca, Colombia.

**Fecha de recepción:** agosto de 2017 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2017

---

\* Este artículo es resultado de la investigación *Minería de enclave extractivo ilegal: retos del ordenamiento territorial para el posconflicto*, financiada por la Universidad Icesi 2017-2018. En él se presentan algunos hallazgos preliminares de lo que ha sido el trabajo realizado en el Norte del Cauca.

\*\* Antropóloga. Doctora en Antropología Social. Profesora investigadora y jefa del Departamento de Estudios Sociales de la Universidad Icesi, Cali, Colombia. Correo electrónico: ihvalencia@icesi.edu.co

\*\*\* Antropóloga. Magíster en Estudios Sociales y Políticos. Correo electrónico: laura.silva.chica@gmail.com

### Cómo citar este artículo

Valencia Peña, Inge Helena y Silva Chica, Laura. (2018). Entre subsistencias y neoextractivismos locales. Dinámicas mineras en el Norte del Cauca, Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 172-193. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a09>

## Between Subsistences and Local Neo-Extractivism. Mining Dynamics in Northern Cauca, Colombia

### Abstract

Considering the complexity of the processes that surround the northern part of the Cauca department, as a region where illegal armed actors and social actors of great importance such as Afro-descendant, indigenous and peasant populations converge, this article aims to understand the way in which the productive transformations that took place around the gold extraction originated new local extractive forms. These forms of local neo-extractivism, supported by the notion of alternative modernities, allows us to explain how the Afro-descendant mining peasants—now gold entrepreneurs— make their living in a territory highly disputed by external actors. We will also analyze how these new extractivisms reconfigure economic and political relations in one of the strategic regions for the Colombian post-conflict.

[173]

### Keywords

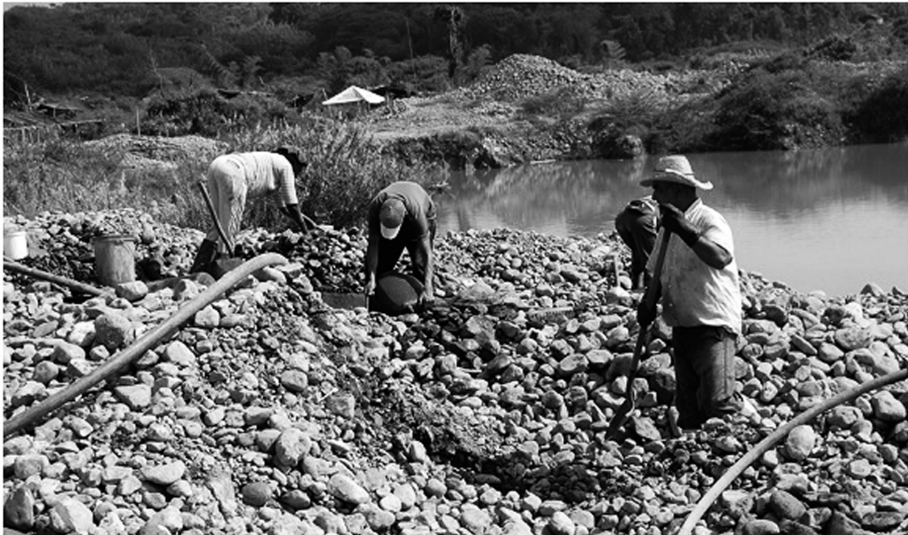
Extractivism; Local Resistances; Armed Conflict; Crimilegal Order; Northern Cauca, Colombia.

## Introducción

Parado en medio de una montaña de rocas, Esteban<sup>1</sup> —miembro del Consejo Comunitario del Zanjón del Garrapatero y Concejal de Santander de Quilichao— mira hacia el horizonte. A su alrededor, un grupo de «paisas» —como suelen llamar los afrocolombianos a la gente «blanca» migrante que llega a sus territorios— extraen desde un orificio de un metro por un metro de ancho y de aproximadamente diez metros de profundidad, un balde de plástico cargado de piedra y tierra haciendo uso de una polea sencilla. «El oro de aquí tiene muy buena ley, es de muy buena calidad. Por eso la situación es tan compleja, entre más bueno el oro más manos hay detrás de él». Esteban explica que bajo tierra se encuentran en ese momento nueve hombres cavando túneles mientras sacan las vetas de roca donde se encuentra el oro. «El temor hoy es que hay mucha lluvia y está aumentando la presión del agua del río Quinamayó sobre los túneles. Entonces todo ese peso va en algún momento a derrumbarse allá abajo. Hay muchos túneles y algunos ya se están encontrando» (Esteban Ararat, comunicación personal, agosto 16, 2016).

[174]

Foto 1. Mina Agualimpia, Santander de Quilichao, 2016.



Fuente: Laura Silva Chica, archivo personal.

<sup>1</sup> Los nombres de las personas y algunas de las organizaciones citadas en este artículo han sido cambiadas para garantizar su seguridad en una región con presencia de actores armados ilegales como es el Norte del Cauca.

El 30 de abril de 2014 ocurrió el derrumbe de la mina Agualimpia en el municipio de Santander de Quilichao, un pequeño poblado que concentra y jalona las dinámicas económicas, sociales y políticas del Norte del Cauca, al suroccidente de Colombia. Este evento, no solo logró remover la tierra y los cuerpos de las personas que se encontraban trabajando en las entrañas de la mina, sino que además generó una ruptura en la percepción de las personas sobre la minería como una actividad que favorecería el progreso en la región. De acuerdo con los relatos de líderes de la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (Aconc) y de habitantes del municipio de Santander de Quilichao recolectados durante el trabajo de campo realizado durante 2015 y 2016, en el derrumbe murieron alrededor de veinte personas<sup>2</sup> luego de que uno de los túneles colapsara al llenarse de agua, lo cual hizo que muchos habitantes de la región rechazaran la continuidad de la actividad minera. Sin embargo, hoy hay quienes siguen creyendo que la minería debe continuarse y, además, que la mina entre más muertos tenga, más oro da.

Con el derrumbe no solo se rompió la tierra sino el tejido social y la solidaridad en la comunidad. [...] Hoy aquí el señor que tiene la plata trae la máquina, trae la clasificadora, trae los motores y trae las armas; o sea, trae todo un montaje y dice yo pongo esto, usted pone la tierra y en contraprestación yo lo que le pago es esto, al que pone la tierra le dan un porcentaje sobre lo que deja la actividad minera (Esteban Ararat, comunicación personal, agosto 16, 2016).

[175]

Es así como en los últimos años hay quienes se vinculan a este tipo de minería porque quieren mayores ganancias y otros que lo hacen porque no tienen opción.

Esta pequeña imagen muestra cómo desde hace algunos años un intenso extractivismo minero que media entre lo legal y lo ilegal ha venido generando profundas divisiones al interior de la población local, y grandes transformaciones en las prácticas productivas y de subsistencia de las comunidades afrodescendientes en la región del Norte del Cauca. Por un lado, el extractivismo legal se ha configurado a partir de la articulación de varias actividades económicas como la minería de oro legal transnacional que vincula grandes empresas mineras extranjeras, el desarrollo del monocultivo de la caña de azúcar y el desarrollo de parques industriales. Por otro lado, el

<sup>2</sup> La cifra oficial es de doce personas muertas, aunque hubo varios desaparecidos, por eso se afirma que llegan a veinte (Cruz, 2015, abril 30).

extractivismo ilegal se ha configurado a partir de la proliferación de cultivos ilícitos de coca, la llegada y rápida expansión de la minería ilegal, aquella que no tiene títulos de explotación y que además es controlada por actores armados ilegales, las transacciones asociadas al narcotráfico y el control militar —legal e ilegal— (Valencia, 2017).

En este escenario, la minería artesanal, que hasta hace algún tiempo se caracterizaba por ser una actividad económica de subsistencia propia para las poblaciones afrodescendientes de esta región (Caro, 2014), se ha convertido en un lugar para que actores muy diversos como empresarios externos legales e ilegales, y actores armados ilegales comenzaran a ejercerla. Cada uno ha buscado a toda costa controlar no solo la actividad extractiva y las rentas que se producen, sino también los procesos de ordenamiento social en la región (Valencia, 2017).

Este artículo tiene como objetivo comprender la manera en que las transformaciones productivas ocurridas en torno a la extracción aurífera en este territorio, han dado origen a nuevas formas extractivas locales después de la llegada de actores armados ilegales y empresas multinacionales mineras. También se analizará cómo estos nuevos extractivismos reconfiguran relaciones económicas y políticas en una de las regiones estratégicas para el posconflicto en Colombia.

[176]

Los datos aquí presentados son el resultado de un trabajo de campo realizado en la vereda San Antonio de Santander de Quilichao entre 2015 y 2017 y que se dividió en tres momentos: el primero consistió en levantar un mapa de actores clave con los cuales pudiéramos contactarnos para dar inicio a las visitas y al proceso de recolección de datos; luego, de forma paralela, realizamos recorridos por las minas, entrevistas, visitas a las viviendas de algunos empresarios del oro o propietarios de las parcelas, y la recolección de información de fuentes secundarias sobre el tema; en la última etapa sistematizamos la información recolectada y la contrastamos con otros testimonios de actores que hacen parte del sistema local de extracción de oro. De manera transversal, el desarrollo del trabajo de campo que sustenta gran parte de la investigación requirió de nosotras el desarrollo de protocolos de seguridad y consideraciones éticas sobre la manera en que se manejaría la información, una de ellas, conservar el anonimato de los entrevistados. También se logró construir un mapa sobre los actores y usos del suelo utilizando diversas fuentes que serán presentadas más adelante.



El trabajo se realizó a partir de un enfoque metodológico sustentado en el análisis etnográfico que nos permitió entender cómo se organizan en la actualidad las empresas mineras locales en algunas de las zonas rurales del Norte del Cauca, cómo se entretajan los procesos sociales en los que se articulan tradición y modernidad, legalidad e ilegalidad, y cómo les dan vida a nuevos sistemas económicos locales. Por eso, aunque las conclusiones presentadas al final del artículo son el resultado de un proceso de investigación también buscan contribuir a la generación de nuevos interrogantes o problemas de investigación que permitan seguir aportando a la literatura sobre extractivismo y el conflicto armado desde otra perspectiva poco abordada: las subsistencias y los neoextractivismos locales, o la manera en que poblaciones locales apropian nuevas formas extractivas en la región.

## 1. Problemática minera y conflicto armado en Colombia

La expansión de la industria minera ocurrida desde la década de 1990 en Colombia —y en general en Latinoamérica— como política de Estado responde a un proceso de largo aliento de reprimarización de la economía nacional que busca fortalecer las exportaciones de productos primarios (Rudas, 2010, 27 de agosto). En Colombia, el *boom* minero se ha desarrollado de forma paralela a la llegada de actores armados ilegales, quienes además de hacer su expansión en búsqueda del control territorial a inicios de la década de 2000, también comienzan a vincularse al desarrollo de actividades relacionadas con la minería de enclave extractivo ilegal.

[177]

Desde 1990 hasta 2001 fueron entregados en el país 1889 títulos mineros, mientras que entre 2002 y 2009 la cifra se incrementó a 7869 concesiones correspondientes a 4 839 149 hectáreas y 20 mil solicitudes en trámite. En mayo de 2009 se encontraban solicitadas casi 40 millones de hectáreas —casi 35% del territorio nacional—, lo que da cuenta de un significativo crecimiento del interés por las actividades mineras y extractivas en Colombia (Rudas, 2010, 27 de agosto).

Este *boom* minero coincide a su vez con dos aspectos clave para Colombia: el primero, que Colombia se reconozca como país multicultural, con lo cual las poblaciones afrodescendientes e indígenas empezaron a ser reconocidas como sujetos étnicos merecedores de derechos especiales en cuanto a la titulación territorial. Si bien el reconocimiento ha significado una ganancia, este se ha visto disminuido por situaciones como los grandes

índices de desplazamiento, marginalidad y pobreza,<sup>3</sup> así como otras variables asociadas al conflicto armado o al despojo de territorios por parte de macroproyectos e intervenciones públicas y privadas. En el ámbito macrorregional encontramos que el avance en cuanto a la titulación territorial para poblaciones afrodescendientes es frenado debido a la expansión de la titulación minera y a la avanzada del conflicto armado.

El segundo aspecto que se da paralelo a este *boom* minero es el recrudecimiento de la violencia asociada al conflicto armado y al narcotráfico, que en el país se afianza en varias regiones, en este caso en el Pacífico y el Norte del Cauca. El departamento del Cauca es una región geoestratégica en lo que concierne al desarrollo de las dinámicas del conflicto armado, donde confluyen distintos actores que se disputan el ejercicio del control territorial (Guzmán, 2014).

[178]

En el caso particular del Norte del Cauca, a finales de la década de 1990, después de la presencia hegemónica de las FARC, irrumpió el paramilitarismo. Hay dos razones para explicar la irrupción de la entrada paramilitar a la región: primero, para disputar el control territorial a las guerrillas; segundo, que la presencia paramilitar está relacionada con los efectos del Plan Colombia sobre las regiones donde había cultivos de coca (Espinosa, 2011). Esto hizo que los grupos paramilitares se desplazaran hacia lugares de poder relacionados con el control y comercio del narcotráfico y de la economía ilegal anclada al desarrollo de diversos megaproyectos a lo largo del Cauca y del Pacífico. El paramilitarismo entró a la región por las zonas norte y centro del departamento. En la zona norte actuaron en los municipios de Buenos Aires, Santander de Quilichao y Suárez a través del bloque Calima, y en Miranda, Caloto y Corinto por medio del bloque Farallones.

En esta región el proceso de reacomodo de los grupos alzados en armas desde mediados de la década de 2000 ha estado atravesado por el auge de la minería ilegal, que ocurre posterior al proceso de paz alcanzado con las Autodefensas Unidas de Colombia (Guzmán y Rodríguez, 2014, pp.

---

<sup>3</sup> Los resultados del estudio *Los municipios hacia los objetivos de desarrollo del milenio* (DNP-PNUD, 2006) demostraron que la región Pacífica posee las peores condiciones de vida del país. De 133 municipios de la región, 117 están por debajo del mínimo constitucional de 67 puntos del índice de calidad de vida (ICV). La región Caribe es, según el mismo estudio, una de las regiones con las peores condiciones de vida después de la región Pacífica. Mantiene un ICV de 72 puntos, inferior al promedio nacional, estimado en 77 puntos (Barcelos *et al.*, 2007 citado en Viáfara *et al.*, 2009).

168-171). Posterior a la desmovilización paramilitar en 2005 se observó en el Norte del Cauca el arraigo de estructuras asociadas a las bandas criminales especializadas en el narcotráfico y en la minería ilegal para continuar ejerciendo su control en la región (Valencia, Silva y Moreno, 2016; Acnur, 2015). Entonces es visible cómo el auge minero ha tendido a agudizarse en lugares donde el conflicto se ha recrudecido, afectando de manera especial a las poblaciones indígenas y afrodescendientes.

Este tipo de minería es un nuevo espacio social de ilegalidad, que las guerrillas y los distintos grupos herederos del paramilitarismo se disputan y capitalizan a partir de su capacidad de influencia sobre la población. El vínculo entre estos diferentes actores con la producción minera ya se ha trazado al señalar la relación directa entre el aumento del precio del oro y la actividad minera ilegal con la tasa de homicidios y los asesinatos (Acnur, 2015). Así, la minería ilegal como espacio de disputa entre los actores armados refleja la debilidad institucional del Estado y el grave impacto que causa a las poblaciones locales (Rettberg y Ortíz, 2014).

Lo que es claro es que la relación entre extractivismo y conflicto armado en el Norte del Cauca nos invita a visibilizar trabajos que han abordado esta relación. Para Macartan Humphreys (2005), por ejemplo, existen por lo menos cinco mecanismos que pueden explicar la relación entre los recursos naturales y el comienzo de una guerra de larga duración. Dentro de estos mecanismos se encuentran: a) la debilidad estatal; b) la viabilidad —los recursos naturales pueden financiar guerras iniciadas por otros motivos—; c) las redes —grado en que los recursos naturales afectan la cotidianidad de las personas y cómo esto define su posición ante los conflictos—; d) el reclamo —la dependencia de los recursos naturales, de hecho, puede estar asociada con quejas en lugar de la codicia—; y e) la codicia de alguien de afuera —no necesariamente son codiciosos los rebeldes, hay terceros como otros Estados, corporaciones y organizaciones interesados en acceder a los recursos naturales—.

[179]

Ahora bien, otras investigaciones se han concentrado en caracterizar dicha relación a partir de la dicotomía legalidad-ilegalidad (Winer y Roule, 2003; Bray, 2003; Le Billon, 2013; Massé y Camargo, 2012; Rettberg y Ortíz, 2014). Quienes se interesan por esta relación buscan comprender el tipo de actores, las estrategias y los impactos de las interacciones legal-ilegal en el crecimiento económico, la corrupción o los niveles de criminalidad

de ciertas regiones, hay quienes afirman que la interacción entre actores o instituciones legales e ilegales puede ser comprendida a partir del análisis de la relación entre conflicto armado y recursos naturales. Aun así, para los investigadores que abordan el asunto desde esta perspectiva, la relación por sí sola no explica el fenómeno. Para ellos, abordar las dinámicas del extractivismo en lugares particulares debe considerar, además, factores históricos, políticos, geográficos y sociales de los escenarios en los cuales se presentan las disputas. Por ello, para entender las transformaciones de las dinámicas mineras, abordaremos la historia de la región del Norte del Cauca para comprender cómo surge la minería como una actividad productiva ligada a la subsistencia de las poblaciones afrodescendientes y cómo se imponen nuevos extractivismos que reconfiguran las relaciones políticas y económicas locales en un contexto marcado, además, por la persistencia del conflicto armado.

## 2. Norte del Cauca: entre las economías de subsistencia y los extractivismos mineros

[180]

Ubicados al norte del departamento del Cauca se encuentran los municipios de Puerto Tejada, Santander de Quilichao, Caloto, Villarrica, Guachené, Suárez y Buenos Aires. Allí la minería de oro empezó a consolidarse desde el siglo XVIII como parte del proyecto económico de construcción nacional, pero también como una práctica asociada a la subsistencia y a la libertad de la población esclavizada de origen africano. El trabajo realizado por los pobladores afrodescendientes en las minas ubicadas en las tierras que hoy hacen parte del Norte del Cauca permitió que la región del valle geográfico del río Cauca se vinculara rápidamente al circuito mercantil nacional y se configurara como un centro de poder y movilidad de la fuerza de trabajo entre el valle interandino y el océano Pacífico (Ararat *et al.*, 2013, p. 16).

Los intereses económicos y políticos que dieron forma a esta región se enmarcaron en la explotación minera, que tuvo su complemento en las prácticas agropecuarias. Pese a que los asentos de minas y las grandes haciendas fueron las figuras que durante años determinaron el ordenamiento social y económico de la región, en la segunda mitad del siglo XIX las haciendas nortecaucanas entraron en crisis por el decaimiento del circuito del oro y la abolición de la esclavitud (Vélez, Varela, Rátiva y Salcedo, 2013).

Dado que los mineros y hacendados no podían disponer más de la fuerza de trabajo esclavizada se vieron obligados a negociar con la gente afrodescendiente, buscando formas para promover su permanencia en las tierras mineras y agrícolas. De esta manera, como parte de estas negociaciones, tomó auge la aparcería como sistema de cambio de mano de obra por precarios derechos al usufructo de la tierra (Ararat et al., 2013, p. 18). Al terminar la esclavitud los recursos más importantes de los que disponían los afrodescendientes libres eran sus conocimientos sobre las diversas actividades productivas y su fuerza de trabajo, que utilizaron posteriormente para recrear y configurar su propio territorio. De esta manera los pobladores afrodescendientes del Norte del Cauca empezaron a organizarse social y económicamente, dándole continuidad a prácticas como la minería y la agricultura, ahora la base fundamental de lo que se conoce como la *finca tradicional de subsistencia nortecaucana*.

La finca tradicional permitió que los afrodescendientes se establecieran de manera duradera en este territorio. Es así como la tierra se relaciona entonces con la consecución de la autonomía, reforzando una representación sobre su valor asociado a la libertad y a la autonomía que se comparte con otras poblaciones afrodescendientes en América Latina y el Caribe. Así, la propiedad de la tierra asegura la pervivencia del grupo familiar e instaura una continuidad que trasciende el carácter efímero de la existencia individual (Wilson, 2004; Chivallon, 2008).

En el caso de la minería tradicional puede decirse que esta ha representado históricamente una parte fundamental de los sistemas tradicionales de subsistencia de las comunidades afrodescendientes de Colombia y del norte del departamento del Cauca. Para el caso de la minería artesanal, Nina S. de Friedemann y Mónica Espinosa (1994) reconstruyen la manera como la minería permitió no solo que algunos reunieran el oro necesario para comprar su libertad y su tierra, sino que se fueran estableciendo comunidades en terrenos mineros a lo largo de los ríos, para seguir extrayendo el metal como actividad de subsistencia que combinaban con la agricultura. De esta manera, en el Norte del Cauca la minería artesanal y la agricultura se organizaron al interior de fincas tradicionales, las cuales aparecen como propiedad familiar incorporada a la memoria comunal de la población afrodescendiente desde hace más de 150 años (Jaramillo, Londoño y Sánchez, 2015).

[181]

### 3. Las transformaciones en los extractivismos mineros en el Norte del Cauca

Para comienzos del siglo xx se dio inicio al proceso de establecimiento de las haciendas cañeras. La entrada del proceso de industrialización a escala nacional detonó lo que algunos han denominado como el proceso de proletarización o descomposición del campesinado afrodescendiente. En este caso, los campesinos comenzaron a ser despojados de sus tierras para ser sembradas con caña de azúcar y dar paso a uno de los grandes proyectos extractivistas de la región (Taussig y Rubbo, 2011).

Este proceso de despojo territorial se intensificó desde la década de 1940 con la ampliación de las fincas de mestizos provenientes de la ciudad de Cali y la llegada de una nueva oligarquía comercial que empezó a concentrar tierras, primero a través de la ampliación de los trapiches paneleros en las décadas de 1940 y 1950, para luego continuar en la década de 1960 con su modernización y la conformación de grandes ingenios azucareros mediante inversión de capital del naciente empresariado caleño y extranjero.<sup>4</sup> Esto trajo como corolario que gran parte de la población afrodescendiente oriunda de la zona se viera obligada a trabajar temporalmente en la industria azucarera por el pago de un salario, combinándolo con el trabajo en las fincas, las cuales, por lo reducidas que quedaron,<sup>5</sup> eran insuficientes para la subsistencia familiar (Taussig y Rubbo, 2011). Esto refleja el paso de una región con una tradición económica de subsistencia campesina a una región donde predomina una estructura productiva basada en relaciones salariales y capitalistas con orientación exportadora. De esta manera los ingenios contribuyeron a seguir proletarizando a las poblaciones afrodescendientes, aunque algunas persisten con la realización de actividades de subsistencia relacionadas con el desarrollo de actividades agrícolas y, sobretudo, de la minería tradicional.

[182]

<sup>4</sup> La historia de la familia Eder, y hasta cierto punto la de otros norteamericanos como los Barneys y los Simmonds, demuestra cómo el comercio extranjero penetró en el Valle, permitiendo a estos comerciantes hacer sus fortunas sin tener que correr el riesgo de invertir en grandes haciendas con escasez de «brazos». Con el dinero de sus actividades comerciales y la ruina de las antiguas familias del Cauca pudieron adquirir grandes porciones de tierra fértil (Aprile, 1994, p. 67).

<sup>5</sup> Por ejemplo, «el tamaño promedio de la finca campesina en Puerto Tejada pasó de 4.8 has en 1933 a 0.32 has en 1967; por otra parte, las propiedades campesinas en 1933 fluctuaban entre 3.2 y 6.4 has, en 1958 entre 0.64 y 1.3 has, y en 1964 a menos de 0.64 has» (Taussig y Rubbo, 1975, citados en Urrea y Hurtado, 1997, pp. 199).

En la actualidad, los proyectos extractivistas se sustentan en el desarrollo de la minería tanto legal como ilegal de oro y de otros recursos presentes en las tierras del Norte del Cauca. La expansión del cultivo de caña de azúcar, el crecimiento de las zonas industriales impulsadas por el Estado, la construcción de la hidroeléctrica La Salvajina —la cual se llevó a cabo en tierras donde las comunidades afrodescendientes trabajaban la agricultura y la minería tradicional—, el fortalecimiento de una importante economía ilegal sustentada en el cultivo de hoja de coca y el resurgimiento de la minería transnacional e ilegal —aquella controlada por actores armados ilegales— son algunos de los procesos extractivos que se articulan y que han venido transformando el ordenamiento social del Norte del Cauca. Es aquí que entran en tensión dinámicas legales e ilegales que afectan de manera directa las territorialidades y formas de subsistencia de las poblaciones afronortecaucanas.

#### **4. Minería *crimilegal*: entre el enclave extractivo ilegal y transnacional en el Norte del Cauca**

Actualmente, la presencia de la agroindustria y el renovado extractivismo minero han transformado radicalmente las prácticas económicas tradicionales de subsistencia, obligando a la población afronortecaucana a dirigir sus esfuerzos productivos hacia la explotación de recursos naturales. Después de analizar el origen de la minería de subsistencia ligada a la presencia de las poblaciones afrodescendientes es remarcable cómo la expansión de la minería transnacional e ilegal<sup>6</sup> en el Norte del Cauca tomó fuerza a principios del siglo XXI.

[183]

En el caso de la zona alta montañosa, la entrada de las transnacionales mineras se dio de forma paralela a la entrada del paramilitarismo a comienzos de 2000. En 2004 la multinacional Anglo Gold Ashanti obtuvo una titulación de 50 mil hectáreas entre los municipios de Suárez y Buenos Aires para la explotación de oro y otros minerales sin haberse realizado la consulta previa correspondiente (Vélez *et al.*, 2013). A ello hay que sumar que en los municipios de Suárez, Buenos Aires y Santander de Quilichao el Gobierno hizo entrega de 33 títulos mineros, los cuales cubren un área cercana a las

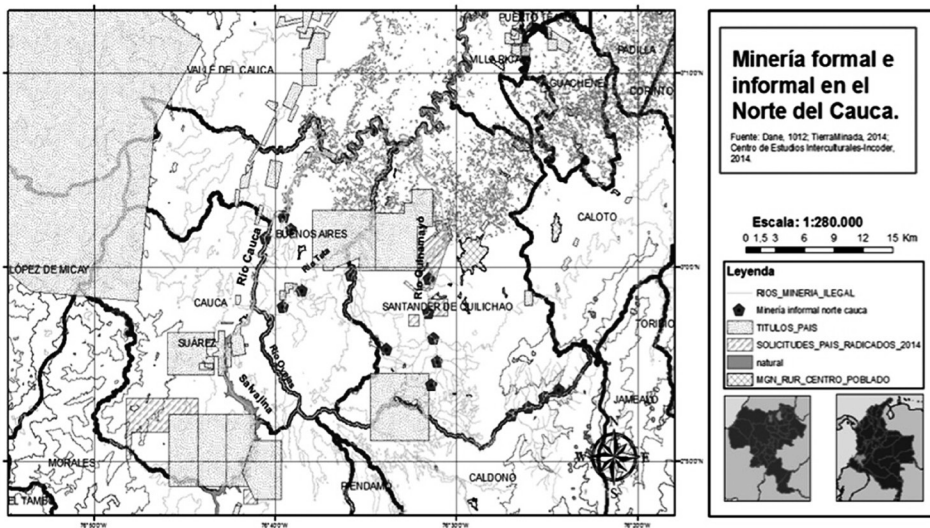
---

<sup>6</sup> La minería ilegal es aquella que se desarrolla sin contar con el registro, la licencia o el título minero requerido por el Registro Nacional Minero. Por otra parte, la minería transnacional hace referencia a la extracción llevada a cabo por empresas transnacionales en territorio nacional (Ministerio de Minas y Energía, 2015).



20 mil hectáreas. De ellos, 17 corresponden a explotaciones de minerales como el oro, la plata y el cobre. En Santander de Quilichao el Gobierno entregó otros cuatro títulos que cubren una área de aproximadamente 6939,79 has, de las cuales dos se dedican a extraer oro. Después de este *boom* de entrega de títulos legales, a partir de 2004 empezaron a llegar a los territorios actores armados ilegales, herederos del fenómeno del paramilitarismo, quienes aprovecharon el abandono de algunos de los títulos legales para ejercer allí su explotación (Alexander Carabalí, comunicación personal, diciembre, 2016).

Mapa 1. Minería formal e informal en el Norte del Cauca.



[184]

Fuente: elaborado por el asistente de investigación Esteban Tello en el marco del proyecto de la Universidad Icesi *Minería de enclave extractivo ilegal: retos del ordenamiento territorial para el posconflicto 2017*.

En aquella época coincidieron en el territorio el frente Jacobo Arenas de las FARC, el ELN, bandas criminales y las grandes empresas mineras, que se disputaban el control territorial para implementar estrategias en función de sus intereses particulares (López, 2014). El arrendamiento de parcelas a cambio de la obtención de un porcentaje del total de oro lavado, las amenazas y los sobornos a miembros de las comunidades, y la compra a muy bajos precios de los predios permitieron el anclaje de la actividad minera ilegal en Santander de Quilichao, en lugares como San Antonio, El Palmar y

Santa Lucía. Según habitantes de San Antonio, a la vereda llegaron personas en carros lujosos con ponchos y maletas llenas de plata, ofreciéndole a la gente dinero y trabajo a cambio de dejarlos extraer oro de sus propiedades. Antes de llegar a San Antonio, la minería ilegal había pasado por la vereda La Toma —Suárez— y luego bajó hasta el Palmar y Santa Lucía —Santander de Quilichao—, siguiendo el cauce de los ríos Quinamayó, Agualimpia y Mandivá (Alexander Carabalí, comunicación personal, diciembre 2016).

También es de resaltar que desde 2008 la violencia se intensificó y alcanzó su pico más alto en el periodo comprendido entre 2012 y 2015 (Acnur, 2015). Sin embargo, en 2014 el derrumbe ocurrido en la mina de oro de Agualimpia ubicada en la vereda San Antonio fue un punto de inflexión en el rumbo de esta práctica en la zona. El incidente en el que murieron decenas de mineros que se encontraban trabajando fue atribuido a la falta de condiciones técnicas en el proceso de extracción que venían llevando a cabo los actores armados ilegales (Alexander Carabalí, comunicación personal, diciembre 2016).

Y aunque luego del desastre la fuerza pública intervino expulsando la mayor parte de las retroexcavadoras que se encontraban funcionando de manera ilegal, hay quienes afirman que esto no fue un impedimento para que los dueños de las máquinas continuaran invirtiendo en el negocio de la minería y sacando ganancias. Para ese entonces se incrementó la migración hacia San Antonio de personas provenientes de Suárez, Buenos Aires y algunas zonas del suroccidente de Antioquia, como mano de obra para extraer el oro de la tierra de San Antonio. En medio del caos del derrumbe, varias organizaciones sociales como la Asociación de Consejos Comunitarios del Norte del Cauca (Aconc) y el Proceso de Comunidades Negras (PCN) realizaron denuncias y lograron que la Policía y el Ejército realizaran un operativo en varias minas ilegales del lugar (Alexander Carabalí, comunicación personal, diciembre 2016).

