

Artista invitado

Juan Camilo Pino Loaiza

Bello, Antioquia
1.º de diciembre de 1994
jcamilo.pino@udea.edu.co

Estudios realizados
Artes Plásticas

Exposiciones colectivas

Entre líneas y tintas, Exposición del área gráfica, Universidad de Antioquia, Colombia, 2017.

Digna Rebeldía (Tras o vestigio da gráfica testimonial), Universidade Estadual de Campinas-Brasil, Brasil, 2018.

Errar, Casa de la música, Parque de los Deseos, Medellín, Colombia, 2018.

Procesos Alternativos, Universidad de Antioquia, Colombia, 2018.

Comentario

Las fotografías presentadas en esta edición fueron realizadas en el marco del primer seminario Trabajo de campo de la Facultad de Artes en los municipios de Segovia, Puerto Berrio, Yalí y la Reserva Río Claro, Antioquia.

Esperar a quien llega tarde, en los semáforos rojos, en cada peaje. Esperar en la Reserva para que se nos conceda el paso; a quién nos indique cómo llegar al lugar donde pasaremos la noche; a los que se quedan atrás; a que anochezca, a que amanezca, a volver al camino; a que se repare el transporte; a que llegue el suficiente cansancio para poder conciliar el sueño; a que amanezca otra vez, que todos despierten temprano; esperar continuar en la mañana. Esperar que no se pierda todo el mercurio, que haya bastante oro; a que llegue el camión cargado de vegetales del centro de la capital, que las verduras no se pudran en la basura; a que haya vino para todos. Esperar, mantener viva la esperanza.

estudios políticos 54

Enero-abril de 2019, ISSN 0121-5167

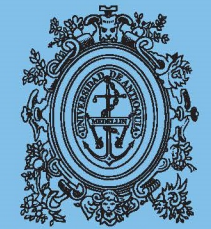
estudios políticos

N.º 54, Medellín, enero-abril de 2019

Instituto de Estudios Políticos
Universidad de Antioquia

N.º 54, p. 1-316, Medellín, enero-abril de 2019, ISSN 0121-5167 eISSN 2462-8433

54



UNIVERSIDAD
DE ANTIOQUIA
1803



Sin título

De la serie *Ungidos*
(o como derivar
entre las rutas del agua)
Fotografía digital
2018
Medellín

estudios políticos

N.º 54, Medellín, enero-abril de 2019



estudios políticos

estudios políticos

N.º 54

Enero-abril de 2019

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: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: William Fredy Pérez Toro

estudios políticos

Estudios Políticos, 54, Medellín, Colombia, enero-abril de 2019

Director

Germán Darío Valencia Agudelo

Director

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 Riaza
María Teresa Uribe de Hincapié

Auxiliares administrativos

Marilyn Forero Olaya
Juan Pablo Gómez

Revisión de contenidos en inglés

Juliana Acosta López de Mesa



Universidad de Antioquia
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: William Fredy Pérez Toro

estudios políticos

Estudios Políticos, 54, Medellín, Colombia, enero-abril de 2019

Diseño

TIPO TIP Artes Gráficas
Carolina Roldán Lopera

Diagramación

Imprenta Universidad de Antioquia
Teléfono (574) 219 53 30
Correo electrónico: imprensa@udea.edu.co

Recepción de correspondencia

Calle 70 N.º 52-27
Teléfono (574) 219 86 91. Fax (574) 219 59 60
revistaepoliticos@udea.edu.co
<http://revistaestudiospoliticos.udea.edu.co>

Estudios Políticos se encuentra en los siguientes servicios de indexación y resumen:

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.



Universidad de Antioquia
Rector: John Jairo Arboleda Céspedes
Instituto de Estudios Políticos
Director: William Fredy Pérez Toro

estudios políticos

Estudios Políticos, 54, Medellín, Colombia, enero-abril de 2019

Política Editorial

Estudios Políticos es una publicación cuatrimestral —a partir de enero de 2019— 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 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 published every four months —since January 2019— 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 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, 54, Medellín, Colombia, enero-abril de 2019, pp. 1-316
ISSN 0121-5167 • ISSN electrónico 2462-8433

Editorial

Metamorfosis de la revista científica. De impresa a electrónica 9-13

Gobierno privado del oro en Colombia. El caso del municipio de Buriticá, Antioquia 15-36

Private Government of Gold in Colombia. The Case of the Municipality of Buriticá, Antioquia

_____ *Adrián Restrepo Parra, Wilmar Martínez Márquez*

Luces y sombras en la implementación del Acuerdo de Tierras en Colombia 37-58

Lights and Shadows in the implementation of the Land Reform Agreement in Colombia

_____ *María Rocío Bedoya Bedoya*

Pobreza y subdesarrollo rural en Colombia. Análisis desde la Teoría del Sesgo Urbano 59-81

Poverty and Rural Underdevelopment in Colombia. An Analysis from the Urban Bias Theory

_____ *Laura Vanessa López Muñoz*

Los ecos de las trece colonias. De los impuestos con representación a la participación en los impuestos 82-105

Echoes from the Thirteen Colonies. From Taxation with Political Representation to Public Participation on Taxation

_____ *Juan Camilo Rúa Serna*

¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia 106-126

A Worthless Piece of Paper? Analysis of the Popular Legislative Initiative in Colombia

_____ *Orestes Suárez Antón, Yanina Welp*

Elementos para una crítica de las políticas dirigidas a la protección de la diversidad cultural en Colombia 127-148

Elements for a Critique of the Policies Intended to Protect the Cultural Diversity

_____ *Jean Paul Sarrazin*

Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder.
Una propuesta analítica 149-176
International Organizations and their Power Resources.
An Analytical Proposal

_____ *José Germán Burgos Silva*

Estudios sobre comportamiento electoral, ¿qué explica la participación en las urnas? Un estado del arte 177-198
Electoral Behavior Studies. What Explains the Turnout? State of the Art

_____ *John Fredy Bedoya, Juan Carlos Escobar, Aura Sánchez, Felipe Nieto*

Sección temática

Presentación. Elecciones 2017-2018 en América Latina ante el cambio de ciclo político 200-202

Elecciones bajo sospecha. Análisis de las elecciones generales en Honduras 2017 203-232

Elections Under Suspicion. Analysis of the General Elections in Honduras 2017

_____ *Cecilia Graciela Rodríguez*

Crónica de un cambio anunciado. Las elecciones de 2017 en Chile frente al cambio de sistema electoral 233-258

Chronicle of an Announced Change. The 2017 Chile's Elections Facing the Change in the Electoral System

_____ *Facundo Cruz, Carlos Varetto*

Fricción, (re)concentración y afianzamiento conservador tras las elecciones de 2018 en Paraguay 259-285

Friction, (Re)Concentration and Conservative Consolidation after the 2018 Elections in Paraguay

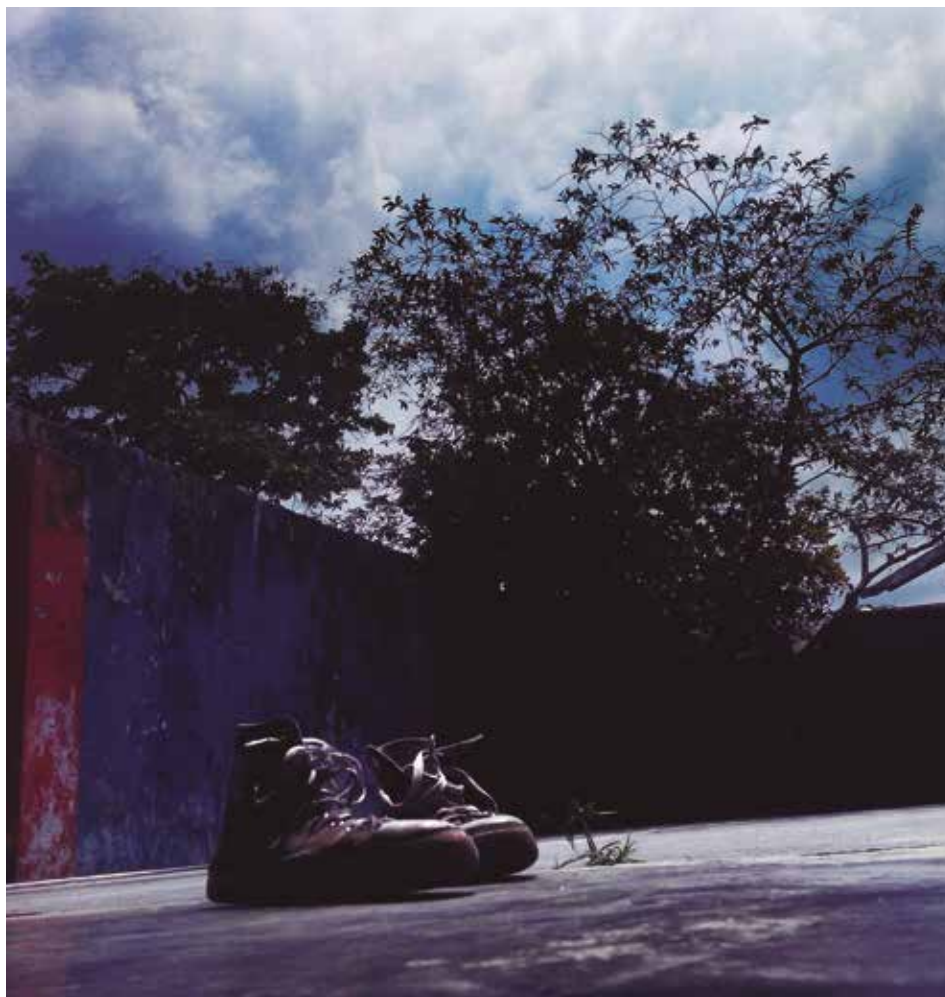
_____ *Juan Mario Solís Delgadillo, Sarah Patricia Cerna Villagra*

Las elecciones de 2018 en México y el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) 286-308

The 2018 Elections in Mexico and the Triumph of the National Regeneration Movement (MORENA)

_____ *Jaime Aragón Falomir, Alfredo Fernández de Lara, Juan Bautista Lucca*

Editorial



Sin título

*De la serie *Ungidos (o como derivar
entre las rutas del agua)**

Fotografía digital

2018

Medellín



Metamorfosis de la revista científica. De impresa a electrónica

Las revistas académicas son el medio más utilizado por las universidades para divulgar y difundir su producción científica. En ellas, sus miembros presentan a las comunidades académicas y a la sociedad en general los resultados de investigación, visibilizan su producción académica y procuran generar impacto social y científico. Así, las revistas académicas y sus artículos se han convertido en los medios más expedito y efectivo para socializar la investigación académica y ponerla a disposición de la sociedad para su aprovechamiento (Aguado, Rogel, Garduño y Zúñiga, 2008a, pp. 14-15).

Desde la aparición de las primeras revistas, en la segunda mitad del siglo xvii, han sido el medio por excelencia para la publicación, difusión y divulgación del conocimiento científico de vanguardia (Novelle, 2012, pp. 39-40). No obstante, en las últimas décadas estas han sufrido una metamorfosis, pasando del tradicional formato impreso al electrónico (pp. 74-75). Los avances tecnológicos en la informática, desde la década de 1980, han traído consigo el extendido uso del computador personal, el desarrollo de Internet y la más reciente explosión de los dispositivos móviles, provocando a su vez el incremento del volumen de información y la versatilidad en su acceso y uso. Los textos digitales han ganado espacio y presencia en la cultura académica, de allí que la metamorfosis de las revistas debe verse como una adaptación de la comunidad científica y del mundo editorial a las nuevas dinámicas de la edición académica (Barrueco, García y Gimeno, 1996; Aguado, Rogel, Garduño y Zúñiga, 2008a, pp. 13-14).

Las universidades de países con niveles de desarrollo tecnológico avanzado, principalmente norteamericanas, dieron un paso agigantado al formato digital, impulsados indudablemente por las posibilidades de Internet para la disposición, almacenamiento y acceso a una enorme cantidad de textos y datos desde cualquier lugar del mundo. De esta forma en la actualidad, la mayoría de los miembros de la comunidad académica internacional publican y consultan los avances en sus respectivas áreas del conocimiento a través de artículos de revista en formato electrónico dispuestos en la *World Wide Web* (Fernández, Soto, Pelekais y Pelekais, 2016).

En las tres décadas que lleva la experiencia, las revistas electrónicas han manifestado sus ventajas. El formato impreso de las revistas ha demostrado ser muy limitado para los estándares actuales, e incluso las bibliotecas están reduciendo significativamente el inventario de este tipo de publicaciones y reemplazándolo por enlaces a través de sus catálogos en línea. Lo mismo pasa con el canje entre instituciones, alegando los mismos motivos que las bibliotecas: falta de espacio y disponibilidad en Internet (Aguado, Rogel, Garduño y Zúñiga, 2008b).

La capacidad de acceso desde cualquier punto de red alrededor del mundo supera con creces las limitaciones del formato impreso, liberando recursos destinados a la impresión, distribución y almacenamiento, y llegando a una cantidad de lectores mucho mayor (Suber, 2015, p. 108). La versatilidad de los formatos permite la lectura, descarga y almacenamiento en diferentes dispositivos y en diferentes idiomas. El procesamiento de los textos permite la marcación de metadatos que facilitan la búsqueda y el acopio en repositorios y la cosecha automática. La individualización de los textos permite compartirlos fácilmente a públicos objetivos por correo electrónico y redes sociales, entre otros.

Pero tal vez una de las mayores ventajas es que se le devuelve al editor el control de sus publicaciones, cuya visibilidad estaba siendo controlada por los sistemas de indexación y resumen (SIR) de corriente principal: Web of Science y Scopus (Aparicio, Banzato y Liberatore, 2016, p. 38). Los sistemas de gestión editorial como Open Journal System (OJS) permiten el procesamiento y la publicación de los artículos, aprovechando todas las ventajas del formato electrónico frente al impreso, a lo que se suma la interoperatividad con otras plataformas que favorecen la visibilidad, como Web of Sciences y Scopus —paradójicamente—, SciELO, Redalyc, DOAJ, Dialnet, entre muchas otras.

La edición digital flexibiliza los tiempos de publicación, facilita la presentación de los textos en sus diferentes instancias —*pre-print*, *post-print*—, favoreciendo la visibilidad al publicar con mayor rapidez y fluidez los artículos en un medio que permite la difusión y la divulgación internacional de manera inmediata y simultánea (Suber, 2015, pp. 171-174). La publicación de los artículos una vez estén listos y no tener que esperar hasta la publicación completa del número es un aspecto muy bien visto por los SIR, y para las revistas y los autores implica mayor visibilidad, prestigio e impacto social y académico (pp. 196-198).

Ciertamente, el movimiento de Acceso Abierto (Suber, 2015) ha contribuido notablemente al auge de las revistas electrónicas en Latinoamérica, al punto que es considerada como la región que más ha acogido las políticas de acceso abierto en el mundo y, por ende, la creación de revistas electrónicas o el tránsito de las tradicionales impresas a su digitalización. Colombia no ha sido la excepción y sus políticas de ciencia y tecnología (Colciencias, 2016) han proporcionado un escenario para el crecimiento exponencial de este tipo de publicaciones en el país que, al igual del resto de la región, su financiación proviene de recursos públicos, de ahí la necesidad de el acceso abierto no comercial al conocimiento (Aguado y Vargas, 2016; Fischman y Alperin, 2015).

Tras una revisión rápida por algunas bases de datos de revistas, con el objetivo de diagnosticar la metamorfosis de las revistas científicas se puede observar la siguiente situación a enero de 2019. Al consultar el portal de portales Latindex, de las 26 536 revistas en su directorio, 8645 están registradas como revistas electrónicas, 254 de ellas son de Colombia. En cuanto a la plataforma de SciELO, en Colombia aparecen 226 revistas vigentes de las 1285 de toda la colección. En el caso de Redalyc, de las 1297 revistas científicas 212 son de Colombia. Por su parte, de las 12 485 revistas del Directorio de Revistas de Acceso Abierto (DOAJ), 321 son revistas colombianas. Estos números son significativos ya que se trata de plataformas que exigen acceso completo en línea a los artículos. En este punto es importante señalar que incluso Web of Science y Scopus están contemplando las revistas de acceso abierto y llevando registro de ellas en su información de clasificación.

Teniendo todo esto en cuenta, desde 2010 la revista Estudios Políticos ha preparado el terreno para hacer el tránsito a la virtualidad, lo que inició con la completa gestión editorial a través de la plataforma OJS, que contempla la recepción de artículos, su evaluación y posterior publicación. Desde la edición 39 se dispone de los artículos en formato HTML y desde la edición 50 se incluye el formato XML; adicionalmente, todas las ediciones se encuentran disponibles en PDF.

Como muestra de la disponibilidad y acceso de nuestros contenidos de forma libre y gratuita, la revista se suma al movimiento de Acceso Abierto y acoge sus políticas a través de la licencia Creative Commons. Además, la revista procura un registro estricto de sus metadatos y dispone del protocolo OAI-PMH para la interoperatividad y cosecha de metadatos. En la misma

vía, desde 2017 la página puede ser navegada con dispositivos móviles y su presencia en redes sociales contribuye notablemente a la visibilidad.

Conscientes de las nuevas condiciones de la edición científica y convencidos de que contribuirán notablemente a la calidad de la revista y a su visibilidad e impacto social y académico, Estudios Políticos ha decidido aumentar su periodicidad de semestral a cuatrimestral y enfocarse exclusivamente en la versión electrónica, con lo que se espera aumentar el flujo anual de artículos, evitar su envejecimiento y obsolescencia, y garantizar su procesamiento y publicación oportunos. Estas medidas se suman a las iniciadas en 2017 con la publicación de ediciones preliminares con artículos ya evaluados y en versión final en HTML, completamente disponibles para la lectura.

Queremos dejar claro que estas medidas no se deben a una claudicación ciega ante un modelo exótico o a una moda, todo ha sido largamente meditado y consultado con los comités Científico y Editorial, llenos de confianza en nuestra propuesta editorial, la cual debe llegar a la mayor cantidad de público en todo el mundo. No se puede pasar por alto que, sumado al componente tecnológico, la revista realiza un estricto proceso editorial que contempla, entre otros criterios internacionales, la revisión por pares doble-ciego, muestra de nuestro compromiso con la calidad editorial y científica, y con la política editorial que nos ha guiado desde 1992, la cual es difundir y divulgar artículos que brinden elementos para la explicación de la problemática política contemporánea en Colombia, América Latina y otras partes del mundo.

Germán Darío Valencia Agudelo (Colombia)*

Carlos Esteban Flórez Mazo (Colombia)**

* Director revista Estudios Políticos. Economista. Especialista en Gerencia Social. Magister en Ciencia Política. Doctor en Estudios Políticos. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: german.valencia@udea.edu.co - Orcid: <http://orcid.org/0000-0002-6412-6986> - Google Scholar: <https://scholar.google.es/citations?user=7Sm8z3MAAAAJ&hl=es>

** Editor revista Estudios Políticos. Comunicador Social-Periodista. Especialista en Edición de Publicaciones. Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: esteban.florez@udea.edu.co

Cómo citar este artículo: Valencia Agudelo, Germán Darío y Flórez Mazo, Carlos Esteban. (2019). Editorial. Metamorfosis de la revista científica. De impresa a electrónica. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 9-13. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a01>

Referencias bibliográficas

1. Aguado López, Eduardo; Rogel Salazar, Rosario; Garduño Oropeza, Gustavo; Zúñiga, María Fernanda. (2008a). Redalyc: una alternativa a las asimetrías en la distribución del conocimiento científico. *Ciencia, Docencia y Tecnología*, XIX (37), pp. 11-30.

2. Aguado-López, Eduardo; Rogel-Salazar, Rosario; Garduño-Oropeza, Gustavo; Zúñiga, María Fernanda. (2008b). Cambios de la comunicación científica Iberoamericana, el caso de Redalyc y su contribución a la visibilidad de las revistas especializadas. *Quórum. Revista de Pensamiento Iberoamericano*, 22, pp. 149-168.

3. Aguado-López, Eduardo; Vargas Arbeláez, Esther Juliana. (2016). Reapropiación del conocimiento y descolonización: el acceso abierto como proceso de acción política del sur. *Revista Colombiana de Sociología*, 39 (2), pp. 69-88.

4. Aparicio, Alicia; Banzato, Guillermo y Liberatore, Gustavo. (2016). *Manual de gestión editorial de revistas científicas de ciencias sociales y humanas: buenas prácticas y criterios de calidad*. Buenos Aires: Pisac. Recuperado de http://www.mincyt.gov.ar/_post/descargar.php?idAdjuntoArchivo=50768

5. Barrueco Cruz, José Manuel; García Testal, Cristina y Gimeno, María José. (1996). Una aproximación a las revistas científicas en formato electrónico. *Revista Española de Documentación Científica*, 19 (3), pp. 304-313.

6. Departamento Administrativo de Ciencia, Tecnología e Innovación (Colciencias). (2016). *Política nacional para mejorar el impacto de las publicaciones científicas nacionales. Versión final*. Bogotá, D. C.: Colciencias. Recuperado de http://colciencias.gov.co/sites/default/files/upload/noticias/120816-vfpolitica_publicindex_2.0_og_ao_miv.pdf

7. Fernández de Pelekais, Cira Arelis; Soto, Maricarmen; Pelekais, Elmar Aldrin y Pelekais, Elmars Andris. (2016). De la publicación impresa a la electrónica: una simbiosis de elementos para divulgar la producción científica en las organizaciones universitarias. *Paakat: Revista de Tecnología y Sociedad*, 6 (10). Recuperado de <http://www.udgvirtual.udg.mx/paakat/index.php/paakat/article/view/266/html>

8. Fischman, Gustavo y Alperin, Juan Pablo. (2015). Sobre luces y sombras. Las revistas científicas hechas en Latinoamérica. En: Alperin, Juan Pablo y Fischman, Gustavo (eds.). *Hecho en Latinoamérica. Acceso abierto, revistas académicas e innovaciones regionales* (pp. 13-17). Buenos Aires: Clacso. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/se/20150722110704/HechoEnLatinoamerica.pdf>

9. Novelle López, Laura. (2012). De la arcilla al E-book. Historia del libro y las bibliotecas. Recuperado de <http://eprints.rclis.org/17420/1/NOVELLE%20L%C3%93PEZ,%20LAURA%20-%20De%20la%20arcilla%20al%20E-book.pdf>

10. Suber, Peter. (2015). *Acceso abierto*. Toluca: UAEM. Recuperado de <http://biblioteca.clacso.edu.ar/clacso/otros/20150820022027/PeterSuber.pdf>

Artículos



Sin título
De la serie *Ungidos (o como derivar*
entre las rutas del agua)
Fotografía digital
2018
Medellín



Gobierno privado del oro en Colombia. El caso del municipio de Buriticá, Antioquia*

*Adrián Restrepo Parra (Colombia)***

*Wilmar Martínez Márquez (Colombia)****

Resumen

En el municipio de Buriticá (Antioquia-Colombia) está la mina de oro más importante del país. La exploración y la explotación de los recursos de esta mina a cargo de la empresa canadiense Continental Gold desataron un conflicto con distintos actores del territorio. En la dinámica del conflicto, la percepción según la cual en la actividad de la minería el Estado está «ausente» aparece como un aspecto recurrente. Este artículo controvierte tal percepción a partir de la teoría del gobierno indirecto privado. Este enfoque permite afirmar que el Estado, por medio de la descarga en privados y con la acción directa estatal, configura un ejercicio de poder político que consolida en un sector (minería) y en un territorio determinado (Buriticá) su presencia, su capacidad de dominación.

Palabras clave

Gobierno Privado; Gobierno Indirecto; Neoliberalismo; Ausencia Estatal; Minería; Colombia.

[15]

Fecha de recepción: abril de 2018

• **Fecha de aprobación:** julio de 2018

* Una versión de este texto fue presentada en la Conferencia Internacional del Consorcio para la Investigación Comparada sobre Integración Regional y Cohesión Social (RISC), octubre de 2017, Aguascalientes, México. Este artículo es resultado de la investigación *TLC Colombia-Canadá: las disputas por el oro en Buriticá*, financiada por el Comité para el Desarrollo de la Investigación (CODI) de la Universidad de Antioquia y adscrita al grupo de investigación Hegemonía, guerras y conflictos del Instituto de Estudios Políticos de la misma universidad.

** Trabajador Social. Magíster en Ciencia Política. Doctor en Ciencias Sociales. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: adrian.restrepo@udea.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0970-1028>

*** Filósofo. Magíster en Filosofía. Grupo Hegemonía, guerras y conflictos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: adrian.restrepo@udea.edu.co - Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0970-1028>

Cómo citar este artículo

Restrepo Parra, Adrián y Martínez Márquez, Wilmar. (2019). Gobierno privado del oro en Colombia. El caso del municipio de Buriticá, Antioquia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 15-36. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a02>

Private Government of Gold in Colombia. The Case of the Municipality of Buriticá, Antioquia

Abstract

Located in Buriticá (Antioquia-Colombia) is the most important gold mine in the country. The exploration and exploitation of the resources of this mine by the Canadian company Continental Gold unleashed a conflict with different actors of the territory. In the dynamics of conflict, the perception according to which in the mining activity the State is «absent» appears as a recurring aspect. This article controverts such perception based on the theory of indirect private government. This approach allows us to affirm that the State, by means of the discharge in private and with the direct State action, configures an exercise of political power that consolidates its presence in a sector (mining) and, in a determined territory (Buriticá), its domination.

[16]

Keywords

Private Government; Indirect Government; Neoliberalism; State Absence; Mining; Colombia.

Introducción

En 2010 entró en vigor el Tratado de Libre Comercio entre Colombia y Canadá, el cual incentivó la presencia de los empresarios canadienses en el sector minero-energético de Colombia. La participación de empresas con capitales canadienses en la exploración y explotación de metales como el oro ha sido posible porque el Estado les ha adjudicado títulos mineros. Las empresas mineras, con el amparo legal otorgado por el título, han llegado a los territorios en los cuales yacen los minerales para desarrollar su actividad (Rochlin, 2015).

Sin embargo, de manera simultánea a esa presencia de las empresas mineras, el país ha asistido al incremento de la conflictividad social en varias de las regiones donde se encuentran, particularmente las vinculadas a la extracción de oro. Esto se debe a tres razones: a) porque en los territorios destinados para que las empresas realicen la exploración y la explotación existen previamente mineros realizando informalmente esta actividad; b) porque con la llegada de la empresa corre la noticia de la existencia de los metales preciosos en el sector, lo cual incentiva el arribo de mineros informales procedentes de otras latitudes; y c) porque la llegada de la empresa genera un rechazo por parte de los pobladores a la actividad minera por considerarla lesiva para el medio ambiente. En las dos primeras situaciones la conflictividad puede explicarse por la disputa entre empresas y mineros informales por el derecho a la explotación del recurso. En esa puja distintos actores cuestionan el papel del Estado. Esta situación está presente en el caso de análisis de este artículo.

[17]

El proyecto Buriticá —donde se encuentra la mina más importante de Colombia— tiene un área total de 70 678 ha y alrededor de 23 concesiones registradas que cubren 29 465 ha y 44 aplicaciones de concesiones, para un total de 41 213 ha (Continental Gold, s. f. b), abarca las veredas Mogotes, Higabra, Murrupal, Los Asientos y el corregimiento El Naranjo del municipio de Buriticá, y se extiende al norte —municipio de Giraldo—, al sur —municipio de Santa Fe de Antioquia— y hacia el margen oriental del río Cauca —municipio de Sabanalarga—. Según la empresa, el proyecto Buriticá tiene varios millones de onzas, con reservas minerales de 3.7 millones de onzas de oro y 10.7 millones de onzas de plata —13.7 millones de toneladas con tenor de 8.4 gramos por tonelada de oro y 24.3 gramos por tonelada de plata—. Según los estudios realizados, Buriticá tiene el potencial de duplicar

la producción aurífera en Colombia y así convertirse en la mina de oro más grande en el país (Continental Gold, s. f. a): «El complejo Buriticá, considerado como la mina de oro más grande del país, comenzará su proceso de montaje gracias al crédito de inversión por US\$250 millones otorgado por el fondo Red Kite Mine Finance» (*Portafolio*, 2017, enero 17).

En el municipio de Buriticá se desató un conflicto en el cual sus actores atribuyen al Estado una significativa responsabilidad en su surgimiento. En Buriticá algunos actores valoran la función del Estado en la actividad de la minería como «ausente» o «en retirada», sustentado en el hecho de que esta actividad económica está a cargo, principalmente, de una empresa multinacional. Que el Estado no ejerza *directamente* la actividad económica en el sector de la minería, como muestra este caso, y sean agentes privados los encargados de hacerlo conduce a considerar que la privatización estatal es el proceso para reducir e incluso desaparecer el Estado, lo cual remitiría a la idea que sostiene buena parte de la literatura sobre la configuración actual del Estado: lo propio del Estado neoliberal es ser un Estado mínimo (Strange, 2003; Monedero, 2005). Este artículo controvierte tanto la idea de la ausencia de Estado como el Estado mínimo neoliberal en el sector minero. Para hacerlo desarrolla la tesis propuesta por Beatrice Hibou (2013), según la cual el gobierno privado es una forma indirecta de intervencionismo estatal.

[18]

Esta investigación sigue la corriente del Estado continuo o en acción, y aplica el análisis de la política pública en la etapa de implementación. Las técnicas centrales implementadas fueron: encuesta, entrevista y grupo focal. Se realizaron 250 encuestas distribuidas proporcionalmente entre el casco urbano y la zona rural de Buriticá, la muestra privilegió las zonas del municipio donde la actividad minera es relevante. La muestra estadística se hizo contemplando las características metodológicas y técnicas del Sisben III (DNP, s. f. b),¹ las zonas identificadas con una considerable actividad minera fueron rastreadas por medio de la revisión de mapas oficiales sobre territorios con expectativa de explotación minera del 2000, mapas actuales sobre zonas con actividad minera actualizada a 2016² y entrevistas a líderes de las zonas. El margen de error de la encuesta es de 5%. La encuesta fue aplicada en Buriticá entre el 24 y el 28 de noviembre de 2016.

¹ Ministerio de la Protección Social. Resolución 3778. (30 de agosto de 2011).

² Municipio de Buriticá. Esquema de Ordenamiento Territorial. (noviembre de 1999); Acuerdo 010. (19 de abril de 2000).

1. «Ausencia» de Estado en la minería de Buriticá

Para caracterizar el conflicto minero que vive el municipio de Buriticá se abordaron las concepciones que los actores principales construyen sobre él. Los actores son, por un lado, los mineros informales que hacen presencia en el municipio —unos oriundos de Buriticá y otros, la mayoría, provenientes de otros lugares—; y por el otro, la empresa canadiense Continental Gold (CG). Entre ellos tienen una disputa por las condiciones que deben regir la explotación del oro.³ El conflicto está centrado en la manera —formalización— en que la empresa vincula a terceros —mineros informales— en el negocio.

Los mineros informales de Buriticá⁴ exigen que la empresa multinacional los vincule a la explotación del oro por medio de contratos de asociación acordes con sus expectativas económicas. Desde su perspectiva, los términos de los contratos ofrecidos por la empresa desconocen sus intereses. Esta vulneración es posible, según los mineros, porque la empresa tiene un papel dominante al ser la poseedora de los títulos, por eso pone las reglas de la contratación que desee y sin ninguna regulación estatal, porque el Estado está «ausente».

Los mineros informales manifiestan inconformidad con el hecho de que el Estado haya entregado los títulos a la compañía multinacional: «El primer responsable es el Estado, primero que todo. El Estado se olvidó que los títulos no se los puede dar a uno solo, primero que todo ¿cierto?» (comunicación personal, grupo focal, minero en proceso de formalización, Buriticá, 25 de marzo, 2017). Sin embargo, el objetivo de su postura no es revertir esta situación, sino lograr que la empresa los involucre en su negocio. La *ausencia* de Estado denunciada por los mineros hace referencia a que, supuestamente, la empresa no está sometida al control de alguna autoridad estatal que la conduzca a modificar los términos del contrato de formalización: «El Estado deja todas las obligaciones que debe tener como árbitro del proceso, [...] hay una especie de suplantación del Estado en ese tema de formalización minera» (comunicación personal, grupo focal, minero en proceso de formalización, Buriticá, 25 de marzo, 2017).

[19]

³ En Buriticá no hay una disputa por la titularidad del derecho de explotación de la mina ni rechazo a la actividad minera, como sucede en otras regiones del país (Rochlin, 2015).

⁴ El operativo militar Creta realizado en Buriticá condujo a separar mineros informales de Buriticá de los mineros informales que llegaron de otras regiones al municipio por el *boom* minero (véase apartado 4).