Después de la tragedia los pobladores locales se dividieron entre quienes estaban de acuerdo en continuar con el barequeo<sup>7</sup> y quienes no. En el caso de municipios de la zona alta del Norte del Cauca como Suárez, donde los Consejos Comunitarios defienden la actividad minera en tanto

<sup>7</sup> El barequeo, regulado por el artículo 155 del Código de Minas, se refiere al proceso a través del cual los habitantes de terrenos aluviales realizan el lavado de arenas por medios manuales con el fin de separar y recoger metales preciosos allí contenidos (Procuraduría General de la Nación, 2012).

práctica tradicional de subsistencia, el derrumbe les dio herramientas para ampliar su discurso de denuncia de la minería ilegal como una forma de despojo que transgrede sus derechos como comunidad. Sin embargo, en Santander de Quilichao —zona plana— lo sucedido sirvió para reorientar la extracción del enclave a la creación de empresas mineras por parte de pobladores locales, bajo la idea de que esta podría convertirse en una oportunidad para construir una empresa local que permitiera mejorar las condiciones de vida de los pobladores. De esta manera se creó la empresa minera ATO, a partir de la asociación de los dueños de los predios donde las minas habían estado operando (Alexander Carabalí, comunicación personal, diciembre 2016).

[186] En el caso de este tipo de minería en el Norte del Cauca encontramos que el desarrollo de la minería ilegal se logra y posibilita por varias situaciones: primero, por la existencia de titulaciones legales para exploración y explotación que otorga el Estado, y que al ser abandonadas por algunas empresas transnacionales como Anglogold Ashanti se convierten en espacios idóneos para ser ocupados por los actores armados ilegales que llegan a ocupar los títulos y de esta manera asegurar rentas y control territorial; segundo, a partir de la asociación entre cooperativas locales y empresas mineras nacionales foráneas, que en el proceso de lograr controlar las actividades mineras realizan transacciones sociales de tipo económico y político, que muchas veces van en detrimento de las comunidades mineras artesanales, profundizando algunos de los conflictos en la región (Alexander Carabalí, comunicación personal, diciembre 2016). Es así como el *boom* de la minería aurífera en Colombia ha generado nuevas disputas por el acceso a los recursos y las rentas que produce, disputando además la vocación territorial de los lugares donde se realiza. Los actores armados ilegales han visto en este tipo de economías extractivas un canal para sustentar sus actividades, lo que ha llevado a que la minería se convierta en combustible del conflicto armado (Rettberg y Ortíz, 2014; Massé y Camargo, 2012).

En este caso podemos afirmar que esta minería que articula dinámicas tanto legales —provenientes de la titulación a empresas transnacionales— como ilegales —de la minería controlada por actores armados— configura un orden *crimilegal*. La crimilegalidad propuesta por Markus Schultze-Kraft (2016), en tanto enfoque teórico, fusiona tres categorías que hasta ahora habían permanecido separadas: legalidad, ilegalidad y criminalidad. Así pues, para Schultze-Kraft los órdenes crimilegales se refieren a las

«estructuras, mecanismos y procesos de gobernanza que se dan con base en patrones dinámicos y regulares de interacción y transacción social que se ubican entre los ámbitos de legalidad e ilegalidad-criminalidad» (p. 22).

## 5. Extractivismos locales tercerizados: el caso de San Antonio

En la creación de la nueva empresa minera local hay algunos aspectos a destacar que evidencian las transformaciones de las dinámicas mineras del Norte del Cauca. Mientras la minería de subsistencia se caracterizaba por su sentido asociativo, al vincular familias afrodescendientes y, en general, pobladores de una misma vereda o poblado, esta última fase del extractivismo en el Norte del Cauca se caracteriza por ser tercerizada; es decir, en la vereda cada propietario tiene en su predio entre dos y cinco excavaciones para sacar oro y subcontrata a trabajadores externos para pagar los servicios de explotación. Dependiendo de su extensión, emplea entre 30 y 150 trabajadores que vienen desde otras veredas o municipios buscando oro. Desde que se creó la asociación de propietarios de minas, quienes llegan a las minas subterráneas o cúbicas deben reportarse con los propietarios de los predios y pagar para poder trabajar allí (Esteban Ararat, comunicación personal, agosto 2016).

[187]

Otro aspecto es que las formas para la realización de la explotación minera se transforman. Del tradicional barequeo ahora es común encontrar las cúbicas, que son excavaciones en forma de agujeros profundos con dimensiones de un metro de ancho por un metro de largo y con más de diez metros de profundidad. En cada cúbica se instala una polea, y ayudándose con arneses en cada una se introducen de ocho a quince hombres que van picando la roca en el subsuelo siguiendo la veta de oro. Afuera otro grupo recibe y lava las rocas y la arena que sale de la cúbica en contenedores medianos de plástico. Al final de la cadena algunos campesinos siguen buscando con sus bateas el mineral en las piscinas que se forman al lado de la cúbica con el agua que ha sido bombeada desde las entrañas de la tierra. Esta nueva forma de explotación, mucho más irregular, supone importantes riesgos para las personas que trabajan allí, además de importantes impactos ambientales que no han sido valorados.

Actualmente, hay quienes por fuera de la vereda siguen viendo con sospecha lo que sucede en San Antonio. Muchos de los miembros de los Consejos Comunitarios que componen la Aconc se oponen al ejercicio de

la nueva asociación ATO, argumentando que lo que allí sucede no tiene nada que ver con los proyectos de construcción colectiva del territorio de las comunidades ancestrales y, de hecho, atentan de forma directa contra estos, ya que en algunos casos vincula a empresas nacionales de fuera de la región. Mientras tanto, algunos líderes y propietarios de las minas de la vereda de San Antonio ven en estas nuevas formas locales de extractivismo una alternativa a la pobreza y una posibilidad de insertarse en el proyecto desarrollista, que además siempre ha estado presente en la zona plana de la región a partir del monocultivo de la caña y del desarrollo de las industrias. Esta nueva perspectiva que recae sobre la región da cuenta de la manera en que los procesos de colonización han sido sustituidos por un nuevo modelo basado en el rápido crecimiento económico, la intensificación de la extracción de recursos naturales, la proliferación de enclaves de desarrollo y nuevos procesos de urbanización que exacerban los conflictos por el acceso a la tierra.

[188]

Sin embargo, para comprender los impactos que han tenido este tipo de procesos sobre las comunidades locales en las cuales el extractivismo vino acompañado de la violencia para abrirse camino, es necesario considerar las respuestas de poblaciones como la de San Antonio. Allí, a partir de la apropiación de las estructuras de extracción de oro que habían sido instaladas por actores armados ilegales en sus territorios y del reordenamiento del sistema productivo a través de la creación de una asociación por parte de los propietarios de las parcelas, la gente logró responderle al extractivismo de enclave transnacional, más allá de las propuestas de resistencia, a través de su apropiación y de la vinculación directa a las formas del capital.

Esta situación, que marca la manera en que algunos sectores de pobladores del Norte del Cauca se relacionan con la actividad minera, rompe la dicotomía de lo tradicional y lo moderno, acercándonos a la noción de modernidades alternativas propuestas por el antropólogo Tathagatan Ravindran (2015), quien afirma que estas hacen referencia a la manera en que prácticas tradicionales y narrativas modernas se entrecruzan en la cotidianidad, dando origen a nuevas narrativas y prácticas que sustentan identidades alternativas que van más allá de la pureza y la resistencia al desarrollismo, como lo han planteado otros autores como Arturo Escobar (2015). A partir del estudio de las comunidades urbanas aymaras en El Alto, Bolivia, Ravindran (2015) da cuenta de la manera en que la construcción de la indigeneidad parte de suposiciones desarrollistas y modernizadoras para

dar forma a su discurso político de liberación, el cual, por su contenido, entra en tensión con aquel que busca la reivindicación a partir del distanciamiento radical de la modernidad.

Esta idea, muy ligada a lo que Stuart Kirsch (2009) llama «los oximorones de la minería», da cuenta de cómo en el territorio no solo se adopta el modelo extractivista sino también los discursos que lo rodean y que son producidos para convertir en «aceptable» una práctica que en principio no lo es. En este caso, la adopción del discurso de la *sustainable mining* (Kirsch, 2009) por parte de los actores locales para viabilizar el proyecto extractivista, ahora desde sus manos, nos hace pensar en los usos narrativos de conceptos como lo colectivo y lo artesanal, y la manera en que la manipulación de los mismos al interior de discursividades contradictorias se refleja en la obtención de beneficios como la aceptación de otros miembros de la comunidad para obtener el progreso local, mientras en los territorios se siguen produciendo geografías de acumulación de capital, marcada en algunos casos por la violencia.

### Algunas reflexiones finales

Como mencionamos al principio de este artículo, este proceso coincide con dos momentos clave que deben considerarse. Por un lado, al declararse Colombia constitucionalmente como una nación pluriétnica y multicultural,<sup>8</sup> las poblaciones afrodescendientes e indígenas empezaron a ser reconocidas como sujetos étnicos merecedores de derechos especiales; por otro lado, el recrudecimiento de la violencia asociada al conflicto armado y al narcotráfico en el país. En el ámbito local, los dos momentos se encuentran y dan cuenta de la manera en que el auge de la minería ha exacerbado los niveles de violencia armada, afectando a las poblaciones indígenas y afrodescendientes de forma directa.

Sin embargo, para comprender los impactos que han tenido este tipo de procesos sobre las comunidades locales en las cuales el extractivismo vino acompañado de la violencia para abrirse camino, es necesario considerar las respuestas de poblaciones como la de San Antonio. Allí, a partir de la apropiación de las estructuras de extracción de oro que habían sido instaladas por actores armados ilegales en sus territorios y el reordenamiento

<sup>8</sup> Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (6 de julio de 1991). Artículos 1 y 7.



del sistema productivo a través de la creación de una asociación por parte de los propietarios de las parcelas, la gente logró responderle al extractivismo de enclave más allá de la resistencia y lo convirtió en un proyecto propio. Para Tathagatan Ravindran (2015), este tipo de respuestas en las que actores locales logran articular tradiciones y lógicas modernas, dan cuenta de la producción de nuevas narrativas que empoderan en vez de marginar. En San Antonio, la producción de esas narrativas ha ido de la mano del proceso organizativo mismo, el cual, a su vez, ha dado origen a nuevos procesos políticos en el territorio.

Allí, quienes son propietarios de las tierras vieron en la asociación una forma de retomar el control de sus predios después de la llegada de actores armados y «paisas» con retroexcavadoras, que buscaban monopolizar los procesos extractivos y convertirlos en sus empleados; así como una estrategia para darle la vuelta al despojo producto de las lógicas del extractivismo de enclave.<sup>9</sup>

[190]

La toma del control de los medios de producción de extracción de oro en la zona rural de Santander de Quilichao por parte de quienes sistemáticamente habían sido marginalizados del proceso ha tenido sus efectos, sobre todo en la articulación entre elementos modernos y tradicionales. Aunque los empresarios del oro han reorganizado el lugar con el propósito de sacarle provecho a las vetas de oro que cada uno tiene bajo sus predios y aumentar así sus ganancias individuales, la estrategia de hacerlo bajo la figura de una asociación que les permita tener control de quiénes entran y salen de las minas, y de las transacciones con otros actores que se mueven en la zona interesados en las rentas ilegales del mineral, habla también de una idea colectiva del territorio.

De hecho, para Fabiana Li (2015), partir de la comprensión de este tipo de fenómenos y de cómo se entretajan relaciones entre actores que en principio aparecían como radicalmente opuestos permite darle mayor profundidad al análisis de los fenómenos sociales en escenarios extractivistas, más allá de la lectura en términos de la lucha por la tradición. Perspectiva que les ha significado a los empresarios de ATO romper,

---

<sup>9</sup> Al referirnos al concepto extractivismo de enclave, retomamos la propuesta de Eduardo Gudynas (2011) sobre el desarrollo de economías extractivistas con muy pocos encadenamientos locales o nacionales en países que históricamente se han definido como «subdesarrollados» en el marco de un sistema de mercado globalizado.



hasta cierto punto, con redes y otras organizaciones colectivas locales de comunidades negras como Aconc, que integra diez municipios y más de cuarenta Consejos Comunitarios, que ha reivindicado durante varios años la lucha por la defensa territorial. Mientras la base de Aconc para defender los territorios nortecaucanos del despojo ha sido la narrativa de la resistencia, los empresarios del oro de Santander de Quilichao apelan al sincretismo y a la posibilidad de insertarse al desarrollo y «progreso» de la región, lo cual sin duda impacta en la cohesión social de las poblaciones afrodescendientes del Norte del Cauca.

## Referencias bibliográficas

1. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur). (2015). Informe Diagnóstico Departamental Cauca. Recuperado de [http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI\\_2170.pdf](http://www.acnur.org/t3/uploads/media/COI_2170.pdf)
2. Aprile, Jacques. (1994). *Los pueblos negros caucanos y la fundación de Puerto Tejada*. Cali: Gobernación del Valle del Cauca.
3. Ararat, Lisifrey et al. (2013). *La Toma. Historias de territorio, resistencia y autonomía en la cuenca del alto Cauca*. Popayán: OTE, Pontificia Universidad Javeriana, Consejo Comunitario Afrodescendiente del corregimiento de La Toma.
4. Bray, John. (2003). Attracting Reputable Companies to Risky Environments: Petroleum and Mining Companies. In: Bannon, Ian & Collier, Paul (eds.). *Natural Resources and Violent Conflict. Options and Actions* (pp. 287-352). Washington, D. C.: The World Bank.
5. Caro, Catalina. (2014). Minería en el Norte del Cauca Indígena. Prácticas territoriales y transformaciones socioespaciales en los resguardos indígenas nasa del municipio de Santander de Quilichao, Cauca, Colombia. En: Göbel, Barbara y Ulloa, Astrid (eds.). *Extractivismo minero en Colombia y América Latina* (pp. 253-281). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.
6. Chivallon, Christine. (2008). La diáspora negra de las américas. Reflexiones sobre el modelo de hibridez de Paul Gilroy. En: Cunin, Elisabeth (ed.). *Textos en diáspora. Una antología sobre afrodescendientes en América* (pp. 165-206). México, D. F.: Instituto Nacional de Antropología e Historia.
7. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. Constitución Política de Colombia. (6 de julio de 1991). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia.pdf>
8. Cruz Hoyos, Santiago. (2015, abril 30). Tras un año de la tragedia, mina de Santander de Quilichao sigue operando. *El País*. Recuperado de <http://www.elpais.com.co/colombia/tras-un-ano-de-la-tragedia-mina-de-santander-de-quilichao-sigue-operando.html>

[191]

9. Escobar, Arturo. (2015). *Territorios de diferencia. Lugar, movimientos, vida redes*. Popayán: Universidad del Cauca.

10. Espinosa, Adriana. (2011). De lo global a lo local en los repertorios de acción de las organizaciones negras frente al conflicto armado en Buenaventura. *Revista CS*, 7, pp. 81-120. <https://doi.org/10.18046/recs.i7.1039>

11. Friedemann, Nina S. y Espinosa, Mónica. (1994). La familia minera en el Litoral Pacífico. En: Leyva, Pablo (ed). *Colombia Pacífico. Tomo II* (pp. 560-569). Bogotá, D. C.: Fondo para la Protección del Medio Ambiente José Celestino Mutis.

12. Gudynas, Eduardo. (2011). Más allá del nuevo extractivismo: transiciones sostenibles y alternativas al desarrollo. En: Wanderley, Fernanda (coord.). *El desarrollo en cuestión. Reflexiones desde América Latina* (pp. 379-410). La Paz: CIDES UMSA, Oxfam.

13. Guzmán, Álvaro y Rodríguez, Alba. (2014). Reconfiguración de los órdenes locales y conflicto armado: el caso de tres municipios del Norte del Cauca (1990-2010). *Sociedad y Economía*, 26, pp 155-184.

Humphreys, M. (2005). Natural Resources, Conflict, and Conflict Resolution Uncovering the Mechanisms. *Journal of Conflict Resolution*, 49 (4), pp. 508-537. <https://doi.org/10.1177/0022002705277545>

14. Jaramillo, Jefferson; Londoño, Natalia y Sánchez, Gina. (2015). Agroindustria azucarera y finca tradicional en el norte plano del Cauca (Colombia). Perspectivas históricas y claves etnográficas. *Memoria y Sociedad*, 19 (39), pp. 30-47. <https://doi.org/10.11144/Javeriana.mys19-39.aaf>

[192]

15. Kirsch, Stuart. (2009). Sustainable Mining. *Dialectical Anthropology*, 34 (1), pp.87-93. <https://doi.org/10.1007/s10624-009-9113-x>

16. Le Billon, Philippe. (2013). *Wars of Plunder: Conflicts, Profits and the Politics of Resources*. London, New York: Hurst and Oxford University.

17. Li, Fabiana. (2015). *Unearthing Conflict. Corporate Mining, Activism and Expertise in Peru*. Durham: Duke University.

18. López, María Jimena. (2014). Acción colectiva, identidades políticas y conflicto armado: la etnización de una comunidad negra en el Norte del Cauca. *Trans-Pasando Fronteras*, 6, pp. 55-82. <https://doi.org/10.18046/retf.i6.1938>

19. Massé, Frédéric y Camargo, Johanna. (2012). *Actores armados ilegales y sector extractivo en Colombia. v informe*. Bogotá, D. C.: CITpax Colombia. Observatorio Internacional, Ley de Justicia y Paz.

20. Taussig, Michael y Rubbo, Anna. (2011). *Esclavitud y libertad en el Valle del Río Cauca*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

21. Ministerio de Minas y Energía. (2015). Glosario técnico minero. Recuperado de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/GLOSARIO+MINERO+FINAL+29-05-2015.pdf/cb7c030a-5ddd-4fa9-9ec3-6de512822e96>

22. Procuraduría General de la Nación. (2012). Minería ilegal en Colombia. Informe preventivo. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/media/file/MINERIA%20ILEGAL%20EN%20COLOMBIA%20%20DOCUMENTO.pdf>

23. Ravindran, Tathagatan. (2015). Beyond the Pure and the Authentic: Indigenous Modernities in the Andean Bolivia. *AlterNative*, 11 (4), pp. 321-333. <https://doi.org/10.1177/117718011501100401>

24. Rettberg, Angelika y Ortiz, Juan Felipe. (2014). Conflicto dorado: canales y mecanismos de la relación entre minería de oro, conflicto armado y criminalidad en Colombia. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2418883>

25. Rudas, Guillermo. (2010, 27 de agosto). *Dinámica de la minería en Colombia y retos de la política ambiental. Algunas tendencias recientes*. Congreso de Ciencias y Tecnologías Ambientales. Sesión II. Gobernanza y Gobernabilidad Ambiental en Colombia. Universidad de los Andes, Facultad de Administración, Bogotá, D. C.

26. Schultze-Kraft, Markus. (2016). Órdenes criminales: repensando el poder político del crimen organizado. *Íconos*, 55, pp. 25-44. <https://doi.org/10.17141/iconos.55.2016.1899>

27. Urrea, Fernando y Hurtado, Teodora. (1997). Puerto Tejada: de núcleo urbano de proletariado agroindustrial a ciudad dormitorio. En: Zuluaga, Francisco (ed.). *Puerto Tejada 100 años* (pp. 197-244). Puerto Tejada: Alcaldía Municipal.

28. Valencia, Inge Helena. (2017). Cultivos ilícitos y minería ilegal: Algunos retos del postconflicto en la región del Pacífico. *Análisis FES*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/13224.pdf>

29. Valencia, Inge Helena; Silva Chica, Laura y Moreno Moreno, Alejandro. (2016). Violencia, desarrollo y despojo en Buenaventura. *Análisis FES*. Recuperado de <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/kolumbien/12685.pdf>

30. Vélez, Irene; Varela, Daniel; Rátiva, Sandra y Salcedo, Andrés. (2013). Agroindustria y extractivismo en el Alto Cauca. Impactos sobre los sistemas de subsistencia afrocampesinos y resistencias (1950-2011). *Revista CS*, 12, pp. 157-188. <https://doi.org/10.18046/recs.i12.1680>

31. Viáfara, Carlos; Urrea, Fernando y Correa, Juan. (2009). Desigualdades sociodemográficas y socioeconómicas, mercado laboral y discriminación étnico-racial en Colombia: análisis estadístico como sustento de acciones afirmativas a favor de la población afrocolombiana. En: Mosquera, Claudia y Díaz, Ruby (eds.). *Acciones Afirmativas y ciudadanía diferenciada étnico-racial negra, afrocolombiana, palenquera y raizal. Entre bicentenarios de las independencias y Constitución de 1991* (pp. 153-346). Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

32. Wilson, Peter J. (2004). *Las travesuras del cangrejo. un estudio de caso caribe del conflicto entre reputación y respetabilidad*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.

33. Winer, Jonathan & Roule, Trifin. (2003). Follow the Money: The Finance of Illicit Resource Extraction. In: Bannon, Ian & Collier, Paul (eds.). *Natural Resources and Violent Conflict. Options and Actions* (pp. 161-214). Washington, D. C.: The World Bank.

[193]

# Nuevos competidores políticos en elecciones de Concejo Municipal de 2015 en Colombia. Magnitud de circunscripciones y resultados electorales\*

Clara Rocío Rodríguez Pico (Colombia)\*\*

Isabel Duque Franco (Colombia)\*\*\*

Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0003-0180-9517>

## Resumen

[194] Este artículo analiza la incidencia del tamaño de la circunscripción electoral para Concejos municipales en los resultados electorales de tres partidos heterogéneos y con proyección nacional recientemente incorporados al juego político y que participaron por primera vez en las elecciones subnacionales de 2015 en Colombia: el Centro Democrático (CD), el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) y la Unión Patriótica (UP). Según los resultados obtenidos, se confirma la regla electoral, según la cual, dependiendo del volumen de votación de cada organización política, cuanto más grande es la circunscripción, más posibilidades tienen dichos partidos de ubicar sus candidatos en los Concejos, en la medida en que el porcentaje de votación requerido para acceder a una curul disminuye. Aunque esta es la constante, se presentan algunas excepciones que indican la necesidad de considerar también otros factores del sistema electoral, la campaña política, los propios partidos y el contexto para explicar los logros de partidos políticos nuevos en corporaciones políticas municipales.

---

\* Este artículo es un resultado parcial de la investigación *Circunscripciones plurinominales variables, competencia y resultados electorales de los concejos municipales y las asambleas departamentales colombianas en las elecciones subnacionales de octubre del 2015*, financiado por la Dirección de Investigaciones de la sede Bogotá (DIB), Universidad Nacional de Colombia (código Hermes 28436). Durante el desarrollo de la investigación se contó con la colaboración de Christian Camilo Acosta y Luz Ángela Silva. Las autoras agradecen a los tres árbitros anónimos por sus valiosos comentarios. La responsabilidad de todos los errores y omisiones es solamente de las autoras.

\*\* Trabajadora Social. Maestra, magíster y doctora en Ciencia Política. Profesora asistente y coordinadora de la Maestría en Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales (Iepri), Universidad Nacional de Colombia. Forma parte del Grupo de investigación Conflicto e Instituciones en una Perspectiva Comparada, de la misma universidad. Correo electrónico: [crrodriguezp@unal.edu.co](mailto:crrodriguezp@unal.edu.co)

\*\*\* Socióloga. Doctora en Geografía Humana. Profesora Asociada del Departamento de Geografía, Universidad Nacional de Colombia. Forma parte del Grupo de Estudios sobre la Problemática Urbano-Regional en Colombia (Geourbe), de la misma universidad. Correo electrónico: [miduquef@unal.edu.co](mailto:miduquef@unal.edu.co)

## Palabras clave

Sistema Electoral; Partidos Políticos; Circunscripción Electoral; Elecciones Subnacionales; Colombia.

**Fecha de recepción:** marzo de 2017 • **Fecha de aprobación:** julio de 2017

## Cómo citar este artículo

Rodríguez Pico, Clara Rocío y Duque Franco, Isabel. (2018). Nuevos competidores políticos en elecciones de Concejo Municipal de 2015 en Colombia. Magnitud de circunscripciones y resultados electorales. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 194-218. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a10>

# The New Political Contenders in Municipal Council Elections in Colombia 2015. Impact of the Size of the Constituency on Municipal Councils

## Abstract

[195]

This article analyzes the incidence of the size of the constituency at the municipal councils in the electoral achievements of three heterogeneous parties with national influence recently incorporated into the political game. These parties went to the polls for the first time in 2015 for subnational elections in Colombia: The Center Democratic Movement (CD), the Alternative Indigenous and Social Movement (MAIS) and the Patriotic Union (UP). The results confirmed the electoral rule that, depending on the voting volume of each political organization, the larger constituencies, these parties are more likely to locate their candidates in the councils, because the percentage of votes required to access a seat at the council decreases. Although this is the constant, there are some exceptions, indicating the need to consider other factors of the electoral system, such as, the political campaign, the parties themselves, and the context, in order to explain the achievements of new political parties in municipal political corporations.

## Keywords

Electoral Systems; Political Parties; Constituency; Sub-National Elections; Colombia.

## Introducción

Desde los planteamientos pioneros de Maurice Duverger (1954), diversos académicos han reconocido el efecto «mecánico» de los sistemas electorales en otros componentes del sistema político, aceptando que las reglas adoptadas para la conversión de las preferencias del electorado en escaños de corporaciones públicas —relacionadas principalmente con circunscripciones, umbrales legales, formas de presentación de las candidaturas y fórmulas electorales—, pueden incidir en los resultados electorales, independientemente de las acciones realizadas tanto por parte de los partidos políticos y de otros competidores en las contiendas electorales, como de los votantes participantes en estas (Rae, 1977; Lipjhart, 1998; Katz, 1997; Boix, 1999; Bosch, 2014; Nohlen, 2014).

Las particiones efectuadas en el territorio, generalmente bajo criterios poblacionales, para la realización de elecciones, conocidas como circunscripciones o distritos electorales son, indudablemente, una de las variables del sistema electoral que mayores efectos ha demostrado tener en los resultados electorales de partidos competidores, de tal forma que en ocasiones se ha buscado alterarlas o manipularlas para beneficiar determinados intereses. Otro de los efectos de esta variable está expresado en la conocida regla: «a menor tamaño de la circunscripción electoral, menor el grado de proporcionalidad del sistema electoral y, por lo tanto, menores las posibilidades de obtener escaños para los partidos pequeños» (Nohlen, 1995, p. 65). El ejemplo propuesto por Dieter Nohlen señala cómo es poco probable que un partido que representa una minoría del 10% gane un escaño en un distrito de cinco representantes, mientras que —es de esperar que— con este mismo volumen de votos pueda conseguirlo en uno de diez.

El presente artículo pretende valorar la validez de este postulado en el caso de las corporaciones públicas de orden municipal colombianas, para las tres únicas organizaciones políticas recientemente incorporadas al juego político electoral y participantes por primera vez en la competencia política subnacional: el Centro Democrático (CD), el Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS) y la Unión Patriótica (UP). En concreto, se analiza la incidencia de la magnitud de la circunscripción electoral en las posibilidades electorales que tuvieron estos nuevos partidos o movimientos políticos en las elecciones de Concejos municipales de 2015 en Colombia. Aunque estos partidos son heterogéneos y muestran contrastes marcados si se los analiza

[196]

desde el punto de vista de su aparición en las últimas elecciones de Congreso en 2014 y de la votación que obtuvieron en dicha contienda, interesa valorar hasta qué punto esta caracterización se ve afectada al participar electoralmente en el ámbito territorial, en circunscripciones caracterizadas por la variabilidad de su tamaño en los 1101 municipios del país.

La preocupación al respecto no es eminentemente académica, si bien el ejercicio permite evaluar empíricamente —y por primera vez para el caso colombiano— una regla teórica aceptada por los estudiosos del sistema electoral. La comprobación de la incidencia mecánica de la magnitud de las circunscripciones en un país caracterizado geográficamente por la presencia mayoritaria de municipios pequeños, pretende generar reflexiones sobre las posibilidades de ingreso real al sistema político subnacional de nuevos competidores, sobre todo en las condiciones actuales en que se vislumbran cambios del sistema de partidos derivados tanto de la transición hacia la política por parte de las FARC, como de la apertura política contemplada en los acuerdos de paz, según la cual se crearían diversos tipos de partidos y movimientos políticos, muchos de ellos de origen territorial. En este sentido, el estudio de este tipo de dinámicas subnacionales pretende generar conocimiento sobre cómo reglas electorales de carácter general pueden tener influencia en la participación política, la representación y, en últimas, en la democracia.

[197]

En términos metodológicos, se hace uso de la estadística descriptiva y de la georreferenciación de la información, tomando el total de municipios del país para identificar aquellos en los cuales los partidos estudiados inscribieron listas, así como aquellos en los cuales lograron resultados positivos, según un indicador dicotómico que acredita si eligieron o no a los candidatos postulados. De igual forma, y por considerarlo un componente esencial en la regla mencionada, se evalúa el porcentaje de votos necesario para acceder a las corporaciones públicas en cada categoría de tamaño de circunscripción y el porcentaje de votos obtenidos por los partidos observados.

## 1. Referentes conceptuales

El debate sobre la incidencia del sistema electoral en el sistema de partidos, el sistema político y la democracia ha sido abundante y prolífico desde la formulación por parte de Duverger (1954) de sus famosas leyes sociológicas a mediados del siglo xx. Al lado de diversas críticas a las mismas



se han dado diferentes reformulaciones y adecuaciones, a la vez que se han abierto nuevas líneas de análisis que redefinen las posibles variables dependientes e independientes en esta ecuación y la afectación mutua-interdependiente que pueden tener. Trabajos recientes de Agustí Bosch (2014) y Dieter Nohlen (2014) recogen la trayectoria de estos debates, así como los principales énfasis y aportes de los académicos involucrados en el asunto.

No es el propósito de este artículo ahondar en un debate de por sí amplio y complejo. Se pretende, más bien, precisar algunas posturas conceptuales desde las cuales se analizará el problema planteado en este artículo, enmarcándolas en el contexto más amplio de los efectos de los sistemas electorales sobre otros componentes del sistema político.

Una primera precisión necesaria es lo que se entiende por sistema electoral. Al respecto, se acoge el planteamiento de Nohlen (2014) de utilizar una comprensión restringida del concepto, la cual resulta más adecuada para cualquier ejercicio académico orientado a explorar posibles efectos: «Según esta, los sistemas electorales determinan las reglas a través de las cuales los electores pueden expresar sus preferencias políticas y mediante las que es posible convertir los votos en escaños parlamentarios (en caso de elecciones legislativas) o en cargos de gobierno (en caso de elecciones para presidente, gobernador, alcalde, etc.» (p. 3). El presente análisis se centra en evaluar la forma en que determinadas reglas electorales afectan la elección de representantes a corporaciones públicas de elección popular, como son los Concejos municipales.

[198]

El alcance de los sistemas electorales, en segundo lugar, merece también una corta reflexión. Al respecto se considera que si bien no tienen efectos tan amplios como le han atribuido algunos expertos (Lipjhart, 1994; Sartori, 1994; Nohlen, 2014), tampoco su influencia puede ser despreciada, pues sin duda las reglas de juego electoral inciden en las posibilidades de los actores de acceder o no al sistema político, en la configuración del sistema de partidos y en aspectos relacionados con la legitimidad y el funcionamiento de la democracia. Precisamente, esto explica que se quiera valorar en una situación concreta —unas elecciones específicas para determinadas corporaciones públicas— los posibles efectos de uno de los componentes de ese sistema en la competencia política municipal, pero sin desconocer que otros aspectos pueden tener incluso mayor incidencia en

la explicación de la variable dependiente. Es decir, se parte de considerar válidos los efectos mecánicos y los efectos psicológicos del sistema electoral, pero en el entendido de que en el factor que se desea explicar —el éxito o fracaso electoral de nuevos partidos políticos, dependiendo del tamaño de la circunscripción electoral— inciden numerosos aspectos, como pueden ser la campaña realizada, los temas de debate, las estructuras organizativas, la presencia previa en el territorio de la nueva iniciativa electoral en competencia y su vinculación a líderes políticos reconocidos, el nivel de dominio de los partidos ya existentes, así como otros aspectos de orden informal que caracterizan la política en Colombia —clientelismo, alianzas con actores ilegales, delitos electorales, entre otros—, los cuales no son considerados en el análisis.