Entre los mineros informales es común la percepción según la cual la compañía opera «como si fuera el Estado»,⁵ porque ella determina con qué mineros asociarse y las condiciones de dicha sociedad, poniendo en práctica su política de formalización minera. Para los mineros informales la política de formalización minera de la empresa aparece como la evidencia de la carencia de control del Estado sobre ella. Según ellos, los términos de la formalización minera, lejos de asegurarles poder desarrollar una actividad con expectativas de crecimiento y de prosperidad futura, los condenan a la mera subsistencia: «Todo el beneficio a través de Continental, que hay que hacer una fiducia y que hay que dejar unos recursos para mitigación ambiental, etc.; y que simplemente cuando haya ganancias las van a repartir cada año. [...] Tenés un poco [muchos] de requerimientos, que si mañana amenazan te terminan unilateralmente, sin consultarle al Estado, sin consultarle a ninguno» (comunicación personal, grupo focal representantes de la comunidad, Continental Gold y mineros, minero en proceso de formalización, Buriticá, 25 de marzo, 2017).

[20] Para los mineros, los términos de la contratación configuran una situación en la cual el Estado es responsable por omisión, es decir, «por dejarlos solos o no intervenir» de forma que los términos de suscripción del contrato recojan sus peticiones. Igualmente, los mineros reclaman a la empresa mayores compromisos en el mejoramiento de la calidad de vida de la población del municipio, lo cual implicaría el aumento de su inversión en la política de responsabilidad social empresarial.⁶

Desde la concepción de la empresa CG, la conflictividad puede entenderse así: ella es la titular del derecho de explotación y esa titularidad, en principio, la exime de tener que incluir a los mineros informales en su sistema de operación. Sin embargo, la inclusión de sectores de mineros informales en el negocio de la minería por medio de contratos de formalización obedece a

⁵ Resultado de la encuesta realizada en el proyecto de investigación —del cual es producto este artículo— a la pregunta ¿quién considera el responsable de llevar a cabo la política de formalización minera en el municipio?, de una lista de diez opciones —entre las que estaban la Gobernación de Antioquia, Alcaldía de Buriticá, Agencia Nacional Minera, La CG, entre otros—, la mayoría (19,5%) contestó que la empresa minera; asimismo, a la pregunta ¿cuál de estos actores obstaculiza que la formalización minera se dé con éxito?, la mayoría (20,9%) responsabilizó también a la empresa minera.

⁶ La encuesta también preguntó por la política de responsabilidad social de la empresa. Para 64% de los encuestados la empresa no cumple, mientras que para 31% sí lo hace. Es llamativo que para los mineros la «suplantación» del Estado por la empresa no resulta problemático en el caso de la labor social.

la política de responsabilidad social empresarial con la cual pretende aportar a resolver las carencias materiales de Buriticá.⁷ Esta práctica de responsabilidad empresarial también repercute en la reducción a la empresa de aportes para las regalías hasta 10% (Rettberg, Ortiz y Yañez, 2014).

No obstante, en la implementación de la política de formalización minera la empresa ha encontrado limitantes que comprometen al Estado, pues este la ha acompañado poco, a pesar de que es el Estado el responsable en el ámbito nacional de la política de formalización. Esta situación es calificada por funcionarios de la empresa como ausencia: «Nosotros hemos tenido el mismo reto que los pequeños mineros en el sentido de la ausencia de acompañamiento del Estado. El Estado saca un decreto que limita la formalización, pero no tiene las instituciones apropiadas para hacer el acompañamiento a los pequeños mineros» (comunicación personal, grupo focal, representante de la empresa, Buriticá, 25 de marzo, 2017).

Para la empresa, la situación de «ausencia» estatal se agrava porque el Estado ha carecido del monopolio de la violencia legítima en el territorio. En esta situación, los mineros son vulnerables frente a la presencia de grupos armados que los pueden extorsionar u obligar a asociarse con ellos para la explotación del oro: «¿Quién controla los entables, el negocio, la comercialización? [...], ¿qué banco le presta a un pequeño minero? Los pequeños mineros tienen pocas fuentes de financiación inicial, digamos, de capital. Entonces esos dos extremos son los que los hacen más vulnerables a vínculos con personas con intereses criminales» (comunicación personal, grupo focal, representante de la empresa, Buriticá, 25 de marzo, 2017).

[21]

Para la empresa parte de la conflictividad minera responde al poco acompañamiento que ha tenido del Estado en la implementación de la formalización minera en el municipio; de hecho, según la versión de un funcionario de la empresa: «El esquema de formalización estuvo hecho para poder nosotros suplir, si se quiere, ciertas ausencias del Estado, porque el Estado no da suficiente entrenamiento en salud y seguridad en el trabajo [...]. Hoy hacemos un acompañamiento mucho más intenso y fuerte para poder lograr que esos pequeños mineros tengan las destrezas ambientales, etc., para poder explotar» (comunicación personal, grupo focal, representante de

⁷ El 23% de la población del municipio es del ámbito urbano (cabecera municipal) y el 77% del rural (DNP, s. f. a). Buriticá tiene un índice de necesidades básicas insatisfechas (NBI) de 70,3%, mucho más alto que municipios vecinos (DANE, s. f.).

la empresa, Buriticá, 25 de marzo, 2017). En este relato la «ausencia» del Estado aparece como una acción intencional. El esquema de la formalización parece estar hecho para que la empresa compense la ausencia de Estado. Este aspecto será retomado más adelante.

Según la empresa, la ausencia del Estado también contribuye a comprender las altas expectativas que los mineros informales tienen sobre el negocio minero.⁸ Ante la insuficiente satisfacción de las demandas de la población por parte del Estado, los mineros esperan que la empresa supla el papel de este. Tales expectativas conducirían a los mineros informales a rechazar las condiciones de negocio que la empresa plantea, especialmente porque para ella la formalización minera no pretende hacer de la minería el principal recurso de sobrevivencia de los mineros: «Para poder acolchonar esos ciclos de riesgo de la minería es importante que [...] el sustento de las familias no dependa exclusivamente del ingreso minero, sino de varias cosas [...] siempre tratar de agendar una actividad económica alterna, para que no haya una ruptura» (comunicación personal, grupo focal, representante de la empresa, Buriticá 25 de marzo, 2017).

[22]

En la situación de Buriticá, sobre la formalización minera y la manera en que la empresa la implementa en el municipio, hay dos expectativas que difícilmente pueden lograrse simultáneamente: a) la empresa ve en la formalización una forma de responder a ciertas necesidades sociales del territorio, como el empleo, y cumplir así con la responsabilidad social empresarial; mientras que b) los mineros informales esperan de la formalización una oportunidad de negocio. Y enmarcando la situación aparece el Estado, sobre el cual existe la percepción de estar ausente en la actividad minera de Buriticá.

En síntesis, para los mineros la presencia estatal en la minería —si la hubiera— indefectiblemente va en beneficio de sus intereses porque se consideran uno de los actores más débiles en el negocio, a la vez que son ellos los nacionales, es decir, colombianos que deberían poder participar del usufructo de las riquezas del país. El Estado es entonces para los mineros una especie de figura que mete en cintura a los más poderosos y defiende los intereses de los locales. Por parte de la empresa, la ausencia del Estado

⁸ Esta expectativa tiene sustento en la proyección de las utilidades que se espera produzca la mina: entre impuestos y regalías, cerca de US\$950 millones, generando al año 280 mil onzas de oro (Torrico, 2016, diciembre 5). Esto sin mencionar las ganancias netas que dejaría el negocio.

consiste en la influencia de los grupos armados al margen de la ley en el territorio y en la ineffectividad o poco acompañamiento de las instituciones estatales en la implementación de lo estipulado en la ley en materia de formalización minera. Visto así, el Estado sería ese árbitro poseedor de la coerción que hace valer lo que la ley estipula. Tales expectativas, en general sobre el papel estatal, conducen a las partes a concluir que el Estado está ausente o en retirada en la minería.

2. Gobierno indirecto: la participación de los privados

Las valoraciones sobre el Estado como «ausente» o en «retirada» van más allá de la geografía de Buriticá. En tiempos de globalización, la actividad minera trasciende las fronteras para conectarse con un orden mundial, en el cual los *privados* tienen un destacado y poderoso papel. Esto ha llevado a teorías comprensivas de estas situaciones, como la realizada por Beatrice Hibou (2013). Fernando Escalante (2013) anota que para ella las características del orden actual no son meras «distorsiones que vayan a remediarse con el tiempo, sino indicios del surgimiento de una nueva configuración política» (p. 9). Para captar los rasgos principales de esa nueva configuración política es necesaria cierta ruptura epistemológica con la manera de concebir el Estado. Por ello Escalante agrega que Hibou «no piensa que las características del sistema de dominación puedan darse por supuestas de antemano —y es lo que hemos venido haciendo, los últimos veinte años: hemos dado por supuesto al Estado, y una larga serie de atributos del Estado, empezando por el carácter público del poder soberano—» (p. 9).

[23]

Esta precisión no es un llamado al empirismo, sino a tomar distancia de las versiones normativas del Estado —el deber ser— y prestar atención a la formación continua del poder estatal. Al seguir esta orientación, habría de considerarse que la privatización no es una renuncia al Estado y con él al ejercicio de gobierno, sino, más bien, *una forma de gobernar*, porque el poder político no desaparece sino ejercido de otra manera. Para Hibou (2013) «la privatización concierne antes que nada a la administración» (p. 19), es decir, disminuir los gastos de una burocracia ligada directamente al poder y al erario como trabajadores estatales. Sin embargo, la privatización de la burocracia —como indica Hibou—, en razón de las deficiencias flagrantes del aparato administrativo, se pretendió extender a las operaciones y funciones de desarrollo encabezadas por el Estado.

Estos alcances de la privatización condujeron a que la mayoría de los recursos económicos fueran acaparados por actores privados, los cuales estaban vinculados con militares y facciones o personajes políticos importantes: «Los notables y las élites en el poder se benefician con la redistribución de los antiguos monopolios públicos para beneficio del sector privado y de las oportunidades que ofrece el proceso de liberalización y de modernización» (Hibou, 2013, p. 30).

Que los privados saquen beneficios de los «antiguos monopolios públicos» no equivale a la pérdida de capacidad del Estado para ejercer poder, sino que distinguir entre los atributos y las funciones del Estado conduce a establecer la diferencia entre el atributo del poder estatal y la función de la soberanía. Esta diferencia permite comprender que el Estado puede dejar en privados algunas de sus funciones reguladoras, por ejemplo, aquellas ejercidas como monopolios, estableciendo de esta manera una presencia *indirecta*, que no es sinónimo de renuncia al atributo de poseer el poder estatal; es decir, de tener la capacidad de tomar decisiones e intervenir *directamente* cuando las élites estatales lo consideren necesario. O sea, el Estado puede delegar en un privado la capacidad de ejercer una función —actuar como una autoridad reguladora—, pero no equivale a la renuncia del Estado a su capacidad de dominarlo y, por tanto, controlarlo. Mantener la distinción entre atributos y funciones posibilita comprender que en la privatización del Estado ocurre «una multiplicación de los puntos de ejercicio del poder estatal» (Hibou, 2013, pp. 49-50).

[24]

Esta concepción permite a la autora citada afirmar que por ello la privatización del Estado no es sinónimo de disolución de lo político en lo económico. Para comprender esta situación, Hibou realiza una mirada histórica a las formas de ejercicio del poder político, prestando especial atención a los análisis de Weber, a quien se atribuye la autoría contemporánea del Estado legal-racional, burocrático y monopolizador (Buchely, 2014). Al respecto, señala que Weber estudió otras formas de Estado no burocratizados ni de intervenciones permanentes. Esta modalidad de Estado la analiza Weber a partir de la noción de *descarga*.⁹

⁹ Achille Mbembe (2011) aclara que fue una noción introducida por Weber, «para quien designa un conjunto de operaciones cuya ejecución recaía originalmente en manos del Estado pero que en un momento dado son retomadas por esbirros, convirtiéndose así en los cimientos del sistema feudal» (p. 86). Hay otros autores que abordan esta idea de descarga o gobierno indirecto en el ámbito de la minería y de otros más. Así, Jean y John Comaroff (2009) muestran cómo, en el caso de Sudáfrica,

Tal noción alude a la delegación que hace el Estado, mediante contrato tácito o explícito, a privados, lo cual «crea una dependencia mutua entre instancia pública e intermediario privado. El Estado necesita estos intermediarios para percibir ingresos o para mantener el orden económico y político, pero estos intermediarios dependen directamente del poder político para el ejercicio de sus funciones. Obviamente, estos fenómenos de empoderamiento son operables, y el control nunca es total» (Hibou, 2013, p. 40). Siguiendo el análisis de Weber, la autora concluye que la delegación de funciones del Estado en privados contribuye a la gobernabilidad, algo que no es nuevo en la historia de la conformación del Estado (Mbembe, 2011). Y es así como, por la vía de la descarga o privatización, se constituye un *gobierno indirecto privado*, porque delegar no significa pérdida de poder estatal (Hibou, 2013, p. 55).

Este tipo de gobierno tiene también entre sus características las negociaciones, los intermediarios y la inestabilidad. Hibou (2013) advierte que «Las negociaciones figuran siempre en el centro del proceso de delegación y de control *ex post* que caracteriza a este tipo de gobierno indirecto cada vez más privado. Hoy en día la privatización parece una de las formas, si no es que la forma dominante, de negociación y formalización de las relaciones de poder» (p. 37). Qué delegar, a quién, durante cuánto tiempo, entre otros, hacen parte de la negociación entre actores del Estado y de este con los privados interesados en obtener el beneficio de la descarga. Por otra parte, las negociaciones conllevan el papel de la intermediación privada porque, de un lado, el intermediario privado busca lograr los beneficios derivados con la privatización, esto es, obtener por parte del Estado la adjudicación de contratos o acuerdos formales o informales. Los intermediarios privados alcanzan sus propósitos porque «Los intermediarios privados, nacionales y extranjeros, a los que recurre [el Estado], rara vez están desprovistos de todo vínculo político» (p. 39); y del otro lado, los intermediarios privados mantienen su rol porque los contratos y acuerdos no son permanentes, pero, ante todo, porque «Esta inestabilidad no es resultado de una mala administración ni de la incapacidad y tampoco expresión de dependencia exterior; forma parte del núcleo de lo político, crear y mantener las condiciones de un ejercicio del poder» (p. 38).

[25]

el Estado gobierna por medio de grupos ilegales. Asimismo, Luis Martínez (1998) y Paul Staniland (2012) muestran la utilidad de los grupos insurgentes como intermediarios del Estado central en la construcción de orden.

La descarga, que posibilita la creación de un gobierno indirecto privado, no niega el ejercicio del poder directo del Estado. Este tipo de dominación combina la intervención directa e indirecta del Estado, como puede apreciarse en la oferta de seguridad: la protección delegada a empresas de seguridad privadas no riñe con las funciones militares y policiales del Estado, por el contrario, resultan complementarias. Este aspecto será retomado en el cuarto apartado de este artículo. Por esta razón, Hibou (2013) considera que «la privatización puede ser considerada como un nuevo intervencionismo del Estado. La privatización no impide cierto dominio sobre la sociedad ni, en ocasiones, la capacidad de consolidación del poder central. Tampoco en este caso dicho dominio es sinónimo de control total y exclusivo; significa aún menos uniformización» (p. 40).

Para Hibou este nuevo intervencionismo estatal implica aceptar que el Estado no es unidimensional, sino una serie de relaciones diversas y complejas entre el poder estatal, los grupos sociales, las comunidades locales, entre otros. La diversidad y la complejidad en la trama del poder estatal permite asimismo otorgar «un lugar a lo no institucional, a lo no oficial, a lo no central» (Hibou, 2013, pp. 70-71). Dar lugar a esos otros poderes permitiría —según la autora citada— que la autoridad estatal evite la conformación de polos económicos poderosos y, a la vez, haga decrecer el poder administrativo y de gestión susceptible de empoderamiento.

[26]

El gobierno indirecto privado generado por la descarga estatal estaría así distante de la idea liberal de un Estado mínimo, porque «la liberalización económica impuesta por los socios capitalistas desemboca menos en el “Estado mínimo” de la utopía neoclásica que en la redefinición de nuevos reglamentos de Estado, en la dispersión de la toma de decisiones y la primacía de las funciones de intermediación» (Hibou, 2013, p. 29). La autora formula así una crítica al ideal neoliberal de un Estado mínimo (Hibou, 2015). La aspiración del nuevo liberalismo respecto al Estado se concretaría básicamente en términos de la burocracia, del adelgazamiento del cuerpo administrativo y de gestión en ciertos campos,¹⁰ pero no necesariamente en sus funciones, muchas de las cuales son desarrolladas por medio de privados sin una pérdida ostensible del control del mismo Estado sobre las descargas concedidas. Por ello, «el Estado neoliberal, con su relanzamiento por medio de políticas

¹⁰ Debe tenerse presente que también se objeta al modelo neoliberal que tampoco lograría disminuir el tamaño burocrático del Estado porque lo que disminuye en ciertos campos lo incrementa en el estado policial.

público-privadas, no está capitulando ni entregando su poder, sino que se está reformulando por medio de la definición de nuevos campos y sobre todo de nuevas modalidades de intervención» (pp. 182-183).

3. Presencia indirecta del Estado: la formalización minera

La perspectiva teórica del gobierno indirecto privado brinda unas dimensiones de análisis que permiten abordar situaciones como la percepción de la ausencia de Estado en Buriticá. El Estado colombiano, por medio de la legislación, atiende la conflictividad minera asociada con la disputa por el derecho a la explotación de los recursos. Entre esa legislación está la concerniente a la formalización minera. Esta trata sobre las explotaciones mineras tradicionales ubicadas en áreas con títulos mineros adjudicados a un propietario y cuyo proceso de formalización depende de la voluntad del titular minero para vincular o no a los mineros tradicionales —sin títulos— por medio de *subcontratos*, *cesión* o *renuncia parcial de áreas*.

La formalización establece una labor de intermediación que deben realizar los privados sobre sus áreas tituladas. Los lineamientos del proceso de formalización minera se encuentran contenidos en la Ley 1658 de 2013, la cual incorpora el «subcontrato de formalización» como uno de los instrumentos de dicha formalización —según el Decreto 480 de 2014 que la reglamenta— y el Decreto 933 de 2013.¹¹ Este conjunto legislativo contiene la descarga legal que el Estado hace en privados para la realización de la actividad minera y, a la vez, limita las labores de intermediación que debe realizar la empresa. Así, el Decreto 933 establece en el Artículo 20 que:

La formalización de los mineros tradicionales ubicados en áreas cubiertas de título minero, siempre que el beneficiario del título esté interesado en participar, podrá darse a través de una cesión parcial del área a favor del minero tradicional o de la renuncia parcial del área a favor en procura del proceso de formalización o, de la suscripción de contratos de operación o asociación con el minero tradicional.

La Ley 1658 en el Artículo 11 establece que el titular del derecho de explotación puede subcontratar la misma en parte de sus terrenos con el propósito de incentivar la formalización de mineros que tradicionalmente hayan desarrollado la actividad en la zona, contando con el debido aval de

¹¹ Decreto emitido ante la inminencia de la pérdida de efectos jurídicos de la Ley 1382 de 2010, declarada inexecutable por la Corte Constitucional en la Sentencia C-366 de 2011.

la autoridad competente. Y, en todo caso, el titular minero que celebre el contrato de explotación con los mineros tradicionales «deberá velar por el cumplimiento de las obligaciones del subcontrato».

El carácter de dichas obligaciones, y con ellas el papel que tiene el titular minero o intermediario en la política de formalización, quedan claramente establecidos en el Decreto 480 de 2014. El subcontratante, es decir, los mineros tradicionales o informales en proceso de formalización, deben cumplir requisitos técnicos, ambientales, laborales y económicos. Entre todos estos, se destacan: «el cumplimiento por parte de las Unidades de Producción Minera (UPM) de los estándares legales, técnicos, ambientales, económicos, sociales y laborales que permiten que la pequeña minería sea una actividad económica legal, viable, rentable, segura, ambientalmente sostenible y que contribuya al desarrollo de las comunidades y sus regiones» (Ministerio de Minas y Energía, 2016, pp. 29). Para que esto sea eficaz, el Decreto establece en su Artículo 17 que el titular minero, como parte de su política de responsabilidad empresarial, podrá brindar distintos tipos de asesoría, así como transferencias de nuevas tecnologías al subcontratante; además, establece como causal de terminación unilateral de la aprobación del subcontrato, el incumplimiento de los requisitos por parte de los mineros en proceso de formalización.¹²

[28]

En la política de formalización minera, como pudo verse, la empresa o poseedora del título de explotación cumple una labor central porque recibe la descarga del Estado para desarrollar la extracción de los recursos, y en esa labor puede decidir si involucra o no a terceros, para el caso a los mineros informales. La empresa lleva a la práctica la política de formalización, en tanto encargada de realizar la explotación y la subcontratación, así el Estado controla a los mineros y el sector productivo. La política nacional minera de 2016 establece como uno de sus pilares la instauración de una institucionalidad minera fortalecida y eficiente (Ministerio de Minas y Energía, 2016) que redunde en el aumento de control y fiscalización de las maneras de explotación de los minerales, esta directriz fortalece la labor de regulación de la empresa porque si bien la fiscalización minera sigue en manos del Estado es la empresa la encargada de que sus contratantes —mineros en formalización— cumplan con los pormenores estipulados en la ley.

¹² Ministerio de Minas y Energía. Decreto 480. (6 de marzo de 2014). Artículos 18 y 19.

Esto en Buriticá ha sido ejemplar. Desde 2014 se impulsó allí la política de formalización minera. La empresa CG, con el apoyo de la Gobernación de Antioquia y de la Agencia Nacional Minera, suscribió por lo menos ocho contratos con asociaciones de mineros para lograr su formalización (Continental Gold, 2014, mayo 12), lo cual ha implicado a la empresa supervisar el cumplimiento de los requisitos de ley por parte de los mineros para poder acceder a la subcontratación. CG ha devenido en la *intermediaria* responsable de la aplicación de una política diseñada por el Estado: «Hoy tenemos un equipo que haga acompañamiento y entrenamiento permanente a mineros formalizados [...]. Hemos tratado también de cerrarle el paso a los criminales y que los pequeños mineros puedan hacer su actividad en paz [...]. Hemos tratado de que los mineros tengan mayor trazabilidad financiera, que sepan de sus finanzas, cuánto entra y sale» (comunicación personal, representante de la empresa, Buriticá, 25 de marzo, 2017).

En el caso de Buriticá, la ley de formalización minera y las prácticas de la empresa dan cuenta, como plantea Hibou (2013), de la forma indirecta de intervención del Estado. La descarga que hace el Estado en la empresa al adjudicarle el título minero y a la vez dejarle eventualmente la labor de formalización otorga poder limitado a la empresa, que esta utiliza para avanzar en la exploración y explotación de recursos como el oro y en la formalización del sector de la minería al conducir a los mineros al cumplimiento de los términos establecidos legalmente. La descarga en la empresa no erosiona el poder estatal. El Estado logra regularizar una actividad como la minería informal con un abaratamiento sustantivo de gastos de administración. Dicha delegación representa para la empresa, simultáneamente, un aumento en sus beneficios, pues conlleva a una disminución de la tasa impositiva sobre sus ganancias. Con esto se asiste a un modelo de gobierno que tiene en la negociación un modo de operar expedito, más que una muestra de debilidad. El Estado negocia con los privados varios de sus atributos a cambio de que estos devengan en reguladores efectivos de campos de interés y sus respectivos actores, en este caso, la minería.

[29]

4. Presencia directa del Estado: Operación Creta

Se debe considerar que la presencia *indirecta* del Estado por medio de la iniciativa privada no riñe con su presencia *directa* (Hibou, 2013). En efecto, los contratos de formalización minera implementados por la empresa están regidos por la legislación estatal. Además, en Buriticá el Estado también actúa

con sus instituciones para crear las condiciones que permitan desarrollar la labor de la empresa multinacional explotando los recursos mineros, en cuanto esta es la propietaria del título minero.

En 2010 la CG interpuso veinticinco solicitudes de amparo administrativo. El amparo es una figura jurídica¹³ que tiene como finalidad impedir el ejercicio ilegal de actividades mineras, la ocupación de hecho o cualquier otro acto perturbatorio —actual o inminente— contra el derecho que consagra el título minero otorgado legalmente a quien hace las veces de propietario o titular de un predio destinado a la actividad minera.¹⁴ En otras palabras, el amparo administrativo es una demanda por parte de un privado para que el Estado intervenga *directamente* en una situación considerada problemática. Así, la parte privada afectada —en este caso la empresa— demanda al Estado intervención con sus propias instituciones y burócratas en el territorio de la disputa.

En Buriticá, en 2011, la situación, tal como las autoridades narran, no había mejorado:

[30]

La Policía Nacional, la Alcaldía Municipal, la Comisaría de Familia, Corantioquia y funcionarios de la empresa CG de Colombia, realizaron una verificación sobre los presuntos túneles «ilegales», encontrando 27 túneles o puntos de excavación ilegal dentro del área de exploración y explotación concedida por el título minero No. 7495 del cual es titular y beneficiaria la empresa Continental Gold.¹⁵

La Gobernación de Antioquia, el Ministerio de minas, la Agencia Nacional Minera y Corantioquia acompañaron a la administración municipal en los procesos de cierres de minas ilegales, tomando medidas preventivas y de seguridad, contando con el apoyo de organismos para la defensa de los derechos humanos, la Policía Nacional, la Personería y la Defensoría del Pueblo (Hablemos de Minería, 2012, julio 12). En una de las intervenciones policiales realizada el 11 de julio del 2012 se desató un fuerte enfrentamiento entre un grupo de mineros y la fuerza pública, lo cual condujo al entonces

¹³ El amparo administrativo se encuentra regulado por la Ley 685 de 2001.

¹⁴ De los amparos interpuestos por la CG 4 tuvieron trámite ese año, otros 4 se llevaron a cabo en 2011 y no fueron aceptados 17 por no cumplir con la georreferenciación. Véase, Corte Constitucional. Sentencia T-187. (8 de abril de 2013).

¹⁵ Corte Constitucional. Sentencia T-187. (8 de abril de 2013).

alcalde, Carlos Mario Varela, a decretar toque de queda hasta las 6 am del 12 de julio del mismo año (Hablemos de Minería, 2012, julio 12).

La conflictividad minera en Buriticá continuó después de las primeras intervenciones estatales desatadas a partir de la interposición de los amparos administrativos realizados por la CG. Uno de los hitos en dicha conflictividad lo constituye la Operación Creta.¹⁶ El 23 de abril de 2016 empezó la Operación Creta contra la «minería ilegal», realizada por la Fuerza Pública y ordenada por la Gobernación de Antioquia bajo la administración de Luis Pérez Gutiérrez (Restrepo, 2016, mayo 2). El Ejército Nacional definió la Operación Creta como una «operación militar conjunta de intervención [que buscaba] acabar con la minería ilegal en Buriticá y propinar un duro golpe a las finanzas del clan Úsuga en Antioquia» (Ejército Nacional, 2016, abril 29). En ella participaron 400 soldados de la Séptima División del Ejército Nacional y 1050 agentes de la Policía Antioquia. También hicieron parte militares del Comando Aéreo de Combate N.º 5 de la Fuerza Aérea Colombiana y agentes del Cuerpo Técnico de Investigaciones (CTI) de la Fiscalía General de la Nación, apoyados por la Gobernación de Antioquia, Corantioquia, Personería de Buriticá, Alcaldía de Buriticá, Defensoría del Pueblo, Agencia Nacional de Minas, Corporación Antioquia Humana y la CG (*El Mundo*, 2016, mayo 3).

[31]

Según las autoridades, el operativo Creta se habría desarrollado sin violencia, respetando los derechos humanos y «sin disparar un tiro ni lanzar un gas lacrimógeno» (Ospina, 2016, mayo 4). El operativo fue acompañado por la ONG Antioquia Humana, la cual manifestó que la utilización de violencia fue mínima: «Las personas que atendimos presentaban, más que lesiones físicas, alteraciones nerviosas. Unos estaban desmayados. La utilización de gases fue mínima» (Álvarez, 2016, mayo 2). En sentido similar, el gobernador de Antioquia, la Procuraduría y la Defensoría del Pueblo «han manifestado públicamente una altísima satisfacción por el respeto de los derechos humanos en la zona» (Ramírez, 2016, mayo 17). A pesar de estos pronunciamientos, integrantes de la Mesa de Concertación Minera denunciaron agresiones por parte de la Fuerza Pública (Álvarez, 2016, mayo 2).

Una de las primeras acciones del operativo militar fue la instalación de retenes de la Fuerza Pública, con tanquetas y agentes del Escuadrón

¹⁶ En la encuesta también se preguntó por el posible responsable de haber ordenado esta operación. El mayor porcentaje de personas encuestadas considera que el operativo fue ordenado por la empresa CG (54,4%); le sigue la Gobernación de Antioquia (22,4%); y por último, la Alcaldía de Buriticá (11,6%).

Antidisturbios de la Policía (Restrepo, 2016, mayo 2) para controlar el acceso al territorio: «En el pueblo el panorama es desolador: agentes del Esmad controlan el acceso al casco urbano, donde no se permite la entrada de vehículos particulares. Los ciudadanos deben ingresar a pie y pasar por una requisita y verificación de documentos de identidad» (Álvarez, 2016, mayo 2). La gobernación de Antioquia reportó entre los resultados de la Operación Creta:

Personas evacuadas: 2658; personas con salida voluntaria: 3.040; personas capturadas: 50; vehículos inmovilizados: 77; motos inmovilizadas: 355; plantas de beneficio planeadas: 43; plantas de beneficio demolidas: 41; bocaminas con cierre técnico: 181; bocaminas halladas: 89; bocaminas planeadas: 109; molinos artesanales incautados: 1.190; motobombas incautadas: 98; explosivos incautados (Anfo): 156.4; mecha de seguridad incautada: 4.785 mts; detonantes comunes: 932; indugel: 381 Kgr; Polvora: 74.5 Kgr; otros explosivos: 15.7; cambuches desmontados: 64; También se intervinieron 9 Sitios de Lenocinio y 34 Compraventas (Gobernación de Antioquia, 2017, pp. 53-56).

[32]

Este operativo militar desarrollado por la fuerza pública, liderado por la Gobernación y acompañado por otras instancias estatales y por la misma empresa hizo patente la presencia directa del Estado y reforzó la presencia de la empresa en el territorio, o sea, contribuyó a la consolidación del gobierno indirecto privado del oro en el sector.

Conclusiones

La concepción teórica del gobierno indirecto privado permite comprender la actuación del Estado en tiempos de globalización, en los cuales los tratados de libre comercio otorgan preponderancia al papel de actores privados en la realización de bienes considerados de interés público. El planteamiento de Hibou (2013) posibilitó comprender y también controvertir la percepción de algunos actores en Buriticá, según la cual en la actividad de la minería el Estado está «ausente». El Estado por medio de la descarga en privados y con la acción directa estatal configura un ejercicio de poder político que consolida en un sector (minería) y en un territorio determinado (Buriticá) su presencia, la capacidad de dominación.

La presencia indirecta del Estado en la minería en Buriticá contradice así la percepción de «ausencia» de Estado. De esta manera, la llegada del Estado

de forma indirecta contribuye a configurar su presencia en un sector en el cual no existía. En este caso, paradójicamente, el Estado «mínimo» resulta ser el Estado que llega por medio de privados y con su burocracia hacer presencia donde antes no la tenía de manera real, o sea, que el Estado está logrando el cumplimiento de las leyes de minería. La legislación minera en el país ha existido desde el nacimiento de la República hasta hoy, legislación que ha conjugado Estado y participación de privados (Rettberg, Ortiz y Yañez, 2014); sin embargo, en buena parte del territorio colombiano los poderes reales han sido poderes alternos y competidores de funciones estatales, lo que ha generado soberanías en vilo (Uribe, 1998). Por tanto, parecería ser que solo ahora el Estado, por medio del gobierno indirecto privado, puede tener presencia efectiva en territorios donde antes no la tenía porque estaban sometidos a otras lógicas y poderes.

Por supuesto, comprender la manera concreta en la cual opera el gobierno indirecto privado posibilita conocer las principales características del Estado en su formación continua, avanzar en dicha dirección contribuye a establecer con relativa certeza las dificultades que tal noción de Estado contiene y que han quedado condensadas en la denominación crítica de Estado neoliberal. En este sentido, vale retomar el llamado de Escalante (2013, p. 9) de evitar dar por supuestas de antemano las características del sistema de dominación, entre ellas el carácter público del poder soberano o la idea —controvertida por Hibou (2013)— de que el Estado neoliberal es sinónimo de Estado mínimo.