Igualmente, parece importante precisar, que —conforme ha ocurrido con diversos estudios sobre el tema— no se busca evaluar el efecto del sistema electoral en su conjunto, ni específicamente en el sistema de partidos. Como señala Bosch (2014) el rigor de las leyes propuestas por Duverger ha aumentado en la medida en que diferentes autores han precisado los diversos componentes del sistema electoral que pueden tener mayor incidencia y han acotado aquellos aspectos en los que se podría evidenciar esa incidencia.

[199]

En este sentido, en el presente análisis se reformula tanto la variable independiente como la dependiente. De un lado, se pasa de la consideración del sistema electoral en su conjunto como variable explicativa a la del tamaño o magnitud de la circunscripción electoral. Esta focalización en una sola de las dimensiones del sistema no implica, sin embargo, desconocer la relación existente entre sus diferentes componentes, específicamente las formas de candidatura y votación, la fórmula de conversión de votos en escaños y el umbral legal, los cuales, si bien no son del todo detallados en este artículo, sí han sido considerados en el proyecto de investigación del cual hace parte. De otro lado, la variable dependiente se enfoca en analizar los logros electorales de determinados partidos que, independiente de su tamaño en términos de votación nacional para el Congreso de la República, comparten la característica de participar por primera vez en las elecciones subnacionales estudiadas, teniendo la posibilidad de postular listas de candidatos para todos los cargos y en todas las circunscripciones en juego, es decir, de tener un carácter nacional.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Se excluyen candidatos individuales, inscritos en determinados municipios a nombre de la figura legal de grupos significativos de ciudadanos.

Por último, vale la pena mencionar brevemente diferentes estudios politológicos que han abordado la relación entre el tamaño de las circunscripciones y el sistema político en general o en particular, con respecto a los resultados electorales de los partidos. Por ejemplo, los efectos de la dimensión de los distritos y el grado de multipartidismo en los sistemas de partidos locales (Montabes, Ortega y Pérez, 2006; Lago, 2009). La incidencia del tamaño de las circunscripciones subnacionales en las trayectorias políticas de los candidatos y su proyección hacia el ámbito nacional de gobierno (Salvat, 2009). O el análisis de la nacionalización de los partidos políticos y los sistemas de partidos, en función de criterios como el tamaño de los mismos o la cantidad y magnitud de los distritos electorales (Došek, 2015). Otros estudios han puesto de manifiesto cómo el tamaño de las circunscripciones condiciona tanto la inclusión de determinados grupos sociales en las contiendas electorales como sus opciones de obtener escaños. Con respecto a las mujeres así lo revelan estudios realizados en Colombia, Argentina y España (Bernal, 2011; Granara, 2014; Ramírez y López, 2015). Queda también demostrado su efecto en el caso de minorías y grupos étnicos, tanto en Singapur (Sun, 2015) como en Estados Unidos (Fine y Avery, 2014).

## [200] 2. Mapa de circunscripciones para las elecciones de Concejos municipales de 2015

El tamaño de los distritos electorales para Concejos municipales se encuentra instituido en la Constitución Política de 1991, Artículo 312, y fue desarrollado por el Artículo 22 de la Ley 136 de 1994, que establece la composición de estas corporaciones para todo el país, exceptuando el archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina, considerado como departamento —Artículos 309 y 301 de la Constitución— y Bogotá, la capital del país, en razón al estatuto especial que la rige.<sup>2</sup> La tabla 1 y el mapa 2 reflejan los tamaños de los distritos estudiados para las elecciones de 2015, definidos por la Registraduría Nacional del Estado Civil con base en las disposiciones mencionadas y los censos de población respectivos (Imprenta Nacional de Colombia, 2014, noviembre 6).

<sup>2</sup> El texto constitucional de 1991 disponía que «[...] el concejo distrital se compondrá de un concejal por cada ciento cincuenta mil habitantes o fracción mayor a sesenta y cinco mil habitantes que tenga su territorio» (Artículo 323), sin embargo, ante las altas tasas de crecimiento poblacional de la ciudad, el Acto Legislativo 03 de 2007, estableció un número fijo de 45 concejales, situación que se mantiene hasta el momento.

**Tabla 1.** Cantidad de municipios según la magnitud de las circunscripciones de Concejos municipales en Colombia.

| Habitantes por municipio | Número de concejales | Cantidad de municipios existentes | Porcentaje de municipios |
|--------------------------|----------------------|-----------------------------------|--------------------------|
| 1→5000                   | 7                    | 156                               | 14,16                    |
| 5001→10 000              | 9                    | 268                               | 24,32                    |
| 10 001→20 000            | 11                   | 330                               | 29,95                    |
| 20 001→50 000            | 13                   | 234                               | 21,23                    |
| 50 001→100 000           | 15                   | 57                                | 5,17                     |
| 100 001→250 000          | 17                   | 32                                | 2,90                     |
| 250 001→1 000 000        | 19                   | 20                                | 1,81                     |
| 1 000 00→                | 21                   | 3                                 | 0,27                     |
| Distrito Capital         | 45                   | 1                                 | 0,09                     |
| <b>Total</b>             |                      | <b>1101</b>                       | <b>100</b>               |

Fuente: elaboración propia con datos de Resolución 15177 de 2014.

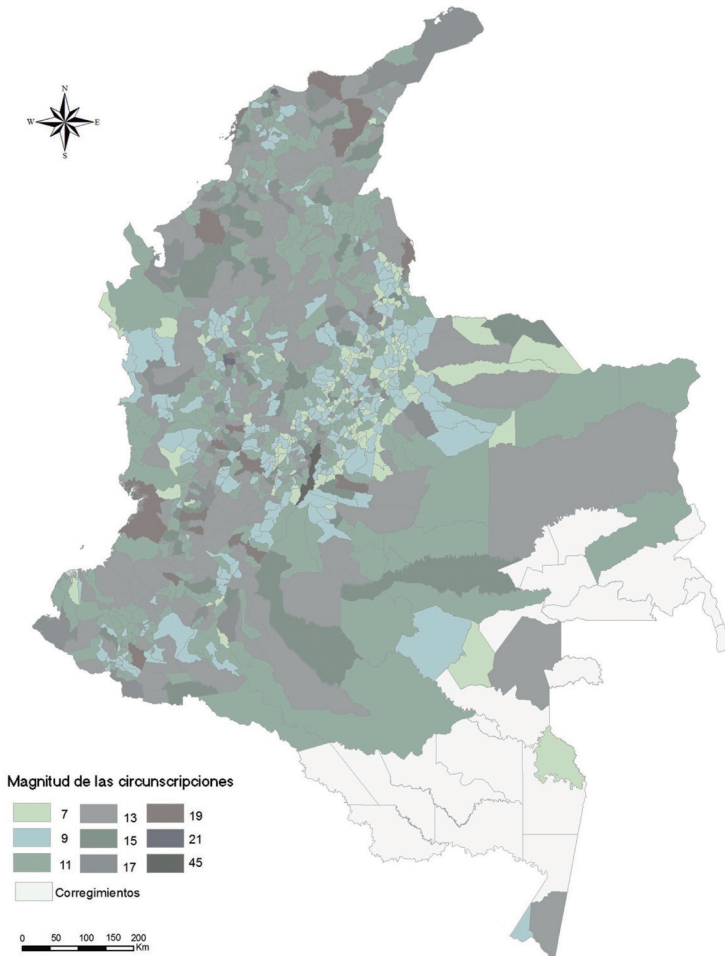
Los distritos electorales configuran en el país una geografía electoral en donde priman circunscripciones de municipios menores de 50 000 habitantes, de manera que en el 89,66% de estas entidades territoriales se eligen entre 7 y 13 concejales. Los municipios de entre 10 001 y 20 000 habitantes, con una magnitud de 11 representantes, agrupan prácticamente el 30% del total. Como puede verse en el mapa 1, los municipios en esta categoría están distribuidos por todo el país, mientras que los más pequeños, que no superan los 10 000 habitantes, con circunscripciones de 7 y 9 concejales tienden a concentrarse en los departamentos de Cundinamarca, Boyacá y Santander.

[201]

Interesa entonces profundizar en la pregunta de si las posibilidades electorales para los nuevos competidores pueden ser diferentes en estos municipios pequeños a las observadas en ciudades intermedias y grandes. Como la regla mencionada lo estipula, por simples razones matemáticas, porcentajes de votación similares podrían otorgar mayores posibilidades para el logro de curules en circunscripciones como la de Bogotá o Medellín, para las cuales están en juego 45 y 21 sillas respectivamente, mientras que ocurriría lo opuesto en cualquiera de los 154 municipios del país, donde solo se escogen 7 concejales y donde, pese a porcentajes importantes de votación que puedan tener estos partidos, la circunscripción

operaría como un umbral natural que podría imposibilitar el logro de sus aspiraciones electorales.

**Mapa 1.** Tamaño de las circunscripciones electorales de Concejo.



[202]

Fuente: elaboración propia con datos de Resolución 15177 de 2014.

La importancia del análisis de los Concejos municipales radica en que no solo son asambleas donde, desde el plano teórico, se formaliza la representación política y la democracia local a lo largo y ancho del territorio nacional, siendo, por tanto, el lugar de mayor cercanía al ciudadano, sino que son también espacios de representación de gran interés para partidos y

movimientos políticos, tal y como lo evidencia la tendencia de crecimiento en el número de candidatos inscritos.<sup>3</sup>

### 3. Nuevos competidores y magnitud de las circunscripciones

Como se ha mencionado antes, el presente artículo indaga por la relación entre la variable *magnitud de las circunscripciones electorales para Concejo*, que se describió previamente, y las posibilidades electorales de partidos de proyección nacional presentes por primera vez en una elección subnacional, en este caso, la última efectuada en octubre de 2015. En primera instancia, es preciso señalar la existencia de varios elementos que dan cuenta de la heterogeneidad de los partidos y movimientos políticos considerados en este análisis, tal y como se detallan a continuación.

En relación con su surgimiento legal, el CD obtuvo la personería jurídica que lo habilitaba para presentar candidatos en todo el territorio nacional en 2015, al superar en elecciones nacionales de 2014 el umbral de 3% exigido constitucionalmente. Para el MAIS este reconocimiento provino del hecho de ganar una de las curules en circunscripciones especiales indígenas establecidas para el Senado. La UP, por su parte, se creó a mediados de los años ochenta como resultado del proceso de paz efectuado entre el gobierno del presidente Belisario Betancur (1982-1986) y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), pero por su desaparición violenta del escenario político no tuvo ninguna participación electoral entre 2002 y 2014. La personería jurídica se le restituye mediante decisiones judiciales orientadas a la reparación de sus derechos políticos y se le mantuvo para las elecciones subnacionales, pese a que, en las elecciones de Congreso de 2014, el partido no logró alcanzar el umbral exigido.

[203]

Derivado de lo anterior, en segundo término, los tres partidos cuentan con un peso político distinto en el Congreso de la República, partiendo así de una base de respaldo electoral completamente diferente de cara a las elecciones subnacionales. Al respecto, el CD es una organización de tamaño «mediano» (Rodríguez, 2015) al contar con 39 congresistas —20 senadores y 19 representantes— y al obtener votaciones de 2 113 347 y 1 383 830, respectivamente. En contraste, MAIS logró una de las dos representaciones

<sup>3</sup> Según datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2011; 2015a; 2015b) la variación de candidatos inscritos entre una elección y otra fue de 10,83%, en tanto la cifra pasó de 80 661 en las elecciones de 2011 a 90 465 en las de 2015.

indígenas al Senado con 48 928 votos, pero no consiguió acceder a una curul especial en la Cámara de Representantes con los 21 534 votos que movilizó en esta circunscripción. La UP, por su parte, no cuenta con ningún congresista y su votación en las circunscripciones de Cámara en que se presentó fue de solo 99 082 sufragios.

Finalmente, las organizaciones políticas analizadas se diferencian por su ubicación en el espectro ideológico y su trayectoria previa. El CD, liderado por el expresidente y hoy senador Álvaro Uribe Vélez, como fuerza de oposición al gobierno Santos, se ubica hacia la derecha, como se constata, entre otros, en los resultados de la encuesta del Proyecto de Opinión Pública de América Latina (LAPOP) (García *et al.*, 2015), a la vez que recoge líderes políticos vinculados a los partidos tradicionales. A la UP se la considera en la orilla contraria, ateniéndose a su trayectoria histórica de surgimiento como brazo político de la guerrilla de las FARC, reclutando para esta elección algunos dirigentes políticos exilados, así como sectores sociales y políticos de la antigua militancia. Por último, el MAIS nace ligado a organizaciones indígenas tales como la Organización Nacional Indígena de Colombia (ONIC) y el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC), expresando su interés de servir como representación de minorías étnicas.

[204]

### **3.1 Presencia de los nuevos partidos según tamaño de la circunscripción**

Los tres partidos analizados tenían la potestad de presentar candidatos para todos los cargos en competencia en el ámbito subnacional, en virtud de la personería jurídica que había sido obtenida previamente a través de los mecanismos ya señalados. Sin embargo, de acuerdo con sus características, presentaron un número variable de candidatos. En total, y considerando los candidatos inscritos para cargos uninominales —Alcaldías y Gobernaciones— y para cargos plurinominales —Juntas Administradoras Locales, Concejos y Asambleas—, el CD inscribió 7290 candidatos, MAIS 5099 y la UP tan solo 1112, siendo el partido que menos postulados inscribió en las elecciones de 2015.

Específicamente en lo relacionado con la presentación de candidatos a Concejos, el máximo posible de listas a presentar era de 1101, situación que ninguno de los partidos en competencia alcanzó. Al respecto, y como se observa en la tabla 2, el CD inscribió 812 listas, 9,19% de las inscritas en el país, mientras que MAIS inscribió 487 (5,51%) y la UP tan solo 114 (1,29%).



**Tabla 2.** Listas y candidatos inscritos por partido o movimiento político. Elecciones de 2015.

| Partido o movimiento político                       | Listas inscritas |            | Candidatos inscritos |            |
|---|------------------|------------|----------------------|------------|
|   | Cantidad         | %          | Cantidad             | %          |
| Partido Social de Unidad Nacional "Partido de la U" | 1029             | 11,65      | 10 809               | 11,95      |
| Partido Cambio Radical                              | 1005             | 11,38      | 10 396               | 11,49      |
| Partido Liberal Colombiano                          | 966              | 10,94      | 10 237               | 11,31      |
| Partido Conservador Colombiano                      | 965              | 10,92      | 10 017               | 11,07      |
| Centro Democrático                                  | 812              | 9,19       | 7290                 | 8,06       |
| Partido Opción Ciudadana                            | 802              | 9,08       | 8437                 | 9,33       |
| Partido Alianza Verde                               | 793              | 8,98       | 8056                 | 8,9        |
| Partido Alianza Social Independiente (ASI)          | 667              | 7,55       | 7044                 | 7,79       |
| Movimiento Alternativo Indígena y Social (MAIS)     | 487              | 5,51       | 5099                 | 5,64       |
| Partido Polo Democrático Alternativo                | 477              | 5,40       | 4252                 | 4,7        |
| Movimiento Autoridades Indígenas de Colombia (AICO) | 396              | 4,48       | 4369                 | 4,83       |
| Movimiento MIRA                                     | 204              | 2,31       | 1534                 | 1,7        |
| Partido Unión Patriótica (UP)                       | 114              | 1,29       | 1112                 | 1,23       |
| Grupo Significativo de Ciudadanos                   | 117              | 1,32       | 1813                 | 2          |
| <b>Total</b>  | <b>8834</b>      | <b>100</b> | <b>90465</b>         | <b>100</b> |

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015a).

[205]

La tabla 3, por su parte, desagrega estas listas según el tamaño de la circunscripción, examinando, de un lado, el porcentaje de listas inscritas en cada categoría por parte de los partidos estudiados; y de otro, el porcentaje que las listas inscritas por circunscripción representan en relación con el total de municipios donde era posible inscribir listas. A partir de estos datos varios aspectos pueden ser destacados:

— Los tres partidos inscribieron listas en todos los tamaños de circunscripciones, pero su presencia en ellos fue diferenciada. Mientras el CD logró cubrir el 73,7% de los Concejos del país mediante la inscripción de listas, la UP solo lo hizo en el 11,2% de circunscripciones. Por su parte, MAIS, pese al carácter de grupo minoritario en el Congreso, logró organizar listas para postular en un 44,2% de estas corporaciones.

— Bogotá, la circunscripción más grande, es la única entidad territorial en donde todos los tres partidos analizados presentaron lista de candidatos.

— El CD presentó también listas en todas las tres grandes ciudades donde se eligieron 21 concejales —Medellín, Cali y Barranquilla— y logró un cubrimiento amplio, de más del 94% en las circunscripciones de magnitud mayor a 15. Pese a que en municipios menores su presencia disminuyó, alcanzó a cubrir un nada despreciable 65% de los municipios de circunscripción 7, donde menos listas inscribió.

— MAIS no solo inscribió listas en las tres grandes ciudades, sino que también logró cubrir el 100% de los 20 municipios donde se eligieron 19 concejales. Su presencia se vio, sin embargo, disminuida en los municipios de magnitud 7 y 9, pues solo logró postular candidatos, en el 10,9% y en el 23,5% de ellos respectivamente.

— Por su parte, la UP no inscribió lista de candidatos en Medellín, una de las tres grandes ciudades, mientras que su posibilidad de inscribirlos en otros municipios muestra un decrecimiento en la medida en que disminuye el tamaño de la circunscripción, de tal manera que su presencia es mucho menor en las circunscripciones más pequeñas que son las que más municipios concentran. Así, solo logra inscribir listas, en 61 de los 998 municipios menores de 50 000 habitantes.

[206]

**Tabla 3.** Listas presentadas por los nuevos partidos según tamaño de la circunscripción electoral.

| Tamaño de circunscripción | Cantidad de municipios | Centro Democrático |            |              | MAIS       |            |             | Unión Patriótica |            |              |
|---------------------------|------------------------|--------------------|------------|--------------|------------|------------|-------------|------------------|------------|--------------|
|                           |                        | Cantidad           | %*         | %**          | Cantidad   | %*         | %**         | Cantidad         | %*         | %**          |
| 7                         | 156                    | 102                | 12,56      | 65,38        | 17         | 3,49       | 10,90       | 1                | 0,88       | 0,64         |
| 9                         | 268                    | 179                | 22,04      | 66,79        | 63         | 12,94      | 23,51       | 9                | 7,89       | 3,36         |
| 11                        | 330                    | 244                | 30,05      | 73,94        | 150        | 30,8       | 45,45       | 17               | 14,91      | 5,15         |
| 13                        | 234                    | 179                | 22,04      | 76,50        | 155        | 31,83      | 66,24       | 34               | 29,82      | 14,53        |
| 15                        | 57                     | 54                 | 6,65       | 94,74        | 49         | 10,06      | 85,96       | 18               | 15,79      | 31,58        |
| 17                        | 32                     | 31                 | 3,82       | 96,88        | 29         | 5,95       | 90,63       | 18               | 15,79      | 56,25        |
| 19                        | 20                     | 19                 | 2,34       | 95,00        | 20         | 4,11       | 100         | 14               | 12,28      | 70,00        |
| 21                        | 3                      | 3                  | 0,37       | 100          | 3          | 0,62       | 100         | 2                | 1,75       | 66,67        |
| 45                        | 1                      | 1                  | 0,12       | 100          | 1          | 0,21       | 100         | 1                | 0,88       | 100          |
| <b>Total</b>              | <b>1101</b>            | <b>812</b>         | <b>100</b> | <b>73,75</b> | <b>487</b> | <b>100</b> | <b>44,2</b> | <b>114</b>       | <b>100</b> | <b>11,28</b> |

\*Sobre el total de listas presentadas por el partido.

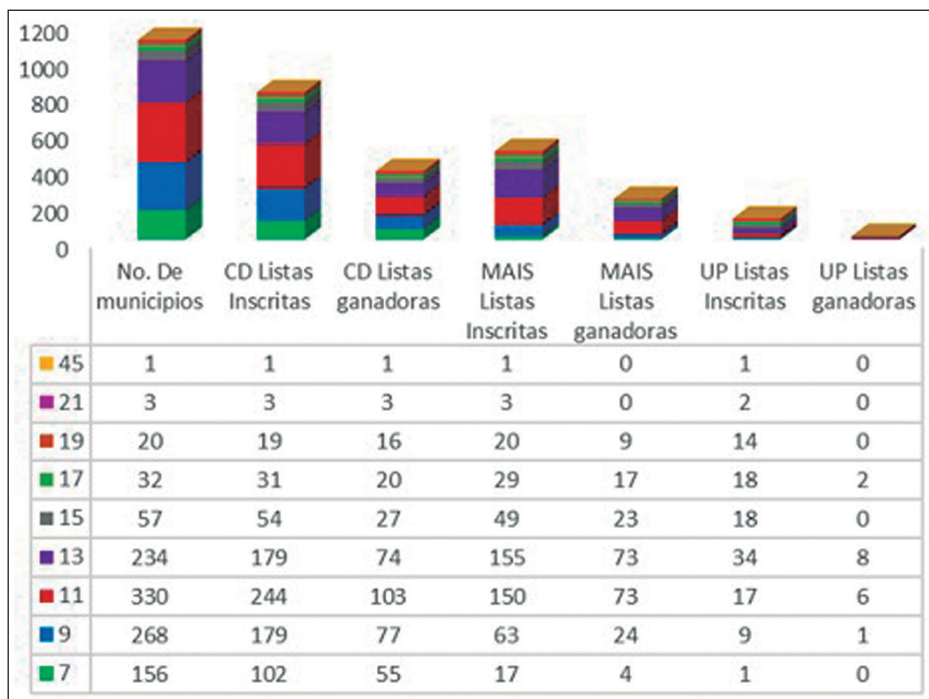
\*\* Sobre el total de municipios en que podría presentar listas por circunscripción.

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015b).

### 3.2 Resultados electorales según tamaño de la circunscripción

Para valorar los resultados electorales de los partidos analizados se elaboró un indicador dicotómico, según el cual se consideró como «lista ganadora» aquella que logró alcanzar al menos una curul en cualquiera de los Concejos en los que el partido inscribió candidatos. Según este criterio, se observan ciertas similitudes entre los resultados obtenidos por el CD y el MAIS, que lograron eficacia electoral en al menos el 45% de los municipios en que compitieron, situación opuesta a la de la UP, que solo logró representantes a los Concejos en 17 de los 114 municipios en donde se presentó.<sup>4</sup>

**Gráfica 1.** Listas inscritas y listas ganadoras por partido político según tamaño de circunscripción electoral.



[207]

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015b).

<sup>4</sup> En términos de número de concejales electos, el CD alcanzó 567 (463 hombres y 104 mujeres), MAIS 322 (271 hombres y 51 mujeres) y la UP 20 (17 hombres y 3 mujeres), lo cual indica que en todos los casos se presentaron municipios donde cada partido logró elegir más de un concejal, tal y como se puede observar en los mapas incluidos más adelante (Registraduría Nacional del Estado Civil, 2015b).

¿Hasta dónde el tamaño de la circunscripción electoral desempeñó un papel en estos resultados? Algunas conclusiones pueden derivarse de lo ilustrado en la gráfica 1, la cual permite visualizar el total de municipios por circunscripción, así como las listas inscritas y las listas ganadoras por partido político. La misma gráfica incluye los valores sobre los cuales se efectúa el análisis.

Es evidente que el CD es el único partido que logró posicionar listas en todas las circunscripciones, coincidiendo el tamaño de la circunscripción y los logros alcanzados. Así, en las circunscripciones más grandes, Bogotá y las tres ciudades donde se eligieron 21 concejales, el partido logró un éxito electoral del 100% —su lista fue ganadora con al menos un representante electo a su nombre—. En el siguiente rango en la escala, los 20 municipios con tamaño de circunscripción 19, logró ubicar 16 de las 19 listas que postuló. Esta tendencia decreciente en sus resultados electorales se mantiene a medida que desciende la magnitud, de tal forma que en municipios de circunscripción 9, el porcentaje alcanzado es de 43,9% en relación con el número de listas que presentó. La única excepción a la tendencia son las circunscripciones más pequeñas, donde pese a su novedad, el Centro Democrático logró posicionar listas en la tercera parte de los municipios del país.

[208]

La tendencia descrita, que confirmaría la hipótesis planteada inicialmente, no se corrobora en los otros dos partidos estudiados. Ninguno de ellos consiguió curules en las circunscripciones de mayor tamaño —magnitud 45 y 21—, donde en teoría podrían tener más juego político. En las cuatro grandes ciudades las aspiraciones de estas dos agrupaciones se vieron del todo frustradas al no conseguir ninguna lista ganadora. Adicionalmente, la UP tampoco logró tener éxito con ninguna de las listas que postuló a circunscripciones de magnitud 19, 15 y 7.

En el caso de MAIS alcanzó mayores logros en la circunscripción de magnitud 17, al posicionar el 58% de las listas que inscribió. En todas las demás circunscripciones menores se observó también una tendencia a menos logros electorales, en la medida en que disminuye el tamaño de la circunscripción, de manera que, en los municipios con Concejos más pequeños, solo consiguió un éxito electoral del 23,53% al alcanzar posicionar concejales en apenas cuatro de los 17 municipios en que se presentó. Aunque esta tendencia coincide con lo observado para el CD,

no corresponde con lo ocurrido en la circunscripción de tamaño 19, en donde los logros son menores al rango anterior, al obtener el 45% de éxito en materia de listas ganadoras y de allí hacia arriba. Como se mencionó, el partido no obtuvo ninguna curul.

Finalmente, y como se señaló, los resultados de la UP fueron muy pobres, pues no obtuvo ninguna curul en cinco de las nueve circunscripciones existentes, pese a haber postulado listas de candidatos en todas ellas. Los mejores resultados se alcanzaron en las circunscripciones de magnitud 13, donde pudo posicionar 8 de las 34 listas inscritas. Sus listas ganadoras restantes se ubicaron 1 en la circunscripción de magnitud 9, 6 en la de 11 y 2 en la de 17.

De otro lado, la cantidad de concejales conseguidos por los tres partidos, según la circunscripción, ha contribuido a la configuración de una nueva geografía electoral en el país. En la mayoría de las circunscripciones de magnitud 7 y 9, en donde el CD tuvo listas ganadoras, consiguió entre una y dos curules en los respectivos concejos municipales. La mayor representación la consiguió en Pensilvania (Caldas) una circunscripción de magnitud 13 en donde obtuvo 7 concejales, mientras que, en Bogotá y Medellín, alcanzó 6 en cada ciudad. De esta manera, el CD, a pesar de ser un partido nuevo en el juego político, aseguró su presencia prácticamente en todos los municipios del Centro y Oriente del país (véase mapa 2).

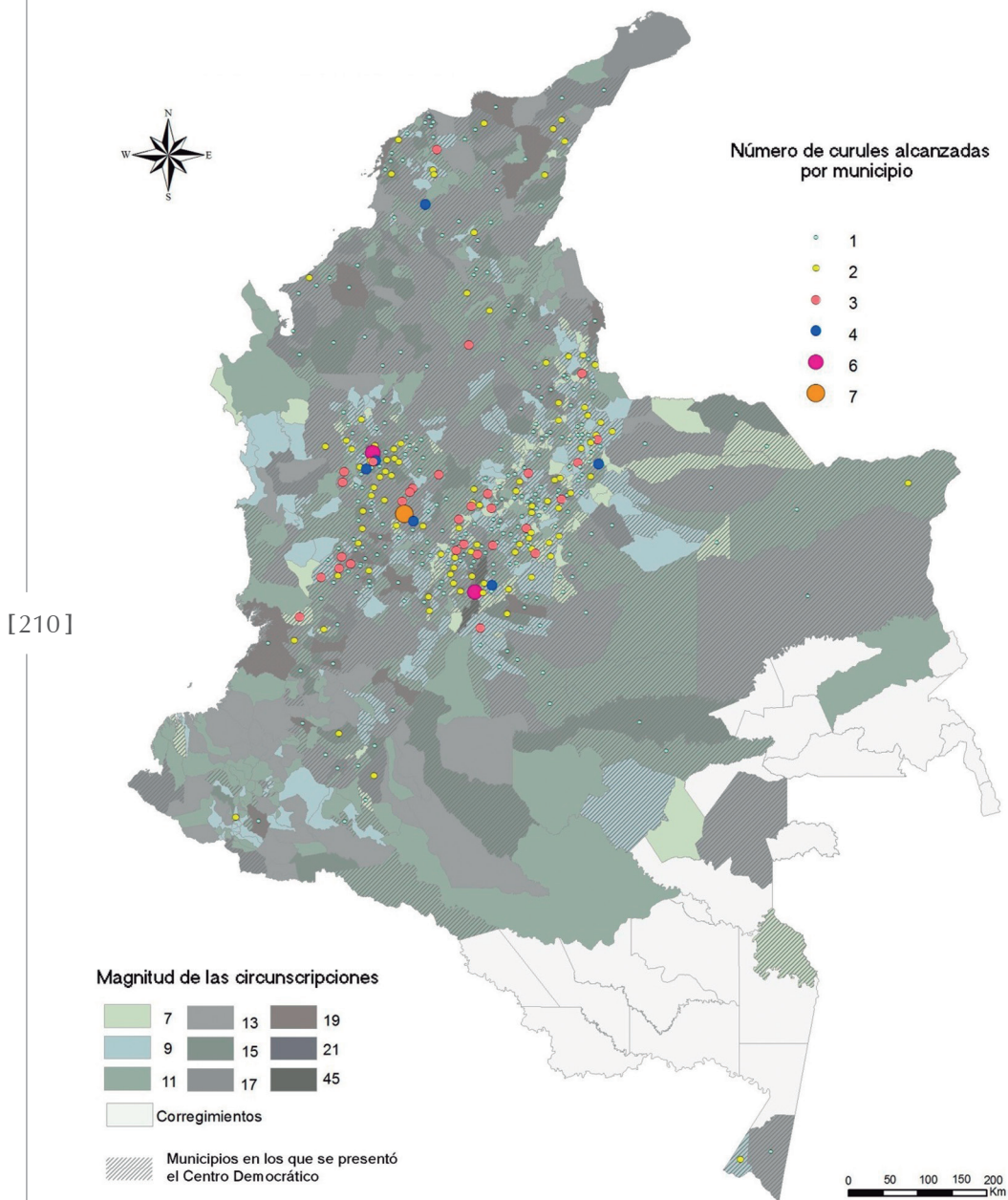
[209]

Los resultados obtenidos por el MAIS, como se ve en el mapa 3, también presentan sus particularidades. Obtuvo la mayoría de sus curules en circunscripciones de tamaño 11 y 13, por lo general con uno o dos concejales, logrando presencia en gran parte del país, pero con una marcada concentración en el departamento del Cauca, en donde consiguió más del 60% de las curules en municipios como Jambaló y Toribío. Este hecho se corresponde, en términos territoriales y electorales, con las características de MAIS como organización que busca la representación de minorías étnicas.

La UP, por su parte, obtuvo 17 curules en todo el país, la mayoría en circunscripciones de magnitud 11 y 13, con apenas 1 concejal y excepcionalmente con 2 en los municipios de Cartagena del Chaira (Caquetá), Francisco Pizarro (Nariño) y San Calixto (Norte de Santander) (véase mapa 4).

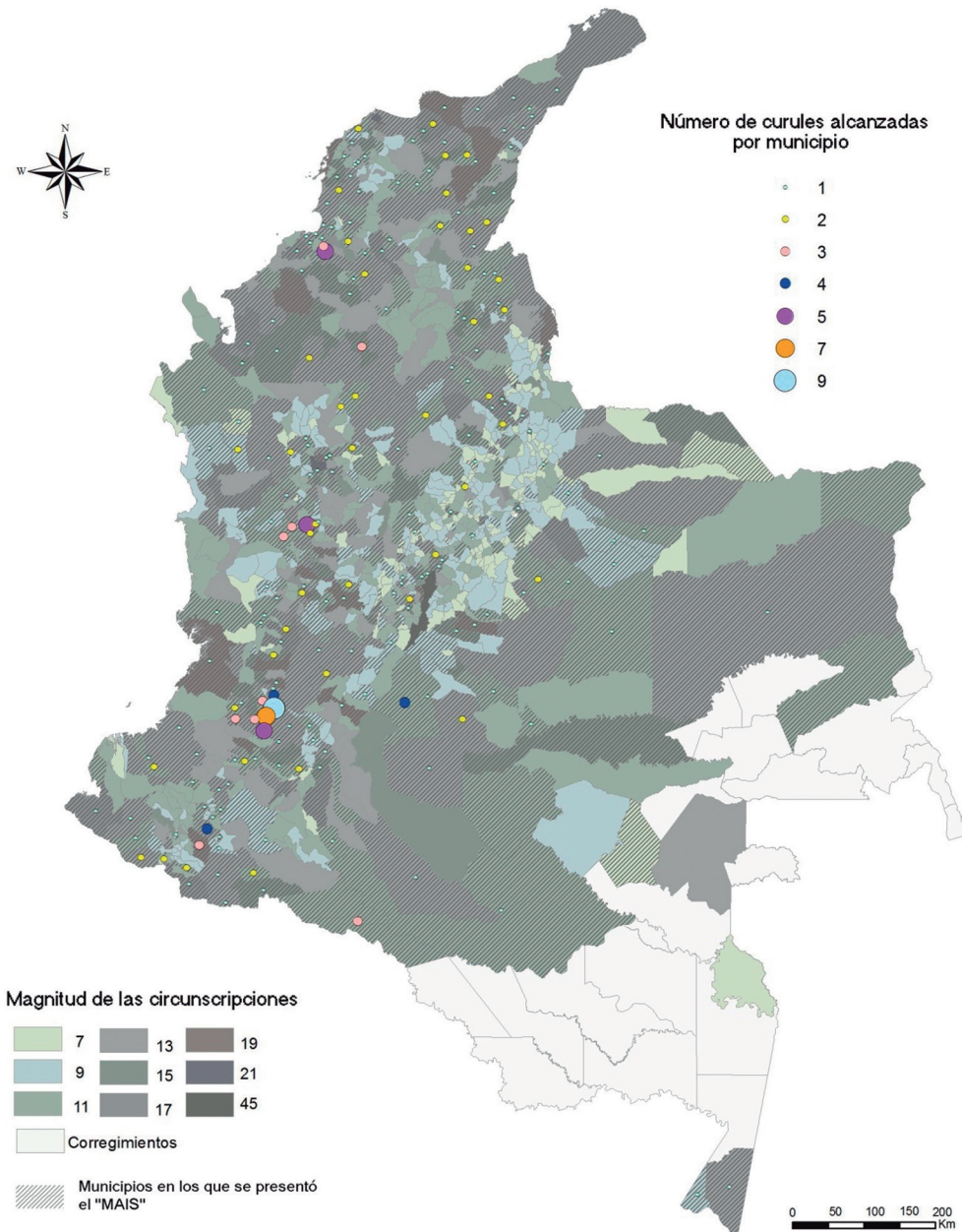


**Mapa 2.** Candidaturas y curules obtenidas por el Partido Centro Democrático.



Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015b).

**Mapa 3.** Candidaturas y curules obtenidas por el Movimiento Indígena y Social (MAIS).

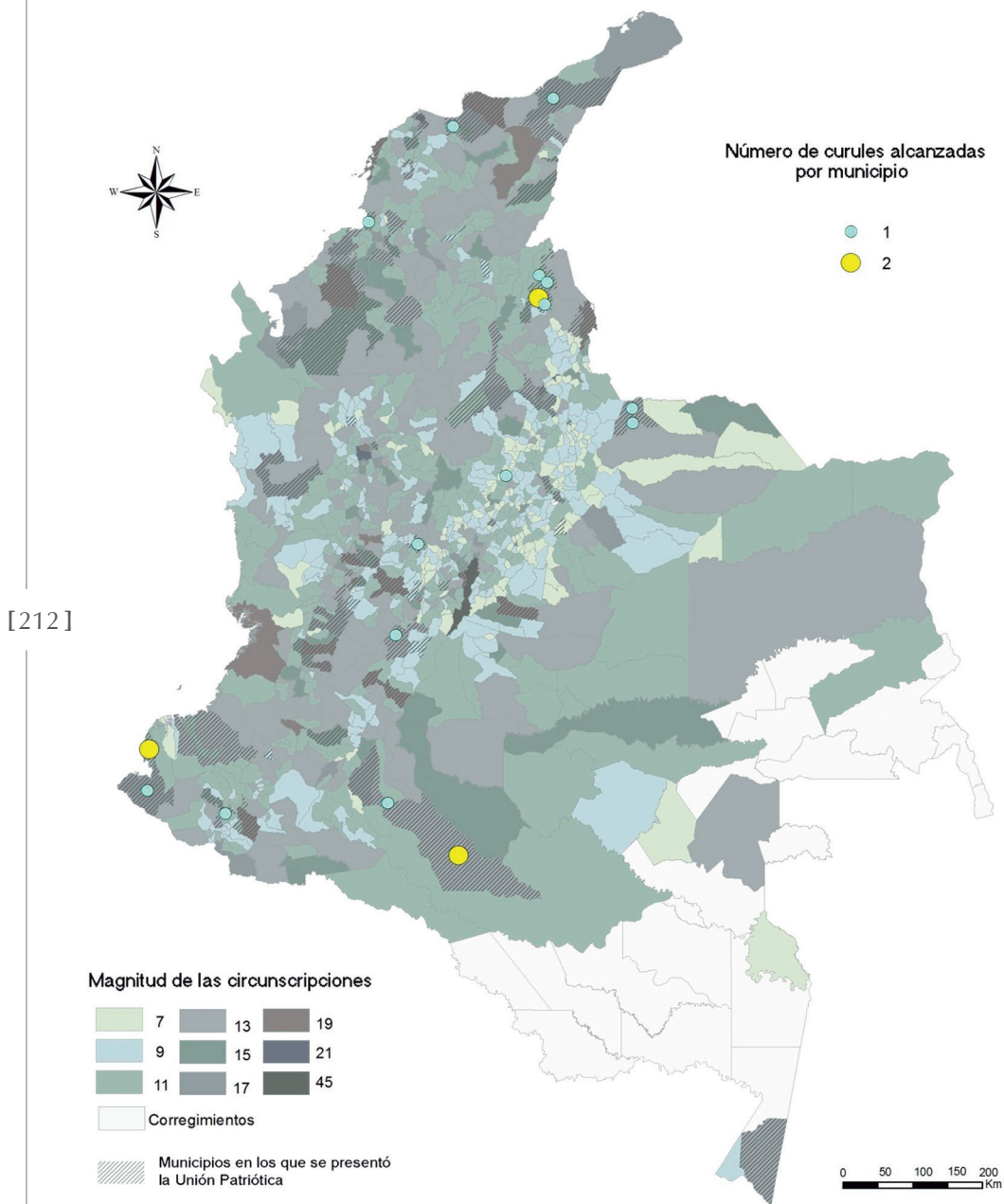


[211]

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015b).



**Mapa 4.** Candidaturas y curules obtenidas por el Partido Unión Patriótica.



[212]

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015b).

### 3.3 Votaciones por circunscripción

La relación entre magnitud de la circunscripción y logros electorales partidistas, que establece la regla tomada como base para soportar la hipótesis aquí planteada, parte de considerar los porcentajes de votación con que cuenta cada partido, de tal forma que promedios de votaciones similares de un partido pueden hacerlo considerar como «pequeño» en determinada circunscripción, mientras que en una de mayor tamaño le pueden permitir acceder a escaños. Para analizar esta variable, en la tabla 4 se consolidó la información correspondiente al promedio de votación de cada partido estudiado en cada circunscripción, discriminando entre las circunscripciones en que consiguieron posicionar listas y aquellas en que no lo lograron.

**Tabla 4.** Porcentaje de votación promedio para Concejo de los nuevos partidos según tamaño de la circunscripción electoral.

| Tamaño de circunscripción | Centro Democrático |                     | MAIS              |                     | Unión Patriótica  |                     |
|---------------------------|--------------------|---------------------|-------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
|                           | Votación promedio  |                     | Votación promedio |                     | Votación promedio |                     |
|                           | Listas ganadoras   | Listas no ganadoras | Listas ganadoras  | Listas no ganadoras | Listas ganadoras  | Listas no ganadoras |
| 7                         | 17,92%             | 5,29%               | 13,73%            | 3,85%               | 0%                | 2,35%               |
| 9                         | 14,92%             | 3,87%               | 12,78%            | 4,75%               | 11,89%            | 1,81%               |
| 11                        | 10,64%             | 2,83%               | 12,87%            | 2,95%               | 11,93%            | 1,69%               |
| 13                        | 8,99%              | 2,66%               | 11,17%            | 2,74%               | 8,62%             | 1,25%               |
| 15                        | 7,02%              | 2,41%               | 9,39%             | 2,44%               | 0%                | 1,07%               |
| 17                        | 7,84%              | 2,3%                | 6,70%             | 1,85%               | 5,01%             | 1,32%               |
| 19                        | 6,22%              | 3,38%               | 5,06%             | 2,4%                | 0%                | 0,77%               |
| 21                        | 5,84%              | 0%                  | 0%                | 0,73%               | 0%                | 0,32%               |
| 45                        | 11,03%             | 0%                  | 0%                | 0,48%               | 0%                | 1,57%               |
| <b>Total</b>              | <b>10,05%</b>      | <b>2,53%</b>        | <b>7,97%</b>      | <b>2,47%</b>        | <b>4,16%</b>      | <b>1,35%</b>        |

Fuente: elaboración propia con datos de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2015b).

A partir de estos datos, se resaltan dos tendencias. De un lado y como resulta obvio, la posibilidad de ganar curules está ligada a contar con un determinado porcentaje de votos. En muchos municipios los partidos estudiados no contaban con un respaldo electoral mínimo que les permitiera siquiera obtener el umbral exigido y entrar en la competencia política. Eran entonces partidos pequeños en esas circunscripciones específicas, en los términos planteados por Nohlen. Los datos de la UP al respecto son bastante

[213]

dicientes. En relación con la votación válida, la votación promedio de sus listas no ganadoras fue de solo 1,35%, muy alejado del 21,45% que se presentó en el promedio nacional para las circunscripciones de menor magnitud y del 6,91% para la más grande.

De otro lado, y con solo una excepción entre las circunscripciones de magnitud 19 y 21, el porcentaje de votación promedio obtenido en el ámbito nacional tiene una tendencia inversamente proporcional al tamaño de la circunscripción, de tal forma que entre más pequeña es esta, mayor el porcentaje de votos requeridos para elegir lista, evidencia empírica coincidente con la regla electoral referenciada para el análisis. La tendencia es similar en los partidos estudiados, en los casos en que lograron curules. La única excepción notable se presenta con el partido Centro Democrático en Bogotá, lo cual tiene explicación en la fuerza electoral de esta organización política en la capital del país, en donde ocupó el segundo lugar, obteniendo 6 curules y casi duplicando el promedio general requerido. De hecho, Opción Centro, el partido que menos votación obtuvo en esta circunscripción y que logró elegir 1 concejal, lo hizo con 1,68% del total de votos válidos, solo levemente superior que el obtenido por la UP, que fue de 1,57%.

[214]

Así, combinado el análisis sobre resultados electorales y sobre votación requerida, parece confirmarse la hipótesis, si bien se presentan algunos matices que no logran desvirtuarla del todo y que pueden ser explicados tanto por otras variables del sistema electoral —tipo de lista adoptado, impacto de la fórmula electoral—, como por factores derivados de la competencia política, el contexto y las propias características de los partidos estudiados, que no fueron consideradas en este análisis.

## Conclusiones

En el presente artículo se han examinado las posibilidades de los tres nuevos partidos de obtener logros electorales en la contienda para Concejos municipales de 2015 en Colombia según el tamaño de la circunscripción en la cual inscribieron listas de candidatas.

La geografía electoral colombiana, según la cual la mayor parte de circunscripciones corresponden a municipios menores de 50 000 habitantes, se constituye en un reto para que los partidos en general logren competir en la totalidad del territorio. Esta diferencia en la cobertura o presencia en materia electoral fue solo una de las condiciones contrastantes que presentaron las tres organizaciones políticas estudiadas y ha de ser un aspecto a considerar

por toda nueva organización política que pretenda contar con proyección en el ámbito subnacional en el conjunto del territorio nacional.

Pese a su heterogeneidad y al hecho de que los resultados electorales no son coincidentes para los tres casos, se encontró que la regla electoral que otorga mayores posibilidades de obtención de curules a los nuevos partidos en las circunscripciones más grandes parece cumplirse, sobre todo a la luz del análisis del porcentaje de votación que se requiere para poder alcanzar logros electorales. Hay, sin embargo, algunas excepciones notables que se presentan en las circunscripciones extremas: el buen desempeño del CD en los municipios más pequeños, superior al logrado en otras circunscripciones más grandes, de un lado, y la imposibilidad de los partidos más pequeños, MAIS y UP, de competir con éxito para la obtención de curules en Bogotá o en las ciudades más grandes, del otro, pese a que esta última estuvo cerca de obtener un escaño en el Concejo del Distrito Capital.

Lo anterior puede indicar que otros factores del propio sistema electoral —como el tipo de listas utilizada y la fórmula electoral— del sistema de partidos, de la competencia política, del contexto y de las propias características específicas de las organizaciones políticas, pueden ser variables explicativas de peso para entender los logros electorales de iniciativas que desean incursionar en la competencia política en circunscripciones plurinominales variables como las estudiadas. Sobre estos factores y su relación con el tamaño de la circunscripción debería profundizarse en estudios posteriores, en lo posible manteniendo un referente territorial como el propuesto en este trabajo.

[215]

No obstante, tanto las nuevas organizaciones políticas que surjan a raíz del proceso de paz, como también las iniciativas de reformas políticas que se discuten en la actual coyuntura, deberían prestar atención a variables relacionadas con el tamaño de las circunscripciones electorales. Tal y como se deriva del presente análisis, resulta relevante considerar la dimensión territorial, con sus características y heterogeneidades, en la perspectiva de garantizar la representación e inclusión política en todas las zonas del país.

## Referencias bibliográficas

1. Bernal Olarte, Angélica. (2011). Elecciones parlamentarias de 2010. Análisis de la inclusión de mujeres. *Colombia Internacional*, 74, pp. 89-118. <https://doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.05>

2. Boix, Carles. (1999). Setting the Rules of the Game: The Choice of Electoral Systems in Advanced Democracies. *American Political Science Review*, 93 (3), pp. 609-624. <https://doi.org/10.2307/2585577>

3. Bosch, Agustí. (2014). Las consecuencias de los sistemas electorales. En: Congreso Peruano de Estudios Electorales. *Memorias I Congreso Peruano de Estudios Electorales, Octubre, 2012* (pp. 317-332). Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.

4. Colombia. Congreso de la República. Constitución Política. (6 de julio 1991). Recuperado de [http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion\\_Politica\\_de\\_Colombia.htm](http://www.procuraduria.gov.co/guiamp/media/file/Macroproceso%20Disciplinario/Constitucion_Politica_de_Colombia.htm)

5. Colombia. Congreso de la República. Ley 136. (junio 2 de 1994). Por la cual se dictan normas tendientes a modernizar la organización y el funcionamiento de los municipios. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=329>

6. Colombia. Congreso de la República. Acto Legislativo 03. (10 de julio de 2007). Por medio del cual se modifica el artículo 323 de la Constitución Política. Recuperado de <http://www.alcaldiabogota.gov.co/sisjur/normas/Norma1.jsp?i=25666>

7. Colombia. Consejo Nacional Electoral. Resolución 3296. (1.º de octubre de 2014). Por medio de la cual se da cumplimiento al artículo 108 de la Constitución Política de Colombia. Recuperado de <http://www.cne.gov.co/CNE/media/file/RES%203296-14.PDF>

[216]

8. Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 2552. (12 de diciembre de 2014). Por el cual se determina el número de diputados que puede elegir cada departamento para las elecciones territoriales del 25 de octubre de 2015. Recuperado de <http://wp.presidencia.gov.co/sitios/normativa/decretos/2014/Decretos2014/DECRETO%202552%20DEL%2012%20DE%20DICIEMBRE%20DE%202014.pdf>

9. Colombia. Registraduría Nacional del Estado Civil. Resolución 15177. (30 de octubre de 2014). Por la cual se fija el número de concejales que puede elegir cada municipio de la Ciircunscripción Electoral de Arauca. Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.pdf?p\\_tipo=03&p\\_numero=15177&p\\_fecha=30/10/2014&p\\_consec=1338407](http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.pdf?p_tipo=03&p_numero=15177&p_fecha=30/10/2014&p_consec=1338407)

10. Došek, Tomáš. (2015). La nacionalización de los partidos y sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, 22 (2), pp. 347-390.

11. Duverger, Maurice. (1954). *Political Parties*. Nueva York: Wiley.

12. Fine, Jeffrey A. y Avery, James M. (2014). Senate Responsiveness to Minority Constituencies: Latino Electoral Strength and Representation. *Social Science Quarterly*, 95 (4), pp. 1172–1188. <http://dx.doi.org/10.1111/ssqu.12093>

13. García Sánchez, Miguel et al. (2015). *Cultura política de la democracia en Colombia y en las Américas, 2014. Dilema de la democracia y desconfianza institucional en el marco del proceso de paz*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes, Lapop.

14. Granara, Aixa. (2014). Representación Legislativa de las Mujeres. *América Latina Hoy*, 66, pp. 115-143. <http://dx.doi.org/10.14201/alh201466115143>
15. Imprenta Nacional de Colombia. (2014, noviembre 6). *Diario Oficial*, 49327. *Varios. Registraduría Nacional del Estado Civil*. Recuperado de [http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v\\_num=49.327](http://www.imprenta.gov.co/diariop/diario2.indice?v_num=49.327)
16. Katz, Richard. (1997). *Democracy and Elections*. Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780195044294.001.0001>
17. Lago, Ignacio. (2009). Magnitud de distrito y número de partidos. *Revista Española de Ciencia Política*, 21, pp. 9-23.
18. Lipjhart, Arend. (1994). *Electoral systems and party systems. A study of twenty-seven democracies, 1945-1990*. Oxford: Oxford University.
19. Lipjhart, Arend. (1998). *Las democracias contemporáneas*. Barcelona: Ariel.
20. Montabes Pereira, Juan; Ortega Villodres, Carmen y Pérez Nieto, Enrique G. (2006). Sistemas electorales y apoyo electoral de los partidos regionalistas en Europa Occidental. *Revista Española de Ciencia Política*, 15, pp. 93-122.
21. Nohlen, Dieter. (1995). *Elecciones y Sistemas Electorales*. Caracas: Fundación Friedrich Ebert, Nueva Sociedad.
22. Nohlen, Dieter. (2014). *Gramática de los sistemas electorales: Una introducción a la ingeniería de la representación*. Lima: Jurado Nacional de Elecciones, Escuela Electoral y de Gobernabilidad.
23. Rae, Douglas Whiting. (1977). *Leyes electorales y sistemas de partidos políticos*. Madrid: CITEP.
24. Ramírez González, Victoriano y López Carmona, Adolfo. (2015). Mejora de la paridad de género en el Congreso de los Diputados. *RES*, 23, pp. 95-116.
25. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011). Las elecciones del 30 de octubre tendrán la mayor cantidad de candidatos en la historia del país: se inscribieron 101.866 aspirantes. *Comunicado de Prensa*, 216. Recuperado de <http://www.registraduria.gov.co/Las-elecciones-del-30-de-octubre.html>
26. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2015a). Búsqueda Automatizada de Candidatos 2015. Recuperado de [http://www.registraduria.gov.co/IMG/2015\\_Candidatos/](http://www.registraduria.gov.co/IMG/2015_Candidatos/)
27. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2015b). Elecciones de autoridades locales. Recuperado de [http://elecciones.registraduria.gov.co:81/esc\\_elec\\_2015/99CO/DCO60001ZZZZZZZZZZZZ\\_L1.htm](http://elecciones.registraduria.gov.co:81/esc_elec_2015/99CO/DCO60001ZZZZZZZZZZZZ_L1.htm)
28. Rodríguez Pico, Clara Rocío (dir.). (2015). *La selección de candidatos como mecanismo de democratización de los partidos y movimientos políticos en las elecciones subnacionales del 2015 en Colombia*. Bogotá, D.C.: Registraduría Nacional del Estado Civil, Centro de Estudios en Democracia y Asuntos Electorales e IEPRI-Universidad Nacional de Colombia.
29. Salvat, Richard. (2009). Carreras políticas en la Junta Departamental de Florida: Inestabilidad y amateurismo 1985-2005. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 18 (1), pp. 193-215.

[217]

30. Sartori, Giovanni. (1994). *Comparative Constitutional Ingeniering. An Inquiry into Structures, Incentives and Outcomes*. Basingstoke, London: MacMillan.

31. Sun, Tsai-Wei. (2015). Governing Singapore. *Asian Education and Development Studies*, 4 (3), pp. 282-298. <http://dx.doi.org/10.1108/AEDS-11-2014-0057>



# Incidencia de los partidos políticos en el triunfo del voto en blanco en las elecciones para la Alcaldía de Bello, Antioquia, en 2011\*

Andrés Camilo Palacio Vélez (Colombia)\*\*  
Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0003-3439-7010>

## Resumen

Para conocer la incidencia de los partidos políticos en el resultado de las elecciones para Alcaldía que se llevaron a cabo en el municipio de Bello, Antioquia, en 2011, el presente artículo realiza una descripción de las actuaciones de los partidos políticos en el proceso de la contienda, las estrategias y alianzas empleadas por los partidos políticos. A través de técnicas de investigación cualitativas y cuantitativas se advierte que el resultado de la contienda no fue solamente una manifestación de disenso propia, intransferible y única de los electores, sino que los partidos políticos pueden terminar siendo, directa o indirectamente, los precursores del triunfo del voto en blanco que, como en este caso, a partir de alianzas electorales determinaron un candidato único sin más opciones que el voto en blanco.

[219]

## Palabras clave

Partidos Políticos; Contienda Electoral; Coaliciones Electorales; Acuerdos Políticos; Bello, Antioquia.

**Fecha de recepción:** agosto de 2017 • **Fecha de aprobación:** diciembre de 2017

## Cómo citar este artículo

Palacio Vélez, Andrés Camilo. (2018). Incidencia de los partidos políticos en el triunfo del voto en blanco en las elecciones para la Alcaldía de Bello, Antioquia, en 2011. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 219-240. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a11>

---

\* Una versión de este artículo se presentó como resultado del trabajo de grado para optar al título de politólogo en la Universidad de Antioquia, 2016, *Incidencia de los partidos políticos en el resultado de las elecciones para alcaldía que se llevaron a cabo en el municipio de Bello-Antioquia en el año 2011*.

\*\* Politólogo. Correo electrónico: [cami.lo.315@hotmail.com](mailto:cami.lo.315@hotmail.com)

# **Incidence of the Political Parties for the Victory of the Blank Vote in the Bello-Antioquia Mayoral Elections in 2011**

## **Abstract**

In order to know the incidence of the political parties in the results of the mayoral elections in the municipality of Bello-Antioquia in 2011, this article describes the actions of the political parties in the process of the contest, that is, the strategies and alliances used by them. Through a qualitative and quantitative research it could be established that the result of the contest was not only the manifestation of a non-transferable and genuine dissent of the voters, but that the political parties can end up influencing, directly or indirectly, the triumph of the blank vote that, as in this case, based on electoral alliances, determined a single candidate leaving no other option for the voters than to cast the blank vote.

## **Keywords**

Political Parties; Election Campaign; Electoral Coalitions; Political Agreements; Bello, Antioquia.

[220]

## Introducción

El municipio de Bello, departamento de Antioquia, está situado al norte del Valle de Aburrá y cuenta con una población aproximada de 500 000 habitantes, de los cuales, según la Registraduría Nacional del Estado Civil, estaban habilitados para votar 279 417 en la elección para la Alcaldía del 30 de octubre de 2011. En aquella elección, el candidato único por el Partido Conservador alcanzó 46 580 votos, mientras que el voto en blanco alcanzó 60 931, es decir, el 56,67% de los votos válidos, consolidándose la elección (Registraduría, 2011a).

Este fenómeno sugirió preguntas a los habitantes del municipio y a la prensa nacional: ¿cómo es posible que en una contienda política de un municipio con un caudal electoral tan significativo solo se presente un candidato? ¿Cuáles son las causas del triunfo del voto en blanco sobre ese único candidato? Parecía novedoso el resultado electoral, aunque ya se hubiera presentado anteriormente en otras regiones del país.<sup>1</sup> Asimismo, surgen otra serie de cuestionamientos subsidiarios, a saber: ¿cuáles fueron las circunstancias o alianzas que permitieron un único candidato en Bello? y ¿cuáles fueron las consecuencias que tuvieron estas acciones de los diferentes partidos políticos presentes en la contienda electoral?

[221]

Para analizar el contexto de la contienda electoral en Bello, es menester adecuar las grandes teorías de los partidos políticos —Maurice Duverger, Angelo Panebianco, Giovanni Sartori— dado que están pensadas para ámbitos nacionales; sin embargo, estas teorías echan luces para analizar las relaciones de partidos en escenarios de la micropolítica o, en otros términos, a partir de la teoría de la nacionalización de los partidos políticos en un ámbito subnacional (Bedoya y Arenas, 2015), evidenciando el proceso por medio del cual se establecieron alianzas entre los diferentes partidos, las razones de estas alianzas y los acuerdos que se gestaron al interior de los partidos bellanitas en el ámbito local.

Asimismo, el análisis subnacional permite evidenciar dinámicas poco observadas en el ámbito nacional. Ejemplo de esto son los diferentes factores que se presentan en el municipio, tales como la hegemonía política de la

---

<sup>1</sup> El voto en blanco ya había salido triunfante, por primera vez, en las elecciones para alcaldía en los municipios de Susa y Cabrera, departamento de Cundinamarca, en 2003 (Registraduría, 2012).

denominada *Casa Suárez*, adscrita al Partido Conservador, que desde 1995 y hasta el presente año suman cuatro periodos en la Alcaldía,<sup>2</sup> consolidándose como la fuerza política más grande de Bello. Esta hegemonía puede evidenciar una monopolización del sistema político local, lo cual pudo haber definido el triunfo del voto en blanco en una contienda electoral.

En este sentido, es preciso advertir que en Colombia el voto en blanco ha sido objeto de análisis por parte de la Corte Constitucional en la Sentencia C-490/11 y lo define como aquel que «constituye una valiosa expresión del disenso con efectos políticos a través del cual se promueve la protección de la libertad del elector y como consecuencia de este reconocimiento la misma Constitución le adscribe una incidencia decisiva en procesos electorales orientados a proveer cargos unipersonales y de corporaciones públicas de elección popular».

Sin embargo, se ha intentado sumar al análisis del voto en blanco toda acción que pueda traducirse como un desacuerdo a la contienda electoral, entendido como un *voto bronca*, en tanto la anulación consciente del voto y «ante la dificultad de ser medido con fidelidad, hemos optado por comprenderlo a través de la suma de los votos en blanco y nullos» (Zícari, 2014, p. 290).

[222]

Asimismo, en la poca bibliografía existente a partir de la Ciencia Política en mención al voto en blanco, se lo entiende como «la abstención activa o abstención participante, que es la participación electoral sin dar el voto a ninguna de las candidaturas a elegir» (Vázquez, 2012, p. 9), entregando a esta opción electoral un significado diferente, por ejemplo, con respecto a la abstención o al voto nulo, ya que su presencia en una

---

<sup>2</sup> La familia Suárez Mira es reconocida nacionalmente gracias a las curules en el Senado de la República de su líder natural Oscar Suárez Mira (Alcalde 1995) y de su hermana Olga Suárez Mira (Alcaldesa 2003); asimismo, por controlar la Alcaldía Municipal de Bello de manera constante desde 2003. Además de los ya mencionados, en su haber están los gobiernos municipales de 2007, 2011 y 2015, esta última en cabeza del hermano César Suárez Mira. Su fuerza electoral también se presenta en el Concejo Municipal gracias a poseer la mayoría de escaños por medio de sus diferentes listas en 2011 —6 escaños con el Partido Conservador, 3 escaños con el Movimiento Bello Unido— y de las coaliciones existentes con el Partido Liberal, el Partido de la U y Cambio Radical (comunicación personal, líder del Partido Verde en Bello, septiembre 13, 2016) En cuanto a sus relaciones comerciales, véase *Semana* (2015, agosto 31).

contienda no se traduce en la no participación, ni se obvia al momento del conteo electoral, lo que hace al voto en blanco «no una razón estadística sino una razón política» (Martínez, 1999) que tiene incidencia en la repartición de escaños y, si se da su triunfo en un cargo uninominal, obliga a la repetición de la elección.

A partir del enfoque estructural-funcionalista, que «pone el énfasis en las estructuras como componentes básicos del sistema y en las funciones que ellas cumplen», y cuyas estructuras son «lo más relevante dentro del sistema, por ser las generadoras de funciones específicas al interior del mismo» (Losada y Casas, 2008, p. 244), es posible realizar una aproximación de estudio al fenómeno presentado en el municipio de Bello. Sumado a este enfoque, la metodología esbozada por Panebianco (1993), orientada a comprender los partidos políticos a partir de un sistema organizativo, en donde se da la articulación de los fines, el poder y su intercambio desigual, los incentivos y la participación al interior de estos, permite categorizar y describir lo sucedido al interior y al exterior de los partidos políticos en la contienda electoral de 2011 en Bello.

En esta medida, la investigación cualitativa permite adentrarse en las personas que conforman el partido político, es decir, en las facciones, y conocer las relaciones que entre ellas existen, la forma en que deciden y su organización jerárquica. Para este fin, las entrevistas semiestructuradas y la revisión de prensa son técnicas que posibilitan el acercamiento al estudio del fenómeno en cuestión. Por otra parte, a partir de la investigación cuantitativa, el análisis estadístico de los resultados electorales y la aplicación de fórmulas desarrolladas para medir, por ejemplo, el número efectivo de partidos y la fragmentación en un sistema electoral, permiten una mejor descripción del fenómeno que se estudia.