[33]

Referencias bibliográficas

1. Álvarez Correa, Víctor Andrés. (2016, mayo 2). Buriticá: bomba de tiempo que autoridad dice tener controlada. *El Colombiano*. Recuperado de <http://m.elcolombiano.com/buritica-bomba-de-tiempo-que-autoridad-dice-tener-controlada-ed4072886>
2. Buchely, Lina. (2014). Más allá del modelo weberiano: el debate sobre las burocracias y el Estado. En: Gupta, Akhil; Sharma, Aradhana; Lipsky, Michael y Wright Mills, Charles. *Las burocracias. Una aproximación distinta a la manera en la que pensamos el Estado* (pp. 11-95). Bogotá, D. C.: Siglo del Hombre, Universidad de los Andes, Pontificia Universidad Javeriana.
3. Colombia. Congreso. 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>

4. Colombia. Congreso. Ley 1382. (9 de febrero de 2010). Por el cual se modifica la Ley 685 de 2001 Código de Minas. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/ley_1382_2010.pdf

5. Colombia. Congreso. Ley 1658. (15 de julio de 2013). Por medio de la cual se establecen disposiciones para la comercialización y el uso de mercurio en las diferentes actividades industriales del país, se fijan requisitos e incentivos para su reducción y eliminación y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.minambiente.gov.co/images/AsuntosambientalesySectorialyUrbana/pdf/mercurio/LEY_1658_DEL_15_DE_JULIO_DE_2013.pdf

6. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-366. (11 de mayo de 2011). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/c-366-11.htm>

7. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-187. (8 de abril de 2013). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-187-13.htm>

8. Colombia. Ministerio de la Protección Social. Resolución 3778. (30 de agosto de 2011). Por la cual se establecen los puntos de corte del Sisbén Metodología iii y se dictan otras disposiciones. Recuperado de https://www.minsalud.gov.co/Normatividad_Nuevo/RESOLUCI%C3%93N%203778%20DE%202011.pdf

9. Colombia. Ministerio de Minas y Energía. Decreto 933. (9 de mayo de 2013). Por el cual se dictan disposiciones en materia de formalización de minería tradicional y se modifican unas definiciones del Glosario Minero. Recuperado de https://www.anm.gov.co/sites/default/files/decreto_933_de_2013.pdf

[34]

10. Colombia. Ministerio de Minas y Energía. Decreto 480. (6 de marzo de 2014). Por el cual se reglamenta las condiciones y requisitos para la celebración y ejecución de los subcontratos de formalización minera. Recuperado de <http://wsp.presidencia.gov.co/Normativa/Decretos/2014/Documents/MARZO/06/DECRETO%20480%20DEL%2006%20DE%20MARZO%20DE%202014.pdf>

11. Colombia. Municipio de Buriticá. Acuerdo 010. (19 de abril de 2000). Por medio del cual se aprueba el Esquema de Ordenamiento Territorial del Municipio de Buriticá.

12. Comaroff, Jean y Comaroff, John. (2009). *Violencia y ley en la poscolonia*. Buenos Aires: Katz.

13. Continental Gold. (2014, mayo 12). Continental Gold inicia sub-contratos de formalización con mineros informales que adelantan labores en zonas cercanas al Proyecto Buriticá en Colombia. Recuperado de http://www.continentalgold.com/wp-content/uploads/2016/03/2014_05_12_FormalizationAgreements_NR_SP.pdf

14. Continental Gold (s. f. a). Estudio de Factibilidad. Recuperado de <http://www.continentalgold.com/es/proyectos/buritica/estudio-de-factibilidad/>

15. Continental Gold (s. f. b). Descripción del proyecto. Recuperado de <http://www.continentalgold.com/es/proyectos/buritica/descripcion-del-proyecto/>

16. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (s. f.). Necesidades Básicas Insatisfechas - NBI, por total, cabecera y resto, según municipio

y nacional a 31 de Diciembre de 2011. Recuperado de https://www.dane.gov.co/censo/files/resultados/NBI_total_cab_resto_mpio_nal_30jun11.xls

17. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. a). Ficha de caracterización. Municipio Buriticá. Recuperado de https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Fichas%20Caracterizacion%20Territorial/Antioquia_Buritic%C3%A1%20ficha.pdf

18. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f. b). Sisben III. Recuperado de <https://www.sisben.gov.co/sisben/Paginas/Sisb%C3%A9n-III.aspx>

19. Escalante, Fernando. (2013). Prólogo. En: Hibou, Beatrice. *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados* (pp. 7-13). México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

20. Colombia. Municipio de Buriticá. Esquema de Ordenamiento Territorial. (noviembre de 1999). Recuperado de <http://cdim.esap.edu.co/BancoMedios/Documentos%20PDF/buriticaantioquiaeot1999.pdf>

21. Ejército Nacional. (2016, abril 29). Operación Creta, el más duro golpe a la minería ilegal y a las finanzas del clan Úsuga en Antioquia. Recuperado de <https://www.ejercito.mil.co/?idcategoria=395366>

22. *El Mundo*. (2016, mayo 3). Creta, operación que busca acabar con la minería ilegal en Buriticá. Recuperado de http://elmundo.com/portal/noticias/seguridad/creta_operacion_que_busca_acabar_con_la_mineria_ilegal_en_buritica.php#.WOMOzdI1_IU

23. Gobernación de Antioquia. (2017). *Informe Municipio de Buriticá, operación Creta*. Antioquia. Informe interno no publicado.

24. Hablemos de Minería (2012, julio 12). Bajo toque de queda amaneció Buriticá por disturbios promovidos por mineros informales. Recuperado de <http://hablemosdemineria.com/2012/07/12/bajo-toque-de-queda-amanecio-buritica-por-disturbios-promovido-por-mineros-informales/>

25. Hibou, Beatrice. (2013). *De la privatización de las economías a la privatización de los Estados*. México, D. F.: Fondo de Cultura Económica.

26. Hibou, Beatrice. (2015). El delito económico y los modos neoliberales de gobierno: el ejemplo de la región Mediterránea. *Revista Colombiana de Antropología*, 51 (1), pp. 161-189. <https://doi.org/10.22380/2539472X31>

27. Martínez, Luis. (1998). Guerra civil y normalización política en Argelia. *Política Exterior*, 65, pp. 83-96.

28. Mbembe, Achille. (2011). *Sobre el gobierno privado indirecto*. Tenerife: Melusina.

29. Ministerio de Minas y Energía. (2016). *Política Minera de Colombia. Bases para la minería del futuro*. Bogotá, D. C.: Minminas. Recuperado de <https://www.minminas.gov.co/documents/10180/698204/Pol%C3%ADtica+Minera+de+Colombia+final.pdf/c7b3fcad-76da-41ca-8b11-2b82c0671320>

30. Monedero, Juan Carlos. (2005). *Cansancio del Leviatán*. Madrid: Trotta.

31. Ospina Zapata, Gustavo. (2016, mayo 4). Expulsan a 300 prostitutas de Buriticá. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/operativo-en-buritica-no-tiene-limite-en-el-tiempo-EL4085754>

32. *Portafolio*. (2017, enero 17). Comienza el montaje de la mina de oro más grande de Colombia. Recuperado de <http://www.portafolio.co/economia/infraestructura/mina-de-oro-buritica-inicia-su-montaje-502801>

33. Ramírez Restrepo, Elizabeth. (2016, mayo 17). 2780 personas han salido de Buriticá por minería ilegal: Gobernación. *El Colombiano*. Recuperado de <http://www.elcolombiano.com/antioquia/mineria-ilegal-en-buritica-han-salido-2-780-personas-de-la-zona-YF4160001>

34. Restrepo, Ana Cristina. (2016, mayo 2). «La montaña del dolor», editorial de Ana Cristina Restrepo. *Blue Radio*. Recuperado de <http://www.bluradio.com/opinion/la-montana-del-dolor-editorial-de-ana-cristina-restrepo-103518>

35. Rettberg, Angelika; Ortiz-Riomalo, Juan Felipe y Yañez-Quintero, Sandra. (2014). *Legislando minas. Breve recuento de la legislación minera en Colombia (1829-2001)*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

36. Rochlin, James. (2015). *Profits, Security and Human Rights in Developing Countries*. New York: Routledge.

37. Staniland, Paul. (2012). States, Insurgents and Wartime Political Orders. *Perspectives on Politics*, 10 (2), pp. 243-264. <https://doi.org/10.1017/S1537592712000655>

[36]

38. Strange, Susan. (2003). *La retirada del Estado*. Barcelona, Icaria.

39. Torrico, Igor. (2016, diciembre 5). Permiso de Continental Gold se destrabó en la ANLA. *El Mundo*. Recuperado de <http://www.elmundo.com/noticia/Permiso-de-Continental-Gold-se-destrabo-en-la-Anla/343108>

40. Uribe de Hincapié, María Teresa. (1998). Las soberanías en vilo en un contexto de guerra y paz. *Estudios Políticos*, 13, pp. 11-37.

41. Velásquez, Andrea y Uribe, Leidy. (2015). *Memoria y patrimonio de Buriticá. Historia y Cultura*. Medellín: Universidad de Antioquia.



Luces y sombras en la implementación del Acuerdo de Tierras en Colombia*

María Rocío Bedoya Bedoya (Colombia)**

Resumen

El primer punto del Acuerdo de Paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) establece la necesidad de un nuevo modelo que revitalice la producción agrícola y que beneficie al pequeño campesino, comprometiendo al Gobierno en la configuración de un modelo de desarrollo rural integral que se ocupe de los problemas del campo; sin embargo, tanto el gobierno de Juan Manuel Santos como el del actual presidente, Iván Duque, le apuestan a un modelo neoliberal y extractivista que parece ir en contravía del Acuerdo de La Habana. A partir de la estrategia de investigación cualitativa documental, este artículo da cuenta de las convergencias y divergencias que se derivan del Acuerdo de Tierras y las medidas impulsadas por el Gobierno, con el fin de allanar el camino hacia la reforma rural integral. Como conclusión, se advierte que los decretos del *Fast Track* en materia rural van en contravía de la paz territorial, por cuanto se desconoce la autonomía de los territorios y se da prevalencia a las decisiones del Gobierno central.

Palabras clave

Proceso de Paz; Posconflicto; Territorio; Reforma Rural Integral; Colombia.

Fecha de recepción: febrero de 2018 • **Fecha de aprobación:** septiembre de 2018

Cómo citar este artículo

Bedoya Bedoya, María Rocío. (2019). Luces y sombras en la implementación del Acuerdo de Tierras en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 37-58. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a03>

* Este artículo se deriva de la investigación *Diagnóstico socioeconómico de las comunidades de Flor del Monte, La peña y Santa Rafael del municipio de Ovejas, departamento de Sucre*, inscrita en el Comité para el Desarrollo de Investigación (CODI), Universidad de Antioquia, mediante acta N.º 10 del 17 de julio de 2014. Una versión de este artículo fue presentada en el *XVI Congreso Internacional sobre Integración Regional, Fronteras y Globalización en el Continente Americano* el 19 de octubre de 2017, Medellín, Antioquia.

** Abogada. Especialista en Derecho Laboral y de la Seguridad Social. Magíster en Ciencia Política. Magíster en Empleo, Relaciones Laborales y Diálogo Social. Doctora en Gobierno y Administración Pública. Grupo Derecho y sociedad, Facultad de Derecho y Ciencias Políticas, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: maria.bedoya@udea.edu.co

Lights and Shadows in the implementation of the Land Reform Agreement in Colombia

Abstract

The first point of the Peace Agreement, between the Colombian Government and the Revolutionary Armed Forces of Colombia (FARC), establishes the need for a new model that revitalizes agricultural production and that benefits the small farmer, committing the Government in the configuration of a model of integral rural development that addresses the problems of the countryside; However, both, the government of Juan Manuel Santos and the current president, Iván Duque, are betting on a neoliberal and extractivist model that seems to go against the Havana Agreement. Based on the documentary qualitative research strategy, this article gives an account of the convergences and divergences that derive from the Land Agreement and the measures promoted by the Government, in order to pave the way towards comprehensive rural reform. In conclusion, Fast Track decrees in rural areas go against territorial peace, because they do not take the autonomy of the territories into account, and give prevalence to the decisions of the central government.

Keywords

Peace Process; Postconflict; Territory; Integral Rural Reform; Colombia.

Introducción

El problema de la tierra contempla sus formas de propiedad y de distribución, como también las maneras de producción y usufructo; por lo cual, el modelo de desarrollo agrario y sus consecuencias en la sociedad han estado en el centro de los conflictos sociales y armados de Colombia durante toda su historia republicana. Particularmente, durante el último siglo la sucesión de movilizaciones campesinas, así como los ensayos de reforma agraria y la expropiación violenta por desplazamiento forzado han tejido la historia de la *cuestión agraria*.

En 1936, durante la *República Liberal*, el intento reformista de la *Revolución en Marcha* del presidente Alfonso López Pumarejo se plasmó en la reforma constitucional que afirmaba la función social de la propiedad y en la Ley 200 que contemplaba el derecho de los trabajadores rurales a la propiedad de la tierra, además de la extinción de dominio en un término de diez años para las tierras inexplotadas y creaba la jurisdicción agraria. Ese solo intento de adecuación del mercado de tierras a las necesidades de una economía capitalista en ascenso, originó la reacción de los sectores más conservadores ligados a la gran propiedad terrateniente y beneficiarios de unas relaciones de producción precapitalistas en el campo que mantenían a las masas de campesinos, indígenas y afrocolombianos atados a una dependencia servil y semifeudal de los grandes propietarios (Fajardo, 1984).

[39]

No solo fue el ensayo de levantamiento militar contra el segundo gobierno de López Pumarejo (1944), sino la presión desde el Parlamento para la expedición de la Ley 100 de 1944 que prolongaba los contratos de arrendamiento y aparcería, además, ampliaba de diez a quince años el plazo para la extinción de dominio de las tierras inadecuadamente explotadas en beneficio del Estado; también la violencia desatada contra los pobres del campo que, desde entonces, mediante las masacres y el desplazamiento forzado han producido sucesivas olas de despojo, y verdaderas contrarreformas agrarias con las que los grandes propietarios han respondido a los intentos de democratización del campo (Semillero de Estudios Políticos Rurales, 2010, 15 de diciembre).

Más adelante, en pleno Frente Nacional, con la Ley 135 de 1961 de «Reforma Social Agraria» y la Ley 1 de 1968, se crearon el Instituto Colombiano para la Reforma Agraria (Incora) y el Fondo Nacional Agrario para el impulso de la distribución de tierra a campesinos sin tierra y el apoyo para la adecuación y el riego para la producción de la pequeña propiedad.

Igualmente, se creó por ley la Asociación Nacional de Usuarios Campesinos (ANUC) y se reglamentó la extinción de dominio por vía administrativa.

Sin embargo, la presión de las masas de campesinos por la tierra, frente a las expectativas no cumplidas de la reforma agraria, produjo a comienzos de la década de 1970 una gran movilización nacional de invasiones y tomas de tierra bajo la consigna: «La tierra para el que la trabaja». Esas luchas sociales fueron la réplica de los movimientos de reivindicación agraria que desde comienzos de siglo alentaron la organización de los trabajadores del campo (PNUD, 2011). A pesar de la represión y la Violencia de las décadas de 1940 y 1950 contra los pobres del campo, la agitación social seguía denunciando un problema no resuelto, fuente permanente de los conflictos agrarios. Es por ello que, desde su nacimiento en 1964, la guerrilla de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) presentó su Programa Agrario como base fundacional y política de su movimiento social y armado (Villamizar, 2017).

[40]

Al igual que en la década de 1940, la reacción de los grandes latifundistas y grandes propietarios agrarios combinó la violencia con la contrarreforma legal. El *Pacto de Chicoral* entre el Gobierno nacional y los grandes propietarios de la tierra, congeló cualquier proyecto de reforma agraria redistributiva y redujo el papel del Incora y de las instituciones de política pública agraria a estímulos de la gran producción agropecuaria mediante las Leyes 4 de 1973 y 6 de 1975 (Palacios, 1995, p. 257).

Más adelante, en la Constitución de 1991 en su artículo 58 se hace un resumen de los avances normativos al afirmar que: «se garantizan la propiedad privada y los demás derechos adquiridos con arreglo a las leyes civiles, los cuales no pueden ser desconocidos ni vulnerados por leyes posteriores»; sin embargo, «cuando de la aplicación de una ley expedida por motivo de utilidad pública o interés social, resultaren en conflicto los derechos de los particulares con la necesidad por ella reconocida, el interés privado deberá ceder al interés público o social». Igualmente recoge y actualiza el sentido de la reforma constitucional de 1936: «La propiedad es una función social que implica obligaciones. Como tal, le es inherente una función ecológica». El artículo 64 avanza en reconocer el deber del Estado de:

Promover el acceso progresivo a la propiedad de la tierra de los trabajadores agrarios, en forma individual o asociativa, y a los servicios de educación, salud, vivienda, seguridad social, recreación, crédito,

comunicaciones, comercialización de los productos, asistencia técnica y empresarial, con el fin de mejorar el ingreso y calidad de vida de los campesinos (Asamblea Nacional Constituyente, 1991).

Finalmente, señala que «El Estado protegerá y promoverá las formas asociativas y solidarias de propiedad» (artículo 58).

Posteriormente, en 1994 la Ley 160 estableció un mercado subsidiado de tierras para el acceso a la propiedad de los pequeños campesinos, estableció un límite a su extensión (UAF) y creó las zonas de reserva campesina para proteger la economía familiar de la extensión del latifundismo agrario.

En efecto, durante las décadas de 1970, 1980 y 1990 la aparición del narcotráfico y el paramilitarismo, al igual que su relación con sectores de la gran propiedad agraria y de la misma clase política tradicional, estimularon una nueva oleada de contrarreforma agraria mediante la violencia. Las dimensiones de la crisis de derechos humanos y de la degradación que la guerra ha producido sobre la dignidad de las personas y sobre la calidad moral de la vida colombiana están ampliamente recogidas en el informe del Centro Nacional de Memoria Histórica (2013), *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*.

[41]

El propósito de este artículo es examinar el proceso de implementación del Acuerdo de Paz en torno a lo que las partes denominaron *desarrollo rural integral*. En la primera parte se exponen los puntos centrales del acuerdo inicial de La Habana; en la segunda, se analizan algunas de las medidas de implementación del Acuerdo sobre desarrollo rural integral referidas a los decretos del *Fast Track*, asimismo, revisa la Ley Zidres de 2016 y las recomendaciones de la Misión Rural de 2015; finalmente, se destacan los aspectos positivos y negativos de este proceso de implementación.

Se revisaron las diversas fuentes relacionadas con el tema de las tierras, incluyendo el primer punto del texto del Acuerdo Final; además, se revisó el contenido de los decretos 902, 896, 893, 892, 884, 890 y 882 de 2017 y otras fuentes documentales como la Ley Zidres (1776 de 2016), su decreto reglamentario y la Misión Rural, cuyos contenidos están encaminados a implementar la reforma rural integral.

En definitiva, con este artículo se espera hacer un balance del proceso de implementación que ha propuesto el Gobierno colombiano en materia

del Acuerdo de Tierras hacia un nuevo campo colombiano, con miras hacia la construcción de una paz estable y duradera; asimismo, advertir sobre los riesgos y las posibilidades que este proceso supone.

1. Negociaciones de paz

Desde la década de 1980 se han venido produciendo múltiples esfuerzos de construcción de paz, tanto por parte de los actores en conflicto, como de la sociedad colombiana. Durante este periodo se registraron los esfuerzos de diferentes gobiernos en la búsqueda de la paz, entre los cuales se destacan los de Belisario Betancur, Virgilio Barco, César Gaviria, Ernesto Samper, Andrés Pastrana, Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos; asimismo, se ha dado la desmovilización negociada de varios grupos armados ilegales desde 1990, tales como el Movimiento 19 de abril (M-19), el Ejército Popular de Liberación (EPL), el Partido Revolucionario de los Trabajadores (PRT), el Movimiento Armado Quintín Lame (MAQL), la Corriente de Renovación Socialista (CRS), las Milicias Populares de Medellín y las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC). Durante el gobierno de Juan Manuel Santos se llegó a un acuerdo de fin del conflicto con las FARC-EP y actualmente se negocia con dificultades un acuerdo con el Ejército de Liberación Nacional (ELN).

[42]

Estas dos últimas negociaciones tienen su simiente en junio de 2010 cuando fue elegido presidente Juan Manuel Santos. Desde ese mismo año se iniciaron conversaciones discretas con las FARC y a mediados de 2012 se anunció públicamente un proceso de negociación que se instaló en Oslo con apoyo de la comunidad internacional, aunque la Mesa de Conversaciones estableció su sede permanente en La Habana, Cuba. En mayo de 2013 las partes hicieron público el Acuerdo sobre las Tierras (Villarraga, 2016).

Para este artículo se realizó un balance a partir de la exploración de los contenidos del Acuerdo Final, los cuales se contrastaron con las medidas de implementación adelantadas por el Gobierno, las reacciones de la Procuraduría General de la Nación y la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes).

Si bien los acuerdos de paz de La Habana constituyen un avance significativo en la finalización del conflicto armado, como un punto de partida para la construcción de una paz sostenible, en materia de tierras el conflicto en el campo colombiano ha sido tan profundo que requiere cambios estructurales en la esfera social rural. Los efectos del conflicto han sido múltiples y su

reparación y no repetición requieren de gran voluntad política, cambio de enfoques, nuevo modelo de desarrollo rural, nueva institucionalidad, mayor presupuesto y gran ánimo y decisión de reconciliación.

Estas cuestiones aún se ven muy lejanas, tanto por las medidas tímidas adoptadas por el gobierno Santos para su implementación, como por las tendencias del nuevo gobierno perteneciente al partido político Centro Democrático, el cual representa, en materia de desarrollo rural, todo lo contrario a lo estipulado en el Acuerdo de Paz.

2. El Acuerdo de Tierras: el primer acuerdo de La Habana

En junio de 2013 se dio a conocer a los colombianos que la Mesa de Conversaciones entre el Gobierno y las FARC había llegado a un acuerdo sobre el primer tema de la agenda: Desarrollo agrario integral con enfoque territorial. Muchos colombianos consideraron que este era un buen mensaje, ya que se estaba avanzando en la discusión y concreción de un acuerdo y se estaba mostrando la posibilidad de un arreglo en temas tan simbólicos, sensibles y controversiales como el agrario, lo cual significaría que sí es posible solucionar el conflicto armado conversando (Vargas, 2013).

Como se ha dicho, el primer punto de la negociación entre el Gobierno y las FARC fue el referido al desarrollo rural integral, aspecto de gran relevancia, dado que precisamente es el problema de concentración de la tierra en Colombia y las desigualdades que este ha generado lo que dio lugar al surgimiento de la guerrilla de las FARC (Villamizar, 2017). En materia de tierras, se acordó la constitución de un Fondo de Tierras para la Reforma Rural Integral, cuyo propósito es:

Lograr la democratización del acceso a la tierra en beneficio de los campesinos y de manera especial las campesinas sin tierra o con tierra insuficiente y de las comunidades rurales más afectadas por la miseria, el abandono y el conflicto, regularizando los derechos de propiedad y en consecuencia desconcentrando y promoviendo una distribución equitativa de la tierra (Gobierno y FARC-EP, 2017, p. 14).

Este Fondo de tres millones de hectáreas se surte de tierras provenientes de la extinción de dominio, baldíos recuperados a favor de la nación, tierras provenientes de la actualización de la Reserva Forestal, tierras adquiridas por el Estado para estos propósitos y tierras donadas para el Fondo de Tierras.

Asimismo, se decidió diseñar un plan masivo de formalización de la pequeña y mediana propiedad rural, y formación y actualización del catastro e impuesto predial rural, debido a los altos niveles de informalidad que existen en Colombia en materia de titulación de tierras. También se acordó promocionar planes nacionales de desarrollo con enfoque territorial (Gobierno y FARC-EP, 2017, p. 16), lo cual supone un compromiso con las necesidades de cada territorio y las particularidades de sus habitantes (Bedoya, 2015).

El Acuerdo creó los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) con el objetivo de «lograr la transformación estructural del campo y el ámbito rural, y un relacionamiento equitativo entre el campo y la ciudad» (Gobierno y FARC-EP, 2017, p. 47). Incluye criterios de priorización de territorios, planes de acción para la transformación regional y mecanismos de participación activa de las comunidades.

Con los planes nacionales para la reforma rural integral se asumió, además, la responsabilidad de construir la infraestructura necesaria para garantizar el desarrollo social y el estímulo a la productividad campesina. Asimismo, se debe adoptar una política de seguridad alimentaria y trabajar en función del fortalecimiento de los mercados regionales.

[44]

Si bien se registran avances importantes en esta materia, es preciso señalar que aún quedan asuntos pendientes de hondo calado en lo que se refiere a la reforma agraria: el latifundio, la delimitación de la propiedad, las políticas públicas que prohíban la extranjerización del territorio, la regulación sobre la extracción minero-energética y de agrocombustibles que respete la vocación agrícola de los territorios, la autonomía de las comunidades y las bases del modelo de desarrollo rural integral acordado en La Habana; del mismo modo, se precisa de una renegociación de los tratados de libre comercio, los planes de ordenamiento territorial, el uso del suelo y el derecho real de superficie, además de la creación del Consejo Nacional de la Tierra (Villarraga, 2016). Todo lo anterior indica que el gran pendiente de la negociación es el modelo económico.

3. Medidas de implementación

Con posterioridad a junio de 2013, fecha en la que se produjo el primer acuerdo de La Habana, el Gobierno nacional ha impulsado distintas medidas, algunas de ellas con la finalidad de implementar el Acuerdo con los decretos del *Fast Track* de 2017 y otras en contradicción de este, como la Ley Zidres o

Ley de Baldíos (Ley 1776 de 2016). En 2015 el Gobierno encargó a la Misión para la Transformación del Campo Colombiano conocida como Misión Rural, un análisis profundo de las realidades del desarrollo rural en Colombia.

3.1 Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres)

El 29 de diciembre de 2016 se aprobó la Ley 1776, por la cual se crean y se desarrollan las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres), con el propósito de regular el tema de baldíos que tiene enormes implicaciones para la construcción del proceso de paz en Colombia. Estas deben cumplir con los siguientes requisitos: a) que estén geográficamente aisladas de los centros urbanos más significativos; b) que demanden elevados costos de adaptación productiva; c) que tengan baja densidad poblacional y altos índices de pobreza; d) que carezcan de infraestructura mínima para el transporte y comercialización de los productos; y e) que se adecúen y correspondan a la internacionalización de la economía, sobre bases de alta competitividad, equidad, reciprocidad y conveniencia nacional.

El Gobierno nacional, mediante el Decreto 1273 del 3 de agosto de 2016, reglamentó la integración, organización y funcionamiento del Sistema Nacional de Desarrollo Rural para las Zidres a través de la coordinación del Ministerio de Agricultura y Desarrollo. Para ello, se crearon instrumentos que permitan el fomento de proyectos productivos, además de incentivos y estímulos para los proyectos productivos y garantías para los proyectos Zidres.

[45]

Por su parte, la Corte Constitucional, en sentencia C-077 de 2017, condicionó la exequibilidad de la Ley 1776 de 2016 a la información, concertación y coordinación con los Concejos Municipales de cada territorio. En consecuencia, el 7 de febrero de 2018 el Departamento Nacional de Planeación (DNP) expidió el documento Conpes 3917, el cual define las áreas de referencia como insumo para la identificación de las Zidres. Con la identificación de 7,2 millones de hectáreas como potenciales, el Gobierno avanzó hacia su implementación.

La Ley Zidres se propone como principal objetivo construir un nuevo modelo de desarrollo económico regional que parte de promover el acceso y la formalización de la propiedad de la tierra, la inclusión social y productiva a los campesinos, los trabajadores agrarios, las mujeres rurales, los jóvenes rurales y los ocupantes tradicionales de bienes de la nación. Se incluye:

impulsar el desarrollo de infraestructura para la competitividad de las Zidres; procurar la responsabilidad social empresarial (RSE) y la responsabilidad ambiental empresarial (RAE) de las personas jurídicas que desarrollen proyectos en las Zidres; priorizar iniciativas destinadas a la producción de alimentos. Asimismo, se propone promover el desarrollo regional; promocionar y consolidar la paz y la convivencia; impulsar la realización de proyectos agrícolas y pecuarios; facilitar procesos asociativos empresariales; constituir zonas francas agroindustriales; crear parques de ciencia, tecnología e innovación y centros de investigación y desarrollo de la agricultura tropical y de investigación en biodiversidad y recursos naturales; construir una oferta científico tecnológica; construir modelos habitacionales rurales; desarrollar procesos de producción familiar y comunitaria; y procurar el manejo sostenible de los recursos naturales mediante procesos técnicos dirigidos por expertos (Ley 1776, 2016).

[46] El propósito real de la Ley Zidres queda al descubierto al leer el conjunto de esta y su exposición de motivos. Estas zonas se crearon para «eliminar los límites a la propiedad» que han impedido que grandes empresas interesadas en la altillanura colombiana —mencionada en el proyecto de ley como una de las regiones aptas para la constitución de estas zonas—, concreten la compra de vastas extensiones de tierra para dar paso a sus proyectos agroindustriales, situación que venía ocurriendo antes de la aprobación de la ley; y adicionalmente, con el fin de favorecer a estos empresarios con «incentivos» para sus proyectos privados, mediante la financiación con recursos públicos (Castilla, 2015).

Por otro lado, la Ley presenta como beneficios para los campesinos, los trabajadores agrarios, las mujeres rurales y los jóvenes rurales algunos de los objetivos de las Zidres: acceso y formalización de la propiedad de la tierra, y la inclusión social y productiva. Sin embargo, el enfoque de la Ley desconoce los niveles de pobreza de la mayoría de los habitantes del campo y la responsabilidad del Estado en la situación de abandono del campesinado. No obstante, esta Ley facilita los procesos asociativos empresariales y la construcción de zonas francas agroindustriales, con lo cual favorece los grandes proyectos agroindustriales que muy seguramente convertirán al campesinado en un grupo de asalariados, en lugar de propietarios con real disposición sobre sus tierras (Ley 1776 de 2016).

Otro de los problemas que los opositores ven en la Zidres es que los baldíos de la nación podrían ser arrendados para la agroindustria —la cual

tiene el capital para adecuar la tierra e incluso impulsar la construcción de infraestructura— y no para familias pobres sin tierra, como lo estableció la Ley 160 de 1994. Esto revela que el Gobierno propone una asociatividad en la desigualdad, esto es, el impulso de proyectos entre campesinos pobres y grandes empresas agrícolas, forestales y ganaderas, estas últimas con alta capacidad económica y en claras condiciones de superioridad administrativa, jurídica, financiera y de sostenibilidad ambiental. Además, los proyectos que se inscriban deben cumplir con una serie de exigencias de difícil cumplimiento para personas que toda la vida han vivido en el campo con pocas oportunidades de educarse y que poseen bajos ingresos, lo anterior indica que, históricamente, han estado en condiciones de desigualdad y exclusión.

Entre las exigencias se destacan: un esquema de viabilidad administrativa, financiera, jurídica y de sostenibilidad ambiental; un sistema que garantice la compra de la totalidad de la producción a precios de mercado; recursos manejados a través de fiducia; el estudio de títulos; la identificación de predios; y la descripción de la figura jurídica para acceder a la tierra. También se requiere de procesos asociativos; la determinación del terreno; un sistema que garantice que la tierra pueda ser adquirida por el grupo que la desea; un plan de acción para la gestión de crédito; un plan de suministro de servicios permanentes en capacitación, formación y acompañamiento; y servicios de asistencia técnica. Todo ello, con el apoyo del Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural, del DNP y de las entidades prestadoras del servicio de asistencia técnica directa rural, siempre y cuando los solicitantes no ostenten propiedad sobre bienes inmuebles adjudicados como baldíos después de la Ley 160 de 1994.

[47]

En este orden de ideas, los proyectos que resulten aprobados recibirán, como mínimo, los siguientes incentivos y estímulos: líneas de créditos especiales; mecanismos especiales de garantía sobre la producción; estímulos a la promoción, formación y capacitación de los campesinos, los trabajadores agrarios y las mujeres rurales; incentivos para las empresas que resulten de las alianzas concebidas bajo los requisitos de la Ley y respaldo del 100% de los recursos de los proyectos productivos a través del Fondo Agropecuario de Garantías, cuando se requiera.

Aunque la Ley promueve la incorporación de pequeños y medianos productores al proyecto como asociados para beneficiarse de la política de incentivos o estímulos, es evidente que esta asociatividad es asimétrica,

dadas las condiciones materiales y culturales de los campesinos, las mujeres y los jóvenes rurales, incluyendo las ventajas comparativas que ostentan las empresas agroindustriales. Así las cosas, dicha incorporación puede convertirse en una práctica instrumental que incluye a los campesinos solo con el propósito de acceder a los incentivos o estímulos ofrecidos por la Ley Zidres, aprovechando dineros públicos para incentivar proyectos privados de grandes empresas.