Lo que se busca, finalmente, es considerar la posibilidad de reevaluar, a partir de las elecciones en Bello en 2011, la presencia del voto en blanco como expresión de inconformismo individual de los ciudadanos y contemplar la posibilidad de encontrar otros factores con origen en la institucionalidad representada por los partidos políticos —los cuales pueden terminar siendo, directa o indirectamente, los precursores del triunfo del voto en blanco en una contienda—, dada su influencia y sus acciones en el marco de todo el proceso electoral.

[223]

## 1. Partidos políticos bellanitas

### 1.1 ¿De qué partidos hablamos?

Para reconocer los partidos políticos instituidos en Bello de manera legal no hace falta más que reconocer aquellos que están presentes en el país. Sin embargo, la Ley 1475 de 2011 reglamenta la participación de movimientos o grupos significativos de ciudadanos. Estos movimientos pueden participar en las elecciones siempre y cuando alcancen un mínimo de firmas ciudadanas.

En el ámbito académico, el estudio sobre los partidos políticos en el contexto de la democracia, hasta ahora ha desarrollado todo un campo de estudio para las Ciencias Sociales (Duverger, 1994; Sartori, 1987; Lijphart, 1987). En estos avances se ha encontrado una característica común en los partidos políticos, que contienen otras esferas de intereses que son construcciones y productos de asociaciones entre personas que buscan determinados fines al interior del partido, lo que ha sido conceptualizado como *facción* (Sartori, 1987, p. 98-99).

[224]

Estas facciones se manifiestan al interior de los partidos políticos con intereses diferentes a los que pueden tener aquellas personas por fuera de los partidos que deciden quién ostentará el poder, a saber, los electores. Los intereses de las facciones se manifiestan en las decisiones oficiales de los partidos luego de ser «consensuadas» en su interior y estas terminan por definir las ofertas políticas a partir de las cuales los electores decidirán. Si bien pueden coexistir diferentes facciones al interior del partido, «la dirección del partido tiende naturalmente a tomar una forma oligárquica» (Duverger, 1994, p. 181), lo que recibe el nombre de *coalición dominante* (Panebianco, 1993) o de *círculo interno* (Duverger, 1994), y se refiere exclusivamente a la élite al interior del partido, a la facción que, de acuerdo a las reglas de juego, tiene más incidencia política para la toma de decisiones.

Las facciones, como puerta de entrada a los partidos políticos presentes en Bello, obliga a la revisión del trabajo de Panebianco (1993) sobre el desarrollo organizativo de los partidos políticos —que tiene por objeto la institucionalización de estos—, en el que es posible encontrar una tipología que es aplicable a las dinámicas de los partidos bellanitas. Del mismo modo, la teoría de los partidos pequeños presentada por Duverger (1994) engloba

la caracterización de los partidos políticos en ámbitos locales o regionales, convirtiéndose esta teoría en un marco propicio para realizar los análisis politológicos sobre los partidos políticos en Bello.

Con respecto a las premisas de Panebianco (1993), se presenta una tipología que plantea un sistema organizativo en donde coexiste la coalición hegemónica y el *carisma personal* del líder. En estos partidos, «el líder representa el cemento que las une (las facciones) y la lucha entre los diversos grupos es una lucha, en definitiva, por asegurarse una mayor protección y mayores favores por parte del líder» (p. 135). Por su parte, Duverger (1994) plantea una teoría de los partidos pequeños en la que puede reconocerse, entre otros, los *partidos de personalidades* y los *partidos de minorías permanentes*. Los primeros «son simples grupos [...] sin organización de partido real en el país, sin verdadera infraestructura social [...], unos forman la clientela de una personalidad muy influyente, unida a ella por su prestigio o sus favores» (p. 316), y a su vez existen aquellos partidos que se constituyen igual a estos pero carecen de la figura personal, designados *partidos pequeños independientes*, los cuales, además de cumplir las característica de los partidos de personalidades, juegan como *partidos satélites* que «no se relacionan directamente con uno u otro de los grandes [...] sino que gravitan alrededor de un astro poderoso» (p. 316).

[225]

Por otra parte, los *partidos de minorías permanentes* «tienen un armazón en el país, bien nacional, bien local [...] descansan en una infraestructura social o política. Corresponden a una fracción de la opinión pública, fuertemente minoritaria, pero relativamente estable» (Duverger, 1994, p. 317). El interés entonces de estos partidos descansa en la posibilidad de alcanzar el poder en el ámbito local, sin mayores pretensiones con respecto al departamental o al nacional, y en la misma medida sus contactos se limitan a la porción de territorio en la que actúan.

Es preciso reconocer, con respecto a los partidos pequeños independientes y los partidos de minorías permanentes, las afirmaciones realizadas por Sartori (1987), quien afirma que la importancia de un partido político se debe a dos condiciones: a) que tenga posibilidades de coalición; y b) que tenga posibilidades de chantaje (p. 157). Incidir en una contienda electoral o en una futura organización gubernamental requiere tener una importancia en el espectro político, importancia que puede alcanzarse con el cumplimiento de alguna de estas dos condiciones y que, en el caso de los



partidos pequeños independientes y de los partidos de minorías permanentes, cumplir alguna de estas condiciones sería su carta para sostenerse en el tiempo.

## 1.2 ¿Quién va a gobernar? Coaliciones de partidos en la arena electoral

La posibilidad de agregar intereses por parte de dos o más partidos políticos (Reniu, 2001, p. 50) se ha constituido también, con menor velocidad, en un objeto de análisis para las Ciencias Políticas, dado que «cualquier gobierno siempre supone la cooperación de varios actores para llevar a cabo las tareas que han acordado» (Román y Ferri, 2003). En el sistema jurídico colombiano, el concepto de coalición no recibe una aproximación a su significado; sin embargo, está legalmente delimitado en cuanto a mecanismo y sus procedimientos en la Ley 1475 de 2011. Es así como los partidos políticos:

Podrán inscribir candidatos de coalición para cargos uninominales. El candidato de coalición será el candidato único de los partidos, movimientos y grupos significativos de ciudadanos que participen en ella. Igualmente será el candidato único de los partidos y movimientos con personería jurídica que, aunque no participen en la coalición, decidan adherir o apoyar al candidato de la coalición.

[226]

Por otro lado, como lo advierte Josep Reniu (2001, p. 14), dos caminos diferenciados se han abierto para el estudio de las coaliciones, uno ligado a la elección racional y otro de tradición politológica europea más empírico e inductivo. La posibilidad de optar por el objeto de estudio de las coaliciones ha abierto hasta ahora su espectro, pasando de estudiar dos áreas específicas, las coaliciones parlamentarias y las coaliciones de gobierno, hasta analizar coaliciones electorales (Reniu, 2001) o alianzas electorales (Duverger, 1994).

Aunque se amplió el espectro del estudio sobre las coaliciones que se dan antes de los comicios electorales: «Es lugar común entre los estudiosos de las coaliciones la poca atención dispensada a las coaliciones electorales, toda vez que los análisis del fenómeno coalicional se circunscriben al ciclo vital de gobierno en general, y a su proceso de formación en particular» (Reniu, 2001, p. 51). Debido a esto existe una arena específica en los procesos electorales que se escapa al análisis de las coaliciones al interior del Ejecutivo o del Legislativo; se habla de la «unión, a efectos electorales tan sólo (aunque luego puede perpetuarse dentro del Parlamento) de

varios partidos políticos o asociaciones políticas, cuya finalidad puede ser variada. En la mayoría de los casos suele concretarse en la presentación de candidaturas comunes» (Gil y Pérez, 1977, p. 46-47).

Los análisis realizados en la arena electoral sobre las coaliciones se han centrado en investigar las razones por las cuales se forman estas coaliciones (Román y Ferri, 2003), la viabilidad de formar coaliciones en contiendas electorales (Sánchez, 2014), la discusión por si estas alianzas pueden perdurar o no en el tiempo hasta formar coaliciones permanentes (Reniu, 2001) y los problemas en tanto gobernabilidad y gobernanza (Mayorga y Córdoba, 2007) que puedan presentarse en las coaliciones que se tengan en el campo electoral (Carducci, 2004; Román y Ferri, 2003). Sin embargo, la incidencia de las coaliciones entre los partidos como un factor que puede ser determinante para el resultado electoral apenas si ha tenido pequeños esbozos: «en la mayoría de las democracias occidentales, las elecciones no deciden quién gobernará. Quien gobernará, se decide en cambio, por las negociaciones coalicionales entre los partidos políticos» (Gregory Luebbert, 1986, citado por Reniu, 2015, p. 4); lo que entrega a las coaliciones electorales un significativo reconocimiento que resulta interesante para la Ciencia Política ahondar en el análisis de la arena electoral.

[227]

## 2. Incidencia de los partidos políticos

### 2.1 Los partidos y sus formas: el caso bellanita

Para reconocer la incidencia que los partidos políticos pudieron tener en esta contienda electoral se requiere una somera descripción de la organización interna de estos, y así entender cómo se toman las decisiones que posteriormente influyen el resultado de una contienda. En este sentido, se realizará una categorización a partir de lo advertido por los entrevistados y será analizado en el marco de la metodología organizacional de Panebianco (1993), dado el escepticismo que subyace al constatar la creciente desnacionalización territorial partidista con respecto a sus estructuras nacionales (Batlle y Puyana, 2011). En ese sentido, resulta descriptiva la categorización hecha por Panebianco (1993) sobre los partidos de *carisma personal* al momento de contrastar sus postulados con el Partido Conservador en Bello, puesto que en este partido político las decisiones «no están tomadas por el directorio o los directoristas. Prácticamente hay unas orientaciones que se dan y la mayoría las acata [...]. Esos avales normalmente

están dados por el presidente del partido, por la senadora [Olga Suárez Mira], por el alcalde, o sea, tres o cuatro personas con mucho peso político que deciden “estos son o estos no son”» (comunicación personal, líder del Partido Conservador en Bello, septiembre 13, 2016).

Esta afirmación da cuenta de que en el Partido Conservador en Bello «como en las instituciones fuertes dotadas de burocracias potentes, el reclutamiento de las élites tiene un desarrollo centrípeto, y la organización se encuentra fuertemente centralizada» (Panebianco, 1993, p. 136). La figura del líder al interior del Partido Conservador es tan visible que «en Bello no se cae una hoja si Oscar Suárez no lo permite» (comunicación personal, líder del Partido Verde en Bello, septiembre 13, 2016; exdirigente del Partido Liberal, octubre 25, 2016; concejal por el Partido Conservador en Bello, noviembre 13, 2016), dando cuenta que al interior del Partido Conservador en Bello las decisiones se toman de forma centralizada en una *coalición dominante* o un *círculo interno* que es hermético.

[228]

En la misma categoría es posible identificar el Partido Liberal en Bello con unas leves variaciones en tanto la relevancia de su líder y la cohesión de algunos matices. El Partido Liberal, dado «el cumplimiento de compromisos políticos, en ese caso de burocracia, de entregar secretarías y dar maniobrabilidad de esas secretarías» (comunicación personal, líder del Partido Conservador en Bello, septiembre 13, 2016) presenta una coalición o alianza con el Partido Conservador que «las hace parecerse a veces a un superpartido» (Duverger, 1994, p. 349).

Por otro lado, puede identificarse en el Partido Verde en Bello una suerte de *partido de minorías permanentes* en donde si bien «tiene un armazón en el país, bien nacional, bien local [...] corresponden a una pequeña fracción de la opinión pública, fuertemente minoritaria, pero relativamente estable» (Duverger, 1994, p. 317), y es por esta condición minoritaria que se crean acercamientos con otros partidos o, en términos de Sartori (1987, p. 157), es el líder en la estructuración de *posibilidades de coalición* (Agencia de Prensa IPC, 2011, octubre 22) y advertido por un líder del Partido Verde en Bello: «Nosotros buscamos una alianza de sectores independientes para irnos a una campaña. En ese momento nosotros buscamos [...] a Luz Imelda [...] la invitamos a que hiciera parte de este proyecto político» (comunicación personal, septiembre 13, 2016).

Posteriormente, el Movimiento Cívico Ciudad Bello se enmarcó en la categoría de *partido de personalidades*, puesto que no tenía «organización de partido real en el país, sin verdadera infraestructura social» (Duverger, 1994, p. 316). Esta cuestión se hace evidente cuando en la conformación del Movimiento Cívico Ciudad Bello, la líder:

Luz Imelda siempre fue del Partido Liberal [...] ella solicita el aval del Partido Liberal, pero ya tenía Roldán, era representante a la Cámara y tenía todo el control del Partido Liberal. [...] Ahí es donde se da esa ruptura entre esa relación, entre esa clase política y Luz Imelda. Entonces ahí es donde empezamos a recoger las firmas porque no tenía otra posibilidad (comunicación personal, líder del Partido Verde en Bello, septiembre 13, 2016).

La capacidad del Partido Conservador de coaligarse con el Partido Liberal les da la característica dominante en el sistema de partidos en la ciudad de Bello, con una oposición que realiza, mayoritariamente, el Partido Verde. De allí la diferencia con el resto de los partidos y movimientos de la ciudad que fungen, en palabras de Duverger (1994), como *partidos pequeños independientes o partidos satélites* que «no se relacionan directamente con uno u otro de los grandes [...] sino que gravitan alrededor de un astro poderoso» (p. 316), que sin embargo, son partidos con *posibilidades de coalición* y que mantienen la balanza a favor de la hegemonía política de la Casa Suárez.

Finalmente, la coalición entre el Partido Conservador y el Partido Liberal —segundo partido con mayor caudal electoral de la ciudad después del Conservador— entrega características de *partido único* a esta coalición, dado que «los partidos únicos, en primer lugar, han imitado o conservado estructuras establecidas en el régimen pluralista [...] es verdad que el carácter totalitario de un partido lo lleva a suprimir el pluralismo si puede [...] pero no toma una estructura totalitaria porque quiere llegar a la unidad» (Duverger, 1994, p. 283).

Estos postulados de Duverger no son lejanos a las afirmaciones realizadas por un líder del Partido Conservador en Bello (comunicación personal, septiembre 13, 2016), en tanto que «las orientaciones fueron dadas en los que orientan cada partido, todos los movimientos [...] fue considerado como una coalición pluralista y pluripartidista». En este sentido la contienda electoral de 2011 en Bello da cuenta de un interés por parte del Partido

[229]

Conservador, sino de generar unidad convergente a su partido, por lo menos sí de adherir a sus filas a los personajes que encarnan una amenaza a su triunfo. Así se va consolidando una suerte de unidad en el sistema electoral, en tanto se resta oposición y se suma capacidad electoral para, posteriormente, triunfar por medio de la mayoría de votos sobre aquellos que no se enfilan.

## 2.2 Los partidos y sus decisiones: los acuerdos electorales

¿Cómo es posible que en una contienda política de un municipio con un caudal electoral tan significativo solo se presente un candidato? Luego de reconocer la estructura, la tipología y el funcionamiento de los partidos políticos bellanitas es preciso describir los acuerdos políticos que se pactaron entre estos y que permiten explicar las razones de la presencia de solo un candidato en el tarjetón electoral.

[230] En este sentido, en las toldas de los partidos dominantes o *partidos de carisma personal* se afirma que «hubo una coalición grande, amplia y llegaron a un hombre en consenso que representaba los intereses de todos y que finalmente tenía aceptación y el guiño de todos ellos» (comunicación personal, concejal del Partido Conservador en Bello, noviembre 13, 2016). La decisión parece entonces, en principio, un evento que se dio gracias a unos vínculos expresivos que pudieron agrupar la mayor parte de los partidos bellanitas. Sin embargo, hay que aclarar que, si bien posiblemente pudo darse por esta razón, fue en algunas facciones al interior del Partido Conservador, puesto que «sí hay una muy buena amistad entre John Jairo Roldán [Partido Liberal] y Germán Londoño [Partido Conservador]. Para Roldán fue más fácil que fuera Germán, que ha sido amigo de toda la vida de él, a que fuera cualquier otra persona [...] que no es cercana a él y que pudiera en algún momento también no cumplirle las cosas que ya se habían acordado» (comunicación personal, líder del Partido Conservador en Bello, septiembre 13, 2016).

Se empiezan a reconocer las decisiones políticas que llevaron a la coalición dominante, más allá de los vínculos expresivos, dado que existía la preocupación de incumplimiento por parte del Partido Conservador a lo pactado con el Partido Liberal y por eso se apoyó la candidatura de una persona por encima de los otros precandidatos. Sin embargo, la negociación no se dio de forma tan plana, puesto que el Partido Liberal ya había inscrito candidato para la Alcaldía, dado que «la Dirección Nacional Liberal dice:

le doy el aval al candidato, al senador o representante de mayor votación [...]. John Jairo pidió aval para Jaime Meneses [...] pero él ya había llegado al acuerdo con la Casa Suárez de que ese candidato renunciaba cuando no se pudiera inscribir otro» (comunicación personal, exdirigente del Partido Liberal en Bello, octubre 25, 2016).

Se evidencia entonces el segundo acuerdo significativo para la existencia de una candidatura única, a saber, la táctica de cerrar el camino a una candidatura de otra facción ajena a los intereses de los líderes de los partidos mayoritarios, valiéndose de herramientas legales, tales como las fechas límites de inscripción de candidatos, para darle viabilidad a la coalición.

Posterior a la negación del aval a otra facción del Partido Liberal, que según los medios «se conocería por anticipado el nombre del próximo gobernante de esa ciudad» (*Caracol Radio*, 2011, septiembre 21), los partidos no coaligados con el Conservador se organizaron: «Fue una iniciativa inicialmente por firmas [...]. Éramos el Polo, la ASI y el Partido Verde, y un sector del Partido Liberal, Liberales por el Cambio» (comunicación personal, líder del Partido Verde en Bello, septiembre 13, 2016) con la finalidad, además de alcanzar el poder, de «formar parte de los grupos que deben unirse para apoyar el voto el blanco y tratar de derrotar a la Casa Suárez» (comunicación personal, exdirigente del Partido Liberal en Bello, octubre 25, 2016).

[231]

Sin embargo, esta coalición de partidos pequeños y facciones, que se propuso contrarrestar la candidatura de la coalición conservadora y liberal, no logró cumplir con el requisito legal del 20% del resultado de dividir el número de ciudadanos aptos para votar entre el número de puestos por proveer, de acuerdo con la Ley 130 de 1994, tal y como lo expresa la Registraduría Nacional (2011b), lo que terminó por ser el tercer factor determinante que permitió la presencia del candidato único en el tarjetón electoral.

Bajo este contexto se dio la contienda electoral, con un candidato único, de una coalición de los partidos mayoritarios y enfrentando una oposición que se alineó para promover el voto en blanco, creando las condiciones para configurar una coalición estructurada de tal forma que permitiera generar *posibilidades de chantaje* en términos de Sartori (1987, p. 157).

## 2.3 Una decisión: triunfo del voto en blanco... ¿y los partidos?

El 31 de octubre de 2011 los medios informaban sorprendidos que en Bello ganó el voto en blanco y afirmaban que «es la primera vez en la historia que se da esta situación» (*El Espectador*, 2011, octubre 31), además de advertir que «los votantes de Bello le ganaron al candidato único Londoño» (*El Tiempo*, 2011, octubre 31). Todo un acontecimiento que llegó a ser noticia nacional (*Caracol Radio*, 2011, octubre 31). Sin embargo, ¿qué pasó al interior de los partidos?, ¿cómo fue la respuesta a este acontecimiento?, y finalmente ¿a qué se debió este resultado?

Según los entrevistados que hacían parte de la coalición que lideró el Partido Conservador, reconocen en el resultado a la ciudadanía que ejerció su derecho al voto aquel día, afirmando que «hubo un abuso en creer que este pueblo era tan ignorante, que fuera a ser tan miope, que iba a dejar que pasara eso» (comunicado personal, líder del Partido Conservador en Bello, , 09, 13, 2016) reconociendo en los ciudadanos «una toma de conciencia [...], ¿cómo no va a haber más gente que una persona para aspirar a la alcaldía?, y con base en ello dirían, “no pues, yo voto en blanco”» (comunicación personal, concejal del Partido Conservador en Bello, noviembre 13, 2016). El factor de la participación electoral no fue definitivo en esta contienda, convicción defendida por los entrevistados, como lo demuestran los datos de la Registraduría mostrados en la gráfica 1, dado que en vez de aumentar, disminuyó a 3% en esta contienda electoral, lo que da cuenta de que la decisión fue tomada relativamente por la misma cantidad de personas que acostumbran participar en Bello.

A partir de estas afirmaciones es posible encontrar la responsabilidad del resultado en la elección libre del ciudadano, sin embargo, condicionada por la oferta política de los partidos. En otras palabras, la baraja de candidatos para la elección de alcalde de Bello en 2011, conformada solo por un candidato debido a los acuerdos políticos hechos por los partidos, generó el rechazo de la población, un rechazo a «como estaba la cosa» (comunicación personal, exconcejal del Partido Conservador, noviembre 13, 2016), y no al hecho de «la amistad del aspirante con el exalcalde de ese municipio, Oscar Suárez» (*El Nuevo Siglo*, 2011, octubre 31). Asimismo, en la otra coalición que se formó para esta contienda los —opositores—, se identifica el papel

[232]



del ciudadano con su voto libre como determinante para el resultado de la contienda, aduciendo que «fue una iniciativa muy ciudadana, porque tampoco podemos decir que es que fue única y exclusivamente motivada desde esos sectores políticos pequeños» (comunicación personal, líder del Partido Verde, septiembre 13, 2016).

**Gráfica 1.** Tendencias en los comicios electorales bellanitas, 2003-2011.



Fuente: elaboración propio a partir de Registraduría Nacional del Estado Civil (2011a).

[233]

¿Entonces a qué se debe? En los modelos de democracia «excluir a un partido del poder, puede resultar antidemocrático según la definición de gobierno *por el pueblo*» (Lijphart, 2012, p. 44); y si bien esta afirmación se tiene en cuenta para la arena gubernamental, en la arena electoral conlleva a pensar en la definición que Duverger (1994, p. 282) acuña como *partido único*.

## 2.4 El partido único y los datos electorales

Es posible afirmar que el Partido Conservador, con la coalición que lideró para enfrentar la contienda electoral de Bello en 2011, consolidó una especie de *partido único*, en el cual convergieron los dos principales partidos de la ciudad y los caudales electorales de otros partidos más pequeños, configurándose en una fuerza difícilmente equiparable por la unidad de los partidos que hicieron oposición.

Esta concentración electoral es posible verse en las elecciones al Concejo Municipal de la misma contienda, en donde el número efectivo de

partidos (NEP)<sup>3</sup> es de ocho, de los cuales el partido MIRA no hizo parte de ninguna coalición y el Partido Verde estuvo en sexto lugar en la asignación de las curules. Es decir, de ocho partidos con vocación de poder y mayor caudal electoral en Bello, seis hicieron parte de la coalición conservadora (Registraduría, 2011a).

En este sentido, el índice de fragmentación electoral<sup>4</sup> da cuenta de los alcances de esta coalición, en tanto la cantidad de votos obtenidos por cada una de las coaliciones existentes en el escenario del Concejo Municipal. Si se aplicara la fórmula para hallar el índice de fragmentación —0 (concentrado) y 1 (fragmentado)— sin distinción de coaliciones, el sistema electoral bellanita estaría fragmentado en 0.84, resultando ser un sistema con alta oferta partidista. En cambio, al aplicar la fórmula de fragmentación electoral teniendo en cuenta las coaliciones, el sistema electoral bellanita está fragmentado en 0.017, acercándose al nivel máximo de concentración, lo que da cuenta de una cooptación muy significativa del sistema electoral o, en otras palabras, de un *partido único*.

[234]

Así mismo, para comprender cómo se da este *partido único* es necesario hacer una revisión al historial electoral del municipio, dado que fue en la elección de 2011 donde se consolidó, no donde nació. En la gráfica 1 se muestran las tendencias de 2003 a 2011 conforme a la capacidad electoral de la Casa Suárez pertenecientes al Partido Conservador, el resultado del mayor contrincante que haya quedado en segundo lugar y su caudal electoral, la cantidad de votos en blanco en cada una de estas contiendas y, finalmente, el porcentaje de participación en las contiendas.

En la gráfica 1 se puede notar que la Casa Suárez tiene una tendencia estable de caudal electoral en todas las contiendas electorales desde 2003 y hasta 2011 con respecto al censo electoral; incluso en aquella elección en la cual triunfó el voto en blanco su caudal electoral no disminuyó considerablemente. La misma tendencia está presente con respecto a la

---

<sup>3</sup> Es un indicador que resume el número de partidos que compiten electoralmente, teniendo en cuenta su tamaño relativo. Se obtiene dividiendo la unidad por la sumatoria de las proporciones de voto obtenidas por las candidaturas, elevadas al cuadrado (Laakso y Taagepera, 1979, pp. 3-ss.; Taagepera y Shugart, 1989, pp. 77-ss.).

<sup>4</sup> Es un indicador que expresa la distribución de votos entre los diferentes partidos que compiten en una instancia electoral —nivel de fragmentación—. Se obtiene restando la unidad del total de los votos válidos obtenidos por los partidos políticos, elevados al cuadrado (Rae, 1971, p. 56).

participación hasta 2011 en la contienda electoral del 30 de octubre, y aunque el censo electoral se incrementó para 2011 el nivel de participación conservó su tendencia, lo que resta veracidad a la afirmación de que «la gente que no votaba, salió a votar esa vez» (comunicación personal, concejal del Partido Conservador en Bello, noviembre 13, 2016).

Por su parte, la cantidad de votos en blanco de las contiendas electorales, a excepción de la contienda del 30 de octubre, es aproximada al 5%, dando cuenta de que no existe una tendencia significativa en los ciudadanos bellanitas de votar en blanco y, dado que en la contienda atípica que se realizó posterior al triunfo del voto en blanco la tendencia volvió a estar alrededor del 5%, no se conserva la posibilidad de que un candidato en Bello sea derrotado por el voto en blanco, a no ser de que sea candidato único. Finalmente, el resultado de la contienda electoral de 2011-2<sup>5</sup> estuvo notablemente marcada por la abstención y de allí el decrecimiento considerable en las tendencias.

En las elecciones de 2003 Olga Suárez Mira fue electa como alcaldesa y compitió contra John Jairo Roldán, quien también fue el segundo elector en las elecciones de 2007, en la que triunfó Oscar Andrés Pérez. Para la elección de 2011 el contrincante más fuerte de la *Casa Suárez*, y quien llegó casi que a igualar el caudal electoral de esta en 2007, hacía parte de sus filas. Esta alianza es posible verla en el resultado electoral de 2011, cuya cantidad de votos obtenidos por el candidato de la *Casa Suárez*, se aproxima a la suma del caudal electoral de Olga Suárez y John Jairo Roldán en 2003, permitiendo aducir que se consolidó allí el partido único por medio de esa coalición de los partidos mayoritarios.

[235]

## Conclusiones

En las elecciones para alcaldía de 2011 en Bello, Antioquia, varios fueron los factores que alteraron el consuetudinario desarrollo de las contiendas electorales: la presencia de partidos políticos con características basadas en el carisma personal (Panebianco, 1993) en partidos de personalidades y partidos pequeños independientes (Duverger, 1994) contribuyó a la realización de coaliciones electorales.

---

<sup>5</sup> Se refiere a aquella elección atípica que se realizó el 18 de diciembre de 2011 a raíz del triunfo del voto en blanco en la elección del 30 de octubre del mismo año.

En la democracia, quien tenga el mayor número de votos es quien administra el poder del Estado y, en esta medida, los partidos políticos compiten en las contiendas electorales para alcanzar tal capacidad. Dado el requisito de la mayor cantidad de votos, los partidos políticos, las facciones y los matices entretejen alianzas y negocian *a priori* la distribución de la burocracia para aglomerar la mayor cantidad de caudal electoral posible y consecutivamente hacerse con la administración del poder.

En Bello, estas alianzas terminaron por configurar una contienda electoral entre dos grandes coaliciones. Por un lado, sea por vínculos expresivos o porque daba garantías para el cumplimiento de los pactos electorales convenidos para la distribución del poder, quien fue el candidato del Partido Liberal dimitió su candidatura en la fecha límite para hacerlo y se alió con el Partido Conservador, logrando así una coalición de los partidos mayoritarios en la ciudad, al lado de múltiples partidos con características de *partidos satélites con posibilidades de coalición* que sumaron caudal electoral. Por el otro lado, una coalición de partidos de personalidades y partidos pequeños independientes; sin embargo, esta coalición no pudo competir en la contienda, dado que no cumplió con las normas legales establecidas en la Ley 1475 de 2011 y al quedar por fuera de la competencia electoral, como forma de presión y de oposición, este segundo bloque optó por la promoción electoral del voto en blanco, perfilándose como una coalición con *posibilidades de chantaje*. Tales acciones terminaron por configurar una contienda electoral en la que solo participó un candidato perteneciente a la hegemonía política del municipio y con la opción de elegir el voto en blanco.

Dadas las características de la coalición liderada por el Partido Conservador, en la cual no solamente hacían parte los dos partidos políticos con el caudal electoral más grande, sino también otros cuatro partidos que eran los siguientes en la lista con mayor cantidad de votos, es posible advertir que no fue una contienda electoral simétrica. Es decir, los seis partidos con mayor cantidad de votos fueron quienes se coaligaron, todos en cabeza del Partido Conservador bajo la hegemonía política de la Casa Suárez. Mientras que, de la otra coalición, solamente el Partido Verde tuvo un caudal electoral significativo que lo hizo competir en esta contienda.

La hegemonía política ya estaba dada en la administración del aparato estatal por medio de la distribución burocrática, pero fue en la contienda

[236]

electoral de 2011 que se consolidó electoralmente. Por medio de esa coalición se dio un *partido único* que logró una suerte de unidad en el sistema electoral que se afianzó por medio de la adhesión a las filas de la *Casa Suárez* de quienes representaron en contiendas anteriores serio peligro para la continuidad de su poder político en la ciudad. Esta suma significó un aumento en la capacidad electoral de la *Casa Suárez* para, posteriormente, triunfar por medio de la mayoría de votos sobre aquellos que no se adscribieron a sus líneas.

La consolidación de este *partido único* da cuenta de la posibilidad, en el marco de la democracia y la pluralidad, de acercarse a un sistema electoral tan cerrado que se toque una delgada línea en donde se dificulte discernir entre una unidad pluralista de partidos coaligados o la existencia de una estructura totalitaria, todo esto debido a la unidad que se pueda generar en la arena electoral, ya sea por vínculos expresivos o cálculos electorales y, en esa medida, los electores no vean en esa unidad el centro de la convergencia política, sino, por el contrario, el dominio antidemocrático de un solo partido y, en este caso, de una hegemonía política liderada por la *Casa Suárez*.

Finalmente, debido no a la oposición o coalición que se contrapuso, sino precisamente por la ausencia de esta en dicha contienda electoral, el resultado de la elección no fue una manifestación de disenso propia, intransferible y única de los electores, sino que los partidos políticos con su accionar, más allá de su oferta programática, posibilitaron un escenario cuyo resultado electoral no se debió a los intereses de los electores sino que fue la respuesta por parte de los ciudadanos a las actuaciones de los mismos partidos políticos que permitieron la presencia del partido único. En otras palabras, la institucionalidad, representada por los partidos políticos, incidió directa e indirectamente, por medio del partido único, para que se diera el triunfo del voto en blanco en aquella contienda.

Sin embargo, esta coyuntura no dio pie para un cambio significativo en la cultura política de los electores bellanitas, en tanto la contienda inmediatamente posterior, en la que participó una baraja más amplia de candidatos, incluida la promotora del voto en blanco y candidata por el Movimiento Cívico Ciudad Bello, la hegemonía política de la *Casa Suárez* volvió a imponerse con una cantidad de votos que continuó con su tendencia electoral y que fue proporcional al porcentaje de participación; lo que

[237]

permite advertir una vez más que el resultado electoral no fue un rechazo al candidato único ni a la hegemonía que representaba y, asimismo, que no fue un apoyo al partido que realizaba la promoción del voto en blanco.

## Referencias bibliográficas

1. *Agencia de Prensa IPC*. (2011, octubre 22). En Bello, el voto en blanco es candidato hasta el final. Recuperado de <http://www.ipc.org.co/agenciadeprensa/index.php/2011/10/22/en-bello-el-voto-en-blanco-es-candidato/>

2. Batlle, Margarita y Puyana, José Ricardo. (2011). El nivel de nacionalización del sistema de partidos colombiano: una mirada a partir de las elecciones legislativas de 2010. *Colombia Internacional*, 74, pp. 27-57. <https://doi.org/10.7440/colombiaint74.2011.03>

3. Bedoya Marulanda, John Fredy y Arenas Gómez, Juan Carlos. (2015). Incidencia de los cambios en las reglas de la competencia electoral sobre nacionalización del sistema de partidos: las estrategias de los actores políticos en Antioquia, 1997-2011. *Colombia Internacional*, 85, pp. 81-110. <https://doi.org/10.7440/colombiaint85.2015.03>

4. *Caracol Radio*. (2011, septiembre 21). En Bello las elecciones para alcalde serán con candidato único. Recuperado de [http://caracol.com.co/radio/2011/09/21/nacional/1316595060\\_550725.html](http://caracol.com.co/radio/2011/09/21/nacional/1316595060_550725.html)

[238]

5. *Caracol Radio*. (2011, octubre 31). En Bello, Antioquia, ganó el votó en blanco. Recuperado de [http://caracol.com.co/radio/2011/10/31/nacional/1320039120\\_570379.html](http://caracol.com.co/radio/2011/10/31/nacional/1320039120_570379.html)

6. Carducci, Michele. (2004). Pluralismo democrático y coalición de partidos como problema constitucional. *Perfiles Latinoamericanos*, 24, pp. 9-41.

7. Colombia. Congreso 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. Recuperado de <http://www.senado.gov.co/images/stories/pdfs/LEY1301994CONGRESODELAREPUBLICA.pdf>

8. Colombia. Congreso de la República. Ley 1475. (15 de julio de 2011). Por la cual se adoptan reglas de organización y funcionamiento de los partidos y movimientos políticos, de los procesos electorales y se dictan otras disposiciones. Recuperado de [http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley\\_1475\\_2011.html](http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1475_2011.html)

9. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-490. (23 de junio de 2011). Magistrado ponente Luis Ernesto Vargas Silva. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2011/C-490-11.htm>

10. Duverger, Maurice. (1994). *Los partidos políticos*. Bogotá, D. C.: Fondo de Cultura Económica.

11. *El Espectador*. (2011, octubre 31). En Bello-Antioquia ganó el Voto en Blanco. Recuperado de <https://www.elespectador.com/entretenimiento/elecciones2011/bello-antioquia-gano-el-voto-blanco-articulo-308592>

12. *El Nuevo Siglo*. (2011, octubre 31). El Voto en Blanco gana en Bello, Antioquia. Recuperado de <http://www.elnuevosiglo.com.co/articulos/10-2011-el-voto-en-blanco-gana-en-bello-antioquia>

13. *El Tiempo*. (2011, octubre 31). En Bello, el voto en blanco derrotó al único candidato. Recuperado de <http://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-10671839>

14. Gil-Robles, José María y Pérez-Serrano, Nicolás. (1977). *Diccionario de términos electorales y parlamentarios*. Madrid: Taurus.

15. Lijphart, Arend. (1987). *Las democracias contemporáneas: Un estudio comparativo*. Barcelona: Yale University.

16. Lijphart, Arend. (2012). *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Ariel.

17. Losada, Rodrigo y Casas, Andrés. (2008). *Enfoques para el análisis político: Historia, epistemología y perspectivas de la ciencia política*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.

18. Luebbert, Gregory M. (1986). *Comparative Democracy: Policy Making and Governing Coalitions in Europe*. New York: Columbia University.

19. Martínez Espinosa, Ricardo Alfonso. (1999). *Razones para el voto en blanco*. Séptimo Certamen de Ensayo Político. Comisión Estatal Electoral Nuevo León. Recuperado de [https://www.ceenl.mx/educacion/certamen\\_ensayo/septimo/RicardoAlfonsoMartinez.pdf](https://www.ceenl.mx/educacion/certamen_ensayo/septimo/RicardoAlfonsoMartinez.pdf)

20. Mayorga, Fernando y Córdova, Eduardo. (2007). *Gobernabilidad y gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR*.

21. Panebianco, Angelo. (1993). *Modelos de partidos. Organización y poder en los partidos políticos*. México, D. F.: Alianza.

22. Rae, Douglas W. (1971). *The Political Consequences of Electoral Laws*. New Haven: Yale University.

23. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011a). *Escrutinios*. Recuperado de <http://w3.registraduria.gov.co/escrutinio/resultados>

24. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2011b). *La Registraduría no certificó la inscripción por firmas de 5 candidatos, certificó 59 inscripciones y avanza en la revisión de otras 135 inscripciones con apoyo de grupos significativos de ciudadanos. Comunicado de Prensa, 226*. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/La-Registraduria-no-certifico-la.html>

25. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2012). *Ya van 5 elecciones repetidas por el triunfo del voto en blanco. Nuestra Huella, 61*. Recuperado de <http://www.registraduria.gov.co/1-de-marzo-de-2012-No-61-2012-El#07>

[239]



26. Reniu Vilamala, Josep M. (2001). *Las teorías de las coaliciones políticas revisadas: la formación de gobiernos minoritarios en España, 1977-1996*. Madrid: CIS.

27. Reniu Vilamala, Josep M. (2015). *Los gobiernos de coalición*. Barcelona: UOC.

28. Román, Paloma y Ferri, Jaime. (2003). Gobiernos y estrategias de coalición. *Política y Sociedad*, 40 (2), pp. 13-24.

29. Sánchez Martínez, José Said. (2014). Coaliciones preelectorales, gobierno dividido y unificado a nivel estatal: 1998-2014. *Estudios Políticos* (México), 32, pp. 115-142. [https://doi.org/10.1016/S0185-1616\(14\)70583-9](https://doi.org/10.1016/S0185-1616(14)70583-9)

30. Sartori, Giovanni. (1987). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

31. *Semana*. (2015, agosto 31). Bello, el millonario negocio de la familia Suárez Mira. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/millonario-negocio-de-la-familia-suarez-mira-en-bello-antioquia/440724-3>

32. Taagepera, Rein y Laakso, Markku. (1980). Proportional profiles of West European electoral systems. *European Journal of Political Research*, 8, pp. 423-446. <https://doi.org/10.1111/j.1475-6765.1980.tb00582.x>

33. Taagepera, Rein y Shugart, Matthew S. (1989). *Seats and Votes. The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University.

34. Vázquez, José Luís. (2012). El voto nulo (y el voto en blanco). *Cuadernos para el Debate*, 3, pp. 1-80.

35. Zicari, Julián. (2014). Las elecciones legislativas del 2001. Entre el «voto bronca» y el final del gobierno de la Alianza. *Anuario Digital*, 26, pp. 282-304.

# Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia

Yann Basset (Francia)\*

Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0002-5732-2567>

## Resumen

El artículo analiza la victoria del NO en el plebiscito sobre los Acuerdos de Paz de octubre de 2016 en Colombia, mediante la cartografía analítica. Muestra la existencia de un clivaje territorial estable acerca del conflicto armado que se expresó en las urnas tanto en la segunda vuelta presidencial de 2014 como en el plebiscito, y se enfoca en explicar los cambios decisivos entre los dos eventos electorales que fueron decisivos en la victoria del NO. Concluye que la victoria del NO se debe al voto de los sectores populares urbanos, periurbanos y de las ciudades intermediarias que no se sintieron interpretados por el discurso de la paz y temieron ser olvidados en el contexto del posconflicto.

## Palabras clave

Posconflicto; Proceso de Paz; Plebiscito; Comportamiento Electoral; Cartografía Analítica; Colombia.

[241]

**Fecha de recepción:** agosto de 2017 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2017

## Cómo citar este artículo

Basset, Yann. (2018). Claves del rechazo del plebiscito para la paz en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 52, pp. 241-265. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a12>

---

\* Politólogo. Magíster en intercambios internacionales Europa-América Latina. Doctor en Ciencia Política. Profesor titular de la Facultad de Ciencia Política, Gobierno y Relaciones Internacionales, Universidad del Rosario, Colombia. Investigador del Centro de Estudios Políticos e Internacionales (CEPI). Director del Observatorio de la Representación Política (ORP). Correo electrónico: [yann.basset@urosario.edu.co](mailto:yann.basset@urosario.edu.co)

## Keys to the Rejection of the Referendum for Peace in Colombia

### Abstract

The article analyses the victory of the NO in the referendum on the peace agreements of October 2016 in Colombia, through the analytical cartography. It shows the existence of a stable territorial cleavage on the armed conflict that was expressed at the polls both in 2014 presidential run-off and the plebiscite, and focuses on explaining the key changes between the two electoral events which were decisive in the victory of the NO. The article concludes that the NO victory is due to the votes of the urban popular sectors, peri-urban populations and intermediary cities, who did not feel represented by the discourse of peace, and feared that they would be forgotten in the context of the post-conflict.

### Keywords

Post-Conflict; Peace Process; Plebiscite; Electoral Behavior; Analytical Cartography; Colombia.

## Introducción

Con un 50,2% de los votos válidos a favor del NO, los colombianos rechazaron el 2 de octubre de 2016 por plebiscito los Acuerdos de Paz que el Gobierno había negociado con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC). El resultado fue sorpresivo para los muchos observadores nacionales e internacionales que consideraban el voto «por la paz» como la opción obvia. Con la excepción del partido Centro Democrático del expresidente Álvaro Uribe, todos los partidos y la gran mayoría de las personalidades políticas del país habían tomado posición a favor del Acuerdo. Gozaba también de un apoyo amplio entre los «líderes de opinión» de los medios de comunicación, la academia y el mundo cultural. Finalmente, las encuestas de opinión, auguraban una victoria confortable del Sí (*Semana*, 2016, septiembre 27). Todos estos elementos contribuyeron a nutrir un clima de optimismo sobre el Acuerdo que explica que el resultado haya sido inesperado.

A todas luces, los partidarios del Acuerdo confiaron en un clima aparentemente favorable, pero desconectado del país real y de sus preocupaciones. No anticiparon las reticencias, cuando no la indignación que suscitaron ciertas concesiones que los Acuerdos preveían en materia de justicia transicional, de participación política o de reinserción para una guerrilla altamente impopular.

[243]

Este fracaso ha suscitado una reflexión sobre las causas de la derrota que no ha concluido. De hecho, los esfuerzos en este sentido han sido opacados por polémicas mediáticas que no han permitido que el debate se dé en forma adecuada. El 4 de octubre de 2016, el gerente de la campaña del NO del Centro Democrático, Juan Carlos Vélez, dio al periódico *La República* una entrevista en la cual revelaba que su estrategia había consistido en alentar la inconformidad de los electores propagando interpretaciones tergiversadas del contenido de los Acuerdos, pensadas en función de públicos específicos (Ramírez, 2016, octubre 4). Estas declaraciones incendiaron una polémica pública que resultó en la salida de Juan Carlos Vélez del partido. Difundieron la interpretación según la cual la victoria del NO había sido conseguida a base de mentiras. Acertada o no, esta aseveración no contribuyó a profundizar sobre el sentido del voto NO en las urnas.

En el mismo sentido, se popularizó en las redes sociales la tesis de que la victoria del NO se debió a la movilización de las iglesias cristianas

que venían de un proceso de movimiento social en contra del Gobierno por la difusión de una cartilla del Ministerio de Educación Nacional que buscaba promover la tolerancia hacia orientaciones sexuales diversas y que, según varias de ellas, promovía una «ideología de género» que ponía en peligro la «familia tradicional» (León y Vélez, 2016, agosto 11).

Estas explicaciones, si parten de hechos relevantes que probablemente tuvieron algún impacto en el resultado del escrutinio, no permitieron que se discutieran análisis más profundos y ponderados al respecto de la victoria del NO. Es lo que se propone en este artículo con base en una metodología de análisis territorial. En particular, se examinarán sucesivamente las dos hipótesis que se desprenden de las polémicas mencionadas anteriormente: a) la victoria del NO fue una victoria electoral del uribismo; y b) la victoria del NO se explica por el voto cristiano.

[244] La incapacidad de las encuestas para anticipar el resultado sugiere en efecto un muestreo inadecuado que tendió a sobreestimar la opinión urbana y de los estratos superiores de la misma. La gran mayoría de las encuestas se fundamentan en muestras focalizadas en las mayores capitales y, en el mejor de los casos, de algunas pocas ciudades intermedias. Esto resulta profundamente inadecuado para entender la opinión cuando se refiere al conflicto colombiano. En verdad, resulta sorprendente que se haya confiado en sus resultados mientras se repetía a lo largo del proceso de negociación que la paz se jugaba «en los territorios».

Se ha vuelto un lugar común decir que la dimensión territorial es esencial para la comprensión del conflicto colombiano. Esta tesis ha sido ilustrada convincentemente en perspectiva histórica por Fernán González (2014) y su equipo, entre otros. Por su parte, en una versión más sincrónica, los estudios del Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto (Cerac) muestran también la importancia de las dinámicas locales de la violencia (Vásquez, Vargas y Restrepo, 2011). Es por eso que los comportamientos electorales de cara al plebiscito solo cobran sentido teniendo en cuenta la perspectiva territorial y por lo que se propone aquí llevar a cabo el análisis electoral de los resultados usando una perspectiva ecológica, a través de la cartografía analítica.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Los mapas que se presentan en el artículo han sido realizados por el autor con los datos electorales de la Registraduría Nacional del Estado Civil (2016a; 2016b) usando el software Philcarto (Waniez, 2017).

Este método ha sido usado de manera creciente en América Latina desde el principio de la década de 2000 para el análisis electoral (Sonnleitner, 2013). En Colombia, ha sido inaugurado por Patricia Pinzón de Lewin (1989) al final de la década de 1980, para popularizarse en el nuevo siglo (Losada, Giraldo y Muñoz, 2004; Basset, 2012; Basset y Martínez, 2014).<sup>2</sup> El método permitió realizar también fructíferos cruces entre el análisis territorial del conflicto armado y de las elecciones que fueron determinantes para entender el fenómeno de la «parapolítica» (Romero, 2007). Se mostrará así que los resultados del plebiscito se inscriben en un «clivaje» territorial que se reveló en las elecciones de 2014 y está, en buena parte, determinado por las dinámicas del conflicto. Si este clivaje es relativamente estable, mostró en el caso del plebiscito unas inflexiones en ciertas zonas periurbanas o de ciudades intermedias que explican la victoria del NO.

En palabras sencillas, los resultados sugieren que existió un voto a favor del NO que va más allá del uribismo y que corresponde al electorado de muchas ciudades intermedias y de sectores populares de las grandes urbes. Para ellos, el discurso de «la paz» no se compaginó con preocupaciones más inmediatas que sintieron que se dejaron de lado al estar el tema de la paz acaparando el debate público.

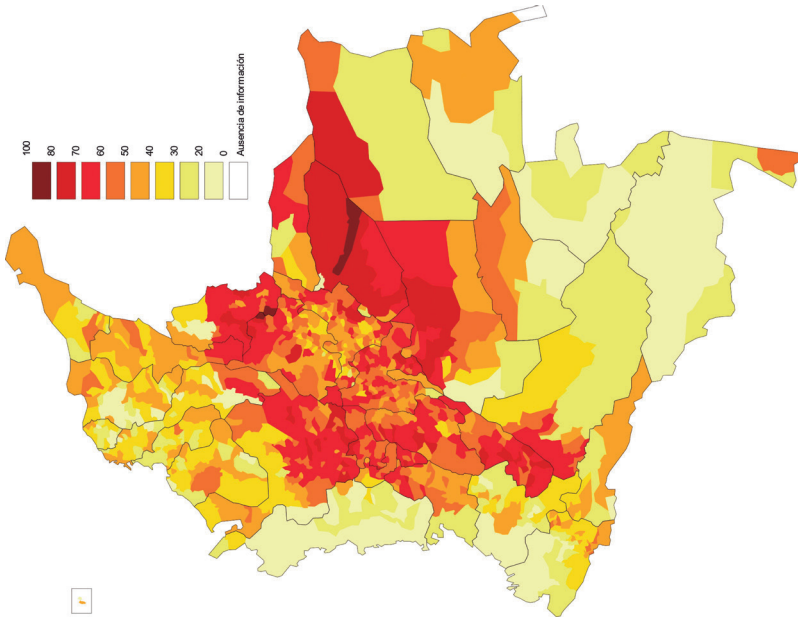
## 1. Bosquejo general del voto NO

Una primera aproximación territorial al voto NO permite una caracterización general. El mapa 1 muestra un país dividido entre un centro predominantemente inclinado hacia el NO mientras las dos costas, el sur y el oriente del país eran más afines a ratificar el Acuerdo. Una mirada más precisa matizaría esta división centro-periferia anotando que el NO es hegemónico sobre todo en zonas rurales del centro del país, en particular en Antioquia, el Eje Cafetero, Huila y Tolima, los Llanos Orientales, y Norte de Santander, pero no de forma tan marcada en el altiplano cundiboyacense y los valles de Santander.

El mapa 2 aporta una segunda precisión significativa al resaltar los valores absolutos: en las ciudades grandes del centro el voto tendió a ser más dividido entre las dos opciones que en las zonas rurales, donde el NO dominaba. Eso es lo que muestra el resultado del voto de las ciudades grandes del Eje Cafetero y de Santander, mientras en Bogotá, el SÍ ganó con 56%.

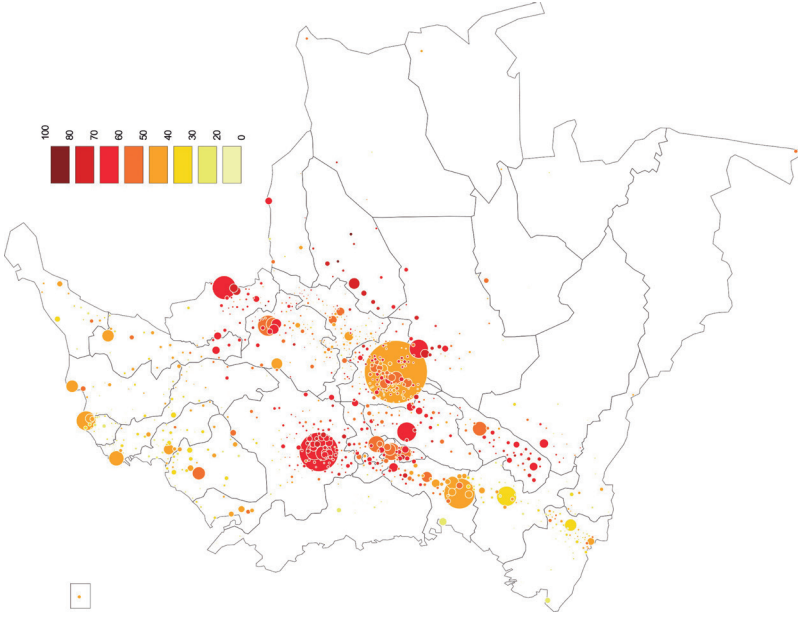
<sup>2</sup> Los lectores interesados en los aspectos técnicos de la cartografía analítica, pueden referirse a Luc Anselin y Sergio J. Rey (2009) y a Erwann Minvielle y Sid-Ahmed Souiah (2003).

**Mapa 1.** Porcentaje de voto NO por municipio.



Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).

**Mapa 2.** Porcentaje y cantidad de votos NO por municipio.



Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).



Solo 4 ciudades importantes se inclinaron masivamente —por más de 60%— hacia el NO: Medellín, Cúcuta, Ibagué y Villavicencio.

La concentración del voto No en el centro del país y su casi ausencia en la periferia sugiere también un primer elemento de análisis significativo: el voto NO es un comportamiento que ha sido más marcado en las zonas menos afectadas por el conflicto. La violencia política tendió a ser más intensa en las zonas fronterizas y las costas que en el centro del país. Allí, los electores respaldaron el Acuerdo. La tabla 1 confirma esta impresión al mostrar que los municipios afectados por variables vinculadas al conflicto dieron siempre una mayoría a favor del Acuerdo, sin que esta mayoría sea hegemónica.

**Tabla 1.** Resultados del plebiscito en municipios según variables asociadas con el conflicto.

| Variable   | Porcentaje de SÍ | Porcentaje de NO |
|--|------------------|------------------|
| Municipios con presencia de las FARC   | 56               | 44               |
| Municipios con presencia del ELN   | 57               | 43               |
| Municipios con presencia de BACRIM   | 51,1             | 48,9             |
| Municipios con zonas de concentración o campamentos previstos en los Acuerdos de La Habana | 65,9             | 34,1             |
| Municipios con cultivos ilícitos   | 56,4             | 43,6             |
| Municipios con desplazamientos masivos en 2016   | 55,8             | 44,2             |

Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Cerac citados en el mapa de riesgo de la Misión de Observación Electoral (MOE, 2016).

Esto sugiere un primer elemento significativo de análisis: al parecer, las poblaciones más afectadas por el conflicto tendieron a apoyar el Acuerdo, mientras las que se opusieron no lo sufrieron de forma tan directa. Eso plantea, de hecho, un problema ético a la idea misma de un plebiscito nacional sobre esta cuestión, ya que posiblemente se trataría de una población relativamente poco afectada por la violencia vinculada al conflicto rechazando una solución que las víctimas más directas sí estaban dispuestas a respaldar mayoritariamente.

Dicho esto, conviene matizar la idea de que las poblaciones más expuestas a la violencia votaron a favor del acuerdo mientras el NO ganó entre poblaciones más alejadas del conflicto. Los desplazamientos masivos de poblaciones que provocó el conflicto limitan mucho la posibilidad de llegar a esta conclusión. Además, los resultados no son tan contundentes a favor del SÍ en las zonas afectadas. Sobre todo, habría que tomar en cuenta un factor decisivo que lleva a matizar la explicación: la participación.

[247]

## 2. De la segunda vuelta presidencial de 2014 al plebiscito de 2016

Para un análisis más fino, se hará una comparación sistemática entre los resultados electorales de la segunda vuelta presidencial de las elecciones de 2014 y los del plebiscito de 2016. Los dos escrutinios son, en efecto, muy cercanos no solo en el tiempo, sino en las temáticas de campaña, en la medida en que ambos fueron dominados por el tema de la paz con las FARC.

En 2014, el presidente Santos jugó su reelección sobre este tema, con resultados que no fueron muy alentadores,<sup>3</sup> lo que hubiera debido incitar a los partidarios del acuerdo a la prudencia. Por cierto, Santos consiguió su reelección, pero perdió la primera vuelta frente al candidato del Centro Democrático Oscar Ivan Zuluaga con 25,72% de los votos, contra 29,28% de su adversario. Finalmente, consiguió 50,98% en segunda vuelta contra 44,98% para Zuluaga, gracias a una mayor participación y al apoyo de sectores que se habían inclinado en primera vuelta hacia Clara López o Enrique Peñalosa, en particular, la izquierda y los sectores urbanos.

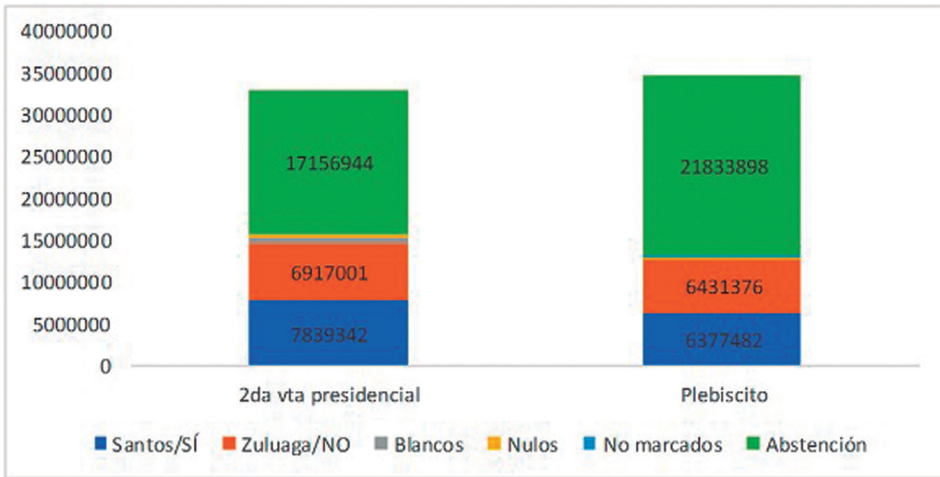
[248] Con todo, las presidenciales de 2014 fueron un campanazo de alarma sobre los límites del discurso de la paz. Solo pudo imponerse en segunda vuelta a favor de la polarización entre el presidente saliente y el candidato del Centro Democrático, formación que también concentró su campaña sobre el tema de los acuerdos de paz. No obstante, en primera vuelta, 40% de los electores prefirió otros candidatos que trataban precisamente de resaltar otros temas como la corrupción (Martha Lucía Ramírez), los temas sociales (Clara López) o una mezcla de estos (Enrique Peñalosa).

Lo primero que enseña la comparación (gráfica 1) es que si bien el Sí recogió menos votos que Santos en 2014 —una diferencia de alrededor de un millón y medio—, el NO tampoco logró atraer un caudal igual al voto Zuluaga en 2014 —la diferencia es de medio millón de votos—. En realidad, es la fuerte abstención que hizo la diferencia entre las dos fechas. Fue de 62,6% en el plebiscito contra 53% en la segunda vuelta de 2014 —y 59,1% en la primera vuelta—.

---

<sup>3</sup> Las negociaciones entre el Gobierno y las FARC empezaron oficialmente el 18 de octubre de 2012 en medio del primer mandato de Juan Manuel Santos. Para un análisis de las elecciones de 2014 y su contexto, véase Fredy Barrero y Margarita Batlle (2015).

**Gráfica 1.** Resultados comparados de la segunda vuelta presidencial de 2014 y del plebiscito de 2016 (en votos).



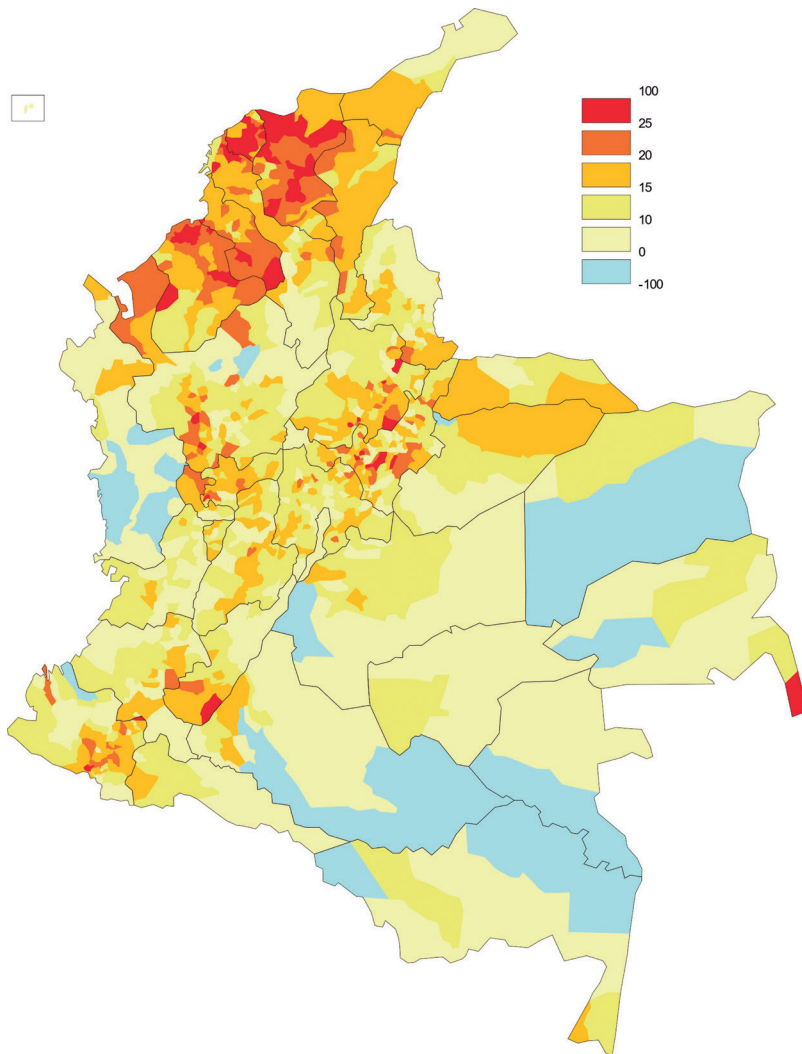
Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la Registraduría (2016a; 2016b).

Esta primera aproximación matiza la victoria del NO y sugiere que el plebiscito fue ante todo una derrota del SÍ que no supo movilizar a los electores. Esto explicaría por qué las encuestas no pudieron anticipar el resultado. Ellas registraron una opinión generalmente más favorable al SÍ (*Semana*, 2016, septiembre 27), pero no alcanzaron a anticipar que dicha opción era más inconsistente que el NO, con lo cual al final sus partidarios no salieron a votar tanto como los que apoyaban la opción opuesta. La importancia del nivel de participación entre los dos eventos electorales implica también la necesidad de trabajar con porcentajes calculados sobre la base del número de electores inscritos y no, como se hace habitualmente, sobre la base de los votos válidos. Es lo que se hará a continuación.

[249]

El dato de la abstención tiene que ser el primero en llamar la atención y particularmente su desigual distribución geográfica. Como lo indica el mapa 3, la costa Caribe es el foco de aumento de la abstención más claro entre los dos escrutinios, aunque no el único. Los pequeños municipios de la cordillera oriental ubicados entre los departamentos de Boyacá y Santander también evidenciaron un significativo auge de abstención, lo mismo que el suroccidente de Antioquia y el Eje Cafetero, y el sur de la cordillera Oriental —sur de Huila y oriente de Nariño—.

**Mapa 3.** Diferencia en las tasas de abstención entre la segunda vuelta de 2014 y el plebiscito de 2016.



[250]

Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).

No obstante, por su carácter masivo y generalizado, es el comportamiento de la costa Caribe el que más llama la atención. Esta región fue determinante en el resultado de las elecciones de 2014, ya que se inclinó masivamente hacia Santos. Sin embargo, su débil participación en

la primera vuelta explica en parte el rezago del presidente-candidato en esta oportunidad, y lo mismo su triunfo final gracias a una mejor participación costeña en segunda vuelta.

De este modo, la participación de la costa Caribe es de por sí una clave significativa del resultado del plebiscito. De hecho, como lo indica el mapa del Sí estándar, calculando los porcentajes sobre el número de votos válidos como lo hace la Registraduría Nacional del Estado Civil (véase mapa 4), la costa Caribe fue un bastión importante del voto a favor del Acuerdo. Solo lo cede en eso a la costa Pacífica, una zona muy afectada por el conflicto donde el Sí fue hegemónico, y la Amazonía, también muy afectada pero muy poco poblada.