Como bien lo dijo el senador Alberto Castilla (2015), a la vista saltan los problemas de estos proyectos asociativos:

Por un lado, promueven la vinculación de los campesinos a grandes proyectos agroindustriales en detrimento de sus posibilidades de ser propietarios o de disponer de sus tierras libremente. Aunque se contemple que los campesinos accederán a las tierras, lo harán limitadamente y ligados al megaproyecto industrial aprobado en las Zidre. Por otro, ligado a lo anterior, promueven una asociatividad en abierta desigualdad de las partes. El proyecto de ley no reconoce la asimetría existente entre los campesinos sin tierra, o con tierra y poco o nulo apoyo estatal, y los empresarios nacionales y extranjeros que, de la mano del sector financiero, de su propio capital y de los numerosos incentivos y subsidios públicos de los que el campesinado carece, serán la parte fuerte de la relación y la que determine las condiciones de la asociatividad. Asimismo, las condiciones de los proyectos relacionadas con tecnología minimizan la autonomía del campesinado, desechan su conocimiento sobre la tierra y la agricultura, y buscan convertir a los campesinos en meros técnicos del campo (p. 3).

[48]

Preocupa también que los baldíos de la nación puedan ser arrendados para la agroindustria que sí tiene el capital para adecuar la tierra y para impulsar la construcción de infraestructura, lo cual no podrían hacer las familias pobres sin tierra, como lo estableció la Ley 160 de 1994. Adicionalmente, la Ley Zidres no cumplió con la consulta previa, lo cual han motivado una demanda de inconstitucionalidad que fue fallada mediante la Sentencia C-077 de 2017, en la cual la Corte Constitucional dijo, que no se requería consulta previa y que el modelo de desarrollo propuesto por la Ley no desconoce el principio de progresividad en materia de derechos sociales y derecho de asociación.

El objetivo de la Ley Zidres, que supuestamente apunta a la promoción del acceso a la propiedad para los campesinos, las mujeres y los jóvenes rurales, es engañoso, dado que la Ley 1776 de 2016 le apuesta justamente a

lo contrario. Aunque estipule medidas que permitan que algunos campesinos detenten el título sobre sus tierras o que estipulen porcentajes sobre los cuales los campesinos asociados, eventualmente, podrán hacerse a una parte de la propiedad, la Ley tendrá como consecuencia la pérdida de tierra para los campesinos, por un lado, porque el simple título de propiedad no es garantía del pleno derecho de dominio del predio, ya que le limitan sus atributos de uso y disposición; y por el otro, al permitir la adquisición de bienes baldíos por parte de las empresas se reducen las posibilidades de adquisición a los campesinos sin tierra (Semana, 2013, junio 15; Castilla, 2015).

En síntesis, esta ley, adoptada en paralelo y por fuera del Acuerdos de Paz, contribuye a la concentración de la tierra, avala el modelo de agroindustria, reconoce a los agroempresarios como los protagonistas del campo y proyecta una imagen del campesino como incapaz de aportar al progreso económico. Dicha ley golpea los intentos de democratización de la tierra realizados por la Ley 160 de 1994; además, desconoce las sentencias de la Corte Constitucional tendientes a hacer cumplir que la destinación de los bienes baldíos en Colombia sea para quienes carecen de tierra; desconoce la obligación de la consulta previa establecida en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT, 1989); por último, atribuye mayor importancia al *derecho de acceso a la tierra* sobre el derecho a la *titularidad*.

[49]

3.2 Misión para la Transformación del Campo Colombiano

Por otro lado, se encuentra la Misión para la Transformación del Campo Colombiano, también conocida como Misión Rural, iniciativa del Gobierno nacional, en cabeza del DNP en su rol de tanque de pensamiento, a través de la cual se definen los lineamientos de política pública para contar con un portafolio robusto y amplio de políticas públicas e instrumentos, con el objetivo de tomar mejores decisiones de inversión pública en el ámbito del desarrollo rural y agropecuario en los próximos veinte años que ayuden a transformar el campo colombiano. De acuerdo con José Antonio Ocampo, líder de la Misión, esta se propuso desarrollar las siguientes seis estrategias para superar las limitaciones en el campo colombiano:

- Ordenamiento y desarrollo territorial, la cual busca desarrollar instrumentos —normas, leyes, incentivos, entre otros— que regulen la propiedad, el uso, la distribución, la conservación y explotación de la tierra y los recursos naturales del territorio buscando el equilibrio entre lo social, lo económico y lo ambiental.

- Cierre de brechas sociales con enfoque de derechos, la cual tiene como objetivo la inclusión social de los pobladores del campo a través de la provisión de bienes de interés social con modelos de intervención que respondan a las necesidades del campo.
- Inclusión productiva, cuyo objetivo es incorporar a los pobladores del campo en dinámicas económicas, complementando la estrategia de inclusión social. Se busca desarrollar mecanismos para que los pequeños productores y los trabajadores rurales se integren a los mercados, alcancen una remuneración justa y mejoren su bienestar.
- Desarrollo de una ruralidad competitiva con énfasis en el sector agropecuario, dado que el país tiene un gran potencial económico basado en la ruralidad. Esta estrategia tiene como propósito el impulso de la competitividad por medio de la provisión adecuada de bienes públicos y el fomento de un ambiente macroeconómico y financiero apropiado.
- Elementos de sostenibilidad ambiental para el desarrollo rural, con lo cual se pretende generar las condiciones de sostenibilidad para las actividades rurales por medio de instrumentos que contribuyan a la conservación del patrimonio del país en materia de aguas, suelos, biodiversidad, riqueza forestal y adaptación al cambio climático.
- Reforma institucional profunda, la cual tiene como fin contar con un arreglo institucional integral y multisectorial, con políticas claras, con amplia presencia y capacidad de ejecución en el ámbito territorial, que involucre a la sociedad civil organizada y al sector privado en la planeación, la toma de decisiones, la ejecución de programas y proyectos, y el seguimiento de resultados, con el fin de darle a los pobladores rurales un papel protagónico como gestores y actores de su propio desarrollo (Las2orillas, 2014, noviembre 12).

[50]

Sin embargo, las estadísticas del sector agropecuario (DNP, s. f.) y el Diagnóstico de la Pobreza Rural, Colombia 2010-2014 (DNP, 2015), revelan que el desarrollo rural sostenible para Colombia supone la intervención estructural del Gobierno a partir de un diagnóstico que dé cuenta de otras variables fundamentales en los territorios rurales, más allá de la pobreza. Si bien se concuerda con el diagnóstico de las desigualdades existentes en los

territorios rurales, en los cuales se vive bajo unas profundas condiciones de pobreza y exclusión, se considera que estas variables deben posibilitar la construcción del diagnóstico a partir de una óptica plural y participativa que permita arrojar información más precisa sobre la cantidad y calidad de las necesidades básicas insatisfechas en esta población. Por otra parte, el análisis de las condiciones socioeconómicas es otra cuestión relevante, con el fin de identificar las condiciones productivas, de empleo y, en general, del aparato económico de los territorios rurales, bajo el enfoque de desarrollo territorial.

Asimismo, se precisa el análisis de los niveles de organización social y participación política de los campesinos, los jóvenes y las mujeres rurales, ya que es importante la construcción del tejido social, a efectos de dotar de sentido el territorio a través de las relaciones entre los sujetos, sus organizaciones y sus formas de participación política, entendiendo el territorio como escenario de relaciones de poder y toma de decisiones en las que la participación de los actores implicados es fundamental (Semillero de Estudios Políticos Rurales, 2010, 15 de diciembre).

3.3 Decretos *Fast Track* sobre el Acuerdo de Tierras

Recientemente fueron aprobados algunos decretos mediante el mecanismo del *Fast Track*, cuyo propósito principal es facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el acuerdo rural de paz. Dichos decretos son los 902, 896, 893, 892, 884, 890 y 882 de 2017, los cuales se examinan a continuación, resaltando en cada uno, los temas centrales de los que se ocupa y los asuntos problemáticos que han sido señalados por la Procuraduría General de la Nación y por la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes).

[51]

4. Luces y sombras en el proceso de implementación

El Acuerdo de Tierras se produce en el marco de las negociaciones realizadas en La Habana y fue posible debido al cambio generado en el establecimiento en la forma de acabar con una guerra que se ha sostenido por medio siglo. Dicho cambio tuvo que ver con el reconocimiento de la existencia de un conflicto armado, el cual tiene su cimiento en las realidades socioeconómicas y políticas y que es posible superar por la vía negociada. Esto se refleja, además, en el reconocimiento del Estado a las víctimas y en su obligación de repararlas mediante la restitución de tierras (Ley 1448 de 2011).

Tabla 1. Decretos *Fast Track* sobre tierras.

Decretos <i>Fast Track</i>	Temas	Problemas
902 del 29/05/17	Crea el fondo de tierras para la Reforma Rural Integral.	No se definen instrumentos y mecanismos para efectivamente conformar y alimentar el fondo de tierras con grandes latifundios inadecuadamente explotados, ni prioriza la recuperación de los baldíos; en cambio, crea la acción de nulidad agraria con lo cual se prevé mayores dilaciones, así como conflictos entre campesinos e indígenas en el proceso para determinar los territorios ancestrales.
896 del 28/05/17	Crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de Cultivos de Uso Ilícito (PNIS).	Tener claras las fuentes de tierras implica la reversión de los baldíos adjudicados fraudulentamente. Se requiere una revisión de los títulos mineros para darle prioridad a las comunidades campesinas y étnicas; que víctimas, las comunidades étnicas y los campesinos que no han tenido acceso a la tierra o no gozan de su titularidad sean realmente los sujetos de derechos de la reforma; y que simultáneamente estos territorios sean reparados de manera colectiva.
893 del 28/05/17	Crea los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET).	Los aspectos cuestionados a este decreto, según Codhes (2017), son la autonomía territorial, la consulta previa, libre e informada, y el derecho a la reparación de las víctimas.
892 del 28/05/17	Crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciatura (PAL) en pregrados.	Flexibilización de requisitos exigidos por el Ministerio de Educación, vulneración del derecho a la igualdad versus medida razonable en zonas rurales o afectadas por el conflicto y por la pobreza.
884 del 26/05/17	Normas tendientes a implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final.	En general, el Decreto responde lo que señala el Acto Legislativo para la Paz, sin embargo, se resaltan dos elementos ausentes en el Decreto: a) no se hace mención específica a la instalación de infraestructura necesaria para el servicio de energía eléctrica; b) no se hace mención al acceso comunitario a Internet. Además, el Ministerio de Minas y Energía es el responsable de la implementación de los Planes sin veeduría local o de alguna otra entidad. Esto podría suponer presiones en relación con consultas populares relacionadas con la explotación minero-energética; por ello es necesario definir contrapesos en este proceso o establecer veedurías ciudadanas.
890 del 28/05/17	Formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural.	El Decreto utiliza verbos no programáticos como «promoción» o «socialización», sin un lenguaje de garantía de derechos. Esto ocurre, de manera particular, en lo que se refiere al punto de soluciones tecnológicas para el acceso a agua potable y tratamiento de aguas residuales (Codhes, 2017); además, los subsidios de vivienda de interés social rural serán operados por un actor privado, lo cual va en contravía de la implementación de los acuerdos con enfoque territorial, lo cual supone fortalecimiento de las autoridades locales y participación de la comunidad.
882 del 26/05/17	Normas sobre servicio educativo estatal y profesión docente.	Para Codhes es un decreto ley operativo que describe el proceso mediante el cual se seleccionará la planta educativa en los municipios priorizados para la implementación de PDET. No incorpora medidas o mecanismos de acceso, ni hace referencia a procesos inclusivos o de etnoeducación. De hecho, señala que todo será reglamentado por circulares del Ministerio de Educación Nacional. Por su parte, la Procuraduría General de la Nación considera que son medidas necesarias que se encuentran acordes con la Constitución Política para garantizar el derecho fundamental a la educación en zonas que han estado afectadas por la violencia.

Fuente: elaboración propia a partir de Procuraduría (2017) y Codhes (2017).

La reivindicación fundamental de las FARC-EP, con la cual justifican su alzamiento y su programa, es la pobreza del campesinado y la ausencia de una reforma agraria en un país donde la concentración de la tierra, el despojo de millones de hectáreas de tierras de los campesinos por la violencia y el abandono del Estado han sido las causas de la miseria de millones de campesinos, comunidades indígenas y comunidades afrodescendientes. De allí que el reconocimiento de esa realidad en el Acuerdo, la disposición de un fondo de tierras de tres millones de hectáreas para distribuir gratuitamente entre campesinos pobres, la formalización de la propiedad sobre la tierra de siete millones de hectáreas y la disposición de planes nacionales para proveer de bienes públicos a las zonas campesinas constituyan un significativo avance en el concepto de «bienestar y buen vivir» que recoge repetidamente el texto del Acuerdo.

Si se le suma el objetivo de la Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011) se crea una expectativa muy significativa para la verdadera transformación del campo, lo que el Acuerdo denomina *Reforma Rural Integral*. Sin embargo, hay que recordar que el Gobierno nacional repetidamente afirmó que en La Habana no se estaba negociando ni el modelo de desarrollo, ni el modelo militar del país, lo que significa que tampoco el modelo de desarrollo agrario del gobierno Santos, que está atado a la gran producción agroindustrial, a los tratados de libre comercio para la exportación y al beneficio de las empresas y empresarios privados del campo, está comprometido con el Acuerdo de Paz en materia de tierras.

[53]

Incluso esta «locomotora» del modelo de desarrollo de Santos y la «locomotora minera» están exentas de discusión y tratamiento en el Acuerdo de Tierras de La Habana. Esto explica por qué, por ejemplo, ya publicado desde mayo de 2013 el Acuerdo de Tierras, el Gobierno expidió a principios de 2016 la Ley Zidres, la cual intenta legalizar la apropiación ilegal de baldíos de la nación en manos del gran empresariado agroindustrial nacional y transnacional, y explica también cómo tras la derrota del plebiscito en octubre de 2016, en la renegociación que estableció con los sectores del No, el Gobierno pretendiera demostrar que no se estaba poniendo en entredicho la propiedad privada, no se estaba negociando un nuevo modelo económico, ni el Estado de derecho, ni se estaba comprometiendo la seguridad jurídica de las grandes empresas agropecuarias. Dicha renegociación, en cambio, puso en entredicho el acento en el carácter redistributivo de la propiedad de la tierra y la necesidad de catastro rural en beneficio del pequeño campesino y del desarrollo territorial.

Ahora bien, en lo que tiene que ver con los decretos del *Fast Track*, resulta preocupante la gran burocratización y recentralización en contra de lo que el mismo acuerdo llama *paz territorial*, donde la participación de las regiones parece reducida a aplicar y ejecutar las orientaciones que desde el Gobierno central se definan, lo cual va en contravía del principio de autonomía territorial previsto en el artículo 287 de la Constitución Política, del cual se desprende la descentralización y los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad. A esto se suma la falta de la consulta previa e informada a las comunidades rurales en temas que son trascendentales para su desarrollo y una ausencia de criterios de diferenciación entre los planes de reparación a las víctimas del conflicto (Ley 1448 de 2011) y las obligaciones derivadas de la política social del Estado.

Retos. A manera de conclusión

Todos los anteriores problemas identificados, a través de un diagnóstico socioeconómico del campo colombiano, revelan que son muchas las necesidades del campo y muchos los retos que enfrenta el Gobierno nacional para garantizar un desarrollo rural integral, como lo prometió en el primer acuerdo de La Habana. Uno de ellos, y quizá el más importante, es la reconfiguración de *un nuevo modelo de desarrollo* distinto al modelo neoliberal y distinto al modelo propuesto en la Ley Zidres, el cual favorece a los empresarios agroindustriales, en menoscabo de los intereses de los campesinos, los jóvenes y las mujeres rurales. Ese nuevo modelo de desarrollo precisa de *unos enfoques centrados en los actores del campo* y en sus necesidades, para lo cual podrían ser útiles el enfoque de derechos, el enfoque territorial y el enfoque diferencial por etnia, raza y género.

Se requiere también *repensar la ocupación y el uso del territorio* a partir de un nuevo reordenamiento del mismo, dado que en la actualidad peligran zonas de reserva forestal, se realizan actividades económicas y productivas con predominio de la ganadería y la minería sobre la agricultura, proliferan y siguen creciendo las actividades económicas ilegales sin que se haya planteado una solución de fondo, sigue avanzando el proceso de colonización y ampliación de la frontera agrícola en la Orinoquía y la Amazonía. Por otra parte, el cambio climático continúa provocando tragedias invernales y se precisa de una efectiva gestión del riesgo, así como de una delimitación de la frontera agropecuaria, lo cual sigue siendo una tarea urgente.

Otro aspecto fundamental en la propuesta de Desarrollo Rural Integral es la *Tenencia de la tierra para el desarrollo humano*. La tierra es un elemento estratégico para alcanzar el desarrollo humano, de allí la importancia de abordar problemas históricos de gran envergadura como el conflicto rural y la tierra, la estructura de la tenencia de la tierra, la estructura de tamaños de la propiedad, la propiedad y la tenencia femenina de tierras. Todos estos con enfoques de desarrollo humano y de equidad.

Con este panorama, lo que se espera es que los acuerdos generados en La Habana contribuyan a resolver los problemas de la violencia y la persistencia del orden social rural por el desconocimiento político del campesinado, además de la violencia contra la población rural a través de las disputas por el territorio, el desplazamiento forzado y el despojo de tierras; así como la intervención de grupos armados en la política, la existencia de élites y sus prácticas clientelares y corruptas, entre otras. En síntesis:

Colombia es más rural de lo que se cree, pero cuenta hoy con más hectáreas en minería que en producción de alimentos. El Gobierno firma tratados y asociaciones de libre comercio y crea incentivos para el empresariado agroindustrial, pero, con honrosas excepciones, el desempeño productivo agropecuario deja mucho que desear. Entre tanto, sectores de pequeños y medianos campesinos esperan del Estado medidas de más envergadura para evitar que sus economías desaparezcan o queden reducidas apenas a medios de sobrevivencia (PNUD, 2011).

[55]

Esto requiere, como se ha dicho antes, de cambios estructurales en la esfera social rural, ya que los efectos del conflicto han sido múltiples, profundos, y su reparación y no repetición precisan de la voluntad política, el cambio de enfoques, un nuevo modelo económico, más institucionalidad, mayor presupuesto, un gran ánimo y la decisión de reconciliación.

Referencias bibliográficas

1. Asamblea Nacional Constituyente, República de Colombia. (1991). *Constitución Política de Colombia*. Bogotá, D. C.: Legis.
2. Bedoya Bedoya, María Rocío. (2015, 22-24 de septiembre). *Política minera con enfoque territorial, el caso de Marmato en Colombia*. Tercer Seminario Internacional: Territorios, sustentabilidad, movimientos sociales y ciudadanía. Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), Popayán.

3. Castilla, Alberto. (2015). La disputa por los baldíos: ¿el campo para los inversionistas o para el campesinado? *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, 475. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0475/articulo01.html>

4. Centro Nacional de Memoria Histórica (CNMH). (2013). *¡Basta ya! Colombia: memorias de guerra y dignidad*. Bogotá, D. C.: CNMH.

5. Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento Forzado (Codhes). (2017). Comentarios generales a decretos Fast Track que tienen impacto en los derechos de las víctimas. Recuperado de http://www.codhes.org/~codhes/images/CODHEScomentariosdecretosleyfasttrackvictimas_final.pdf

6. Colombia. Congreso de la República. Ley 200. (30 de diciembre de 1936). Sobre régimen de tierras. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 1937. N.º 23388. p. 3.

7. Colombia. Congreso de la República. Ley 100. (31 de diciembre de 1944). Ley de aparcerías. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 1945. N.º 25759. p. 2.

8. Colombia. Congreso de la República. Ley 135. (15 de diciembre de 1961). Sobre reforma social agraria. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 1961. N.º 30691. p. 801.

9. Colombia. Congreso de la República. Ley 1. (26 de enero de 1968). Por la cual se introducen modificaciones a la Ley 135 de 1961 sobre reforma social agraria. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 1968. N.º 32428. p. 1.

10. Colombia. Congreso de la República. Ley 4. (29 de marzo de 1973). Por la cual se introducen modificaciones a las Leyes 200 de 1936, 135 de 1961 y 1ª de 1968. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 1973. N.º 33828. p. 145.

[56]

11. Colombia. Congreso de la República. Ley 6. (10 de enero de 1975). Por la cual se dictan normas sobre contratos de aparcería y otras formas de explotación de la tierra. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 1968. N.º 34244. p. 190.

12. Colombia. Congreso de la República. Ley 160. (3 de agosto de 1994). Por la cual se crea el Sistema Nacional de Reforma Agraria y Desarrollo Rural Campesino. Diario Oficial. Bogotá, D.C, 1994. N.º 41479.

13. Colombia. Congreso de la República. Ley 1448. (10 de junio de 2011). Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones. Recuperado de <https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/ley-1448-de-2011.pdf>

14. Colombia. Congreso de la República. Ley 1776. (29 de enero de 2016). Ley Zidres por la cual se crean y se desarrollan las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social. Diario Oficial. Bogotá, D. C., 2016. N.º 49770.

15. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-077. (8 de febrero de 2017). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-077-17.htm>

16. Colombia. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Documento Conpes 3917. (7 de febrero de 2018). Áreas de referencia como insumo para la identificación de las zonas de interés de desarrollo rural, económico y social (Zidres). Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3917.pdf>

17. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 1273. (3 de agosto de 2016). Por el cual se adiciona una Parte al Libro 2 del Decreto 1071 de 2015, Decreto Único Reglamentario del Sector Administrativo Agropecuario, Pesquero y de Desarrollo Rural relacionada con las Zonas de Interés de Desarrollo Rural, Económico y Social (Zidres). Diario Oficial. Bogotá, D. C., 2016. N.º 49954. p. 1.

18. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 882. (26 de mayo de 2017). Por el cual se adoptan normas sobre la organización y prestación del servicio educativo estatal y el ejercicio de la profesión docente en zonas afectadas por el conflicto armado. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20882%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

19. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 884. (26 de mayo de 2017). Por el cual se expiden normas tendientes a la implementación del Plan Nacional de Electrificación Rural en el marco del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20884%20DEL%2026%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

20. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 890. (28 de mayo de 2017). Por el cual se dictan disposiciones para la formulación del Plan Nacional de Construcción y Mejoramiento de Vivienda Social Rural. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20890%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

21. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 892. (28 de mayo de 2017). Por el cual se crea un régimen transitorio para la acreditación en alta calidad de los programas académicos de licenciaturas a nivel de pregrado que son ofrecidos en departamentos donde se localizan municipios priorizados para la implementación de los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET). Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20892%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

22. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 893. (28 de mayo de 2017). Por el cual se crean los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDETR). Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20893%20DEL%2028%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

23. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 902. (29 de mayo de 2017). Por el cual se adoptan medidas para facilitar la implementación de la Reforma Rural Integral contemplada en el Acuerdo Final en materia de tierras, específicamente el procedimiento para el acceso y formalización y el Fondo de Tierras. Recuperado de <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/DECRETO%20902%20DEL%2029%20DE%20MAYO%20DE%202017.pdf>

24. Colombia. Presidencia de la República. Decreto Ley 896. (29 de mayo de 2017). Por el cual se crea el Programa Nacional Integral de Sustitución de cultivos de uso ilícito (PNIS). Diario oficial. Bogotá, D. C., 2017. N.º 50248.

25. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). Diagnóstico de la pobreza rural. Colombia 2010-2014. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Agriculturapecuarioforestal%20y%20pesca/Pobreza%20Rural.pdf>

26. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (s. f.). Estadísticas del sector agropecuario. Recuperado de <https://www.dnp.gov.co/programas/agricultura/estadisticas-del-sector-agropecuario/Paginas/estadisticas-sector-agropecuario.aspx>

27. Fajardo, Darío. (1984). *Haciendas, campesinos y políticas agrarias en Colombia, 1920-1980*. Bogotá, D. C.: Oveja Negra.

28. Gobierno de Colombia y FARC-EP. (2017). *Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera*. Bogotá, D. C.: Desde Abajo.

29. Las2Orillas. (2014, noviembre 12). ¿Qué propone la misión rural para el campo colombiano? Recuperado de <http://www.las2orillas.co/que-propone-la-mision-rural-para-el-campo-colombiano/>

30. Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). C-169 convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314

31. Palacios, Marco. (1995). *Entre la legitimidad y la violencia. Colombia 1875-1994*. Bogotá, D. C.: Norma.

32. Procuraduría General de la Nación de Colombia. (2017). Conceptos del procurador. Recuperado de <https://www.procuraduria.gov.co/portal/index.jsp?option=co.gov.pgn.portal.frontend.component.pagefactory.ConceptoProcuComponentPageFactory>

[58]

33. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2011). Colombia rural. Razones para la esperanza. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2011. Recuperado de http://escuelapnud.org/biblioteca/documentos/abiertos/06_indh2011co.pdf

34. Semillero de Estudios Políticos Rurales UdeA. (2010, 15 de diciembre). *Diez tesis sobre el problema de la tierra en Colombia*. Foro Tierra una condición para el cambio, Universidad de Antioquia, Medellín.

35. Semana. (2013, junio 15). El chicharrón de los baldíos. Recuperado de <http://www.semana.com/nacion/articulo/el-chicharron-baldios/346489-3>

36. Vargas Velásquez, Alejo. (2013). Balance después de Oslo: ruidos y desencantos, pero todo sigue adelante. *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, 326. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0326/articulo04.html>

37. Villamizar Herrera, Darío. (2017). *Las guerrillas en Colombia. Una historia desde los orígenes hasta los confines*. Bogotá, D. C.: Géminis.

38. Villarraga Sarmiento, A. (2016). Balance de la negociación de paz Gobierno-FARC. *Semanario Virtual Caja de Herramientas*, 479. Recuperado de <http://viva.org.co/cajavirtual/svc0479/articulo03.html>



Pobreza y subdesarrollo rural en Colombia. Análisis desde la Teoría del Sesgo Urbano

Laura Vanessa López Muñoz (Colombia)*

Resumen

La pobreza en las zonas rurales ha sido una condición persistente a lo largo de la historia colombiana. Con el propósito de profundizar el entendimiento de las dinámicas que favorecen la perdurabilidad de esta situación, en este artículo se realiza un análisis del subdesarrollo rural en Colombia desde la perspectiva que ofrece la Teoría del Sesgo Urbano, propuesta por Michael Lipton en 1977. A partir de una revisión histórica, se ha encontrado que el detrimento de las zonas rurales del país se explica en gran medida por los procesos políticos y económicos que han sido impulsados por las élites urbanas para su beneficio y el desarrollo de las ciudades. Los resultados muestran bajos niveles en la provisión de servicios públicos para las poblaciones rurales, en comparación con los altos niveles registrados en las áreas urbanas. Se presenta, además, una interpretación del conflicto armado colombiano y de los flujos migratorios del campo a la ciudad como consecuencias agregadas y perpetuadores del sesgo urbano en Colombia.

Palabras clave

Economía Política; Sesgo Urbano; Pobreza; Subdesarrollo; Colombia.

[59]

Fecha de recepción: agosto de 2018 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2018

Cómo citar este artículo

López Muñoz, Laura Vanessa. (2019). Pobreza y subdesarrollo rural en Colombia. Análisis desde la Teoría del Sesgo Urbano. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 59-81. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a04>

* Profesional en Relaciones Internacionales. Magíster en Gobernanza y Desarrollo. Docente del Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad del Norte, Colombia. Correo electrónico: vlopezl@uninorte.edu.co Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7605-625X>

Poverty and Rural Underdevelopment in Colombia. An Analysis from the Urban Bias Theory

Abstract

Poverty in rural areas has been a persistent condition throughout Colombian history. In order to broadening the understanding of those dynamics that contribute to the perpetuation of poverty, this article analyzes Colombian rural underdevelopment from the perspective of the Urban Bias Theory, proposed by Michael Lipton in 1977, and based on an historical review. The study found that the detriment of the rural regions of the country is due to the political and economic processes promoted by urban elites, who seek for their own benefit and urban development. The results show low provision of public services for the rural inhabitants, when compared to urban areas. This paper also presents an interpretation of the Colombian armed conflict and migration flows from the countryside to the cities as additional consequences and perpetrators of the urban bias in Colombia.

Keywords

Political Economy; Urban Bias; Poverty; Underdevelopment; Colombia.

Introducción

El subdesarrollo rural en Colombia puede ser entendido como el resultado de la suma de diversos sesgos. Por un lado, se ha encontrado un sesgo de clases en la distribución de recursos para el campo a lo largo de la historia colombiana. Albert Berry (2017, p. 175) afirma que este sesgo ha beneficiado a los grandes terratenientes, quienes han contado con apoyo en forma de créditos o mejora de infraestructura para la explotación de la tierra, mientras que las pequeñas familias agricultoras no han experimentado un apoyo representativo que genere mejoras en su producción y condiciones de vida.

Del mismo modo, se identifica la existencia de un sesgo de género. Teresa Castaño (2015, pp. 5-10) señala que en la economía nacional no se reconocen las actividades realizadas por las mujeres rurales. A pesar de que estas mujeres se dedican al trabajo del hogar, a la agricultura familiar y a la construcción cuando es necesario, ninguna de estas actividades es remunerada. No obstante, sin negar la existencia de estos sesgos en el contexto colombiano, este trabajo se enfocará en el análisis de la pobreza rural desde la perspectiva del sesgo urbano.

Michael Lipton (1977) sostenía que el progreso económico de los países en vía de desarrollo estaba siendo guiado por un sesgo urbano, es decir, las políticas de estas naciones estaban siendo promovidas por grupos políticos y económicos concentrados en las urbes, que asignaban los recursos para favorecer las áreas urbanas en detrimento de las zonas rurales. Aunque estos argumentos tienen más de cuarenta años, en el caso colombiano la predominancia urbana sobre las áreas rurales demuestra la permanencia de preferencias por los modelos urbanos. Primero, se conoce que las grandes ciudades del país concentran 77% de la población nacional (World Bank, 2018). Segundo, para 2014 se reportó que mientras 5,1% de la población urbana vivía en extrema pobreza, 18% de la población rural vivía en esta condición (DNP, 2015, p. 15). Tal situación es el resultado de una conjunción de políticas que han sido elaboradas por personas en las ciudades y que han dejado un legado de sesgo urbano que permanece en el país.

En este artículo se argumenta, fundamentalmente, que el subdesarrollo rural del país se explica, en gran medida, por una tradición de sesgo urbano. Se realiza una interpretación del contexto histórico y de los factores que han desencadenado en la asignación desigual de recursos en el territorio

colombiano. Es conocido que las medidas empíricas para analizar el sesgo urbano incluyen la diferencia rural-urbana en la provisión de servicios públicos, la supervaloración de la tasa real de cambio y las tasas netas de impuestos (Pierskalla, 2016, p. 287). En este sentido, para efectos de este trabajo la medición se concentrará en las diferencias en la provisión de servicios públicos en las áreas rurales y urbanas en Colombia.

El artículo hace una revisión de la literatura de la Teoría del Sesgo Urbano y expone, en líneas generales, los determinantes políticos y económicos, así como las manifestaciones del sesgo urbano. Luego, con el objetivo de examinar la aplicación de la teoría de Lipton al caso de estudio que concierne a esta investigación, se identifican los elementos políticos y económicos del sesgo urbano en la historia de Colombia, y se revisa la diferencia rural-urbana en la provisión de servicios públicos. Adicionalmente, se analiza la forma en que el conflicto armado y la migración del campo a la ciudad se han convertido en consecuencias y perpetuadores de la tradición del sesgo urbano en el país. El artículo finaliza con una conclusión que incluye comentarios y recomendaciones con miras a la reducción del sesgo urbano en Colombia.

1. Revisitando la idea del sesgo urbano

[62]

La Teoría del Sesgo Urbano (Lipton, 1977) ha orientado el análisis de la pobreza hacia asuntos como la prevalencia de un estado mental centrado en la vida y el desarrollo urbano, los giros de precios en contra de la producción del campo y la desigualdad entre las zonas urbanas y rurales. Esto con el fin de proveer luces para el entendimiento de las políticas que han efectuado una ineficiente e injusta dirección de recursos. Se parte de la idea de que la equidad y la eficiencia pueden ser promovidas a través de los procesos políticos (Williams, Duncan, Landell y Unsworth, 2011, p. 529); sin embargo, al ser mal estructurados, estos procesos políticos terminan siendo causantes de la ausencia de crecimiento de una nación.

Cedric Pugh (1996, p. 1049) define el sesgo urbano como una coalición de intereses urbanos que se han organizado exitosamente para influir en la formulación de políticas, generando políticas económicas que crean un desarrollo económico desbalanceado y polarizado en detrimento de los escenarios rurales. El sesgo urbano está representado en el conjunto de medios a través de los cuales los recursos son empleados para favorecer las áreas urbanas (Disney, 1979, p. 167), dificultando así el desarrollo del mundo rural.

Al analizar el contexto histórico, a pesar de que las instituciones extractivas feudales y los regímenes coloniales imprimieron un legado de sesgos estructurales en contra de la transformación agrícola en los países en vía de desarrollo, han sido necesarios otros elementos para crear una imagen completa del sesgo urbano en la historia contemporánea de estas naciones (Bezemer y Headey, 2008, pp. 1353-1354).

En este sentido, la contemporaneidad trajo consigo una combinación de estrategias proteccionistas y de sustitución de importaciones que fueron promovidas en las décadas de 1960 y 1970 con el propósito de modernizar e industrializar el mundo subdesarrollado. Posteriormente, en la década de 1980 el Banco Mundial y los hacedores políticos incentivaron el establecimiento de políticas económicas para la transformación estructural que no fueron precisamente beneficiosas para el desarrollo del campo. Este conjunto de decisiones políticas y económicas evidenciaron un sesgo urbano determinante para la evolución desigual del campo y la ciudad.

Uno de los principales críticos de la teoría del sesgo urbano ha sido Cristóbal Kay (2009), quien sostiene que un error contundente de esta teoría ha sido ignorar las potenciales sinergias que se pueden encontrar entre agricultura e industria para impulsar el desarrollo rural: «los analistas del SU [sesgo urbano] pierden de vista el dinamismo de los *clusters* industriales y de las ciudades, así como las importantes contribuciones que la industria puede hacer a la agricultura mediante la provisión de maquinaria, equipos e insumos modernos» (Kay, 2009, p. 14).

En esta afirmación se desconoce que la tesis del sesgo urbano busca enfocar la dinámica política y económica en la que la industria crea riqueza que beneficia a las ciudades y su población, en tanto que las contribuciones de inversión e innovación en las zonas rurales son ineficientes y desiguales. Es relevante mencionar que la idea del sesgo urbano no rechaza la creación de estas sinergias, pero sí señala la gran inversión que se realiza para el desarrollo de los sectores urbanos, mientras que las familias rurales no son receptoras de una inversión similar. Una sinergia e interacción entre sectores agrícola e industrial no es posible sin antes eliminar el sesgo en contra del campo, el cual ha promovido más políticas asistenciales y sociales que de inversión tecnológica e innovación para el desarrollo económico de las familias rurales. Por lo tanto, la noción del sesgo urbano trae consigo ciertos aspectos políticos y económicos que resultan relevantes para el estudio de las estrategias utilizadas en los países en vía de desarrollo (Pierskalla, 2011, p. 32), así como para la explicación de características del subdesarrollo rural.

1.1 Los elementos políticos y económicos del sesgo urbano

El sesgo urbano puede ser visto como una conjunción de condiciones sociopolíticas (Pugh, 1996, p. 1047). La Teoría del Sesgo Urbano reconoce la primacía de la política en los procesos de desarrollo (Lipton, 1977, p. 63): cómo los gobiernos son parte y tienden a apoyar los intereses urbanos en países pobres. Este supuesto se encuentra alineado con la visión de la literatura de economía política que posiciona la política en el centro de los estudios de desarrollo, enfocando la atención en la primacía de la política y del carácter de los Estados (Leftwich, 2000, p. 18).

Por un lado, la idea del sesgo urbano señala la exagerada influencia política de los residentes urbanos (Pierskalla, 2011, p. 2). La pobreza perdura en los países pobres debido a que estos son desarrollados por y para individuos que gobiernan, dirigen recursos, incentivos, educación e investigaciones desde y para la ciudad (Lipton, 1977, p. 68). Además, aun cuando los recursos son destinados a la agricultura sirven para perpetuar a la élite urbana, por ejemplo, cuando los terratenientes y la clase industrial se benefician de los subsidios para la agricultura (Disney, 1979, p. 167). Para algunos autores la distinción de personas rurales y urbanas que establece Lipton (1977) es radical dado que, por ejemplo, llama urbanos a grupos de terratenientes. Sin embargo, afirmaciones como «los terratenientes muchas veces invirtieron en empresas urbanas, y los capitalistas urbanos adquirieron tierras y propiedades rurales, generalmente por prestigio social y por razones políticas, facilitando así la formación de alianzas entre ellos» (Kay, 2009, p. 10), ponen en evidencia la naturaleza urbana y poderosa de aquellas personas que concentran grandes cantidades de tierra y tienen la capacidad de influencia en la toma de decisiones políticas. Al final, resulta complicado sostener que un terrateniente que maneja o invierte en empresas urbanas es una persona rural.

Por otro lado, las decisiones y medidas económicas tomadas por los gobiernos han sido contundentes para la creación de la brecha rural-urbana contemporánea. En las décadas de 1950 y 1960 las políticas de modernización en los países en vía de desarrollo estuvieron enfocadas en la sustitución de importaciones y estrategias proteccionistas para estimular la industrialización (Martin, 2003, pp. 187-190). La sustitución de importaciones consistió en el establecimiento de facilidades de producción doméstica para bienes de manufactura a partir de grandes inversiones hacia el sector industrial (Baer, 1972, p. 95).

Las políticas proteccionistas llevaron a que los costos del campo aumentaran, pues algunos de los bienes que se introducían a la producción rural tenían precios mayores a los que pudieron haber tenido si hubieran estado expuestos a los mercados y la competencia extranjera (Pugh, 1996, p. 1047). Esta sobreevaluación del campo afectó negativamente el potencial de las exportaciones agrícolas debido a que los campesinos tenían que vender sus productos en injustas condiciones de mercado (Jones y Corbridge, 2010, p. 10).

El *giro de precios*, es decir, la forma en la cual los precios se giraron en contra del sector rural, al generar un sobreprecio de los aportes al sector rural y una reducción del precio de la producción rural, evidenció y profundizó el sesgo urbano por ser una medida en favor del proceso de industrialización (Anochiwa y Enyoghasim, 2016, p. 8; Lipton, 1977, p. 308).

Luego, en las décadas de 1980 y 1990, muchos países en vía de desarrollo adoptaron un paquete de medidas económicas institucionales conocidas como *préstamos de ajuste estructural*, que incluyeron la desregulación y privatización económica (Leftwich, 2000, p. 12). A cambio de préstamos del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional se intentó promover la liberalización de los mercados. A pesar de que estas medidas buscaban el ajuste de precios y el crecimiento económico, los resultados no fueron beneficiosos en general, teniendo en cuenta que los principales veinte receptores de préstamos no alcanzaron un crecimiento razonable, sino que mostraron fuertes distorsiones macroeconómicas (Easterly, 2005, p. 7).

Consecuentemente, la globalización, las remesas, la introducción de plantas agroprocesadoras y supermercados en el campo, la diversificación de las fuentes de ingresos a través de las artesanías, actividades de construcción, turismo, entre otras, constituyen factores que han generado cambios y relaciones que dispersan la línea divisoria entre el campo y la ciudad (Kay, 2009, pp. 19-21). No obstante, sería bueno reconocer que estas transformaciones e interacciones han sucedido en gran medida por la dificultad de obtener ganancias a partir de las actividades tradicionales del campo y no necesariamente porque la agricultura esté generando excedentes.

En este sentido, la persistencia de políticas tomadas desde las ciudades, que han apoyado ciertos programas y sectores sobre otros, ha generado efectos negativos como el aumento de la desigualdad dentro de los países desde finales del siglo xx (Jones y Corbridge, 2010, p. 16).

1.2 Manifestación del sesgo urbano en las sociedades en vía de desarrollo

Distintos autores han reconocido que la pobreza rural está fuertemente determinada por la acción del gobierno en la creación de políticas sesgadas hacia lo urbano, que resultan en la poca inversión en las áreas rurales (Anochiwa y Enyoghasim, 2016; Jones y Corbridge, 2010; Lipton, 1977; Pugh, 1996). Se debe tener cuidado al pensar que la teoría del sesgo urbano crea una mera división espacial, como lo ha afirmado Kay (2009, p. 9), cuando en realidad esta teoría analiza distinciones económicas y sociales entre las esferas rural y urbana, teniendo incluso como una de sus medidas la diferencia en provisión de servicios públicos entre el campo y la ciudad.

Las élites urbanas en los países en vía de desarrollo, que con su poder económico y político han logrado estructurar el desarrollo hacia la ciudad, han influido en la creación de la disparidad de bienes públicos (Majumdar, Mani y Mukand, 2004, p. 138). Esta disparidad está demostrada en, por ejemplo, las diferencias en el acceso a agua potable entre poblaciones rurales y urbanas (Bezemer y Headey, 2008, p. 12). En el ámbito mundial existe una gran desigualdad rural-urbana en el porcentaje de la población que utiliza servicios de agua potable tratada de forma segura. De acuerdo con los datos provistos por el World Bank (2018), en 2015 el 85,12% de la población urbana tenía acceso a este tipo de agua, mientras que solo 54,81% de la población rural disfrutaba de ella. Esta es una tendencia clara en distintas regiones del mundo (véase tabla 1).

[66]

Tabla 1. Población rural y urbana que utiliza servicios de agua potable tratada de forma segura.

País	Población que utiliza servicios de agua potable tratada de forma segura	
	Rural	Urbana
Camboya	16%	55%
Etiopía	3,93%	38%
Marruecos	39%	89%
Nicaragua	29,55%	79,16%
Perú	19,92%	58,38%

Fuente: elaboración propia a partir de World Bank (2018).

Otra evidencia de la desigualdad en la asignación de recursos entre el campo y la ciudad en los países en vía de desarrollo es la disparidad en la

cobertura de educación. La Unesco (2005), reporta que los residentes rurales tienen bajos niveles de alfabetismo comparados con los residentes urbanos. Por ejemplo, en 2004 la tasa de alfabetismo estuvo estimada en 72% en las áreas urbanas de Pakistán, mientras que en las áreas rurales esta tasa era de 44%. Asimismo, Etiopía presentó una tasa de alfabetismo de 74% en áreas urbanas, comparado con una tasa de 23% en áreas rurales (p. 171).

Los efectos de esta desigualdad rural-urbana en la provisión de educación han afectado la creación de capital humano en los países en vía de desarrollo (Jones y Corbridge, 2010, p. 10), demostrando que los gobiernos tienen un efecto directo sobre los determinantes inmediatos del crecimiento económico: el capital, la tecnología y la eficiencia (Weil, 2005, p. 341).

Por otro lado, Pugh (1996, p. 1047) afirma que un efecto del sesgo urbano es la migración del campo a la ciudad, la cual es estimulada por la posibilidad de obtener mejores ingresos y oportunidades de trabajo en escenarios urbanos. Así también, Sumon Majumdar, Anandi Mani y Sharun Mukand (2004, pp. 154-155) afirman que un sesgo en la provisión de bienes públicos tiene repercusiones para la decisión de migrar. En este sentido, de acuerdo con el World Bank (2018), durante el periodo de 1960-2017 la población urbana del mundo ha crecido de 1 billón a 4.1 billones, mientras que la población rural ha presentado un crecimiento más lento: de 2 billones a 3.4 billones en el mismo periodo.

[67]

Por lo tanto, para realizar el análisis del sesgo urbano en un Estado resulta necesario revisar la información concerniente a su historia política y económica. Asimismo, para conocer la persistencia de este sesgo es primordial examinar los datos sobre la provisión de servicios públicos y los flujos migratorios internos del campo a la ciudad. Este es el propósito de la segunda y tercera parte del presente artículo, que busca dilucidar el asunto del sesgo urbano en Colombia a partir de una operacionalización básica pero pragmática de la teoría propuesta por Lipton.

2. Consolidación del sesgo urbano en Colombia

Desde el periodo de la colonia española los modelos de extracción y trabajo de la tierra creados por la Corona generaron conflictos sociales y políticos en las distintas regiones. Desde el siglo XVIII se empezaron a formar los latifundios en Colombia, sin embargo, es en las décadas siguientes a la Independencia, con la redistribución del poder político y las riquezas, que

se presentó la excesiva concentración de la tierra (Mörner y Herrera-Salazar, 1974, p. 752), la cual ha desencadenado luchas por una repartición más justa hasta el día de hoy.

Poco a poco, distintas estrategias y alianzas fueron garantizando el dominio de la élite sobre el campo, y fueron consolidando lo que es hoy una larga tradición de sesgo urbano en el Estado colombiano (OECD, 2014, p. 23). Un fuerte vínculo entre los terratenientes y los comerciantes se forjó en la década de 1860, cuando las élites acordaron el desarrollo de las exportaciones agrícolas, estimulando el compromiso con la producción y comercialización de los cultivos para exportación (Reinhardt, 1986, p. 89). Especialmente, en la segunda mitad del siglo XIX, los comerciantes de origen urbano —de Manizales, Medellín y Bogotá— empezaron a constituir el sector exportador de café, convirtiéndose en hacendados, terratenientes, accionistas y, poco a poco, en empresarios industriales (Bejarano, 1980, pp. 124-126).

[68]

Luego, durante el periodo de posguerra, el declive del mercado internacional ejerció presión en Colombia, donde se comenzó a implementar la estrategia de sustitución de importaciones para el desarrollo económico y la industrialización, a partir del establecimiento de altas tarifas comerciales que permitieron un rápido crecimiento de la industria manufacturera (Garay, 1998, p. 456). El campo se vio afectado, pues la clase política idealizaba un país industrializado y no enfocado solo en la agricultura (León, 2004, p. 183).

Años más adelante, en la década de 1980, el Gobierno inició un proceso de apertura comercial, introduciendo estrategias de liberalización de importaciones y promoción de exportaciones, e induciendo un cambio tecnológico hacia el trabajo calificado (Ocampo, Sánchez, Hernández y Prada, 2004, p. 20). Con la apertura al comercio exterior la situación del campo colombiano se agravó, la agricultura fue sometida a ciertas exigencias en productividad e inversión para poder hacer frente a la competencia exterior, lo que generó en la década de 1990 una reducción de las áreas de cultivos transables —como cereales y algodón— y el aumento del desempleo rural (García, 2002, p. 225).

También hay que considerar que en Colombia las élites políticas han defendido los intereses de la élite económica. Los dos partidos tradicionales colombianos, el Partido Liberal y el Partido Conservador, han representado a la élite del país y han sido protagonistas en los procesos políticos de asignación de recursos. Liberales y conservadores han amparado a la misma élite, aunque

han diferido en las políticas que han considerado mejores para favorecerla (Reinhardt, 1986, pp. 78-79).

El desenlace del desacuerdo y deseo de poder de los dos partidos tradicionales resultó en un periodo conocido como La Violencia entre 1948 y 1958. Este periodo significó una competencia entre liberales y conservadores por el poder político a través de medios violentos, especialmente en zonas rurales que, sumado a la omisión de las demandas de los campesinos (Kay y Salazar, 2001, p. 173), generó un detrimento de estas regiones, grandes desplazamientos y una concentración mayor de la tierra. Los dos partidos competían por la legitimidad del poder con el propósito de utilizar las posiciones burocráticas y los servicios públicos para recompensar las lealtades a su partido, manteniendo y fortaleciendo así las relaciones clientelares (Schmidt, 1974, p. 103). La política fue usada como una pantalla para preservar intereses económicos, por ejemplo, lograr la concentración de mayores cantidades de tierra a través de la usurpación a miembros del partido opositor; sin embargo, estas luchas se daban entre los campesinos, pues la élite conformada por los terratenientes, personas de negocios y políticos se resguardaba en la seguridad de las ciudades (Bushnell, 1993).

Luego, en 1958, con la firma del pacto conocido como Frente Nacional, los dos partidos políticos tradicionales establecieron un sistema de rotación del gobierno cada cuatro años, con el cual garantizaron por dieciséis años la protección del poder de las élites. Aunque en la actualidad existe mayor pluralismo político, los partidos poderosos y representantes de la élite del país siguen desempeñando un rol preponderante desde los distintos órganos del Gobierno para la defensa y protección de los intereses industriales y urbanos.

[69]

Por otra parte, la ausencia de límites generales para la cantidad de hectáreas que un individuo o entidad puede poseer en Colombia, sumado al desigual acceso a la tierra, ha constituido otro determinante para la acumulación del poder de las élites. En efecto, 80% de las tierras en el país se encuentran bajo la tenencia de 14% de los terratenientes (Oxfam, 2013, p. 7), con el agravante de que cerca de 35% de ese territorio podría estar vinculado al negocio de las drogas (Garay, 2008, p. 17).

Michael Albertus y Oliver Kaplan (2013, p. 199) reconocen que las reformas agrarias son políticamente difíciles de implementar, pues amenazan el *statu quo* de las élites del país. Por ejemplo, en 1936 se creó la Ley de Tierras, con la cual el gobierno buscaba disminuir los conflictos entre latifundistas y

campesinos, quienes exigían la abolición de las formas de trabajo opresivas y la adquisición de derechos de propiedad; sin embargo, los resultados de esta ley no fueron satisfactorios, pues los terratenientes reaccionaron expulsando a los campesinos arrendatarios de las tierras y el gobierno no tomó acciones como respuesta (Kay y Salazar, 2001, p. 173). Así, el conjunto de campesinos desposeídos, resultado de las formas de dominación de los terratenientes, fueron conformando los primeros vestigios del proletariado industrial en las ciudades (León, 2004, p. 184).

Además, el sesgo urbano que tienen las políticas económicas en Colombia ha esbozado un paisaje en el cual gran parte de las tierras se encuentra bajo la posesión privada (Maldonado y Martínez, 2016, p. 612). Actualmente, el modelo de desarrollo económico del país está basado en una extracción privada a gran escala de los recursos naturales que permite la explotación de la tierra por compañías agroindustriales y de minería, muchas veces sin la consulta de habitantes locales y cultivadores (Chavarro y Tyrou, 2016). Aunque Kay (2009, p. 14) encuentra problemática la poca consideración que se le da a las economías de escala en la Teoría del Sesgo Urbano, es necesario resaltar que la evidencia de Colombia y otros países destacan el papel más exitoso y eficiente que puede desarrollar la agricultura familiar en la economía rural y nacional (Berry, 2017, p. 82).

[70]

Por otro lado, una serie de protestas agrarias se han presentado en la última década en contra de los acuerdos de libre comercio con Estados Unidos y la Unión Europea. Los pequeños campesinos y habitantes de áreas rurales perciben el crecimiento económico de la nación como algo que no los beneficia, sosteniendo que ellos no tienen la capacidad de emparejarse con los precios a los que se encuentran los productos agrícolas en el libre mercado y que el aumento de los costos de los insumos a la producción agrícola, como el combustible y los fertilizantes, han convertido al cultivo de baja escala en un negocio de pérdidas (OECD, 2014, p. 81).

Incluso en la actualidad en Colombia es evidente el sesgo urbano. Cuando los recursos son dirigidos al sector agrícola están garantizados a compañías y familias urbanas poderosas. La explotación de los recursos naturales está monopolizada por personas urbanas (Maldonado y Martínez, 2016, p. 612). Un ejemplo reciente de esto fue el caso del programa Agro Ingreso Seguro, cuyos negativos resultados se pueden adjudicar, en parte, a la dirección de los recursos nacionales disponibles para el beneficio de unas

cuantas familias poderosas, frustrando las iniciativas hacia el desarrollo de las áreas rurales. Javier Mejía-Cubillos (2012, pp. 16-22) sostiene que el confuso criterio establecido para la distribución de los recursos de este programa benefició a las empresas agrícolas a que impulsaran su competitividad y productividad, mientras que los pequeños productores seguían encontrando dificultades por los altos costos de producción.

Se ha presentado, hasta este punto, la forma en que los procesos políticos y económicos a lo largo de la historia colombiana han asegurado el poder de las élites urbanas en detrimento de las personas del campo. Como agravante, la toma de decisiones políticas respecto al desarrollo rural se ha visto caracterizada por un enfoque social en vez de económico (OECD, 2014, p. 23), representando también un asunto para revisión de los esfuerzos que está teniendo el Gobierno hacia el fortalecimiento y desarrollo de estas regiones desde la inversión en capitales traducidos en bienes y servicios.

3. Efectos del sesgo urbano en Colombia

El nivel de desigualdad en Colombia es uno de los más altos del mundo. La gran diferencia en las condiciones de vida rural-urbana ejemplifica las profundas tensiones sociales del país (Parra, Ordóñez y Acosta, 2013, p. 16). Este estudio no niega la existencia de altos índices de pobreza urbana, ni la desigualdad en las áreas urbanas reflejada, por ejemplo, en un coeficiente Gini urbano de 0.54 para 2010 (DNP y DANE, 2012, p. 63). Sin embargo, la falta de oportunidades para los habitantes rurales y la brecha de pobreza rural-urbana pone en evidencia una deuda histórica de Colombia con los territorios rurales (Martínez, Pertuz y Ramírez, 2016).

[71]

En este mismo orden, los indicadores socioeconómicos para los hogares rurales en Colombia son más bajos que aquellos de los hogares urbanos (OECD, 2014, p. 75). A pesar de que la pobreza rural y el índice de recuento de la pobreza en las zonas rurales han decrecido, en la tabla 2 se muestra que las áreas urbanas han tenido índices de pobreza más bajos que los de las áreas rurales, lo que demuestra que el desarrollo de Colombia ha sido más evidente en las ciudades.

Se mencionó previamente que una de las medidas empíricas del sesgo urbano es la revisión de las diferencias en provisión de servicios públicos (Pierskalla, 2016, p. 287). De esta forma, los niveles de cobertura de servicios

públicos fueron significativamente diferentes en las zonas urbanas y rurales del país en 2010 (Profamilia, 2011). Los datos exponen desigualdades en la provisión de servicios de electricidad, agua potable y sistemas de alcantarillado entre los hogares rurales y urbanos (véase tabla 3).

Tabla 2. Brecha de pobreza e índice de recuento de pobreza en las zonas rurales y urbanas.

	Año	Rural	Urbana
Brecha de pobreza a nivel nacional	2010	21,6%	13,1%
	2015	15,7%	8,7%
Índice de recuento de pobreza nacional (población)	2002	61,7%	45,5%
	2015	40,3%	24,1%

Fuente: elaboración propia a partir de World Bank (2018).

Tabla 3. Niveles de provisión de servicios públicos en áreas rurales y urbanas de Colombia.

Servicio público	Áreas rurales	Áreas urbanas
Electricidad	91%	99%
Agua potable	17%	91%
Sistema de alcantarillado	22%	92%

Fuente: elaboración propia a partir de Profamilia (2011).

Además, mientras la población en zonas rurales cuenta con promedio de años de educación de 5.1, en las zonas urbanas es de 8.4, poniendo en evidencia un desinterés por completar los ciclos académicos en las zonas rurales causado por la ausencia de establecimientos educativos próximos, por los altos niveles de pobreza y por el poco conocimiento de cómo la educación puede generar mejores posibilidades (Ministerio de Educación Nacional, 2017). De igual forma, en 2013 la población rural analfabeta mayor de quince años era de 12,5%, mientras que la urbana con estas características era de 3,8% (DANE, 2014). Así, la ineficiente inversión del gobierno en educación en las zonas rurales genera afectaciones directas al capital humano (Weil, 2005, p. 341), el cual impiden el desarrollo de estas regiones.

Las políticas implementadas por el Gobierno colombiano para la provisión de servicios públicos han sido claves para el subdesarrollo rural. A través de los procesos políticos y el establecimiento de las reglas del juego se han ido moldeando los resultados económicos y sociales (Weil, 2005, pp. 346-347; Williams *et al.*, 2011, p. 529), afectando los capitales y el desarrollo económico de las zonas rurales. Bien señala Kay (2009, p. 11) que una de las formas de probar las ideas del sesgo urbano es cuestionarse sobre qué podría pasar si este sesgo se elimina o se reduce. Ciertamente, inversiones en servicios públicos como la educación y saneamiento de las personas rurales generarían efectos directos en el capital humano, uno de los determinantes fundamentales del crecimiento económico.

La tradición de sesgo urbano representa un desafío para el desarrollo de Colombia. Las desigualdades en inversión y provisión de servicios han llevado, entre otros, a que los jóvenes rurales perciban al campo colombiano como un escenario que no brinda las oportunidades necesarias para su movilidad social (Martínez, Pertuz y Ramírez, 2016). En este sentido, si el sesgo urbano se redujera se revisarían y propondrían políticas encaminadas al mejoramiento de las zonas rurales a partir de mayores inversiones, aumento de incentivos y mejora de la calidad de vida.

[73]

4. Conflicto armado y migración: consecuencias y perpetuadores del sesgo urbano

El conflicto armado en Colombia puede ser visto tanto como un resultado o un perpetuador del sesgo urbano. Por un lado, el origen de los grupos armados al margen de la ley puede ser adjudicado a los actos de exclusión de las élites políticas y económicas en contra de distintos sectores de la sociedad colombiana en las dinámicas de desarrollo que llevaron a grupos de individuos a sublevarse en contra de estas prácticas injustas y en respuesta a la poca presencia del Estado en las regiones. Por otro lado, a pesar de que el crimen y la violencia han sido parte de la formación del Estado colombiano (Grajales, 2011, p. 771), los grupos armados ilegales han contribuido a la permanencia de la estructura violenta y del esquema político que ha mantenido a las regiones rurales subdesarrolladas.

Durante el periodo de La Violencia, la represión del gobierno del Partido Conservador contra el movimiento campesino influyó en la transformación de estos en movimientos guerrilleros cooptados por el Partido Liberal, el partido

de oposición, lo cual condujo al Partido Conservador a organizar sus propias bandas armadas (Kay y Salazar, 2001, p. 173).

A pesar de que el fin de La Violencia culminó con la guerra entre partidos, también significó un punto de quiebre histórico para el país. Grupos revolucionarios adoptaron una nueva visión de nación que buscaba la redistribución del poder y la eliminación del orden tradicional establecido (Sánchez, 2000, pp. 39-40). Sin embargo, el propósito inicial de lucha fue poco a poco reemplazado por aquel de dominio territorial; así, con los recursos económicos que adquirieron fueron consolidando su control en gran parte del territorio nacional (Rangel, 1999, p. 30). Distintas estrategias como asesinatos, secuestros, torturas y reclutamientos forzados fueron utilizadas por los grupos guerrilleros para consolidar su presencia en casi la mitad del territorio colombiano (De La Asuncion, 2000, p. 448).

Unidades de autodefensa se han confrontado con estos grupos guerrilleros durante décadas, y a su vez han generado actos atroces de violencia como desapariciones, masacres y robos, creando así un conflicto complejo y múltiple en el que las élites políticas y económicas del país se han comportado como testigos tolerantes y, en otras ocasiones, como poder clandestino detrás de estas fuerzas violentas (Sánchez, 2000, pp. 43-44). Es el grado de libertad que las instancias del poder público le han dado a los grupos paramilitares, ya sea por acción u omisión, lo que ha facilitado la capacidad de estos grupos para aumentar su poder y hacer presencia en distintas regiones del país y esferas del Estado (Ramírez, 2007, p. 33).

Por otro lado, el narcotráfico encontró espacio en esta ausencia estatal en distintas regiones del país. El narcotráfico ha desempeñado un papel protagónico en el conflicto colombiano, con un gran escalamiento de sus actuaciones violentas en la década de 1980 y con una evolución del negocio estrechamente ligada con los grupos paramilitares y guerrilleros hasta la actualidad. El narcotráfico volvió a consolidar una estructura latifundista en el país, con el surgimiento de los nuevos terratenientes que han logrado concentrar tierras para el cultivo de coca, sumarse a la élite tradicional e introducirse en las estructuras de la sociedad colombiana y en los procesos de toma de decisiones (Pamplón y Verna, 1995, pp. 183-184).

A lo largo del tiempo, los diferentes actores ilegales del conflicto, sean guerrillas, paramilitares o grupos narcotraficantes, se han convertido en un gran inconveniente para el desarrollo del campo. Las regiones rurales son

percibidas como inseguras, elevando así la incertidumbre para los inversionistas, disminuyendo el valor de la tierra y reduciendo las oportunidades económicas para las poblaciones que habitan en estas zonas (Ibáñez y Moya, 2010, p. 145). Además, la violencia ha tenido efectos negativos en el capital cultural y social, al generar, por ejemplo, la suspensión de actividades escolares, desplazamientos forzados (Perfetti, 2005, p. 166) y, por ende, una afectación a todas las prácticas cotidianas.

A lo mencionado por Majumdar, Mani y Mukand (2004, pp. 154-155) respecto a los efectos del sesgo en la provisión de bienes públicos sobre la decisión de migrar, se le suma el conflicto como factor impulsador de estas migraciones en Colombia. El conflicto ha sido la principal causa de los desplazamientos del campo a la ciudad. Desde que inició el conflicto armado en Colombia, cerca de 5.7 millones de personas habían sido desplazadas de sus hogares en el campo (IFAD, 2016). Esta diáspora rural a las ciudades ha sido soportada por la percepción de las áreas rurales como lugares peligrosos (OECD, 2014, p. 62).

Es así como este conflicto, por medio de las migraciones de la población campesina a las ciudades, ha contribuido al acelerado proceso de urbanización que reflejó un crecimiento de más de treinta millones en la población urbana entre 1960 y 2017 (World Bank, 2018). En las décadas de 1950 y 1960 hubo un aumento de la demanda de mano de obra y del mejoramiento de la infraestructura y provisión de servicios en las zonas urbanas debido a los flujos migratorios ocasionados por la violencia y la industrialización que estaba experimentando Colombia; luego, desde la década de 1970 se han empezado a desarrollar distintas iniciativas urbanas como la densificación de los grandes centros económicos del país —Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla—, para acomodar a su población de una forma más eficiente y sustentable (Álvarez, Parés y Aide, 2013, pp. 36-37). El conflicto y el acelerado proceso de urbanización en Colombia ha sido impulsado por el sesgo urbano; sin embargo, la intensificación del conflicto armado logró reforzar estos procesos de urbanización y, por lo tanto, la concentración de miradas y acciones hacia el desarrollo de las ciudades.

[75]

Conclusión

Los argumentos que Michael Lipton defendió hace más de cuatro décadas con respecto a la existencia de un sesgo urbano que hacía perdurar a las personas pobres en su condición de pobreza (Lipton, 1977) encuentran

validez en el caso de Colombia. La historia colombiana ilustra cómo los recursos en las zonas rurales no han sido distribuidos de acuerdo al criterio de eficiencia y equidad, lo cual ha generado beneficios desproporcionados para las élites poderosas que, además, son esencialmente urbanas.

La historia contemporánea de Colombia ha estado marcada por la concentración del poder político en las manos de las élites urbanas, así como por la injusta distribución de tierras y políticas económicas proteccionistas seguidas por estrategias de liberalización. Este conjunto de elementos ha sido principalmente determinado por los procesos políticos que se han presenciado en el país, los cuales han sido cruciales para la perpetuación de las desigualdades entre las regiones urbanas y rurales. Así, las brechas de pobreza entre las ciudades y el campo se ven reflejadas en la gran diferencia en la provisión de bienes y servicios públicos.

De igual forma, el conflicto armado y la diáspora forzada a las ciudades han servido como indicadores del abandono del campo por parte del Gobierno. La gran presencia de fuerzas ilegales en las diferentes zonas rurales fue creando una percepción de estas como áreas peligrosas, lo cual no solo fue determinante para la reducción de las inversiones, sino también para la generación de migraciones forzadas hacia aquellos espacios entendidos como seguros.

[76]

El propósito de este artículo fue evidenciar cómo el sesgo urbano se ha consolidado y ha persistido como un problema estructural en Colombia. La sociedad colombiana funciona con un estado mental (Lipton, 1977, p. 63) centrado en la vida y el desarrollo urbano; por esto, el abandono de la población rural se ha convertido en una tradición en Colombia. En este sentido, la deficiente capacidad de desarrollo de las zonas rurales en el país está determinado por las políticas que se ejecutan, que en este caso evidencian un sesgo urbano.

El canal principal a través del cual se puede reducir la desigualdad rural-urbana en Colombia es por medio de la mitigación de la brecha de inversión entre el campo y la ciudad (Berdegué *et al.*, 2015, p. 67). La sociedad colombiana está desperdiciando una gran proporción de su capital físico, humano y ambiental disponible para generar riqueza colectiva (Garay, 2008, p. 16). Además, el surgimiento de un campesinado de clase media podría aparecer si los tomadores de decisiones políticas incorporaran en sus agendas

estrategias enfocadas en la redistribución de tierras y al desarrollo rural (Parra, Ordóñez y Acosta, 2013, p. 18).