Ahora bien, el peso de la costa Caribe en el voto Sí cambia si se observa el mapa 5, que con la misma discretización muestra el porcentaje de voto Sí sobre el total de electores inscritos. La costa Pacífica sigue destacándose, pero la región Caribe ya no tanto, afectada por la abstención. Su apoyo al Sí no aparece tan distinto al voto del interior del país.

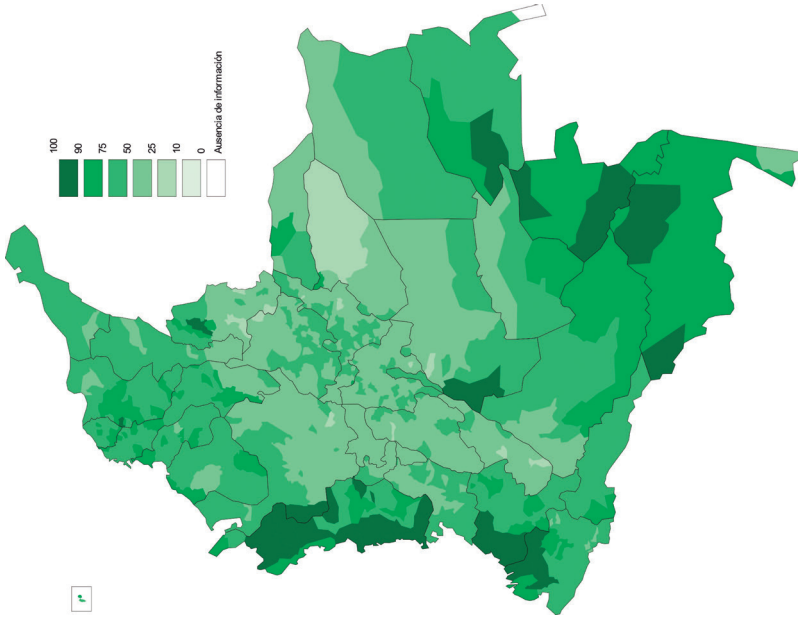
De hecho, estos dos mapas muestran, en cambio, que Bogotá tuvo un papel más importante en el campo del Sí, no solo por la mayor cantidad de electores en la capital de la República, sino porque participó en proporciones más razonables que el resto del país y mayoritariamente a favor del Sí.

[251]

La comparación con el voto Santos en la segunda vuelta de 2014 representado con la misma técnica es muy dicente.

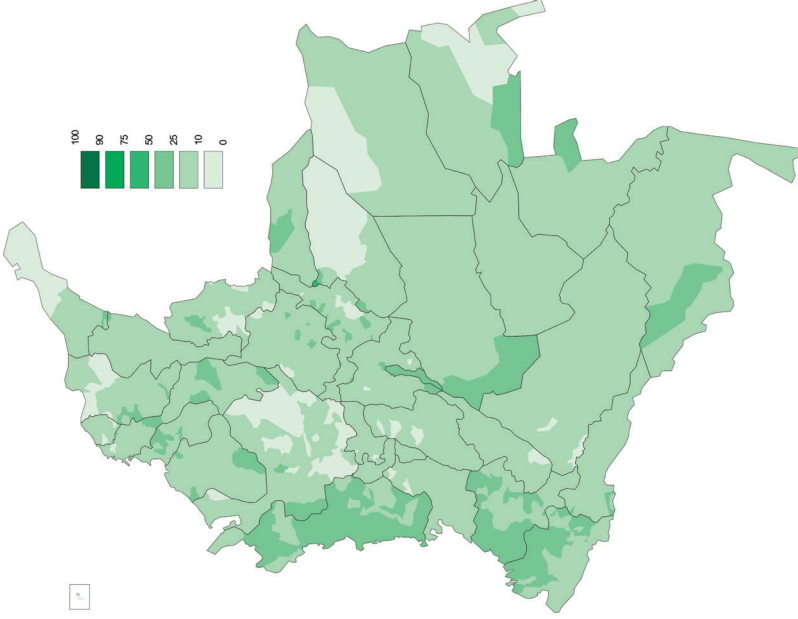
El parecido entre la configuración territorial del voto Santos de segunda vuelta y el voto Sí en el plebiscito es notable si se observan los mapas de votos válidos (véanse mapas 4 y 6), y se traduce en una correlación espacial elevada —coeficiente de Pearson de 0,81—. Se tiene acá la expresión electoral de un verdadero clivaje electoral en el sentido de Seymour Lipset y Stein Rokkan (1967). Dichos clivajes persisten en el tiempo, se inscriben en el territorio y son la expresión de los grandes conflictos sociales que se expresan en la sociedad. En este caso, el conflicto armado es la clave de lectura del clivaje, ya que estuvo en el centro del debate tanto en 2014 como en 2016. No obstante, la correlación baja a un ya no tan significativo coeficiente de Pearson de 0,62 si se toman las dos mismas variables con porcentajes calculados sobre el número de electores inscritos (véanse mapas 5 y 7). Así, al comparar los mapas 5 y 7 se evidencia que el voto de la costa Caribe no alcanzó el nivel que se hubiera podido esperar para el campo del Sí.

**Mapa 4.** Porcentaje del Sí sobre votos válidos.



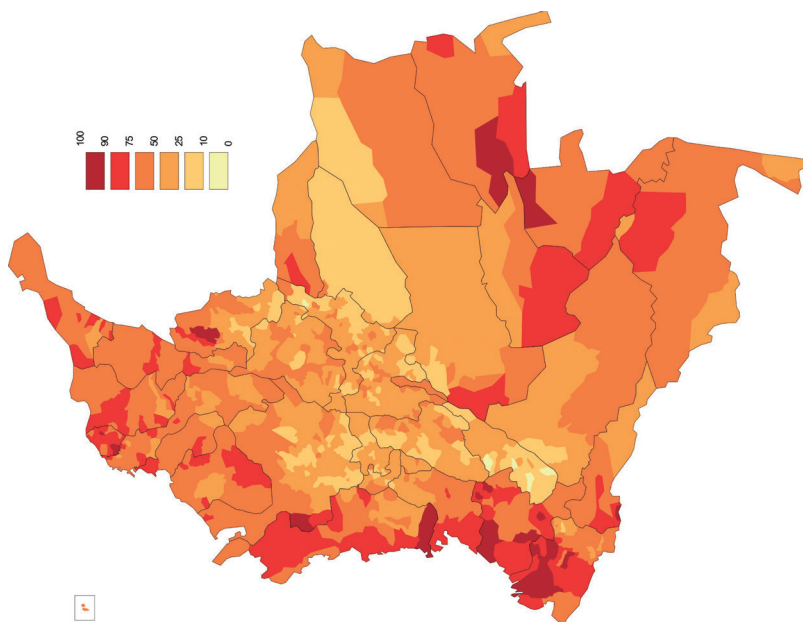
Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).

**Mapa 5.** Porcentaje del Sí sobre el número de electores inscritos.



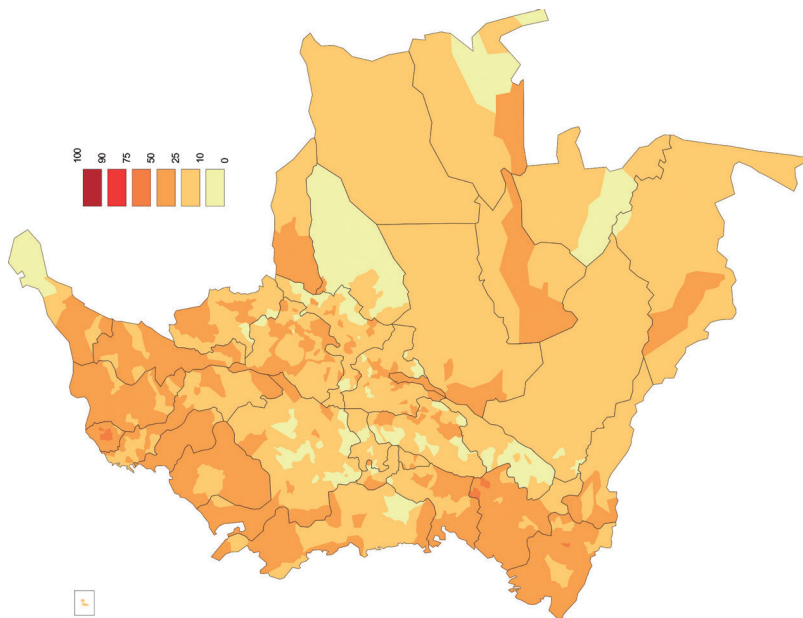
Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).

**Mapa 6.** Porcentaje del voto Santos en la segunda vuelta de 2014 (sobre votos válidos).



Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).

**Mapa 7.** Porcentaje del voto Santos en la segunda vuelta de 2014 (sobre número de electores inscritos).



Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).



Para explicar el comportamiento de esta región, se suele mencionar el papel del clientelismo que, si bien no es exclusivo de la costa Caribe, se manifiesta allí con mayor intensidad que en el resto del país. En 2014, el voto costeño a favor de Santos ha sido mediatizado por el apoyo de grandes caciques políticos de la región de su Partido Social de Unidad Nacional — más conocido como Partido de la U—, de su aliado Cambio Radical de la familia Char en el departamento de Atlántico o del senador Roberto Gerlein del Partido Conservador (Ardila, 2016, octubre 5). Estos apoyos políticos del Presidente en la región no se habrían movilizado en el plebiscito, que no tiene para ellos implicaciones tan directas en términos de poder.

La explicación no vale solo para la costa Caribe. Si bien constituye el caso más llamativo, el mapa 8 muestra que otras regiones registran una diferencia notable entre el voto Sí y el voto Santos, ambos expresados en porcentajes calculados sobre el total de inscritos, lo que permite tomar en cuenta el papel diferenciado de la abstención.

La explicación también aplica para el suroccidente del país — departamentos de Cauca, Nariño y Valle—. Esta vez, el Partido Liberal, que le habría hecho falta al Gobierno, junto al Partido de la U en el Valle y el Partido Conservador en Nariño. También vale la pena mencionar Arauca, el Eje Cafetero, todo el valle del Magdalena y el departamento de Santander, como zonas en las cuales el Sí no logró recuperar el voto que se dirigió hacia Santos en 2014.

A la inversa, existen zonas que apoyaron el Sí de una forma más decidida que Santos en su momento. Entre las que ya apoyaban el Presidente hay que mencionar el centro del Chocó y el sureste del país —Caquetá y la Amazonía—. Entre las zonas más bien adversas a Santos —los departamentos de Boyacá, Casanare, Huila— muestran algo más de partidarios del Acuerdo de los que tenía el Presidente.

### 3. Los resortes del NO

Teniendo presentes estos datos, se buscarán algunas explicaciones al voto NO. La más obvia, que se deduce de la parte anterior, es que el NO corresponde al voto uribista que ya se había manifestado en 2014 y que logró mantenerse más activo que el voto Sí durante el plebiscito. El rechazo a las guerrillas, a su vez, es el resorte más potente del voto uribista, que se

vincula por tanto directamente al conflicto y sus dinámicas. La explicación es cierta en grandes líneas, pero es insuficiente.

En primer lugar, aunque menos que la opción adversa con respecto a Santos, el NO también perdió votos con respecto a los de Oscar Iván Zuluaga en 2014, como lo muestra el mapa 9. Esta pérdida pudo llegar a ser relativamente severa en los bastiones rurales del centro del país del uribismo, particularmente en Antioquia, Boyacá, el Eje Cafetero, Tolima y Huila. La costa Caribe, si no se movilizó a favor de SÍ, tampoco se inclinó a favor del NO, como lo indica la pérdida de votos de esta opción con respecto al voto Zuluaga, particularmente en los municipios del interior de la zona.

Ahora bien, lo interesante de este mapa son las zonas y municipios que registran una progresión del voto NO con respecto de Zuluaga, y eso a pesar de un contexto general de mayor abstención en el plebiscito que en la presidencial. El caso del departamento del Valle es quizás el más llamativo. La progresión del NO con respecto al voto Zuluaga es de más de cinco puntos en las ciudades intermedias de Palmira y Buga, y aunque con margen menos significativo, también progresó el NO en Buenaventura, e incluso en Cali. La situación es la misma en ciertos municipios rurales de Cauca y Nariño, y también en la ciudad de Pasto.

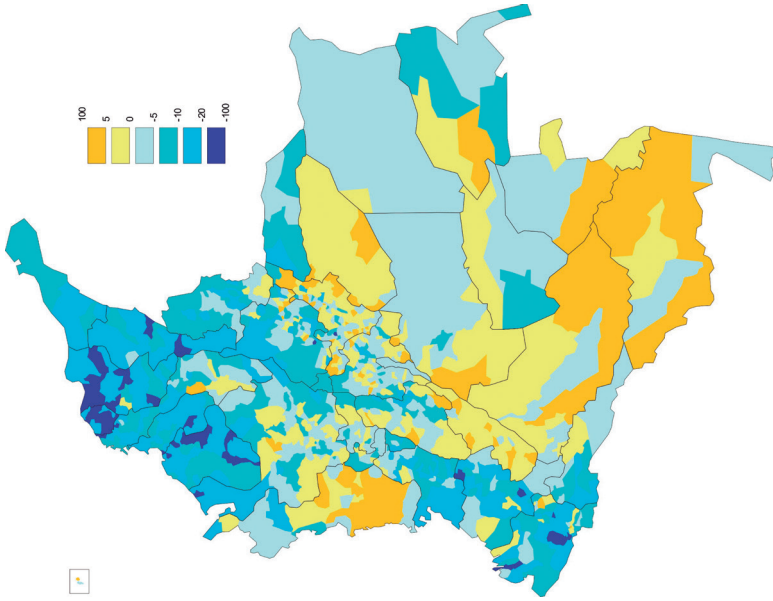
[255]

Otra zona donde el NO progresó con respecto al voto Zuluaga es el norte de la sabana de Bogotá, particularmente en ciudades como Zipaquirá, Sopó y Tocancipá. Lo mismo sucedió de manera más moderada al occidente de Bogotá en municipios como Madrid, Mosquera y Funza.

Las ciudades de Santander se caracterizaron también por una progresión del NO con respecto a Zuluaga, con Bucaramanga y Barrancabermeja, las dos ciudades más importantes del departamento con un margen superior a cinco puntos, y las zonas periurbanas de Floridablanca, Girón, Piedecuesta, con margen apenas menor. El fenómeno se prorrogó hacia el Magdalena Medio. La capital de Norte de Santander, Cúcuta, registró, por su parte, un auge del NO con respecto a Zuluaga de cerca de nueve puntos.

Finalmente, vale la pena mencionar el oriente del departamento de Atlántico, donde la progresión del NO con respecto al voto Zuluaga no es muy importante en términos relativos, pero incluye la ciudad de Barranquilla, la cuarta del país, y su ciudad satélite de Soledad. Además, si en Bogotá y Medellín el NO no llegó a superar los votos de Zuluaga, lo hizo en sus ciudades satélites de Soacha y Bello, respectivamente.

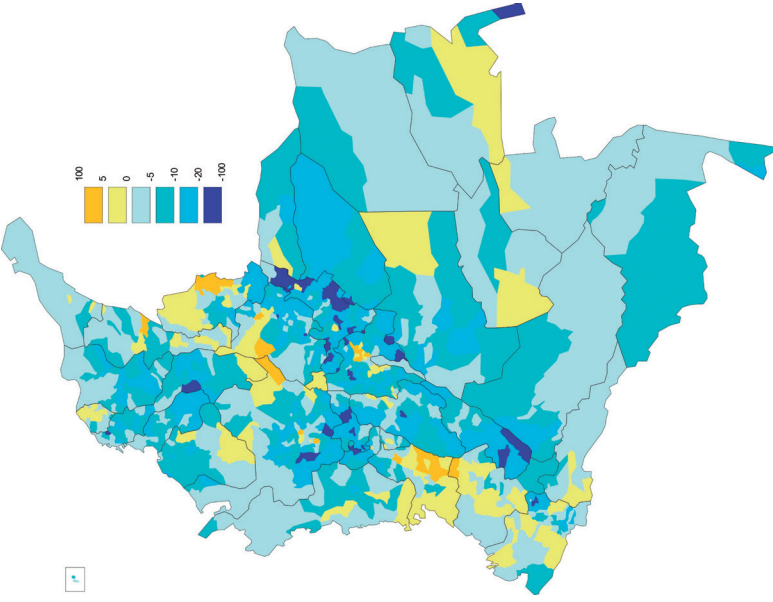
**Mapa 8.** Diferencia entre el voto Sí en el plebiscito y el voto Santos en la segunda vuelta de 2014 (en porcentaje de números de electores inscritos).



Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).

Yann Basset

**Mapa 9.** Diferencia entre el voto NO en el plebiscito y el voto Zuluaga en la segunda vuelta de 2014 (en porcentaje de números de electores inscritos).



Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).

Estas zonas son las claves para entender la victoria del NO, porque registran la expresión de un voto negativo al Acuerdo de Paz que va más allá del uribismo. Pueden expresar o una inflexión en la configuración territorial del clivaje vinculado al conflicto o el efecto perturbador de un clivaje secundario sobre el principal.

#### 4. La hipótesis del voto cristiano

La segunda hipótesis mencionada en la introducción lleva a examinar la explicación del voto cristiano, que fue mencionada con insistencia como un factor decisivo en la victoria del NO. El contexto fue, en efecto, marcado por una considerable agitación social de muchas iglesias cristianas por el asunto de la cartilla del Ministerio de Educación. El asunto provocó marchas multitudinarias en varias ciudades del país en el mes de agosto que demostraron el poder de convocatoria de las iglesias a dos meses del plebiscito.

La inconformidad de este sector con el gobierno, así como la toma de posición de algunos pastores en contra del acuerdo de paz encendió las alarmas en cuanto a la posible influencia cristiana en el NO (León y Vélez, 2016, agosto 11).

No obstante, la comprobada capacidad de movilización social de las iglesias cristianas puede llevar también a sobreestimar su peso electoral (Ortega, 2012). En las elecciones legislativas de 2014 al Senado, por ejemplo, el voto cristiano fue un factor decepcionante. El partido Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA) —único partido identificado como cristiano en aquellas elecciones— alcanzó apenas más de 325 000 votos en el ámbito nacional, lo que no le permitió pasar el umbral. Además, se pudo identificar ocho candidatos individuales en las demás listas reconocidos como líderes de algún sector cristiano, de los cuales apenas tres alcanzaron a ser electos: Orlando Castañeda para el Centro Democrático, Vivian Morales para el Partido Liberal y Jimmy Chamorro para el Partido de la U. Entre todos, el voto cristiano sumó en aquellas elecciones un poco más de 530 000 votos.<sup>4</sup> Estas son cifras importantes, pero no habría que exagerar su peso en los resultados del referendo.

<sup>4</sup> Esto no incluye los votos de Orlando Castañeda que no son individualizables porque la lista que presentó el Centro Democrático fue cerrada. Es sin duda una cantidad significativa porque representa la iglesia más grande del país, la Misión Carismática Internacional. Sin embargo, incluye

Más aun, los líderes cristianos estuvieron lejos de ser unánimes sobre el tema del Acuerdo de Paz. La Misión Carismática Internacional, la iglesia cristiana más grande del país, tomó posición por el NO. Políticamente, se trata de una iglesia cercana al Centro Democrático ya que sus representantes políticos, los esposos Castellanos, son cercanos al expresidente Uribe. Sin embargo, por el otro lado, MIRA tomó posición a favor del Acuerdo. Vivian Morales y Jimmy Chamorro también estuvieron con el Sí, como miembros de la coalición de gobierno, lo mismo que los cuatro candidatos cristianos de Opción Ciudadana de 2014 (*Semana*, 2016, septiembre 17). Como se ve, las iglesias cristianas no apoyaron en bloque el campo del NO, e incluso, es probable que los líderes del voto cristiano que se expresó en las urnas en 2014 estuvieron más a favor del Sí que del NO. De hecho, la iglesia que se movilizó por el NO representa un voto ya cercano al uribismo políticamente, por lo cual era apenas esperable que sus fieles se inclinaran hacia el NO.

[258]

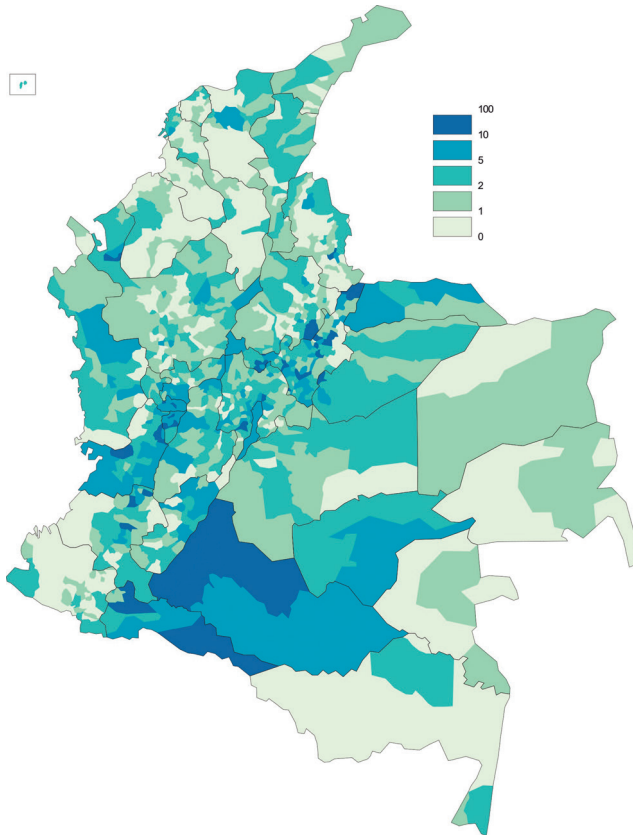
Con estas tomas de posición, no sorprende constatar que el mapa del voto cristiano, tal como se expresó en 2014 (véase mapa 10), no corresponde en nada al mapa del NO. La correlación entre las dos variables es insignificante. Se observan, a lo mejor, coincidencias entre el voto NO y el voto cristiano en el Eje Cafetero, y a la inversa, la ausencia de ambos en la costa Caribe; sin embargo, la fuerza del voto cristiano en el sur del país, entre los departamentos de Caquetá y Putumayo, no se reflejó en el voto NO, lo mismo en la costa Pacífica, entre el Chocó y el Valle del Cauca. Tampoco hay coincidencias muy claras entre las zonas clave identificadas manifestando un NO no uribista y el voto cristiano. La explicación puede, a lo mejor, funcionar en el norte de la sábana de Bogotá y las ciudades intermedias del Valle del Cauca, pero no tanto para Santander, Norte de Santander o Atlántico.

Al final, si el factor cristiano pudo jugar en contra del plebiscito es a todas luces exagerado considerarlo como un factor decisivo. En particular, no explica la diferencia decisiva entre el voto NO y el voto Zuluaga de 2014 que se destacó en la sección anterior.

---

los de Vivian Morales, antigua fiscal general, cuyo reconocimiento social fue más allá del voto cristiano.

**Mapa 10.** El voto cristiano al Senado en 2014 (suma de los votos de partidos y candidatos cristianos en porcentaje a nivel municipal).



[259]

*Fuente:* elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).

## 5. Caracterizando el NO no uribista

El NO no uribista es una expresión encontrada en departamentos relativamente grandes e integrados del país: Atlántico, Cundinamarca, Santander y Valle. Se observó también obrar con gran fuerza en Norte de Santander. En todos estos casos, se trata de una expresión marcadamente urbana, contrariamente al NO uribista clásico que es mayoritariamente rural. No obstante, se trata de una expresión principalmente de ciudades intermedias como Barrancabermeja en Santander, o Buenaventura, Buga y Palmira en Valle, o de ciudades satélites de las mayores urbes como Soledad en Atlántico, Soacha en Cundinamarca, o Floridablanca y Girón

en Santander. Se puede extenderla a zonas periurbanas como el norte y occidente de la sábana de Bogotá.

En las grandes urbes, el análisis merecería un procedimiento más detallado que no se puede hacer en el marco de este artículo por falta de espacio y por las dificultades técnicas del ejercicio.<sup>5</sup> Nos contentaremos, por tanto, con los datos gruesos que proporcionó el caso de Bogotá.

La capital de la República fue en realidad el gran baluarte del SÍ en el plebiscito, pero justamente por eso vale la pena subrayar las excepciones que resalta el mapa 11.

Las tres localidades de Bogotá que dieron una mayoría al NO fueron las localidades sureñas de Bosa, Ciudad Bolívar y Usme, ahí también con una participación particularmente débil en relación a la cantidad de su población. Hay que subrayar también que, si bien el SÍ ganó en las localidades de Rafael Uribe, San Cristóbal y Tunjuelito, lo hizo con un margen tan apretado que se puede considerar que hubo un casi empate en estos tres casos. De este modo, el NO ganó o tendió por lo menos a ser más fuerte en las localidades más al sur de Bogotá, que son también las más pobres.

[260]

Hay que anotar que la participación del electorado bogotano en el plebiscito no estuvo muy por debajo de la de la segunda vuelta de 2014. Eso significa que muchas localidades de la Capital registraron casos de los llamados votos «NO no uribista», es decir, más votos por el NO en el plebiscito de los que obtuvo Zuluaga en la segunda vuelta de 2014. El mapa 12 indica que es el caso en las mismas localidades sureñas, pero también en las localidades occidentales de Engativá, Fontibón y Kennedy.

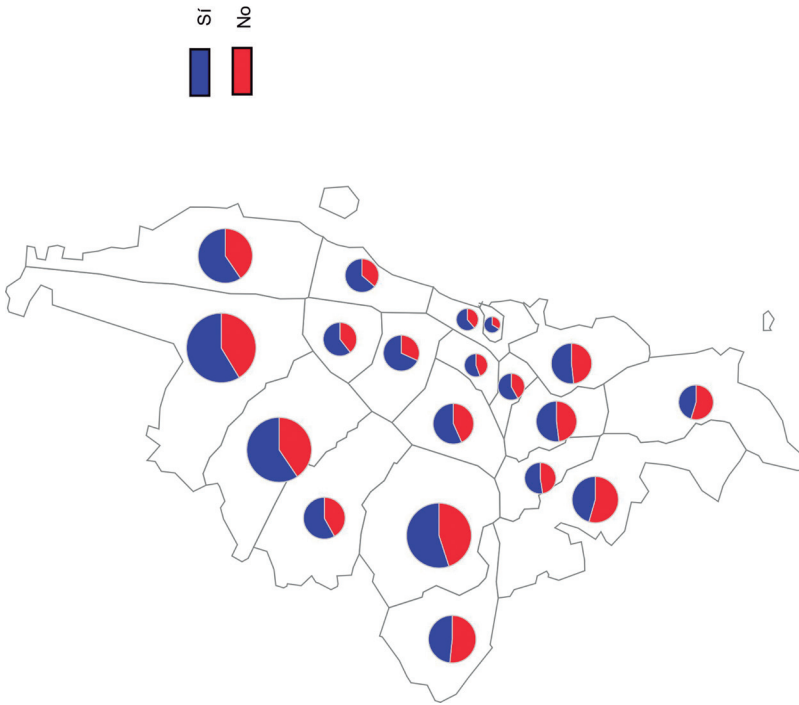
De este modo, en el caso de Bogotá por lo menos, el NO tendió a ser más fuerte en los sectores populares y además de que se trata, en buena parte, de un NO no uribista que se suma al de las zonas periurbanas y al de las ciudades intermediarias. Es entre la población de estos territorios que el plebiscito se perdió.

---

<sup>5</sup> Entre otras cosas, la dificultad de analizar los resultados electorales en el ámbito urbano se debe a la precariedad de la organización de los puestos de votación por la Registraduría, en el sentido de que pueden variar sensiblemente de una elección a otra y que no corresponden a ningún nivel administrativo. Incluso existe un vacío jurídico en cuanto a la definición de la residencia electoral submunicipal. Todo eso dificulta la georreferenciación de los datos electorales al explorarlos en el seno de las ciudades.

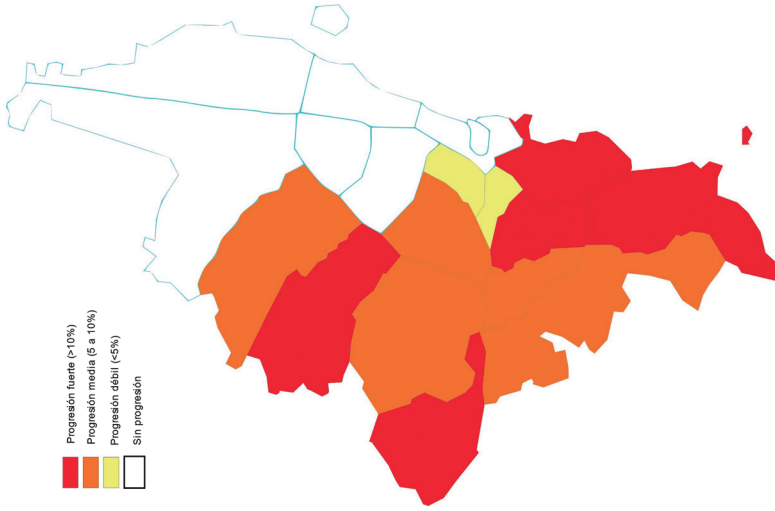


**Mapa 11.** Resultados del plebiscito de 2016 por localidad en Bogotá.



Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).

**Mapa 12.** Tasa de progresión entre el voto Zuluaga en la segunda vuelta de 2014 y el voto NO al plebiscito por localidad en Bogotá.



Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría (2016a; 2016b).

¿Cómo explicar este comportamiento? En este punto, el análisis territorial solo puede sugerir hipótesis, que de hecho, no tienen que ser válidas en todos los territorios destacados. Parece, por ejemplo, que el caso de Cúcuta merece una explicación a parte que se puede buscar probablemente en la crisis del vecino país y los movimientos migratorios que suscita. La fuerza del NO no uribista que se manifiesta ahí, muy por encima de los otros territorios, incita a mirar por ahí.

Más allá de este caso, el mismo enfoque territorial sugiere una explicación más generalizable. La idea de que la «paz se hará en los territorios» implicó que los acuerdos focalizaran los esfuerzos y las inversiones para superar el conflicto sobre los territorios rurales más directamente afectados. Por ejemplo, aunque no se sabía con precisión en el momento de la votación cuáles municipios se beneficiarían de los Planes de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET), que concretarían los objetivos de reforma rural integral de los acuerdos de La Habana, no era muy difícil anticipar cuáles zonas geográficas se beneficiarían de la atención del gobierno en el porvenir cercano.

[262] Desde esta perspectiva puramente presupuestal, hay territorios ganadores y territorios perdedores con los Acuerdos de Paz. No es casualidad que los territorios ganadores hayan tendido a apoyarlos mientras los perdedores no lo hicieron. Se puede pensar que en estos espacios que se expresaron con un NO, que iba más allá del uribismo, existió el sentimiento de que los Acuerdos iban a dejar de lado estos territorios. Sin embargo, aunque no fueron directamente afectados por el conflicto, lo estuvieron indirectamente. Los barrios populares de las grandes ciudades, sus ciudades satélites, sus zonas periurbanas y las ciudades intermediarias fueron el receptáculo de muchas de las dinámicas nacidas del conflicto. En estos espacios vinieron a instalarse los desplazados, los desmovilizados, con muchas necesidades insatisfechas y muchas dificultades de convivencia con los pobladores originales (Centro Nacional de Memoria Histórica, 2015).