Teniendo en cuenta que el poder de las élites en Colombia es tanto económico como político, un enfoque crítico puede desempeñar un papel clave en este asunto. Lipton (1977, p. 332) afirma que con el fin de reducir el sesgo urbano los políticos, estudiantes y pensadores deben involucrarse con las comunidades rurales, analizando junto con estas poblaciones aquellos factores que perpetúan sus condiciones de pobreza. Esta afirmación de Lipton se puede considerar apropiada y vigente para los tiempos actuales en el escenario colombiano. A través de la aplicación de perspectivas críticas, se puede fortalecer el interés de las personas por participar en espacios de gobernanza y desarrollo local.

Partiendo de los argumentos de Amartya Sen (1994) sobre la educación como creadora de capacidades y contribuidora a la mejora de condiciones de vida, la expansión del conocimiento y la educación puede dar origen a reflexiones críticas por parte de las poblaciones rurales. Esto porque el aumento de oportunidades, de educación en este caso, aumenta las capacidades para participar en el desarrollo económico y social (Pugh, 1996, p. 1052). En todo caso, los niveles actuales de educación dejan cierto espacio para desarrollar estrategias que promuevan el aumento de consciencia política y de los niveles de participación.

[77]

Finalmente, se debe dirigir mayor atención al entendimiento de la subyacente política económica en las políticas rurales (Pierskalla, 2016, p. 304). Si bien el sesgo urbano no alcanza a explicar completamente el subdesarrollo rural en el contexto nacional, pues han existido otros factores que han influido en la asignación de recursos como el sesgo de clases, de género y el conflicto armado, esta teoría resulta apropiada para el entendimiento de la situación histórica de la pobreza rural en Colombia y para analizar los elementos que fomentan las inversiones desiguales en el campo y la ciudad.

Referencias bibliográficas

1. Albertus, Michael & Kaplan, Oliver. (2013). Land Reform as a Counterinsurgency Policy: Evidence from Colombia. *Journal of Conflict Resolution*, 57 (2), pp. 198-231. <https://doi.org/10.1177/0022002712446130>
2. Álvarez-Berrios, Nora L.; Parés-Ramos, Isabel K. & Aide, T. Mitchell. (2013). Contrasting Patterns of Urban Expansion in Colombia, Ecuador, Peru, and Bolivia

between 1992 and 2009. *Ambio*, 42 (1), pp. 29-40. <https://doi.org/10.1007/s13280-012-0344-8>

3. Anochiwa, L. I. & Enyoghasim, Michael. (2016). Urban Bias, Urban Crises, and Development in Nigeria: Controversies and Contending Issues. *EPRA International Journal of Economic and Business Review*, 4 (6), pp. 5-11.

4. Baer, Werner. (1972). Import substitution and industrialization in Latin America: experiences and interpretations. *Latin American Research Review*, 7 (1), pp. 95-122.

5. Bejarano, Jesús Antonio. (1980). Los estudios sobre la historia del café en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 1 (2), pp. 115-140.

6. Berdegué, Julio A.; Carriazo, Fernando; Jara, Benjamin; Modrego, Félix y Soloaga, Isidro. (2015). Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban-Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico. *World Development*, 73, pp. 56-71. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.12.013>

7. Berry, Albert. (2017). *Avance y fracaso en el agro colombiano, siglos xx y xxi*. Bogotá, D. C.: Universidad del Rosario.

8. Bezemer, Dirk & Headey, Derek. (2008). Agriculture, Development, and Urban Bias. *World Development*, 36 (8), pp. 1342-1364. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2007.07.001>

9. Bushnell, David. (1993). *The Making of Modern Colombia: A Nation in Spite of Itself*. Berkeley, Los Angeles & London: University of California.

10. Castaño, Teresa. (2015). La mujer rural y la agricultura familiar en Colombia: detrás de la economía del cuidado está una mujer que le aporta al país. Bogotá, D. C.: Minsalud, FAO.

11. Chavarro, Juan Sebastián y Tyrou, Emma. (2016). Renewed Social Outcry in Colombia: La Minga, the Struggle of the Marginalized. *Council on Hemispheric Affairs*. Retrieved from <http://www.coha.org/renewed-social-outcry-in-colombia-la-minga-the-struggle-of-the-marginalized/>

12. De La Asuncion, Alexandra. (2000). Colombia: The Ignored Humanitarian Crisis. *The University of Miami Inter-American Law Review*, 31 (3), pp. 439-462.

13. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2014). Encuesta nacional de calidad de vida 2013. Recuperado de <https://bit.ly/2BT4zq7>

14. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2015). Diagnóstico de la pobreza rural. Colombia 2002-2014. Recuperado de <https://bit.ly/2qis05k>

15. Disney, Richard. (1979). Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development by Michael Lipton; The Vast Majority: A Journey to the World's Poor by Michael Harrington. *The Journal of Modern African Studies*, 17 (1), pp. 167-168. <https://doi.org/10.1017/S0022278X00005334>

16. Departamento Nacional de Planeación (DNP) y Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE). (2012). Pobreza monetaria en Colombia: nueva metodología y cifras 2002-2010. Resultados segunda fase de la Mesep. Recuperado de https://www.dane.gov.co/files/noticias/Pobreza_nuevametodologia.pdf

17. Easterly, William. (2005). What did Structural Adjustment Adjust?: The Association of Policies and Growth with Repeated IMF and World Bank Adjustment Loans. *Journal of Development Economics*, 76 (1), pp. 1-22. [https://doi.org/10.1016/S0304-3878\(04\)00087-2](https://doi.org/10.1016/S0304-3878(04)00087-2)

18. Garay, Luis Jorge (dir.). (1998). Colombia: estructura industrial e internacionalización 1967-1996. Bogotá, D. C.: DNP. Recuperado de <https://bit.ly/2QCOoW7>

19. Garay, Luis Jorge. (2008). En torno a la economía política de la exclusión social en Colombia. *Revista de Economía Institucional*, 5 (8), pp. 15-31.

20. García, José Guillermo. (2002). Liberalización, cambio estructural y crecimiento económico en Colombia. *Cuadernos de Economía*, 21 (36), pp. 189-244.

21. Grajales, Jacobo. (2011). The Rifle and the Title: Paramilitary Violence, Land Grab and Land Control in Colombia. *Journal of Peasant Studies*, 38 (4), pp. 771-792. <https://doi.org/10.1080/03066150.2011.607701>

22. Ibáñez, Ana María & Moya, Andrés. (2010). Do Conflicts Create Poverty Traps? Asset Losses and Recovery for Displaced Households in Colombia. In: Di Tella, Rafael, Edwards, Sebastian & Schargrotsky, Ernesto (eds.). *The Economics of Crime: Lessons for and from Latin America* (pp. 137-172). Chicago: University of Chicago.

23. International Fund for Agricultural Development (IFAD). (2016). Investing in Rural People in Colombia. Roma: International Fund for Agricultural Development. Retrieved from <https://bit.ly/2E4K9fs>

24. Jones, Gareth A. & Corbridge, Stuart. (2010). The Continuing Debate about Urban Bias: The Thesis, its Critics, its Influence and its Implications for Poverty-Reduction Strategies. *Progress in Development Studies*, 10 (1), pp. 1-18. <https://doi.org/10.1177/146499340901000101>

25. Kay, Cristóbal y Salazar, Graciela. (2001). Estructura agraria, conflicto y violencia en la sociedad rural de América Latina. *Revista Mexicana de Sociología*, 63 (4), pp. 159-195. <https://doi.org/10.2307/3541472>

26. Kay, Cristóbal. (2009). Reflexiones sobre desarrollo rural y estrategias de desarrollo: exploración de sinergias, erradicación de pobreza. *Debate Agrario*, 2009 (44), pp. 1-29.

27. Leftwich, Adrian. (2000). *States of Development: On the Primacy of Politics in Development*. Cambridge: Polity.

28. León Palacios, Paulo Cesar. (2004). Literature on Colombian Industrialisation: Balance and Perspectives. *Innovar*, 14 (23), pp. 182-207.

29. Lipton, Michael. (1977). *Why Poor People Stay Poor: A Study of Urban Bias in World Development*. London: Maurice Temple Smith.

30. Majumdar, Sumon; Mani, Anandi & Mukand, Sharun W. (2004). Politics, Information and the Urban Bias. *Journal of Development Economics*, 75 (1), pp. 137-165. <https://doi.org/10.1016/j.jdevec.2003.08.003>

31. Maldonado, Juan Mayr & Martínez, Luis Olmedo. (2016). Indigenous Peoples, Natural Resources, and Peacebuilding in Colombia. In: Bruch, Carl; Muffett, Carroll & Nichols, Sandra S. (eds.). *Governance, Natural Resources, and Post-Conflict Peacebuilding* (pp. 605-625). London: Earthscan. <https://doi.org/10.4324/9780203109793-29>

32. Martin, Will. (2003). Developing Countries' Changing Participation in World Trade. *The World Bank Research Observer*, 18 (2), pp. 187-203. <https://doi.org/10.1093/wbro/lkg008>

33. Martínez-Restrepo, Susana; Pertuz, María Cecilia y Ramírez, Juan Mauricio. (2016). La situación de la educación rural en Colombia, los desafíos del posconflicto y la transformación del campo. Recuperado de <https://bit.ly/2AU0WP2>

34. Mejía-Cubillos, Javier. (2012). Agro, Ingreso Seguro en perspectiva: Un análisis de políticas públicas. *MPPRA Paper*, 39998. Recuperado de <https://bit.ly/2QAU3AB>

35. Ministerio de Educación Nacional. (2017). Plan especial de educación rural. Hacia el desarrollo rural y la construcción de paz. Recuperado de http://www.congresoeducacionruralcoreducacion.com/images/Doc_web/10.-PEER_06-2017.pdf

36. Mörner, Magnus y Herrera-Salazar, Ricardo. (1974). La hacienda hispanoamericana en la historia: un esquema de reciente investigación y debate. *Desarrollo Económico*, 13 (52), pp. 741-773. <https://doi.org/10.2307/3466291>

[80] 37. Ocampo, José Antonio; Sánchez, Fabio José; Hernández, Gustavo Adolfo y Prada, María Fernanda. (2004). Crecimiento de las exportaciones y sus efectos sobre el empleo, la desigualdad y la pobreza en Colombia. *Documento Cede*, 2004-3. Recuperado de <https://bit.ly/2xPLfru>

38. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2014). *OECD Territorial Reviews: Colombia 2014*. <https://doi.org/10.1787/9789264224551-en>

39. Oxfam. (2013). Divide and Purchase: How Land Ownership is Being Concentrated in Colombia. Retrieved from <https://bit.ly/2KWW3cx>

40. Pampillón, Rafael y Verna, Gérard. (1995). El narcotráfico en Colombia. *Política Exterior*, 9 (45), pp. 179-192.

41. Parra-Peña, Rafael I.; Ordóñez, Liliana A. y Acosta, Camilo A. (2013). Pobreza, brechas y ruralidad en Colombia. *Coyuntura Económica*, 43 (1), pp. 15-36.

42. Perfetti, Mauricio. (2005). Estudio sobre la educación para la población rural en Colombia. Recuperado de http://red-ler.org/estudio_educacion_poblacion_rural_colombia.pdf

43. Pierskalla, Jan H. (2011). Urban Bias and Democracy: The Causal Effect of Elections on Rural Public Goods Provision. *APSA 2011 Annual Meeting Paper*.

44. Pierskalla, Jan H. (2016). The Politics of Urban Bias: Rural Threats and the Dual Dilemma of Political Survival. *Studies in Comparative International Development*, 51 (3), pp. 286-307. <https://doi.org/10.1007/s12116-015-9194-2>

45. Profamilia. (2011). Encuesta Nacional de Demografía y salud 2010. Recuperado de <https://bit.ly/2jXdnjm>

46. Pugh, Cedric. (1996). Urban Bias, the Political Economy of Development and Urban Policies for Developing Countries. *Urban Studies*, 33 (7), pp.1045-1060. <https://doi.org/10.1080/00420989650011492>
47. Ramírez, Gloria Inés. (2007). Colombia: paramilitarismo y Estado. *Política Exterior*, 21 (118), pp. 32-38.
48. Rangel, Alfredo. (1999). Colombia: la guerra irregular en el fin de siglo. *América Latina Hoy*, 23, pp. 29-36.
49. Reinhardt, Nola. (1986). The Consolidation of the Import-Export Economy in Nineteenth-Century Colombia A Political-Economic Analysis. *Latin American Perspectives*, 13 (1), pp. 75-98. <https://doi.org/10.1177/0094582X8601300104>
50. Sánchez, Gonzalo. (2000). War and Politics in Colombian Society. *International Journal of Politics, Culture, and Society*, 14 (1), pp. 19-49. <https://doi.org/10.1023/A:1007804828973>
51. Sen, Amartya. (1994). *Beyond Liberalization: Social Opportunity and Human Capability*. New Delhi: Institute of Social Sciences.
52. Schmidt, Steffen W. (1974). La Violencia Revisited: The Clientelist Bases of Political Violence in Colombia. *Journal of Latin American Studies*, 6 (1), pp. 97-111. <https://doi.org/10.1017/S0022216X00008312>
53. United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO). (2005). Education for All: Global Monitoring Report 2006. Paris: UNESCO. Retrieved from <https://bit.ly/2RGNzZP>
54. Weil, David N. (2005). *Economic Growth*. Boston: Addison Wesley Longman.
55. Williams, Gareth; Duncan, Alex; Landell-Mills, Pierre y Unsworth, Sue. (2011). Politics and Growth. *Development Policy Review*, 29 (1), pp. 529-555. <https://doi.org/10.1111/j.1467-7679.2011.00519.x>
56. World Bank. (2018). World Bank Open Data. Retrieved from <https://data.worldbank.org>



Los ecos de las trece colonias. De los impuestos con representación a la participación en los impuestos*

Juan Camilo Rúa Serna**

Resumen

El artículo se propone mostrar cómo ha sido la participación de la sociedad civil en la estructuración de la capacidad fiscal del Estado colombiano. Para ello se revisan procesos de constitucionalidad en los que se hayan demandados normas fiscales, para determinar el nivel de incidencia de los mecanismos de participación ciudadana en la capacidad tributaria del Estado. Mediante análisis básicos de estadística descriptiva y análisis de contenido de los documentos preparatorios de la Constitución Política, se llega a la conclusión de que herramientas de participación ciudadana como la acción pública de inconstitucionalidad han abierto importantes oportunidades para la destrucción y modificación de normas tributarias, lo que sería impensable bajo una democracia estrictamente representativa.

Palabras clave

Participación Política; Política Fiscal; Acción de Constitucionalidad; Democracia; Colombia.

[82]

Fecha de recepción: julio de 2018 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2018

Cómo citar este artículo

Rúa Serna, Juan Camilo. (2019). Los ecos de las trece colonias. De los impuestos con representación a la participación en los impuestos. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 82-105. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a05>

* Este artículo es producto de la investigación *El papel de la acción pública de inconstitucionalidad en las reformas tributaria de Colombia, 1992-2017*, adelantada bajo la línea de investigación Participación ciudadana y DESC del Laboratorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DescLAB), Colombia (<https://www.desclab.com/>).

** Abogado y Politólogo. Investigador asociado del Laboratorio de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DescLAB), Colombia. Correo electrónico: juancamiloruas@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3877-168X>

Echoes from the Thirteen Colonies. From Taxation with Political Representation to Public Participation on Taxation

Abstract

The article aims to show the role of public participation in the structuring of the fiscal capacity of the Colombian State. For this purpose, constitutionality processes are reviewed in which fiscal rules have been demanded, in order to determine the level of incidence of citizen participation mechanisms in the tax capacity of the State. Through basic analysis of descriptive statistics, and content analysis of the preparatory documents of the Political Constitution, it is concluded that citizen participation tools, such as public action of unconstitutionality, have opened important opportunities for the destruction and modification of tax regulations, which would be unthinkable under a strictly representative democracy.

Keywords

Political Participation; Fiscal Policy; Constitutionality Action; Democracy; Colombia.

Introducción

El hombre está fuera de sí, exige ver al supervisor, al gerente, a los miembros de la junta directiva, al dueño del negocio. Le dice a la cajera que no piensa pagar el IVA, que le cobre el producto sin ese impuesto que, según él, será destinado a las FARC. Se niega —vocifera— a comprarle carros y aviones a Timochenko. Para resumirlo, asegura que no piensa pagarle el IVA a una empresa que está aliada con el terrorismo (Publimetro, 2017, noviembre 11). Es la voz de un hombre que se ve a sí mismo en el cumplimiento de un deber cívico. La escena nos recuerda una de esas viejas citas que, salvando el abismo del tiempo, nos siguen hablando: la historia, se repite dos veces, la primera como tragedia y la segunda como comedia (Marx, 2009, p. 1). Y aquí, detrás de lo pintoresco, se puede encontrar la repetición de viejas disputas ideológicas sobre la evasión fiscal.

Esta escena se viralizó durante las discusiones del plebiscito de 2016 sobre los acuerdos de paz con la guerrilla de las FARC en el gobierno Santos. Los debates fueron intensos; la campaña, agitada, álgida, emocional. Tanto los defensores del No como los defensores del Sí sobredimensionaron, exageraron, amañaron. Votar Sí, aseguraban los primeros, convertiría a Colombia en otra Venezuela, en una reedición del socialismo soviético más cruel; votar No, afirmaban los segundos, regresaría al país, sin boleto de regreso, a la guerra sin cuartel, a la sangre desbordada y a los llantos desgarrados. Así que la escena del objetor fiscal, en ese contexto, puede analizarse desde varios puntos de vista: los niveles de desinformación en el país, la incertidumbre frente al posconflicto y los retos para la reconciliación parecen cuestiones obvias y hasta urgentes. Tan obvias, que un problema de fondo podría pasar desapercibido: la relación entre participación e impuestos.

El personaje de esta historia se niega a que sus impuestos sean invertidos en una política pública con la que no está de acuerdo. En últimas, podría verse como un objetor fiscal que desea fijar la destinación exacta de sus contribuciones impositivas. Se trata de un deseo que va en contravía de un límite que ha sido relativamente claro en los alcances de la participación ciudadana en las decisiones políticas: la capacidad fiscal. Una razón más o menos lógica ha ayudado a establecer dicho límite: si se deja en manos de los ciudadanos la decisión sobre pagar o no pagar impuestos posiblemente decidirían no pagarlos, lo que terminaría por debilitar la ya débil capacidad fiscal del Estado. Sin embargo, cabe preguntarse si los mecanismos de

participación ciudadana que consagró la Constitución de 1991 han ayudado a fortalecer la capacidad de la sociedad civil para incidir en la forma en la que se estructuran y se organizan los impuestos en Colombia.

De allí surgió una pregunta de investigación clave: ¿han permitido los mecanismos de participación fortalecidos por la Constitución Política de 1991 que los ciudadanos intervengan efectivamente en la modificación de normas tributarias sin tener que pasar por el filtro de sus representantes? La tesis que se defiende en este artículo es que esas herramientas de participación política directa sí han permitido que los ciudadanos modifiquen y destruyan normas tributarias que, de otra manera, no habrían podido cambiar en el marco de una democracia puramente representativa. El derecho, como escenario de guerra ritual (Valencia, 1987, p. 46), ha permitido continuar las luchas del siglo XIX por la definición de las dimensiones y alcances de la capacidad fiscal del Estado.

La lucha por la definición de la capacidad estatal hunde sus raíces en una historia de inestabilidad y de fragilidad fiscal. Plantear la evasión de un impuesto como si fuera la expresión de un deber cívico no es una maniobra novedosa. Colombia, después de la independencia, se vio enfrentada a las expresiones de una larga tradición de resistencia a la tributación (Deas, 1980, p. 148). Los débiles gobiernos republicanos, sin los mecanismos de presión coloniales que tuvieron que abandonar para iniciar un proceso de modernización, se vieron en la necesidad de embrollarse en constantes disputas y negociaciones con unas élites regionales y locales pocas veces sumisas y ajustadas a los deseos del poder central (Palacios, 1980; Clark, 2007).

Esta fragilidad fiscal fue una de las mayores fuentes de inestabilidad política y fue uno de los factores que ocasionó que sucesivas constituciones se reemplazaran las unas a las otras: cada nuevo texto constitucional era tan débil y flaqueaba tan rápido como el anterior (Irigoin, 2016, p. 202). La historia constitucional de Colombia se construyó sobre la base de constituciones que, más que acuerdos políticos sobre la estructura y distribución del poder, con vocación de permanencia en el tiempo, eran verdaderas cartas de batalla, capitulaciones jurídicas que reflejaban los resultados de las guerras (Valencia, 1987). Así, las reformas fiscales de las primeras décadas del siglo XIX, con la dificultad para establecer impuestos directos y aumentar el recaudo de ingresos, no solo no construyeron capacidad fiscal (Irigoin, 2016, p. 189), sino que se implementaron en un contexto de volatilidad constitucional.

Esta historia de disputas en torno a los impuestos puede ser, en buena medida, lo que explica que en el siglo xx las discusiones públicas sobre las propuestas tributarias fueran mínimas y las decisiones fiscales terminaran haciéndose, generalmente, en la sombra, «de tal modo que lo que se decidiera no [fuera] conocido por los ciudadanos» (Kalmanovitz, 2016, p. 13). De esta manera, la cuestión fiscal ha terminado por ligarse a una democracia de tipo representativo en la que la fijación de los impuestos depende de las discusiones y decisiones de quienes fueron elegidos para representar a la ciudadanía y no directamente de la ciudadanía.

De hecho, algunas líneas de investigación han señalado una relación de causalidad entre algunos tipos de impuestos y mayores niveles de democracia representativa (Ross, 2004). El argumento es que la necesidad de subir impuestos relacionados con servicios estatales obligaría a que los gobiernos se vuelvan más democráticos. La idea se asienta con fuerza en la historia de los avances representativos en Estados como Francia, España e Inglaterra. El último caso es especialmente relevante, pues la admisión del derecho del Parlamento a legislar y su capacidad para enjuiciar abusos y tomar decisiones sobre la política nacional fueron prerrogativas prácticamente compradas a Edward I y a Edward III (Stubbs, 1895, p. 599). Los argumentos que llevaron a esta progresiva democratización fueron retomados después por las colonias británicas en América para oponerse al establecimiento de impuestos directos sobre el azúcar. El tercer postulado de *The Declaration of Rights of Stamp Act Congress* es contundente: ninguna contribución fiscal debe ser impuesta sin el consentimiento, que puede darse de manera personal o a través de los representantes.

A partir de estas ideas se ha señalado que esa demanda política de exigir que ningún impuesto sea establecido sin representación se manifiesta, además, en la realidad política de que entre menores sean los niveles de imposiciones fiscales, menor razón tiene la sociedad civil para demandar representación (Huntington, 1991, p. 65). En suma, la literatura se ha preocupado por ver cuáles son las relaciones entre impuestos y democracia representativa, es decir, por estudiar las formas en la que los asuntos tributarios inciden y se reflejan en las lógicas de actuación de los órganos de representación política. Los principios políticos y conceptuales que se encuentran bajo la expresión «No hay impuestos sin representación» han terminado por dominar las reflexiones que se encuentran en la literatura sobre impuestos y sociedad civil.

En ese contexto, la lectura aquí propuesta adopta una nueva línea de reflexión que va más allá de la democracia representativa para preguntarse por las dinámicas que se dan en el marco de una democracia con mayores niveles e instrumentos de participación ciudadana. En ese sentido, la imposición de cargas tributarias, en el contexto de una democracia participativa, hace que los ciudadanos, más que exigir mayor representación, se vuelvan más activos en la utilización de los instrumentos de participación política directa.

1. Metodología

La investigación partió de una metodología mixta en la que se combinaron estrategias cuantitativas y cualitativas, para lograr construir un conocimiento integral sobre la incidencia de la participación ciudadana en la reconfiguración de la capacidad fiscal del Estado colombiano. La razón de esta elección se debe a que resulta útil partir de algunos datos cuantitativos que ayuden a dimensionar la participación y a partir de allí ofrecer interpretaciones desde lo cualitativo. Para ello se revisaron 623 demandas de constitucionalidad sobre 37 leyes tributarias expedidas entre 1989 y 2016. Esta elección se debe a una razón de accesibilidad sobre la información: son las demandas disponibles en la página web de la Corte Constitucional. De estas se eligieron los procesos finalizados, es decir, que terminaron en sentencia o en archivo. Allí se revisaron 468 procesos: 68 sobre el Estatuto Tributario (Decreto 624 de 1989) y 400 sobre reformas estructurales. A partir de esta revisión se aplicó un ejercicio de estadística descriptiva básica para identificar tendencias y efectividad de las decisiones. De igual forma, se hizo un análisis de contenido de las providencias para identificar, con mayor profundidad, información sobre participación de algunos actores concretos.

[87]

Esta información, además, se complementó con una estrategia de investigación documental, en la que se revisaron los antecedentes de la Constitución de 1991 para estudiar los discursos que se elaboraron al interior de la Asamblea Constituyente en materia de política fiscal y democracia. Para ello se revisaron actas y proyectos de articulado publicadas en la *Gaceta Constitucional*. Con ello se hicieron análisis de discurso y se identificaron líneas argumentativas sobre el papel de la participación ciudadana en materia de impuestos. Esta investigación documental resultó particularmente relevante para la construcción del contexto histórico y político en el que se ha enmarcado la apropiación de la acción pública de constitucionalidad como mecanismo de participación para hacer de la política fiscal un espacio de

disputa política e ideológica. Esto se debe, en buena medida, al hecho de que los documentos son expresiones y registros de procesos sociales que dan cuenta de resultados y acciones llevadas a cabo en la realidad social (MacDonald y Tipton, 1995, p. 188). Es decir, los documentos son las huellas que dejan tensas y densas disputas entre actores complejos con distintos intereses y con diferentes capacidades de movilización de dichos intereses.

2. Participación e impuestos: un marco teórico

La deliberación y la participación han redefinido los contornos de lo que implica un régimen democrático. Las ciudadanías tienen deseos cada vez más intensos de complementar las posibilidades que les dan la representación democrática; es decir, de ir más allá de lo que los políticos que eligen puedan o no hacer. Precisamente por ello, es posible ver que hay un creciente número de iniciativas y prácticas sociales que buscan la creación de nuevos espacios cuya finalidad última es que los ciudadanos amplíen los márgenes mediante los cuales pueden incidir de forma directa en las decisiones políticas que afectan su vida (Pimbert y Wakeford, 2001, p. 23). Esto se debe, en buena medida, a un rechazo generalizado de la democracia como una mera competencia electoral que se define a través del voto ciudadano. Las elecciones competitivas, claro está, hacen parte del sistema democrático, pero no es su único elemento definitorio.

[88]

Pueden identificarse cuatro principios básicos que definen a un régimen democrático: la existencia de elecciones libres y competitivas que impidan que a través de la imposición o el fraude se determine quién será elegido; sufragio universal para garantizar que todos los ciudadanos participen del proceso; protección a los derechos civiles y políticos, entre los que se encuentran la libre expresión, la libertad de prensa, el derecho a organizarse, entre otros; finalmente, el ejercicio real del poder en cabeza de quienes lo detentan, que busca impedir que exista un poder oculto que, tras un velo, gobierne sin haber sido elegido (Mainwaring, Brinks y Pérez, 2007, pp. 125-128). De estos elementos, uno de los más relevantes es el de la garantía de los derechos civiles y políticos, pues es el que permite que el sistema sea democrático de manera permanente y no solo en los tránsitos electorales. Esta idea de la democracia señala un régimen que opera no solo cuando eligen a los representantes, sino que se extiende sobre la totalidad de la existencia social. Es precisamente por ello que se le da a la ciudadanía el papel más importante dentro de una democracia y se incluye dentro de sus elementos

definitorios la existencia de una sociedad civil viable y con capacidad de deliberación y de organización (Schmitter y Karl, 1991, p. 75).

La importancia de la participación se ha resaltado en virtud de las críticas hechas a la democracia representativa, a la cual se le han identificado y señalado muy fuertes debilidades. De hecho, la idea misma de representación política ha sido cuestionada (Schweber, 2016, p. 395), al argumentarse que implica, en esencia, una limitación. Se agitan en dicho concepto cuestiones profundamente normativas sobre lo que se incluye o se excluye. Un segundo tipo de críticas le apunta a que la representación encuentra un límite insalvable en su incapacidad para dar cuenta de los complejos intereses que se generan y se cruzan y se encuentran en sociedades cada vez más diversas (Gopal-Jayal, 2009, p. 326), con grupos poblacionales con historias de ventajas y desventajas muy variadas. Finalmente, un tercer tipo de críticas señala que la representación encuentra serias limitaciones en el marco de las sociedades globalizadas, en las que se pone en duda el papel y relevancia del Estado-nación, en su concepción tradicional como actor unitario y cohesionado (Bonanno, 2000, p. 306). La participación responde a estos límites y busca ensanchar los espacios en los que la democracia se vive como realidad. Uno de esos espacios es el de la política fiscal.

[89]

Los estudios críticos sobre las políticas fiscales han procurado desmontar una de sus premisas más importantes, una que, durante muchos años, las han alejado del debate democrático: su supuesta neutralidad política. Las políticas fiscales han intentado, de manera intencional, omitir el hecho cierto y evidente de que quienes pagan tributos tienen identidades sociales y políticas concretas, y los han visto solo a partir de los rasgos de sus ingresos (Knauer, 2014). Es decir, las políticas fiscales han omitido la complejidad y las diversidades sociales, culturales y políticas de las comunidades a las que gravan y las han visto solo como agentes económicos: qué pueden producir y qué ingresos perciben por ello. Es decir, ha sido una política constantemente indiferente al impacto que los impuestos pueden generar en unas disparidades ya existentes. Con ello no se han reconocido las vías mediante las cuales la política fiscal puede agravar o remediar esas disparidades (Murphy y Nagel, 2002).

En este sentido, el presupuesto teórico de este artículo busca poner en duda dicha neutralidad y revelar las luchas políticas que se hacen a través de la acción pública de inconstitucionalidad. Es decir, la política fiscal no es un

campo políticamente neutral en el que las cuestiones se decidan a partir de argumentos puramente técnicos, por el contrario, se trata de un espacio de disputa política e ideológica en el que la ciudadanía hace uso de los distintos mecanismos de participación que prevé la Constitución, en este caso, la acción de inconstitucionalidad. Con ello, nos acercamos a las múltiples críticas que ha recibido el presupuesto de la neutralidad de la política fiscal que se han venido construyendo desde diversas perspectivas, que van desde la teoría *queer* (Cain, 1991; Knauer, 1998), la teoría racial crítica (Moran y Whitford, 1997), las teorías del feminismo legal (Alstott, 1996) y los estudios críticos de discapacidad (Seto y Buhai, 2006). En conjunto, estos aportes han intentado mostrar que las políticas fiscales reflejan y refuerzan disparidades de género, de sexo, de orientación sexual, de raza y pertenencia étnica, de condición socioeconómica, de edad y de discapacidad. El acercamiento crítico a la política fiscal y la identificación de las prácticas de participación frente a ella permiten, por lo tanto, identificar, comprender y divulgar focos de resistencia frente a su falsa neutralidad y darle dimensiones al contorno de la lucha política que allí se agita.

[90]

Al recuperar los contornos de dicha lucha política, se puede reflexionar sobre las múltiples identidades políticas y las subjetividades que están en juego en las decisiones concernientes a la tributación y pensar en un concepto de «ciudadanía fiscal» (Morgen y Erickson, 2017), en virtud del cual se establecen discursos, prácticas y significados en relación con la definición y el pago de impuestos como una forma concreta en la que nos relacionamos con el Estado, con la sociedad y con la comunidad. Es decir, el pago de impuestos se vuelve una de las expresiones más claras de un contrato social, mediante el cual se generan obligaciones y expectativas como miembros de una comunidad imaginada (Mehrotra, 2015). Es allí que se vuelve crítico pensar en las formas en las que los ciudadanos pueden disputar y negociar los contornos de dicha «ciudadanía fiscal», y es allí que se vuelve crítico pensar en el papel de la participación ciudadana.

La participación ciudadana se concibe, desde esta perspectiva, como una amplia práctica mediante la cual los ciudadanos de una comunidad política participan en la fijación de la agenda, en la toma de decisiones y en las actividades de política de las organizaciones y las instituciones que tienen interés en el desarrollo de una sociedad dada (Creighton, 2005, p. 7). Es decir, se trata de un proceso mediante el cual quienes no detentan un poder político dentro de una estructura estatal buscan incidir en la conformación,

diseño e implementación de las políticas que los afectan. Es una práctica que puede desarrollarse en distintos niveles (Rowe y Frewer, 2005). Se encuentra, en primer lugar, un nivel de comunicación pública, en el que hay un flujo de información que fluye en una vía: de las entidades estatales hacia la sociedad civil, de la que no se espera ningún tipo de retroalimentación. En un segundo nivel, se pasa a la consulta pública, en la que la información va de los ciudadanos a las entidades estatales. No hay un diálogo, es decir, no hay intercambios, pero las ciudadanías pueden producir ideas, sugerencias, recomendaciones y propuestas. Finalmente, se tiene el último nivel, el de participación, en el que sí se encuentra un diálogo, en el sentido de que se producen transformaciones o estas son posibles. Este diálogo no se debe entender exclusivamente en términos de intercambio discursivo, sino en términos de la capacidad de las ciudadanías. Mediante la participación, su agencia y autoeficacia alcanzan un nivel que les permite generar cambios en las políticas, fijar agendas, determinar sentidos de la actuación y modificar diseños institucionales. Es precisamente este nivel en el que se mueve en este artículo.

Este trabajo se inscribe en la necesidad de mostrar las dimensiones y los alcances que ha tenido la acción pública de inconstitucionalidad para poner la participación ciudadana al servicio de la democracia y, particularmente, para romper la falsa neutralidad tributaria y hacerla un campo de disputas políticas e ideológicas. El presupuesto teórico básico no es otro que gracias a este mecanismo de participación, mediante el cual la ciudadanía puede aportar a la defensa del ordenamiento constitucional, se abren posibilidades para que se modifique la política fiscal, la cual, en términos generales, ha estado por fuera del alcance de los mecanismos de democracia participativa. No ha sido, claro está, un camino fácil.

[91]

3. La jurisdicción constitucional como escenario de confrontación

La Constitución Política de 1991 es la respuesta a una crisis de legitimidad. El fortalecimiento de mecanismos de participación directa buscaba repeler el declive de una democracia representativa cada vez más frágil e inoperante (Guzmán, 2011, p. 30). Una de las tareas de los constituyentes de 1991 era reestructurar el aparato institucional para lograr un verdadero diálogo entre el Estado y la sociedad civil (Uribe, 1995, p. 79). Se consagraron múltiples herramientas jurídicas y políticas que facilitarían la incidencia de la ciudadanía

en las decisiones que los afectan. Así, mecanismos como la consulta popular nacional (artículo 104) y local (artículo 105), la iniciativa legislativa popular (artículo 155) y el referendo derogatorio (artículo 170) permiten que cualquier ciudadano intervenga en la transformación del sistema político en el que vive.

De estos mecanismos, uno que interesa especialmente es el referendo derogatorio, pues permite a un grupo de ciudadanos equivalente a la décima parte del censo electoral convocar a un referendo para derogar una ley. Así planteado, puede resultar una acción ideal para tumbar normas tributarias con las que no se está de acuerdo. Sin embargo, el artículo 170 prohíbe explícitamente que dichos mecanismos se apliquen sobre normas relativas a materias fiscales y tributarias. La nueva constitución planteó, entonces, una democracia participativa, pero con límites definidos.

La definición de este límite no tuvo mayor discusión en los debates de la Asamblea Nacional Constituyente (ANC), como se observa a partir de la revisión de las ponencias y proyectos de preparación para las plenarias. Aunque algunos constituyentes se preocuparon por discutir la importancia de ampliar los alcances de la democracia (Esguerra y Arias, 20 de mayo de 1991), y de hacerlo a temas tan diversos como la seguridad social y los servicios públicos (Garcés, 19 de febrero de 1991), por buscar que los ciudadanos tuvieran un espacio para ser realmente oídos y proponer fórmulas para la construcción de mejores leyes (Lleras y Mejía, 8 de marzo de 1991), y por superar la crisis de participación (Trujillo, 8 de marzo de 1991; Galán, 8 de marzo de 1991), no se hizo el ejercicio de cuestionar o debatir el alcance de la participación directa en materia tributaria. La única ponencia en la que se aborda la cuestión, presentada por la bancada del M-19 (Navarro *et al.*, 7 de marzo de 1991, p. 7) solo sostiene, sin desarrollarlo, que la cuestión tributaria debe permanecer en cabeza «de los cuerpos de representación popular».

Las gacetas constitucionales también muestran un marcado desinterés por la cuestión. Las discusiones giraron, en su mayoría, en torno a cuestiones de contenido jurídico, a la inmovilidad de las reformas constitucionales y al establecimiento de cláusulas pétreas (ANC, 1991, febrero 18; 1991, febrero 19a; febrero 19b; 1991, marzo 4; 1991, marzo 5; 1991, marzo 15). Tan solo una de las gacetas identificadas como relevantes (ANC, 1991, mayo 4) se refiere a la aplicación del referendo derogatorio en materia tributaria, y lo hace de una manera muy tangencial: no hay debate ni reflexiones al respecto, solo la idea de que es una restricción que debe permanecer, pues varios países de la región la consagran.

A pesar de estos limitantes a la democracia participativa en materia de contribuciones fiscales, la Constitución Política fortaleció otro mecanismo que ha resultado central para dar peso al consentimiento de los ciudadanos: la acción pública de inconstitucionalidad. Mediante ella, cualquier ciudadano puede demandar cualquier norma con rango legal, tanto por vicios materiales como procedimentales (artículo 241). No se trata, claro, de una innovación de esta Constitución, pero sí del derecho colombiano, pues una reforma constitucional de 1910 creó un control constitucional difuso del que pueden hacer parte los ciudadanos y que no fue previsto por la Constitución de 1886 (Mendieta, 2010). El aporte de la nueva Constitución, en todo caso, fue la creación de una jurisdicción propia y la clarificación de las reglas de procedimiento. Estos avances han hecho que la acción sea más cercana para la ciudadanía.

Ha sido en el escenario de la jurisdicción constitucional y mediante la acción pública de inconstitucionalidad que se ha venido recreando la lucha contra la expansión de las potestades fiscales del Estado colombiano. El derecho puede verse allí como un escenario de guerra reglada, de confrontaciones rituales en las que el poder se define y se construye. «[Se traslada] al lenguaje ceremonial del debate forense los conflictos de poder entre los órganos del Estado, entre los partidos gobernantes y sus fracciones, y entre estas instancias y los sectores dominados de la población civil» (Valencia, 1987, p. 45). Es decir, el derecho no es un mero resultado del poder, sino que es espacio en el que este se forma y se transforma.

Es allí donde la acción pública de constitucionalidad adquiere un papel con la mayor relevancia. Si bien se trata de un mecanismo que no se encuentra listado en la Ley 134 de 1994 ni en la Ley Estatutaria 1757 de 2015 sobre participación democrática, la Corte Constitucional ha señalado su valor democrático en numerosos pronunciamientos. Así, en la Sentencia C-094 del 2017 advierte que se trata de una manifestación directa del derecho fundamental a la participación ciudadana, lo que la vuelve un valiosísimo instrumento jurídico que permite a los ciudadanos la defensa del alcance y poder normativo que tiene la Constitución Política, así como su integridad, al tiempo que pueden manifestarse deliberativa y democráticamente sobre las actuaciones que el legislador hace en ejercicio del poder de configuración de las normas que le ha otorgado la Constitución Política. De igual forma, la Sentencia C-352 de 2013 permite concluir que se trata de un mecanismo que provoca la actuación de la Corte para que produzca una providencia con efectos de cosa juzgada sobre el contenido jurídico de una decisión legislativa

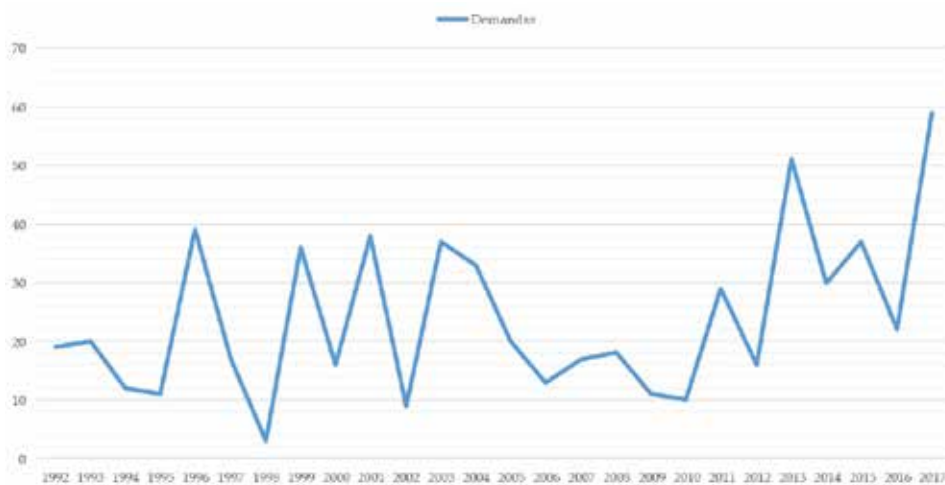
y que, en esa medida, con ello se expresa una doble dimensión: el ejercicio de un derecho político y las prerrogativas que tienen los ciudadanos para ejercer control sobre sus representantes.

Se trata de un mecanismo que desarrolla el principio democrático básico, previsto en los artículos 1, 2 y 3 de la Constitución Política, en virtud de los cuales el Estado colombiano se entiende como un Estado social de derecho, democrático y participativo (Sentencias C-113 de 2017, C-665 de 2016, C-645 de 2016 y C-128 de 2011). De igual forma, es el desarrollo del principio democrático básico, en la medida en la que expresa el carácter universal y expansivo de este (Sentencias C-150 de 2015 y C-089 de 1994). Es decir, la acción pública de inconstitucionalidad es una expresión de la necesidad de ampliar el número de los escenarios, procesos y lugares en los que se participa, pues mediante ella los ciudadanos encuentran una herramienta que les permite ensanchar el alcance de su reivindicación. Mediante esta acción, en principio, cualquier campo de la vida social puede debatirse, su única condición es que haya sido regulado mediante una norma con fuerza legislativa. Puesto que la Constitución Política tiende a regular la mayoría de los espacios personales, comunitarios y sociales en los que se desarrolla la vida de todas las personas, el control de constitucionalidad permite, en consecuencia, enjuiciar todas las normas legislativas que atenten contra esas determinaciones. Además, es una expresión del carácter expansivo de la democracia, en la medida en la que permite reivindicaciones a partir de una ampliación progresiva de las oportunidades de participación. La ciudadanía se apropia de esta herramienta, a pesar de que no esté regulada en las leyes sobre participación, porque, en la práctica, tiene el efecto de darle mayores alcances a la incidencia política.

[94]

Lo que permite el proceso constitucional es, precisamente, que los ciudadanos defiendan sus interpretaciones sobre lo que es políticamente deseable en materia fiscal, es decir, es un espacio para que el poder tributario se forme y se transforme. La jurisdicción constitucional permite que los ciudadanos ataquen normas tributarias con las que no están de acuerdo, para que salgan del ordenamiento jurídico mediante un proceso de *demonstración* de su inconstitucionalidad. Se trata de un debate argumentativo en el que se construye un sentido políticamente deseable de la Constitución, en el que se muestra que la norma tributaria lo contradice y que, por lo tanto, debe desaparecer.

Gráfica 1. Acciones de constitucionalidad, 1992-2017.



Fuente: elaboración propia a partir de Corte Constitucional (s .f.).

Al analizar el comportamiento de las acciones de inconstitucionalidad en contra de normas tributarias, en el caso colombiano se encuentran algunas circunstancias particularmente relevantes, que se señalan a continuación.

[95]

Sobre 37 leyes tributarias expedidas entre 1989 y 2016 los colombianos han presentado 623 acciones públicas de constitucionalidad. Los picos (1996, 1999, 2001, 2003, 2011, 2015 y 2017) obedecen a que el año inmediatamente anterior se promulgó una reforma estructural.¹ Aunque no se observa ninguna tendencia clara, sí llama la atención el alto número de demandas que se presentaron en 2017. Una posible interpretación es que la reforma que se hizo el año anterior tuvo un alto grado de visibilidad pública gracias, en buena parte, a que el desescalamiento del conflicto con las FARC ha permitido abrir la agenda a nuevas temáticas.

¹ Es decir, aquellas leyes que han tocado temas sensibles en cuanto a definición de bases gravables, bienes y servicios susceptibles de ser objeto de tributo, entre otras; especialmente aquellas reformas que han recibido esta denominación por parte de la opinión pública y los representantes gubernamentales. Algunas de estas reformas tributarias son: Ley 6 de 1992; Ley 223 de 1995; Ley 488 de 1998; Ley 633 de 2000; Ley 788 de 2002; Ley 863 de 2003; Ley 1111 de 2006; Ley 1370 de 2009; Ley 1430 de 2010; Ley 1607 de 2012; Ley 1739 de 2014; Ley 1819 de 2016.

Ahora, no solo es necesario saber cuántas demandas se han presentado, sino que se debe revisar cuál ha sido su eficacia, es decir, qué porcentaje de acciones terminan con el cumplimiento de su objetivo, que es la destrucción —declaratoria de inexecutable— de las normas tributarias demandadas. Para ello, las decisiones se han clasificado en ocho categorías diferentes, cada una de las cuales se refiere a un resultado procesal posible.

Así, la *inconstitucionalidad* se refiere a aquellos casos en los que se ha declarado que la norma es contraria a la Constitución y que, por lo tanto, se entiende como eliminada del ordenamiento jurídico. Por otra parte, la *condicionalidad* se refiere a los casos en los que después de un análisis de varios de los sentidos que puede tener una norma la Corte determina cuál de esos sentidos es constitucional y cuál no, es decir, se determina cómo debe interpretarse la norma para que permanezca teniendo efectos jurídicos. La *constitucionalidad* hace referencia a los casos en los que la norma se ajusta a la Constitución, así que continúa operando con toda su fuerza. En cuanto a la *cosa juzgada*, se refiere a los eventos en los que la Corte ya se ha pronunciado sobre la constitucionalidad de una norma frente a unos cargos determinados, razón por la cual se considera que ya ha habido un pronunciamiento que, por seguridad jurídica, no debe rehacerse. Este resultado difiere del de *inhibición*, en el que la Corte determina que la demanda no fue lo suficientemente clara y técnicamente formulada como para poderse analizar. Finalmente, los resultados de *archivo*, *en trámite* y *acumulado* se refieren a momentos puramente procesales de la revisión: el primero, cuando la Corte «cierra» el proceso de revisión, principalmente cuando no se subsanan los vicios en la presentación de la demanda; el segundo, cuando el proceso de revisión está operando; y el último, cuando varias demandas se agrupan bajo un mismo proceso, por compartir unidad jurídica en las normas y los cargos.

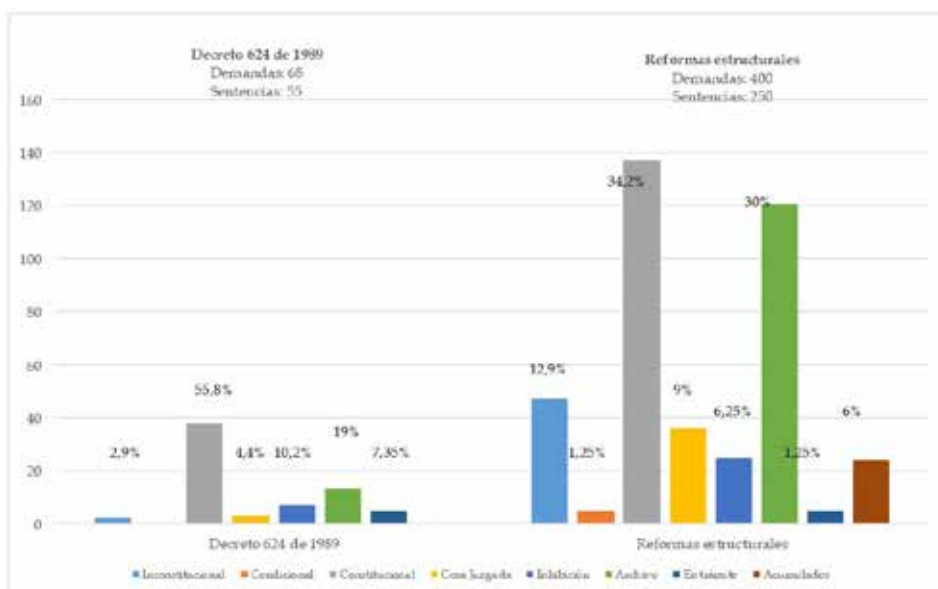
[96]

3.1 Demandas Estatuto Tributario versus demandas a reformas

Al hacer una comparación entre las demandas al Estatuto Tributario (ET) y las demandas a sus principales reformas, la efectividad de las acciones en contra de estas últimas es mucho mayor. Mientras que tan solo 2,9% de las demandas al ET terminan en una sentencia favorable —de inexecutable—, cerca de 13% de las demandas a las reformas consiguen que los artículos demandados salgan del ordenamiento jurídico. Es decir, parece ser más probable destruir artículos de las reformas que del ET. Sin embargo, hay

que resaltar el alto nivel de archivo que se generan frente a estas acciones (30%). La decisión de archivo se produce cuando, después de presentada la demanda, la Corte Constitucional encuentra que tiene vicios que no permiten su análisis. Se da un plazo para que esos vicios se corrijan, y si no se logra se archiva. Al tratarse de temas muy técnicos, puede ser particularmente difícil para la ciudadanía estructurar demandas que se ajusten a los requerimientos mínimos que exige la jurisdicción constitucional, y puede ser por esto que se produce tan elevado porcentaje de archivo.

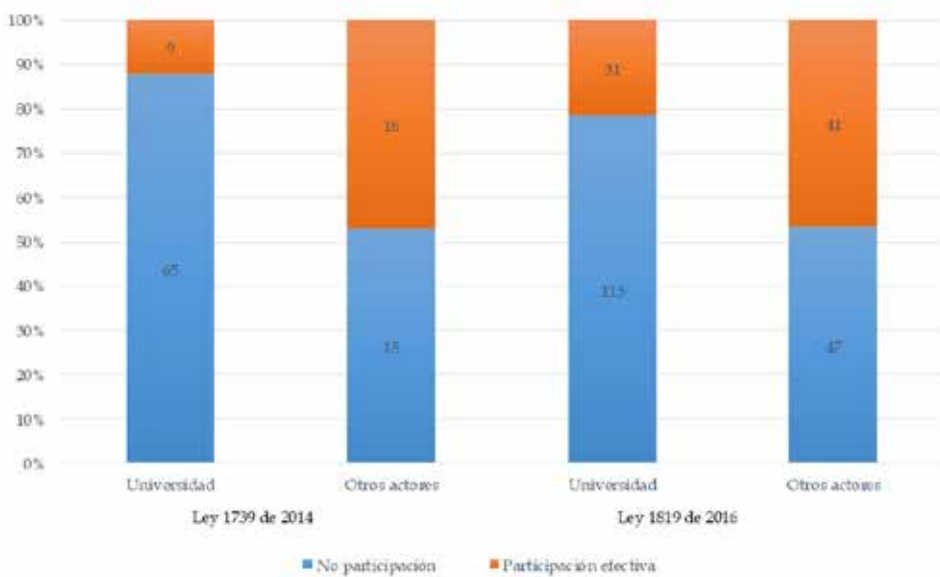
Gráfica 2. Comparación entre demandas al Estatuto Tributario (ET) y demandas a sus principales reformas.



[97]

Fuente: elaboración propia a partir de Corte Constitucional (s. f.). Dada la complejidad del tema, el papel de actores como las universidades y los centros de estudio y pensamiento tendría que ayudar a orientar el proceso de revisión constitucional. De hecho, la Corte Constitucional, en cada demanda, invita a estas instituciones para que conceptúen sobre la discusión. Al observar en detalle los procesos de revisión de las dos últimas reformas estructurales, los porcentajes de participación, en el caso de las universidades, es muy bajo. En el caso de otros actores de la sociedad civil —ONG, centros de pensamiento, asociaciones gremiales, entre otros—, la participación no pasa de 50%. Es decir, los actores cualificados de la sociedad civil se están absteniendo de utilizar las herramientas de la democracia participativa para darle bases constitucionales firmes a la capacidad fiscal del Estado.

Gráfica 3. Participación de la sociedad civil en el proceso de revisión constitucional.



[98]

Fuente: elaboración propia a partir de Corte Constitucional (s. f.). En el caso de la Ley 1739, las universidades recibieron 74 invitaciones a participar en los diferentes procesos; sin embargo, solo en 9 oportunidades se envió un concepto técnico. En cuanto a la Ley 1819, de las 144 invitaciones las universidades solo participaron en 31 oportunidades. La voz de los actores más calificados ha sido débil. Al tratarse de un tema que requiere de conocimientos técnicos precisos que van más allá de lo jurídico y que pasan por lo político y económico, los magistrados de la Corte Constitucional —abogados de formación—, buscan constante apoyo en entidades cuyo conocimiento técnico es reconocido en el ámbito nacional. A pesar de esto, ese aporte ha sido tenue. Si se asume que el proceso de revisión de la constitucionalidad de las normas tributarias está atravesado por el objetivo de lograr que la configuración de la capacidad fiscal del Estado se ajuste a criterios de conveniencia técnica y política, el inconsistente apoyo de la academia no le ha aportado a ese equilibrio.

4. Discusión

El concepto de «sociedad civil» puede llegar a ser de muy difícil definición. Por ello, determinar hasta qué punto la acción pública de constitucionalidad ha permitido que la sociedad civil intervenga de una forma más efectiva en la definición de la política y de la capacidad fiscal del Estado colombiano pasa por el obstáculo de identificar qué fragmentos y sectores de la sociedad civil han hecho uso de las posibilidades de este

mecanismo. Lo que los resultados muestran, en principio, es que han sido actores sociales por fuera del espacio de la academia quienes han jalonado este tipo de procesos. Esto supone un hecho que podría ir contra el sentido común: puede pensarse, razonablemente, que al tratarse de cuestiones que frecuentemente involucran temáticas muy técnicas, las universidades tendrían un papel mucho más relevante; sin embargo, su papel ha sido limitado. Esta idea fortalece el presupuesto teórico de que los mecanismos de participación ciudadana ayudan a derrumbar el mito de la neutralidad de la política fiscal. Si en realidad fuera una política neutra, los actores técnicos y neutros serían los protagonistas, sin embargo, las acciones públicas han sido presentadas por distintos actores y, particularmente en los procesos de participación abiertos al público —cuando la Corte solicita conceptos—, actores distintos a la academia.

Más allá de quiénes son los actores que jalonan estos procesos, los resultados muestran mayores niveles de participación en las discusiones constitucionales sobre política fiscal. Si bien debe hacerse una revisión futura, para ver si el nivel de acciones se mantiene, lo cierto es que el pico histórico logrado en 2017 señala que la política fiscal es un ámbito de debate público cada vez más relevante para los colombianos. Las discusiones sobre la nueva ley de financiamiento y su eventual aprobación constituirán un agitado debate que debe tenerse en el radar. En este sentido, otro de los principales hallazgos, que merece mayor atención, es el hecho de que sean las leyes de reforma las que tengan más altos niveles de efectividad en la declaratoria de inconstitucionalidad, mientras que las normas base del estatuto tributario registran menos efectividad. Este hecho puede interpretarse bajo la perspectiva de que los mecanismos de participación ciudadana en política fiscal ayudan a derrumbar el falso presupuesto de la neutralidad política. En efecto, las reformas a las leyes tributarias suelen estar rodeadas de fuertes discusiones en las que intereses políticos se ponen en disputa. Es probable que para la opinión pública el Estatuto Tributario se presente como un conjunto de normas técnicas que regulan la distribución de las imposiciones fiscales, mientras que las reformas tributarias se convierten en un terreno de disputa en el que se deciden ganadores y perdedores.

En esto es clave el papel que tienen los medios de comunicación en la presentación sobre dichas reformas, pues es a partir de la información que ellos transmiten se construye una narrativa politizada de los cambios en la política fiscal, es decir, los medios no transmiten información sobre el Estatuto

Tributario, ni hacen informes sobre su contenido. Las noticias en relación con la política fiscal se activan en la medida en la que se introducen discusiones para transformarla y en la medida en la que diversos actores políticos debaten sobre ellas en espacios de opinión, en medios radiales y televisivos, y en espacios de prensa.

Conclusiones

La democracia participativa ha abierto una puerta para que cuestiones tributarias y fiscales sean directamente debatidas y atacadas por los ciudadanos, sin que tengan estos que someterse a las «interpretaciones» que los representantes hagan de sus voluntades. La declaración de las Trece Colonias, la idea de que ninguna contribución fiscal debe ser impuesta sin consentimiento encuentra hoy, además de la garantía de la representación, una forma adicional de ser materializada a través de la participación directa. Esta, por supuesto, es una forma optimista de abordar la cuestión: evidentemente, las herramientas jurídicas tienen limitaciones. La jurisdicción constitucional, como campo de batalla, no permite la lucha de todos los soldados. Las exigencias técnicas hacen que una porción significativa de las acciones de los ciudadanos no produzca ningún efecto.

[100]

En ese sentido, actores calificados como las universidades, están llamados a introducirse en este campo de disputa. El conocimiento técnico que allí se produce debería guiar el proceso de mejoramiento de la capacidad fiscal. Así, el esfuerzo conjunto de la academia y otros actores de la sociedad civil podrían apuntarle a la tarea nunca acabada de construir Estado en Colombia.

Referencias bibliográficas

1. Alstott, Anne. (1996). Tax Policy and Feminism: Competing Goals and Institutional Choices. *Columbia Law Review*, 96 (8), pp. 2001-2082. <https://doi.org/10.2307/1123417>
2. Asamblea Nacional Constituyente (ANC). (1991, febrero 18). *Gaceta Constitucional*, 7. Recuperado de http://abogadosrosaristas.org.co/2016/2016/10/19/gacetast-constitucionales/?drawer=gacetast*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%20001%20a%202025-1991*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%202007-1991
3. Asamblea Nacional Constituyente (ANC). (1991, febrero 19a). *Gaceta Constitucional*, 8. Recuperado de <http://abogadosrosaristas.org.co/2016/2016/10/19/>

gacetas-constitucionales/?drawer=gacetas*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%20001%20a%2020025-1991*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%2008-1991

4. Asamblea Nacional Constituyente (ANC). (1991, febrero 19b). *Gaceta Constitucional*, 9. Recuperado de http://abogadosrosaristas.org.co/2016/2016/10/19/gacetas-constitucionales/?drawer=gacetas*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%20001%20a%2020025-1991*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%2009-1991

5. Asamblea Nacional Constituyente (ANC). (1991, marzo 4). *Gaceta Constitucional*, 15. Recuperado de http://abogadosrosaristas.org.co/2016/2016/10/19/gacetas-constitucionales/?drawer=gacetas*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%20001%20a%2020025-1991*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%2015-1991

6. Asamblea Nacional Constituyente (ANC). (1991, marzo 5). *Gaceta Constitucional*, 16. Recuperado de http://abogadosrosaristas.org.co/2016/2016/10/19/gacetas-constitucionales/?drawer=gacetas*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%20001%20a%2020025-1991*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%2016-1991

7. Asamblea Nacional Constituyente (ANC). (1991, marzo 15). *Gaceta Constitucional*, 21. Recuperado de http://abogadosrosaristas.org.co/2016/2016/10/19/gacetas-constitucionales/?drawer=gacetas*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%20001%20a%2020025-1991*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%2021-1991

8. Asamblea Nacional Constituyente (ANC). (1991, mayo 4). *Gaceta Constitucional*, 67. Recuperado de http://abogadosrosaristas.org.co/2016/2016/10/19/gacetas-constitucionales/?drawer=gacetas*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%20051%20a%2020075-1991*Gaceta%20Constitucional%20Tomo%2067-1991

9. Bonanno, Alessandro. (2000). The Crisis of Representation: The Limits of Liberal Democracy in the Global Era. *Journal of Rural Studies*, 16 (3), pp. 305-323. [https://doi.org/10.1016/S0743-0167\(99\)00064-9](https://doi.org/10.1016/S0743-0167(99)00064-9)

10. Cain, Patricia. (1991). Same-Sex Couples and the Federal Tax Laws. *Law & Sexuality*, 100, pp. 97-131.

11. Clark, Meri. (2007). Conflictos entre el Estado y las élites locales sobre la educación colombiana durante las décadas de 1820-1830. *Historia Crítica*, 34, pp. 32-61. <https://doi.org/10.7440/histcrit34.2007.02>

12. Colombia. Congreso. Ley 6. (30 de junio de 1992). Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se otorgan facultades para emitir títulos de deuda pública interna, se dispone un ajuste de pensiones del sector público nacional y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0006_1992.html

13. Colombia. Congreso. Ley 134. (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0134_1994.html

14. Colombia. Congreso. Ley 223. (20 de diciembre de 1995). Por la cual se expiden normas sobre racionalización tributaria y se dictan otras disposiciones.

Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0223_1995.html

15. Colombia. Congreso. Ley 488. (24 de diciembre de 1998). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y se dictan otras disposiciones fiscales de las Entidades Territoriales. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0488_1998.html

16. Colombia. Congreso. Ley 633. (29 de diciembre de 2000). Por la cual se expiden normas en materia tributaria, se dictan disposiciones sobre el tratamiento de los fondos obligatorios para la vivienda de interés social y se introducen normas para fortalecer las finanzas de la Rama Judicial. Recuperado de <http://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=6285>

17. Colombia. Congreso. Ley 788. (27 de diciembre de 2002). Por la cual se expiden normas en materia tributaria y penal del orden nacional y territorial; y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0788_2002.html

18. Colombia. Congreso. Ley 863. (29 de diciembre de 2003). Por la cual se establecen normas tributarias, aduaneras, fiscales y de control para estimular el crecimiento económico y el saneamiento de las finanzas públicas. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0863_2003.html

[102]

19. Colombia. Congreso. Ley 1111. (27 de diciembre de 2006). Por la cual se modifica el estatuto tributario de los impuestos administrados por la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1111_2006.html

20. Colombia. Congreso. Ley 1370. (30 de diciembre de 2009). Por la cual se adiciona parcialmente el estatuto tributario. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1370_2009.html

21. Colombia. Congreso. Ley 1430. (29 de diciembre de 2010). Por medio de la cual se dictan normas tributarias de control y para la competitividad. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1430_2010.html

22. Colombia. Congreso. Ley 1607. (10 de enero de 2012). Por la cual se establece la distribución de competencias entre las entidades del Estado en materia de televisión y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1607_2012.html

23. Colombia. Congreso. Ley 1739. (23 de diciembre de 2014). Por medio de la cual se modifica el Estatuto Tributario, la Ley 1607 de 2012, se crean mecanismos de lucha contra la evasión y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1739_2014.html

24. Colombia. Congreso. Ley 1757. (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Recuperado de http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1757_2015.html

25. Colombia. Congreso. Ley 1819. (29 de diciembre de 2016). Por medio de la cual se adopta una reforma tributaria estructural, se fortalecen los mecanismos para la lucha contra la evasión y la elusión fiscal, y se dictan otras disposiciones. Recuperado de http://www.secretariassenado.gov.co/senado/basedoc/ley_1819_2016.html

26. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-089. (3 de marzo de 1994). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/1994/C-089-94.htm>

27. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-128. (2 de marzo de 2011). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2011/C-128-11.htm>

28. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-352. (19 de junio de 2013). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2013/C-352-13.htm>

29. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-150. (8 de abril de 2015). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2015/C-150-15.htm>

30. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-645. (23 de noviembre de 2016). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-645-16.htm>

31. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-665. (30 de noviembre de 2016). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/RELATORIA/2016/C-665-16.htm>

32. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-094. (15 de febrero de 2017). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-094-17.htm>

33. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-113. (22 de febrero de 2017). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2017/C-113-17.htm>

34. Corte Constitucional. (s. f.). Secretaría General. Procesos. Buscador web. Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/secretaria/ConsultaC/proceso.php>

35. Creighton, James. (2005). *The Public Participation Handbook. Making Better Decisions Through Citizen Involvement*. San Francisco: Jossey-Bass.

36. Deas, Malcolm. (1980). Los problemas fiscales en Colombia durante el siglo XIX. En: Fundación para el la Educación Superior y el Desarrollo (ed.). *Ensayos sobre historia económica colombiana* (pp. 143-180). Bogotá, D. C.: Fedesarrollo.

37. Esguerra, Juan Carlos y Arias, Jaime. (20 de mayo de 1991). Democracia participativa. Reforma y pedagogía de la Constitución. Comisión Primera. Ponencia Subcomisión Tercera. Asamblea Nacional Constituyente. Recuperado de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/249>

38. Galán, Antonio. (8 de marzo de 1991). Democratización y participación popular para una efectiva canalización de los anhelos y aspiraciones, hoy reclamados en forma violenta. Proyecto 126 C. Comisión Tercera. Asamblea Nacional Constituyente. Recuperado de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/424>

39. Garcés, María Teresa. (19 de febrero de 1991). *Ampliación de la democracia*. Proyecto 13. Comisión Cuarta. Asamblea Nacional Constituyente Recuperado de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/484>

40. Gopal-Jayal, Niraja. (2009). The Limits of Representative Democracy. *South Asia: Journal of South Asian Studies*, 32 (3), pp. 327-337.