## Conclusión

El análisis territorial permite descartar algunas explicaciones y sugerir nuevas hipótesis sobre la victoria del No. En cuanto a los factores que merecen ser matizados, está el del voto cristiano como elemento decisivo en la victoria del NO. En cambio, la coincidencia entre el voto NO y el uribismo es innegable, y el gobierno no se equivocó, por tanto, al negociar el nuevo acuerdo con los líderes de esta corriente política. Sin embargo, no

es obvio que la victoria del NO sea solo una victoria uribista. De hecho, el Centro Democrático tuvo tanta dificultad para movilizar a sus electores como el oficialismo en sus bastiones. Fue el caso en Boyacá, Huila, y hasta en Antioquia y el Eje Cafetero. Por tanto, fue fundamental la aparición de un voto NO no identificado con el uribismo en ciudades intermedias, en la periferia de las grandes urbes y entre sus sectores populares.

Aquí se hizo probablemente sentir la falta de esfuerzo de la campaña del Sí, pero posiblemente también unos temores que el Gobierno no supo anticipar. Muy probablemente, los habitantes de estos espacios sintieron que la atención del Gobierno se centraría exclusivamente sobre las zonas directamente afectadas por el conflicto y que, por tanto, iban a ser, de algún modo, los olvidados de la paz, a pesar de sufrir muchos efectos colaterales del conflicto.

El último punto en ser pactado en La Habana fue el tema de la transición hacia la paz y la desmovilización, que supuso la aprobación por parte del Gobierno de fondos sustanciales para la reinserción de los guerrilleros, su formación, su acceso a diversos beneficios sociales, el financiamiento del partido político que crearían, entre otros (Lewin, 2016, agosto 24). Estos anuncios, al ser los últimos publicados, dominaron la campaña. Como era de esperar, generaron la indignación de los opositores a los Acuerdos que argumentaban que no solo los guerrilleros no recibirían el castigo que merecían por sus crímenes, sino que además iban a recibir muchos beneficios y prebendas financiados con dineros públicos. Esto pudo contribuir a reforzar los temores de ser abandonados por los poderes públicos.

[263]

Aunque está fuera del alcance de este artículo, sería muy útil poder efectuar en el porvenir un trabajo de terreno en los territorios donde se manifestó este NO no uribista, con entrevistas a profundidad y grupos focales que permitieran entender mejor sus motivaciones. Mientras tanto, si las hipótesis son correctas, significa que mal se haría en atribuir la victoria del NO a brotes de irracionalismo o a la influencia nefasta de una campaña engañosa. Tanto el Gobierno como la sociedad civil están en mora de generar perspectivas de porvenir para estos territorios que inclinaron la balanza a favor del NO. Ellos tienen grandes necesidades nacidas del conflicto y no se reconocen en un discurso de la paz que no se compagina con las dificultades que tienen que enfrentar.

## Referencias bibliográficas

1. Anselin, Luc, y Rey, Sergio J. (2009). *Perspectives on Spatial Data Analysis. Advances in Spatial Science*. London and New York: Springer.

2. Ardila, Laura. (2016, octubre 5). El voto Caribe: entre Lluvia y maquinaria a medias. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/el-voto-caribe-entre-lluvia-y-maquinaria-medias-58197>

3. Barrero, Fredy y Batlle, Margarita. (2015). *Elecciones en Colombia, 2014 ¿Representaciones fragmentadas?* Bogotá: Fundación Konrad Adenauer.

4. Basset, Yann. (2012). *Balance electoral de Colombia 2010*. Bogotá, D. C.: CEPI, Universidad del Rosario.

5. Basset, Yann, y Martínez Garbiras, Margarita. (2014). *Balance electoral de Colombia 2011*. Bogotá, D. C.: CEPI, Universidad del Rosario.

6. Centro Nacional de Memoria Histórica. (2015). *Una nación desplazada. Informe nacional del desplazamiento forzado en Colombia*. Bogotá, D. C.: CNMH.

7. González González, Fernán. (2014). *Poder y violencia en Colombia*. Bogotá, D. C.: Odecofi-Cinep.

8. León, Juanita y Vélez, Juanita. (2016, agosto 11). El «papayazo» de Gina. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/el-papayazo-de-gina-57495>

9. Lewin, Juan Esteban. (2016, agosto 24). Sapo, sapito, sapo: el acuerdo sobre reincorporación de las FARC. *La Silla Vacía*. Recuperado de <http://lasillavacia.com/historia/sapo-sapito-sapo-el-acuerdo-sobre-reincorporacion-de-las-farc-57688>

[264]

10. Lipset, Seymour Martin & Rokkan, Stein. (1967). *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. New York: Free Press.

11. Losada, Rodrigo; Giraldo, Fernando y Muñoz, Patricia. (2004). *Atlas sobre las elecciones presidenciales de Colombia, 1974-2002*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.

12. Minvielle, Erwann y Souiah, Sid-Ahmed. (2003). *L'analyse statistique et spatiale : statistiques, cartographie, teledetection, SIG*. Nantes: Du Temps.

13. Misión de Observación Electoral. (2016). *Mapas de riesgo electoral. Plebiscito para la refrendación del acuerdo de paz Gobierno-FARC*. Bogotá D.C.: MOE.

14. Ortega Gómez, Bibiana. (2012). «Lo imposible es real»: Apuntes en torno a la participación del MIRA en el campo político colombiano. En: Parker, Cristian (ed.). *Religión, política y cultura en América Latina. Nuevas miradas* (pp. 147-167). Santiago de Chile: Universidad de Santiago de Chile.

15. Pinzón de Lewin, Patricia. (1989). *Pueblos, regiones y partidos: «la regionalización electoral»: atlas electoral colombiano*. Bogotá, D. C.: Uniandes, Cider, Cerec.

16. Ramírez Prado, Juliana. (2016, octubre 4). El No ha sido la campaña más barata y más efectiva de la historia. *La República*. Recuperado de <https://www.asuntoslegales.com.co/actualidad/el-no-ha-sido-la-campana-mas-barata-y-mas-efectiva-de-la-historia-2427891>

17. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2016a). Plebiscito 2016. Recuperado de [http://elecciones.registraduria.gov.co/esc\\_plebi\\_2016/](http://elecciones.registraduria.gov.co/esc_plebi_2016/)

18. Registraduría Nacional del Estado Civil. (2016b). Estadísticas electorales. [Software de cómputo]. Bogotá, D. C.: Registraduría Nacional del Estado Civil.

19. Romero, Mauricio (ed.). (2007). *Parapolítica: la ruta de la expansión paramilitar y los acuerdos políticos*. Bogotá, D. C.: Intermedio.

20. *Semana*. (2016, septiembre 17). Plebiscito por la paz: el decisivo voto de los evangélicos. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-el-voto-de-los-evangelicos-es-decisivo-para-la-campana/494042>

21. *Semana*. (2016, septiembre 27). El Sí pierde fuerza, pero le sigue ganando al NO. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/plebiscito-por-la-paz-ultima-encuesta-de-ipsos-para-semana-rcn-radio-y-rcn-television/495669>

22. Sonnleitner, Willibald. (2013). Explorando las dimensiones territoriales del comportamiento político: reflexiones teórico-metodológicas sobre la geografía electoral, la cartografía exploratoria y los enfoques espaciales del voto. *Estudios Sociológicos*, 31, pp. 97-142.

23. Vásquez, Teófilo; Vargas, Andrés R. y Restrepo, Jorge. (2011). *Una vieja guerra en un nuevo contexto: conflicto y territorio en el sur de Colombia*. Bogotá, D. C.: Pontificia Universidad Javeriana.

24. Waniez, Philippe. (2017). Philcarto (V.5.77). [Software de cómputo]. Recuperado de <http://philcarto.free.fr>

[265]





# Reseña



*Historias contemporáneas*

De la serie «Ignorando» la verdad

Colography

50 x 35 cm

2017

Medellín





**Brachet-Márquez, Viviane y Uribe Gómez, Mónica  
(coords.). (2016). *Estado y sociedad en América Latina.  
Acercamientos relacionales*. México, D. F.:  
El Colegio de México\***

Este libro postula una propuesta interpretativa denominada «Formación del Estado y la sociedad en América Latina» (Fesal) y la pone en práctica en varios casos de estudios referidos a Colombia, México, Guatemala y Brasil. El tema permite avanzar en la comprensión de la díada Estado-sociedad que, a menudo para fines analíticos, se ha escindido, segregado o fragmentado. En efecto, los trabajos que han emprendido el estudio del Estado y de la sociedad han abordado frecuentemente estas dos realidades de manera separada, diferenciables y a veces autónomas una de la otra, asumiendo también que reflejan realidades que son aprehensibles desde afuera por el analista.

Este tipo de estudios, como se señala en el libro, buscan mostrar «lo que es el Estado». De hecho, algunos autores, en esa búsqueda, se lo han representado como «un actor que interviene en la sociedad»; otros analistas se han centrado en sus atributos y funciones; también hay algunos que han intentado una redefinición a partir de su deber ser. El problema, como se indica en el libro, es que este tipo de aproximaciones han conducido a apreciaciones dualistas, binarias, estáticas, esencialistas o sustancialistas de cada una de estas realidades, situándolas más allá del entorno, del tiempo y de las contingencias que inciden en ellas y las modifican constantemente.

[269]

Contra esta forma de aproximarse a la díada Estado-sociedad, desde la década de 1990, la Sociología (Nicos Poulantzas y Pierre Bourdieu), la Antropología (James Scott y Timothy Mitchell), la Ciencia Política (Joel Migdal y Theda Skocpol) y la Historia (Gilbert Josep, Daniel Nugent, Romana Falcón y Florencia Mallon) se plantearon preguntas que buscaban redefinir, resituar y restablecer los estrechos vínculos que definen a estas dos realidades.

*Estado y sociedad en América Latina...* se inscribe en esta corriente renovadora y viene a aportar con el desarrollo de un enfoque y con una

---

\* <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n52a13>

## Libros

propuesta analítica e interdisciplinaria para América Latina. Lo que propone el libro es un salto ontológico (p. 12), representado por la puesta en práctica del enfoque relacional, cuyas fuentes seminales pueden encontrarse en Norbert Elías, del que existen pocas pero significativas evocaciones a lo largo del texto. El enfoque fue actualizado y desarrollado por Mustafa Emirbayer desde finales del siglo xx, a partir de un postulado básico para la sociología: la comprensión de la realidad social en términos dinámicos, continuos y procesuales. Este postulado se expuso en el manifiesto por la Sociología Relacional y sus principales derivaciones pueden advertirse como un común denominador en este libro.

[270] El enfoque relacional plantea ideas que tienen implicaciones metodológicas ineludibles y que conviene enunciar: a) que «[...] los individuos, los grupos y hasta las instituciones forman y transforman las relaciones sociales, y son formados y transformados por ellas» (p. 11); b) «Las relaciones son el elemento básico constitutivo de la sociedad mediante el cual los actores crean, reproducen y transforman a la sociedad, y son, a su vez, creados y transformados por ellas» (p. 11); c) la ontología relacional «considera fundamental [...] la historicidad y los contextos cambiantes de los procesos sociales vinculados unos con otros mediante cadenas de eventos, y el significado de estos eventos para sus protagonistas» (pp. 13-14), se entiende pues que «la realidad social [...] se crea históricamente y es cotidianamente reproducida y transformada por las relaciones que constituyen los procesos sociales» (p. 14); y d) «[...] la dinámica social se finca en las interdependencias entre entidades maleables, en oposición a asociaciones empíricas fijas entre objetos estáticos, o esencias, a las cuales se asignan propiedades dinámicas *a priori*» (p. 16).

En el caso concreto del libro, se plantea también que «no existen Estados o sociedades en cuanto entidades sólidas, unitarias y autónomas, sino secuencias de pautas trans-accionales complejas que se desenvuelven entre Estados y sociedades, [las cuales] estructuran la vida social durante periodos variables y se derrumban en momentos críticos» (p. 298). Estas relaciones y trans-acciones entre Estado y sociedad son, tal como se expone, «fenómenos que se desarrollan en el tiempo, y están afectados por los contextos históricos y los distintos eventos y contingencias que los atraviesan». Así, debe entenderse que «las relaciones forman y transforman a sus participantes en forma interdependiente con el tiempo» (pp. 12-13).

Otro aspecto a resaltar, y que se enfatiza en el libro, es el reconocimiento de la «desigualdad en la distribución del poder y de los recursos» (p. 17). Ahora bien, aunque las relaciones de poder son desiguales, no por ello son estáticas o para siempre. Desde esta perspectiva, el conflicto que surge de esa desigualdad en la distribución del poder y de los recursos adquiere relevancia en cada uno de los capítulos, pero reconociendo su capacidad —del conflicto— para cambiar tanto a la sociedad como al Estado. En este campo contencioso, existe un principio dinámico que se genera hacia adentro y hacia fuera de los grupos, organizaciones o instituciones que constituyen los procesos relacionales (p. 21). Este principio es *la agencia*, que «puede entenderse relacionalmente como la capacidad de los individuos o colectivos para actuar como reproductores o transformadores de las dinámicas relacionales que tienden a reproducir o transformar el *statu quo* de la desigualdad en momentos y espacios dados» (p. 25). «La realidad social, parecida al flujo continuo de las aguas de un río, implica cambios continuos en las relaciones sociales» (pp. 28-29). El enfoque también permite observar cómo cambian pero también cómo se mantienen las relaciones, especialmente en lo referido a las formas que asume la dominación (p. 30).

Al asumir deliberadamente el enfoque relacional, el libro entra en diálogo y discusión con la Sociología Sustancialista, con la Sociología Relacional, con la Sociología Histórica y con la Teoría de Sistemas. Como podrá intuirse, el acento teórico en el texto es fuerte e identificable en el despliegue y debate alrededor de conceptos y nociones clave, tales como «trans-acción», «agencia», «pacto de dominación», «contienda», «contienda política», «identidades», «pauta transaccional», entre otros. Y como podrá suponerse, de parte de algunos de los autores existe también una reserva y distancia con respecto de otros conceptos y términos como «actor», «red», «campo», «sistema» —a excepción del capítulo de Marco Estrada— o de «mecanismos», «centro-periferia».

Para las profesoras Viviane Brachet-Márquez y Mónica Uribe, el enfoque relacional obliga la satisfacción de algunos parámetros: a) procesos que se desenvuelven en el tiempo; b) narrativas analíticas —en oposición a descriptivas—; c) narrativas construidas con base en referentes histórica y contextualmente situados; d) relaciones que son sujetas a cambios en el tiempo; e) identidades, definiciones de la situación e intenciones de los actores que se transforman unas a otras en el tiempo (p. 16). En este listado

[271]



podría incluirse una adicional que se enuncia en la introducción y que explica claramente la elección de los casos de estudio. Como plantean las coordinadoras: «En vez de tratar con grandes estructuras [y] ‘procesos enormes’ como las redes y los sistemas», en el libro se abordan «organizaciones [...] entidades de tamaño y alcances intermedios». Esto, pues «son las figuraciones más ubicuas, polimórficas, cambiantes e indudablemente poderosos que cubren el amplio abanico de las actividades humanas, desde las productivas hasta las políticas y culturales [...] (p. 21)». Más adelante, en un capítulo en el que la profesora Brachet–Márquez propone la Fesal, se establece que para comprender «cómo funcionan [las dinámicas relacionales] más cerca de los eventos y de los actores, [los estudios se pueden enfocar, por ejemplo] en el análisis de las políticas públicas particulares, en el papel de los partidos políticos y de los sindicatos como mediadores entre Estado y sociedad, y en los procesos locales/regionales de cooperación y de contestación» (p. 337).

Estas precisiones explican y justifican la versatilidad del enfoque relacional tal como es entendido en este libro, una versatilidad que se pone a prueba en cada uno de los capítulos y del tipo de relaciones analizadas que involucran actores diferentes, escalas de análisis variadas, temporalidades desiguales. Por ejemplo, Marco Estrada Saavedra analiza el conflicto de 2006 entre la Asamblea Popular de los Pueblos de Oaxaca (APPO), el Gobierno del estado de Oaxaca y el Gobierno de la federación en México.

[272]

Mónica Uribe Gómez aborda un análisis contrastado entre México y Colombia, a partir del estudio de los procesos de transformación estatal que redimensionaron los sistemas de salud en cada uno de estos países. Tania Rodríguez Mora tiene como objeto del análisis la trayectoria en veinte años del Partido de los Trabajadores de Brasil, la cual permite identificar disputas y conflictos por la transformación de las reglas del juego político y la distribución y acceso a los recursos en Brasil. Marta Domínguez estudia los procesos sociales e institucionales que desencadenaron en la expedición de una ley que reglamentaba la titulación de tierras de comunidades negras en Colombia —Ley 70 de 1993— y la manera como en ese proceso normativo se transformaron tanto comunidades negras del Pacífico como instituciones estatales. Matilde González-Izás, aborda procesos que dieron lugar a la configuración de la zona de Zacapa, Chiquimula e Izabal en el nororiente de Guatemala, para mostrar «contiendas por el territorio», en las que se cruzaron y enfrentaron, en el largo plazo, intereses de sectores locales diversos, nacionales y extranjeros, casi siempre dinamizados por la forma de

inserción de Guatemala en la economía mundial y en la órbita influyente de la geopolítica estadounidense.

El sexto capítulo contiene la ambiciosa propuesta de Brachet-Márquez para la lectura de la formación del Estado y la sociedad en América Latina. Se presenta la comprensión de «la formación del Estado como un proceso relacional de largo plazo que vincula el Estado a la sociedad mediante trans-acciones mutuamente constitutivas» (p. 295). Esta propuesta identifica en América Latina, desde la Independencia, pautas transaccionales, es decir, «procesos traslapados, entre-cruzados y mutuamente dependientes de contiendas y cooperación que oponen y asocian los actores estatales y societales en cuestiones y actividades múltiples» (p. 296).

El último capítulo de Ricardo López se enfoca en un «grupo social», específicamente en una clase media profesional de Bogotá, para entender la manera como mediante transacciones entre Estado y sociedad, este grupo se imaginó como representante de un orden estatal y, posteriormente, mediante un proceso de radicalización, se convirtió en crítico del mismo orden estatal (p. 354).

Luego de leer el libro quedan preguntas sobre algunas aplicaciones y posibilidades del enfoque relacional. En este sentido, puede decirse que la coherencia teórica entre los capítulos es indiscutible y eso alentará el diálogo académico, pero creo también que se incentivará la discusión de orden metodológico, por ejemplo, cuando se sopesa el valor de la descripción y la necesidad del análisis, cuando se trate la manera como con este enfoque se abordan problemas en arcos de tiempo muy amplios, cuando se intente la comparación o cuando se incorporen escalas subnacionales diversas y, a la vez, el orden geopolítico mundial, o cuando se asuman individuos aislados de difícil representación como grupos sociales. El texto deja también una expectativa concreta sobre la crítica a la idea de *transición*. Aunque se proponen formas de explicar las trayectorias del cambio, aunque se trata el tema de las continuidades, se hizo una crítica somera a aquella idea que resulta relevante en América Latina, por el caso de países que experimentaron el paso no solo del autoritarismo a la democracia sino también del conflicto armado a la posguerra.

[273]

La comprensión de la relación Estado-sociedad expuesta en el libro enriquecerá los análisis que desde distintos lugares hemos venido haciendo

## Libros

de realidades estatales y sociales que no pueden escindirse mecánicamente, alimentará el debate académico e invitará a reevaluar o, por lo menos, a revisar antiguos enfoques interpretativos aún en boga.

*Juan Carlos Vélez Rendón (Colombia)*<sup>1</sup>

Orcid ID: <http://orcid.org/0000-0002-4567-889X>

Director Instituto Estudios Políticos

Universidad de Antioquia

[274]

---

<sup>1</sup> Historiador. Magíster y doctor en Historia. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 N°. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: [jcarlos.velez@udea.edu.co](mailto:jcarlos.velez@udea.edu.co)



## Indicaciones para autores y proceso de evaluación

La revista acepta artículos inéditos que sean el resultado de procesos de investigación, artículos de revisión, de reflexión y reseñas críticas que contribuyan a la comprensión de los problemas políticos contemporáneos, que ostenten rigurosidad conceptual, 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 y publicación de artículos.** A través de la página web. Primera convocatoria: 1.º de febrero a 1.º de marzo; segunda convocatoria: 15 de julio a 15 de agosto. La publicación de cada edición se realiza el 25 de enero y el 15 de julio.

**2. Enfoque temático.** Los artículos postulados deben enfocarse en alguna de las siguientes áreas temáticas y quedar consignado en el formulario de envío en el apartado *Disciplina académica y subdisciplinas*:

- Disciplina
- Instituciones políticas
- Comportamiento político
- Política comparada
- Relaciones internacionales
- Teoría política
- Administración y políticas públicas
- Economía política
- Metodología política

Asimismo, la Revista incentiva, pero no limita, la publicación alrededor de los siguientes temas:

- Migraciones, fronteras y reconfiguraciones políticas
- Sistemas políticos locales y estudios de opinión pública
- Ciudadanías, culturas políticas y subjetividades
- Conflicto armado, paz negociada y posconflicto

[275]

- Gobernabilidad, fuentes de riquezas y territorios
- Campo estatal, poder local y conflictos
- Seguridad, conflictos, violencia y políticas
- Memoria, conflicto armado y guerra

Adicionalmente, es fundamental que los artículos establezcan un vínculo entre los contextos nacionales particulares con la realidad regional e internacional.

**3. Formato general.** El artículo debe adjuntarse a través de la plataforma web 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, no debe ser superior a 31 páginas. En el caso de las reseñas críticas se sugiere que la extensión no sobrepase las 2000 palabras.

Se debe indicar si el artículo es resultado de un proceso de investigación, si es un artículo de revisión o si es de reflexión. Si es un producto de investigación 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 y el título o tema general de la misma.

[276]

Los artículos deben ser inéditos —incluidos sitios web— y no podrán 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; adicionalmente, debe incluir una declaración de conflicto de intereses que indique filiación, financiamiento para la investigación, participación en acciones o propiedad de una empresa, pago por ponencias o viajes, consultorías y apoyo de una empresa.

**4. Información sobre los autores.** En los metadatos de envío, los autores deben diligenciar completamente el formulario, por lo que se les aconseja leer atentamente cada punto; allí debe constar el nombre completo del autor o autores, correo electrónico —preferiblemente institucional—, la filiación institucional, el resumen biográfico —nacionalidad, formación académica de los autores, cargo actual, entidad en la que trabajan, ciudad, país, cargo que desempeñan y grupo o centro de investigación al que pertenecen—; y para

aquellos que lo tengan disponible la URL institucional del autor. No debe olvidarse diligenciar la disciplina académica y subdisciplinas, las palabras clave y el tipo de artículo, el método o enfoque, así como los organismos colaboradores o financiadores.

Asimismo, la Revista alienta la identidad digital de sus autores, lo que contribuye notablemente a la visibilidad e impacto de las publicaciones. Por eso se deben crear íntegramente los perfiles ORCID y Google Scholar, el primero tiene un campo específico en la plataforma para diligenciar el código, mientras que el segundo se diligencia en el campo URL.

**5. 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 de criterios básicos por parte del equipo editorial, así como una verificación de originalidad a través de software antiplagio CrossCheck iThenticate; posteriormente, se remitirá a arbitraje doble ciego por pares académicos nacionales e internacionales, a través de la plataforma Open Journal System.

Los pares académicos se convocan por comunicación directa del Comité Editorial, de acuerdo con su nivel académico —maestría, doctorado—, publicaciones en los últimos tres años, especialidad en el tema, entre otros. Una vez aceptada la solicitud de arbitraje, los evaluadores se comprometen a enviar su concepto en un plazo no mayor a 30 días. Cada artículo tiene como mínimo dos árbitros. En caso de que haya un conflicto en los dictámenes se recurrirá a un tercer árbitro para dirimirlo.

[277]

Con fundamento en el concepto de los pares académicos el Comité Editorial de la revista emite la decisión final sobre la publicación de los artículos y se le transmite 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 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.

**6. Propiedad intelectual.** Los autores son los titulares de los derechos morales de sus artículos y pueden archivar y divulgar citando la fuente. *Estudios Políticos* asume los derechos de reproducción. Las opiniones expresadas por

los autores no comprometen al Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

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](mailto:revistaepoliticos@udea.edu.co)

## 7. Tipos de textos

**Reseña crítica.** Es un texto breve —se sugiere no sobrepasar las 2000 palabras— en el que se presenta y sintetiza una obra de actualidad —en este caso, sobre alguna problemática política—, y que incluye una valoración argumentada de la obra, sea positiva o negativa, en la que se establece su aporte y relevancia al conocimiento. El autor debe procurar exponer la tesis central y sus componentes, contextualizar la obra, analizar y no solamente resumir, argumentando su validez y relevancia, finalizando con unas conclusiones que den cuenta de la obra y su valoración a partir de lo argumentado. La reseña también debe incluir un título, de 4 a 6 palabras clave y un resumen analítico de no más de 120 palabras.

[278]

**Artículo producto de investigación.\*** Presenta los resultados originales de proyectos terminados de investigación.

**Artículo de revisión.\*** Presenta resultados de investigación a partir de una perspectiva analítica, interpretativa o crítica de un autor, recurriendo a fuentes originales.

**Artículo de reflexión.\*** Resultado de una investigación donde se analizan, sistematizan e integran los resultados de investigaciones sobre un campo en ciencia o tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Se caracteriza por presentar una cuidadosa revisión bibliográfica.

\* A partir del *Documento guía* de Colciencias, 2010.

## 8. Estructura general de los artículos

**Título.** En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ilustrar el tema principal, las variables y

los aspectos teóricos que se investigan. No debe sobrepasar las 30 palabras o los 150 caracteres.

**Resumen.** Debe oscilar entre 120 y 180 palabras. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués debe presentarse en los tres idiomas. Debe ser de tipo analítico, elaborado en tercera persona y en tiempo presente; debe contener la pregunta a la cual responde el escrito, la tesis defendida por el autor, el enfoque teórico-metodológico y las conclusiones más relevantes; igualmente, se deben resaltar los aspectos más originales de la propuesta en contraste con estudios anteriores sobre el tema en cuestión.

**Palabras clave.** Deben oscilar entre 4 y 6. En español y en inglés; si se trata de un artículo en portugués deben presentarse en los tres idiomas. Deben evidenciar los temas y conceptos principales del artículo, de acuerdo con los tesauros especializados en Ciencias Sociales y Ciencias Políticas —se recomienda el tesoro de la Unesco—.

**Introducción.** En este apartado se consigna de manera argumentada y sintética la información contextual, el enfoque teórico y metodológico, así como el objetivo del artículo.

**Discusión.** En este apartado se exponen los resultados o se presentan los argumentos, evidenciando la articulación de estos con el fundamento teórico y metodológico.

**Conclusión.** Es el apartado que presenta e identifica los principales hallazgos e interpretaciones del autor a la luz de las evidencias y los argumentos.

**Citas en el texto.** Las referencias bibliográficas se harán en el cuerpo del texto, según establecen las normas APA sexta edición: 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.

[279]

- 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...

[280]

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.

**Notas al pie de página.** Estas se emplean fundamentalmente para hacer aclaraciones o para aportar datos adicionales; se utilizan para citar observaciones no publicadas, 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.

**Referencias bibliográficas.** Deben ubicarse al final del artículo; estas incluyen solo las fuentes que sustentan la investigación y que se citan 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. 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, ejemplo:

5. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998a)...

6. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998b)...

- **Material impreso**

Libros

— Apellido, Nombre. (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

Con editor (ed.), coordinador (coord.) o compilador (comp.):

— Apellido, Nombre (ed.) o (coord.). (Año). *Título*. Ciudad: Editorial.

- **Capítulos**

— Apellido, Nombre. (Año). Título del capítulo. En: Apellido, Nombre (ed., coord., comp., si es el caso). *Título del libro* (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

- **Artículos de revistas académicas**

— Apellido, Nombre. (Año). Título del artículo. *Nombre de la revista*. Volumen (número), pp. xx-xx.

- **Artículos de publicaciones periódicas**

— Apellido, Nombre. (Año, mes día). Título del artículo. *Nombre de la publicación*, pp. xx-xx.

- **Ponencias**

— Apellido, Nombre. (Año, día, mes). *Título de ponencia*. Nombre del evento. Institución que realiza el evento, ciudad.

[ 281 ]



- **Memorias**

— Apellido, Nombre. (Año). *Título de la ponencia*. En: nombre editor o compilador (eds.) o (comp.), título del evento (pp. xx-xx). Ciudad: Editorial.

- **Escritos no publicados**

— Apellido, Nombre. (Año). Título. Manuscrito inédito.

Si es una tesis:

— Apellido, Nombre. (Año). Título. (Tesis inédita de pregrado, maestría o doctorado). Nombre de la institución, localización.

- **Documentos legales**

Son 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:

[282] — 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.

- **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).

- **Informe técnico**

— Apellido, Nombre. (Año). Título. (Informe N.º xxx). Ciudad: Editorial.

- **CD-ROM**

— Apellido, Nombre. (Fecha). Título (Versión). [Software de cómputo]. Lugar de publicación: casa publicadora.

### **Cibergrafía**

- Formato general

— Apellidos, Nombre. (fecha de publicación). Título del artículo. *Nombre de la página web*. Recuperado de URL o DOI

Aunque no todos los documentos electrónicos tienen DOI, si lo tienen debe ser incluido como parte de la referencia.

En el caso de los demás tipos de publicaciones se mantiene la forma general del material impreso agregando la URL o el DOI.



**Imprenta**  
**Universidad de Antioquia**

Teléfono: (574) 219 53 30. Telefax: (574) 219 50 13

Correo electrónico: [imprenta@udea.edu.co](mailto:imprenta@udea.edu.co)

Impreso en febrero de 2018

artista invitado

Julián Andrés Gutiérrez

Ansermanuevo, Valle del Cauca,  
19 de abril de 1984  
rktiger77@yahoo.es

#### Estudios realizados

Tatuador profesional; técnico en Sistemas; voluntario socorrista de la Cruz Roja; básico en Salud Ocupacional; básico en Bioseguridad del Sena; Licenciatura en Artes Plásticas, Universidad de Antioquia, séptimo semestre en curso.

#### Exposiciones individuales

Expojuventud, El Cerrito, Valle del Cauca, 20 de marzo de 2011.

#### Exposiciones colectivas

Laboratorio experimental 1, *Libros de artista*, Biblioteca Carlos Gaviria Días, Universidad de Antioquia, Medellín, 21 de octubre-14 de noviembre, 2015.

Entre líneas y tintas, Salón de Grabado Aníbal Gil, Universidad de Antioquia, Medellín, 22 de noviembre-2 de diciembre, 2017.

#### Comentario

Trabajo pensando en cómo la sociedad contemporánea se está autodestruyendo por la violencia de unos contra otros, en la falta de tolerancia; trabajo viendo la violencia con la que tratamos al medio ambiente, como ignoramos los elementos a nuestro alrededor, esos que de verdad tienen un valor real. Soy un crítico del sistema en el cual estamos envueltos a diario, y que por más que busquemos cómo ser independientes y libres de verdad no es fácil hallar una salida a tanto consumismo, a tanta «chatarra» que nos envuelve, a tanta perversión por el dinero. «El hombre es la especie más insensata; venera a un dios invisible y masacra una naturaleza visible, sin saber que esta naturaleza que él masacra es ese dios invisible que él venera» (Hubert Reeves). Estoy en la búsqueda constante del equilibrio... entre una crítica constructiva y la «felicidad» por medio del arte.

estudios políticos

ISSN 0121-5167