41. Guzmán, Alejandro. (2011). Democracia participativa en Colombia: Un sueño veinte años después. *Revista Jurídicas*, 8 (2), pp. 30-41.

42. Huntington, Samuel. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman: University of Oklahoma.

43. Irigoin, Alejandra. (2016). Representation without Taxation, Taxation without Consent: The Legacy of Spanish Colonialism in America. *Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 34 (2), pp. 169-208. <https://doi.org/10.1017/S0212610916000069>

44. Kalmanovitz, Salomón. (2016). *El orden social y la construcción de Estado en Colombia*. Manuscrito inédito.

45. Knauer, Nancy. (1998). Heteronormativity and Federal Tax Policy. *West Virginia Law Review*, 101, pp. 130-234.

46. Knauer, Nancy. (2014). Critical Tax Policy: A Pathway to Reform? *Northwestern Journal of Law & Social Policy*, 9 (2), pp. 206-263.

[104]

47. Lleras de la Fuente, Carlos y Mejía, Arturo. (8 de marzo de 1991). Una constitución funcional y participativa para la democracia. Proyecto 93. Comisión Tercera. Asamblea Nacional Constituyente. Recuperado de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/374>

48. MacDonald, Keith & Tipton, Colin. (1995). Using Documents. In: Gilbert, Nigel (ed.). *Researching Social Life*. Londres: Sage.

49. Mainwaring, Scott; Brinks, Daniel & Pérez-Liñán, Aníbal. (2007). Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-2004. In: Munck, Gerardo (ed.). *Regimes and Democracy in Latin America. Theories and Methods* (pp. 123-160). New York: Oxford University.

50. Marx, Karl. (2009). *The Eighteenth Brumaire of Luis Napoleon*. New York: Dodo.

51. Mehrotra, Ajay. (2015). Reviving Fiscal Citizenship. *Michigan Law Review*, 113 (6), pp. 943-972.

52. Mendieta, David. (2010). La acción pública de inconstitucionalidad: a propósito de los 100 años de su vigencia en Colombia. *Vniversitas*, 120, pp. 61-84.

53. Moran, Beverly & Whitford, William. (1997). A Black Critique of the Internal Revenue Code. *Wisconsin Law Review*, 1996, pp. 751-820.

54. Morgen, Sandra y Erickson, Jennifer. (2017). Incipient «Commoning» in Defense of the Public? Competing Varieties of Fiscal Citizenship in Tax and Spending-Related Direct Democracy. *Focaal. Journal of Global and Historical Anthropology*, 79, pp. 54-66.

55. Murphy, Liam & Nagel, Thomas. (2002). *The Myth of Ownership. Taxes and Justice*. New York: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/0195150163.001.0001>

56. Navarro Wolff, Antonio et al. (7 de marzo de 1991). *Derechos, garantías y deberes fundamentales, título III. Proyecto 50. Comisión Tercera. Asamblea Nacional Constituyente*. Recuperado de <http://babel.banrepcultural.org/cdm/ref/collection/p17054coll28/id/470>

57. Palacios, Marco. (1980). La fragmentación regional de las clases dominantes: una perspectiva histórica. *Revista Mexicana de Sociología*, 42 (4), pp. 1663-1689. <https://doi.org/10.2307/3539965>

58. Pimbert, Michel y Wakefort, Tom. (2001). Overview: Deliberative Democracy and Citizen Empowerment. *PLA Notes*, 40, pp. 23-28.

59. Publímetro. (2017, noviembre 11). Video: hombre se niega a pagar IVA en el Éxito porque con ese dinero «van a comprarle aviones a Timochenko». Recuperado de <http://bit.ly/2ztOFCO>

60. Ross, Michael. (2004). Does Taxation Lead to Representation? *British Journal of Political Science*, 34 (2), pp. 229-249. <https://doi.org/10.1017/S0007123404000031>

61. Rowe, Gene & Frewer, Lynn. (2005). A Typology of Public Engagement Mechanisms. *Science, Technology, & Human Values*, 30 (2), pp. 251-290. <https://doi.org/10.1177/0162243904271724>

62. Schmitter, Philippe & Karl, Terry. (1991). What Democracy is... and is Not. *Journal of Democracy*, 2 (3), pp. 75-88. <https://doi.org/10.1353/jod.1991.0033>

63. Schweber, Howard. (2016). The Limits of Political Representation. *American Political Science Review*, 110 (2), pp. 382-396. <https://doi.org/10.1017/S0003055416000137>

64. Seto, Theodore & Buhai, Sande. (2006). Tax and Disability: Ability to Pay and the Taxation of Difference. *University of Pennsylvania Law Review*, 154, pp. 1053-1145. <https://doi.org/10.2307/40041320>

65. Stubbs, William. (1895). *The Constitutional History of England, Vol. II*. Oxford: Clarendon.

66. Trujillo, Carlos Holmes. (8 de marzo de 1991). De la naturaleza del Estado con un Estado de participación democrática y social. Proyecto 54. Comisión Segunda. Asamblea Nacional Constituyente. Recuperado de <http://www.banrepcultural.org/blaavirtual/ANC/brblaa857243.pdf>

67. Uribe, María Teresa. (1995). Lo viejo y lo nuevo en la crisis política colombiana. *Estudios Políticos*, 07-08, pp. 78-90.

68. Valencia, Hernando. (1987). *Cartas de batalla. Una crítica del constitucionalismo colombiano*. Bogotá, D. C.: Cerec.



¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia

Orestes Suárez Antón (España)*

Yanina Welp (Argentina)**

Resumen

La Iniciativa Legislativa Popular (ILP) fue originalmente diseñada por el filósofo y jurista austríaco Hans Kelsen (1881-1973) como un mecanismo de participación indirecta que, por una parte, permitiera a los ciudadanos expresar institucionalmente sus demandas y, por otra, facilitara a los parlamentarios conocer mejor las preferencias ciudadanas y darles respuesta. Este artículo responde a la pregunta sobre las condiciones que el mecanismo debe cumplir, centrándose en el análisis del caso colombiano: ¿cuáles son las variables que influyen sobre el desempeño de una ILP y pueden diferenciar entre un mecanismo eficiente y un «papel mojado»? Se proponen tres dimensiones: la inclusividad —quiénes y para qué pueden activar una ILP—; la accesibilidad —o facilidad de activación, referido a los requisitos procedimentales—; y la eficacia —el procedimiento parlamentario y las garantías de participación inherentes a este—. Se concluye que el diseño colombiano de la ILP previo y posterior a la reforma de 2015 sigue presentando limitaciones que explican su bajo desempeño y se proponen elementos para su modificación.

[106]

Palabras clave

Instituciones Políticas; Participación Política; Democracia representativa; Democracia Directa; Iniciativa Legislativa Popular; Colombia.

Fecha de recepción: julio de 2018 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2018

Cómo citar este artículo

Suárez Antón, Orestes y Welp, Yanina. (2019). ¿Papel mojado? Análisis de la Iniciativa Legislativa Popular en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 106-126. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a06>

* Abogado. Magíster en Derecho de la Unión Europea. Doctor por la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid. Asesor en el Parlamento Europeo. Correo electrónico: orestes.suarezanton@ep.europa.eu

** Licenciada Ciencia Política y en Ciencias de la Comunicación Social. Doctora Ciencias Políticas y Sociales. Directora para América Latina del Centro de Investigación de la Democracia Directa de la Universidad de Zúrich, Suiza. Correo electrónico: yanina.welp@zda.uzh.ch Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7334-1936>

A Worthless Piece of Paper? Analysis of the Popular Legislative Initiative in Colombia

Abstract

The Popular Legislative Initiative (PLI) was designed by the Austrian philosopher and jurist Hans Kelsen (1881-1973) as a mechanism of indirect participation that, on the one hand, allows citizens to express their demands through the institutions and, on the other, informs parliamentarians about citizens' preferences. This article answers the question on the conditions that the mechanism must meet, focusing on the analysis of the Colombian case: What are the variables that influence the performance of the PLI and can differentiate between an efficient mechanism and a «worthless piece of paper»? Three dimensions are proposed: inclusivity (from who/m and for what can the PLI be activated); the accessibility (or ease of activation, referred to the procedural requirements); and efficacy (the parliamentary procedure, and the participation guarantees inherent to it). As conclusions, the study shows that the Colombian design of the PLI before and after the 2015 reform presents limitations that explain its low performance. Accordingly, we propose some elements for its modification.

Keywords

Political Institutions; Political Participation; Representative Democracy; Direct Democracy; Popular Legislative Initiative; Colombia.

[107]

Introducción

A principios de la década de 1990 Colombia se convirtió en un país pionero al promover una nueva constitución que incorporó un amplio espectro de mecanismos de participación ciudadana. Las movilizaciones populares alimentaron este proceso. Fue clave el movimiento de la Séptima Papeleta en el que, aprovechando las elecciones del 11 de marzo de 1990, estudiantes universitarios que proponían la creación de una Asamblea Constituyente convocaron a sumar una papeleta adicional a las seis previstas en los comicios y que cabe situar en el origen de la Constitución de 1991, voto informal, posteriormente reconocido (Bejarano y Segura, 2013; Negretto, 2017; Welp, 2010). La Constitución de 1991 incorporó numerosos mecanismos de participación y generó enormes expectativas de cambio, pacificación del país y renovación de la democracia. Sin embargo, la mayor parte de estas promesas quedaron incumplidas. Veinticinco años más tarde, en 2016, se firmó un acuerdo de paz con la principal guerrilla en activo del país en ese momento, las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), renovando las esperanzas de 1991.

[108]

El horizonte de expectativas es complejo. Según el Latinobarómetro (2017), la mayoría de los colombianos se expresa insatisfecho con la democracia, solo 17% manifiesta estar mucho o algo conforme. La confianza en el Parlamento y los partidos políticos para el periodo 1996-2017 se ubica, respectivamente, en 15 y 10%, por debajo de la media regional de 22 y 15%. El 31% de los entrevistados en Colombia indica que vio candidatos o personas repartiendo favores durante procesos electorales recientes, poniéndose de relieve el elevado nivel de clientelismo. A esto se agregan los altos niveles de abstención registrados sucesivamente en elecciones locales y nacionales, que también se hizo evidente en el plebiscito por la paz, que apenas alcanzó 37% de participación.

Los mecanismos de participación han funcionado poco y mal. Algunos estudios dan cuenta de su baja tasa de activación (MOE, 2012; International IDEA, 2008).¹ La Iniciativa Legislativa Popular (ILP) no es una excepción,

¹ Una excepción relativa es la revocatoria del mandato. Durante el periodo 1994-2014 se registraron más de un centenar de intentos, pero apenas unos pocos lograron superar el umbral para que el voto fuera válido. Tras la reforma de 2015 la solicitud de activaciones se ha disparado, pero siguen siendo pocos los que llegan a votación, y más que por la iniciativa ciudadana la activación es encabezada por líderes políticos (Welp y Milanese, 2018).

ya que ninguna de las pocas presentadas ha resultado exitosa. Para paliar estas limitaciones, en 2015 se adoptó una reforma de la Ley de participación ciudadana de 1994. Este trabajo analiza dicha reforma y profundiza en la comprensión de las condiciones más favorables para el buen funcionamiento de la ILP, considerando tanto su diseño institucional como su articulación con otras variables sociopolíticas.

A continuación, se presenta una revisión de la literatura para identificar las variables que tienen mayor peso explicativo del desempeño de la ILP, al tiempo que se ofrece una perspectiva comparada del mecanismo; luego se analiza la experiencia colombiana con el marco regulatorio aprobado en 1994 y vigente hasta 2014, identificando sus principales deficiencias; la siguiente sección analiza el marco regulatorio aprobado en 2015 y sus primeros resultados para evaluar en qué medida se han resuelto las limitaciones identificadas previamente.

1. Revisión de la literatura de la Iniciativa Legislativa Popular (ILP)

La ILP es la institución que da forma al derecho de la ciudadanía a plantear reformas legislativas —sea o no en forma de ley— ante el Poder Legislativo, obligando a este a su correspondiente toma en consideración. En algunos casos, como el de Colombia, puede abarcar también reformas constitucionales. La ILP es directa cuando culmina en la activación de un referéndum en el que se toma la decisión —sin pasar por el Poder Legislativo— e indirecta cuando la decisión final sobre el tema propuesto corresponde al Parlamento u otro órgano de representación. Esta última modalidad, conocida también como Iniciativa de Agenda, permite introducir temas en la agenda legislativa sin erosionar el poder de los legisladores: «consiste en que un determinado mínimo de ciudadanos políticamente capaces puedan presentar un proyecto de ley, a cuya toma en consideración se halle obligado el Parlamento» (Kelsen, 1920, pp. 65-66).

En la actualidad, existe un amplio consenso sobre las potencialidades de la ILP de tipo indirecto desde la consideración de que: «La “apertura” del Parlamento a la ciudadanía, tanto desde una perspectiva orgánica (transparencia) como funcional (participación), constituye un factor de dinamización de la institución y no solo no contraría el principio de representación en el que se asienta la democracia representativa, sino que, por el contrario, lo enriquece y lo complementa» (Expósito, 2017).

[109]

En los estudios pioneros sobre la ILP en América Latina, Felipe Hevia (2010) sostiene que su mera regulación representa un estímulo a la mejora de la calidad del proceso parlamentario, mientras que Daniel Zovatto (2014) destaca su capacidad como mecanismo de participación ciudadana. Sin embargo, a nivel comparado, los diversos diseños institucionales que recibe la ILP son objeto de amplias críticas, poniéndose de relieve una gran resistencia a la hora de dotar al mecanismo de verdadera eficiencia. Patricia García Majado (2017) apunta al elevado número de requisitos y temas excluidos por la regulación española. Neliana Rodean (2017), para el caso italiano, critica los vacíos legales existentes y la falta de coordinación, uniformidad y coherencia entre normas. Orestes Suárez Antón (2019), en su análisis de la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), sitúa en la base del fracaso del mecanismo el defectuoso tratamiento parlamentario que reciben las propuestas.

A pesar de estos análisis críticos, todos ellos resultan favorables a la regulación de la ILP, caso también del de Fernando Soto (2017), quien apuesta por su incorporación a la normativa chilena. Aún con diseños institucionales deficientes se ha observado cómo la ILP puede tener éxito en contextos de crisis y movilización popular, tal y como habría ocurrido en Argentina en 2002 (Lafferriere, 2009), valiendo de poco una buena regulación si esta no se cumple, como cabe observar en el modelo de iniciativa peruano (Lozano, 2014).

[110]

¿Cuáles son las variables que influyen sobre el desempeño de una ILP y pueden diferenciar entre un mecanismo eficaz y un «papel mojado»? En trabajos previos se han identificado las condiciones idóneas para canalizar las propuestas legislativas ciudadanas. Tras sistematizar veinticinco casos de América Latina y la Unión Europea se observa la existencia de correlaciones entre determinados diseños institucionales y sus resultados —volumen de registro de ILP y tratamiento en sede parlamentaria— (Suárez, 2018a; Welp y Suárez, 2017). Se encontraron tres elementos clave: a) quién(es) y para qué puede(n) activar una ILP; b) cómo pueden hacerlo, referido a los requisitos procedimentales y facilidades-dificultades de activación; y c) el proceso de tramitación parlamentaria y las garantías de participación inherentes al mismo.

1.1 Quién y para qué puede activar una ILP: la inclusividad

Los estudios más recientes favorecen que los *sujetos* habilitados para presentar una ILP no se circunscriban al elector. El mecanismo podría canalizar demandas con mayor capacidad si se baja la edad en que los solicitantes

puedan firmar una iniciativa —desde los dieciséis años— y se incluye, además de a los nacionales, a determinadas categorías de residentes como los de tipo permanente (Cuesta, 2008). Elvira Aranda Álvarez (2006, p. 200) sostiene que al ser la ILP un instrumento de participación política diferente del derecho al voto las condiciones para ejercer uno u otro no deben necesariamente ser iguales.

Considerando que el propósito de la ILP es mantener informados a los representantes y permitir a los representados plantear sus demandas, genera debate que puedan ser excluidas, por ejemplo, materias de competencia gubernamental. Hevia (2010) afirma que «la inclusión y exclusión de materias puede ser el punto clave que diferencie una ley aplicable de otra que sólo sea letra muerta» (p. 162). Sin embargo, mientras la mayor parte de la doctrina se manifiesta en contra de un excesivo número de limitaciones (Pérez, 1994; Aragón, 1986), los estudios empíricos muestran que los legisladores son propensos a limitar el alcance de la ILP en las materias susceptibles de ser tratadas (Expósito, 2017; Suárez, 2018a).

1.2 El cómo de la ILP: la accesibilidad del mecanismo

La activación de la ILP también está condicionada por requisitos de forma, por el número y el plazo de recolección de firmas necesarias para la presentación de propuestas y por posibles garantías y apoyos de tipo material o técnico. En su configuración original de la ILP, Hans Kelsen (1920) señalaba que no debería de imponerse la presentación de la iniciativa en forma de Proyecto de Ley sino que bastara con que se planteara una idea o propuesta genérica. Otros juristas consideran, en cambio, que el carácter formulado de la iniciativa es uno de los elementos que permite distinguir el mecanismo de la ILP de la simple petición, además de permitir un seguimiento de la solicitud por sus promotores (Vintró, 2011). Como contracara, cabe referir la influencia negativa que podrían tener requisitos excesivos, desincentivando activaciones o motivando su rechazo por cuestiones formales (Rodean, 2016; Báez, 2016).

En el debate sobre el número de firmas, la tensión se ubica entre unos requisitos demasiado elevados que obstaculicen las activaciones y unos demasiado bajos que puedan desvirtuar el trabajo legislativo con un elevado número de propuestas. Joaquín Marco Marco (2009) sitúa el porcentaje idóneo en torno a 1% del electorado. En paralelo al número de firmas, cabe considerar los plazos de recolección de estas, junto con otras formalidades tales como requisitos de autenticación, existencia de modelos protocolizados, necesidad de que sean recolectadas en un espacio público determinado,

[111]

entre otros. Varios autores señalan las potencialidades de la digitalización del instrumento y de los sistemas de *crowdsourcing* (Christensen, Karjalainen y Nurminem, 2015; Serdült, Méndez, Harris y Hyeon, 2016; Suárez, 2018b).

La existencia de apoyos de tipo técnico —asesoramiento legal o de otro tipo— o material —ayudas económicas para conseguir asesoramiento o hacer frente gastos de campaña de recolección de firmas— pueden contribuir a elevar el nivel de activaciones y sus posibilidades de éxito (Bilbao, 2011).

1.3 El procedimiento parlamentario de la ILP: la cuestión de la eficacia

Finalmente, cabe considerar aspectos procedimentales que pueden facilitar que la propuesta sea tratada en sede parlamentaria, derivando en su discusión, enmienda y voto. Destaca la obligatoriedad del tratamiento parlamentario, los tiempos establecidos para este, la participación de los promotores en el procedimiento en defensa de la iniciativa y el control que estos puedan tener sobre la propuesta —con la presentación de enmiendas o, incluso, pudiendo retirar la iniciativa— (Marco, 2009; Aragón, 1986; Hevia, 2010).

1.3.1 La ILP en perspectiva comparada

[112]

En definitiva, cabe considerar que la ILP será utilizada con mayor frecuencia cuando permita la inclusión de mayor cantidad de actores y temáticas —inclusividad—, el mecanismo sea relativamente fácil de activar —accesibilidad— y la ciudadanía perciba que tiene sentido hacerlo, esto es, que sus demandas serán oídas y recibirán respuesta parlamentaria —eficacia—. Esta respuesta no implica necesariamente la aprobación del proyecto de ley, pero sí la apertura de un debate, la posibilidad para los promotores de la propuesta de defender su iniciativa e intercambiar con la representación política argumentos a favor o en contra de esta.

La tabla 1 muestra, en una selección de países de Europa y América Latina, los tres ejes de análisis clave a los que se hace referencia.² Se diferencia entre ordenamientos más inclusivos —como Austria, Letonia y Brasil—, donde los mayores de 16 años están legitimados para la puesta en marcha de una ILP,

² Para un análisis exhaustivo de estos y otros casos de América Latina y la Unión Europea, y de la justificación de las codificaciones, véase Suárez (2018a).

frente aquellos otros donde esta posibilidad se concede solo a los electores —como Colombia, España o ICE—, donde esta característica viene aparejada además a unas amplias restricciones de tipo material. Cabe diferenciar también aquellos mecanismos más accesibles como los de Austria —sin necesidad de propuestas formuladas y con apoyos de tipo económico—, Brasil —donde las propuestas no pueden ser rechazadas por motivos de forma— o Letonia —sin propuestas formuladas y con mecanismos digitales de firma— frente a aquellos otros ordenamientos donde la activación de la ILP resulta más dificultosa a la vista de las excesivas exigencias formales que se establecen en sus ordenamientos, especialmente notable en Colombia y España. Por último, la eficacia en el tratamiento parlamentario de las propuestas ubica a Austria, Brasil y Letonia como casos relativamente favorables frente a modelos deficitarios como los de España o ICE, donde la decisión corresponde al Ejecutivo comunitario, sin apenas intervención formal de los proponentes ante la Eurocámara. Aun cuando determinados modelos puedan ofrecer una perspectiva positiva en alguno de los elementos clave de análisis —Colombia, a nivel del tratamiento parlamentario, o ICE, sin obligación de que la propuesta sea en forma de ley—, es la regulación adecuada de los tres ejes la que permite ofrecer un funcionamiento más eficiente de la ILP evidente por el mayor porcentaje de propuestas tratadas y aprobadas en los casos de Austria, Brasil y Letonia, en confrontación con los de Colombia, España e ICE.

[113]

Tabla 1. La ILP en una selección de países de Europa y América Latina.*

País	Inclusivo	Accesible	Eficaz	Propuestas	Tratadas	Aprobadas
Austria Constitución 1920	Sí	Sí	Sí	38	34	6
España Constitución 1978	No	No	No	94	3	1 parcial
Colombia Constitución 1991	No	No	Sí	16	3	0
Brasil Constitución 1988	Sí	Sí	Sí	9	9	5 (4 pendientes)
ICE Reglamento 2012	No	Sí	No	66	4	2 parciales
Letonia Reglamento 2016	Sí	Sí	Sí	29 +150 iniciadas	29	15 (2 pendientes)

Fuente: elaboración propia a partir de Suárez (2018a). * Datos actualizados a finales de 2017.

Si bien los diseños institucionales no determinan las prácticas, el neoinstitucionalismo se ha encargado con éxito de mostrar que los contextos importan, sirven para sentar bases para la organización de las reglas del juego y generar incentivos institucionales que facilitan o inhiben las prácticas.

2. La ILP en Colombia de 1994 a 2014: un modelo fallido

En el ordenamiento colombiano, la ILP se infiere como una de «las otras formas de participación democrática» del artículo 40 de la Constitución Política de Colombia, especificada en su artículo 103 junto al voto, el plebiscito, el referendo, la consulta popular, el cabildo abierto y la revocatoria del mandato. El artículo 154 de la Constitución señala que las leyes pueden tener origen en la «iniciativa popular», lo mismo que la reforma constitucional (artículo 155). En desarrollo de las previsiones constitucionales se adoptó la Ley 134 de 31 de mayo de 1994, por la cual se dictaron normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Siguiendo las dimensiones señaladas en el apartado anterior, se analiza a continuación el diseño institucional del mecanismo.

[114] La Ley 134 de 1994 establece en su artículo 10 como posible sujeto promotor de una ILP a una organización cívica, sindical, gremial, indígena o comunal, o un partido o movimiento político. El comité promotor debe integrarse por nueve ciudadanos. Además, se estipula la posibilidad de iniciativas populares legislativas y normativas de ley promovidas con el respaldo de 30% de los concejales o diputados del país (artículo 155 de la Constitución y artículo 28, Ley 134 de 1994). Esta particularidad, así como la posibilidad de que sea un partido el que promueva una ILP, parece desnaturalizar, en parte, el sentido del mecanismo, ya que la representación política cuenta con otros canales por los que conducir su vocación legisladora y, aunque pueda hacerlo por esta vía, no debería subrayarse la orientación a que lo haga. De hecho, como se pone de manifiesto en el análisis empírico posterior, la mayoría de las ILP propuestas en Colombia han provenido de partidos u otros actores políticos.

El artículo 29 de la Ley 134 de 1994 establece una larga lista de *materias* excluidas que, además de las presupuestarias, fiscales y tributarias, de relaciones internacionales, concesión de amnistías e indultos, y preservación y restablecimiento del orden público, incluye las materias de iniciativa exclusiva del Gobierno, esto es, las que ordenen participaciones en las rentas nacionales o transferencias de las mismas, autoricen aportes o suscripciones del Estado a empresas industriales o comerciales, y decreten exenciones de impuestos, contribuciones o tasas nacionales, junto con las

de los numerales 3, 7, 9, 11 y 22 y los literales a, b y e del numeral 19 del artículo 150 de la Constitución. En definitiva, se excluye del mecanismo, precisamente, aquellos asuntos de mayor interés para la ciudadanía. Se trata de una previsión excesivamente restrictiva, máxime al tratarse de propuestas legislativas de tipo no vinculante, con lo que la ILP queda desubstanciada de contenido y constreñida a cuestiones de orden secundario. Por otra parte, conforme al principio de unidad material de las iniciativas, estas deben de referirse a un único asunto (artículo 13, Ley 134 de 1994).

Se exige que las iniciativas vengan presentadas en forma de Ley (artículo 13, Ley 134 de 1994) y que la propuesta debe venir acompañada del apoyo del cinco por mil de los ciudadanos inscritos en el censo (artículo 10). La previsión, en lugar de servir para solventar posibles lagunas que pudiera presentar la propuesta, conducía a su aceptación o rechazo en la totalidad, sin posibilidad alguna de subsanación, a lo que se agrega que no se prevé ningún tipo de apoyo técnico o material en el proceso de elaboración y puesta en marcha.

Por lo que se refiere a las firmas, además de los requisitos para concejales o diputados mencionados más arriba, el artículo 31 de la Ley 134 de 1994 establece un procedimiento urgente que requiere del apoyo del 20% del electorado —nunca utilizado en la práctica—, mientras que el artículo 28 establece un procedimiento ordinario iniciado con el apoyo de 5% del electorado, el mismo porcentaje que para una ILP de reforma constitucional de acuerdo con el artículo 375 de la Constitución. En cualquiera de los casos, en un plazo de seis meses, con posibilidad de un mes adicional (artículo 22), cabiendo la recolección de apoyos por correo (artículo 20). Se trata de umbrales excesivos, los más elevados de toda América Latina e incluso en el ámbito internacional. La Unión Europea, conforme a la Iniciativa Ciudadana Europea (ICE), exige un millón de firmas de entre un electorado de cerca de cuatrocientos millones, esto es 0,25% del censo, concediéndose un plazo de doce meses, el doble que en Colombia (Suárez, 2019).

[115]

2.1 La práctica de la ILP en el periodo 1994-2014

En la Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f. a) constan un total de diez ILP presentadas en el marco de la Ley 134 de 1994 (véase tabla 2). Pasaron más de diez años desde la adopción de la Constitución de 1991 y ocho desde la entrada en vigor de la Ley para que en 2002 se empleara por primera vez este mecanismo de participación.

Tabla 2. La ILP en Colombia en el período 1994-2014.

Fecha	Título / Tema / Promotor	Resultado
2002 Acto de Ley	Proyecto de Ley para la financiación de vivienda con baja tasa de interés y otras medidas de acceso a la vivienda. Fernando Salazar E., Mónica Santamaría Hernández, Jackeline Muñoz Ospina y otros. +81 268 firmas (válidas 65 037).	Archivada por falta de firmas
2002 Acto de Ley	Reforma de Servicios Públicos Leyes 142/632/689. Horacio Serpa Uribe —candidato a la Presidencia en 2002— y otros. +150 000 firmas (93 888 válidas).	Archivada por falta de firmas
2002 Acto Legislativo	Reducción de la edad como requisito para ser congresista, senador a los veinticinco años y representante a los veintidós años. Carlos Alberto Baena López —concejal de Bogotá y presidente del MIRA— y otros. +1 300 000 firmas (425 130 válidas).	Archivada por falta de firmas
2004 Acto Legislativo	Proyecto de Acto Legislativo para autorizar la reelección presidencial. Luis Carlos Sáchica Aponte —senador— y otros. +279 085 firmas (226 254 válidas).	Desistimiento de la ILP, aceptado por Resolución 70/2005
2004 Acto de Ley	Proyecto de Ley Estatutaria para establecer el sistema nacional de planificación participante para los planes de desarrollo en el ámbito territorial. Promovida por concejales (Antonio Galán Sarmiento, Luis Tulio Tamayo, María Mercedes Mateus y otros). +4217 firmas (4 359 válidas). Cumple con el requisito del apoyo de 30% de los concejales.	No prosperó ante el Legislativo, denegada en su primer debate
2005 Acto Legislativo	Modificar el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios, con el fin de lograr una mayor participación del Estado en procura de una prestación más eficiente, eficaz y tarifas justas para todos. Alexandra Moreno Piraquive —senadora—, Carlos Alberto Baena López —presidente MIRA— y otros +1 794 882 firmas.	Llegó al Congreso, pero fue desestimada
2006 Acto de Ley	Proyecto de Ley para modificar el Decreto Ley 2535 de 1993, facultando a los alcaldes municipales y distritales, para restringir de manera temporal el porte de armas de fuego y se dictan otras disposiciones. Juan Manuel Arango Vélez —alcalde de Pereira— y otros. +1 488 707 firmas.	Llegó al Congreso, pero fue desestimada
2008 Acto de Ley	Proyecto de Ley para otorgar competencia a las personerías para dirimir en primera instancia las diferencias contractuales que surjan entre los usuarios y las empresas de servicios públicos. Alcides Arrieta Meza.	No presentó firmas
2008 Acto de Ley	Proyecto de Ley que busca el retorno de los secuestrados por las FARC-EP a sus hogares. William Herrera Clavijo.	No presentó firmas
2012 Acto de Ley	Proyecto de Acuerdo por el cual se prohíbe la circulación del carbón, se reglamentan los fondos locales de desarrollo, se adoptan medidas de promoción de la mujer, juventud, movilidad, ambiente, educación, salud, vivienda, damnificados y deslizamientos, cultura y deporte, y otras disposiciones Antonio Eduardo Bohórquez Collazos —vocero—, Helena Restrepo de Uscátegui, Yuly Victoria Otero Vergara, Wilson Zúñiga González y otros.	Archivada por falta de firmas

Fuente: elaboración propia a partir de Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f. a) y Misión de Observación Electoral (MOE, 2012).

De las diez ILP registradas solo tres llegaron al Congreso en 2004, 2005 y 2006, todas fueron desestimadas. Las tres presentadas en 2002 no cumplieron con el requisito de cinco por mil del censo electoral, por lo que se ordenó archivarlas. Entre estas, destaca la propuesta de reforma de los servicios públicos promovida por Horacio Serpa Uribe, candidato a la presidencia durante ese mismo periodo. El contexto en que se presenta es de recesión económica y aumento de las tarifas de servicios públicos domiciliarios, por lo que se propuso ajustar las tarifas al salario mínimo y también que los costos de los atentados terroristas no se trasladaran a los usuarios por medio de las tarifas del seguro social. El intento de activación parece responder a un objetivo de movilización marcado por la campaña presidencial, aunque no obtuvo éxito siquiera en reunir el porcentaje de firmas mínimo para llegar al Congreso. Otra iniciativa presentada ese año, orientada a reducir la edad de acceso al Congreso fue presentada también por representantes político-partidarios, en este caso, del Movimiento Independiente de Renovación Absoluta (MIRA).

La activación por actores político-partidarios fue dominante en el periodo. En 2004, se registró una iniciativa de Acto Legislativo para permitir la reelección presidencial, presentada por Luis Carlos SÁCHICA Aponte, exmagistrado de la Corte Suprema de Justicia. El mismo año, el Congreso promulgó un Acto Legislativo permitiendo la reelección presidencial, con lo que la ILP fue retirada. También en 2004 se presentó el Proyecto de Ley Estatutaria por medio de la cual se propuso el establecimiento del sistema nacional de planificación participante. Esta fue una iniciativa de concejales, no asociada a objetivos estrictamente electoralistas. A pesar de que el proyecto llegó al Congreso, la propuesta fue denegada en el primer debate.

En 2005, Alexandra Moreno Piraquive, senadora por el MIRA, presentó una iniciativa de Acto Legislativo para modificar el Régimen Constitucional de los Servicios Públicos Domiciliarios mediante una mayor participación del Estado y cambios en la prestación de servicios y en las tarifas. Tuvo buena acogida, obteniendo 1 794 882 firmas, 458 300 más de las necesarias. Presentada ante el Congreso, se remitió a la Comisión Primera del Senado. Visto que la presión de los detractores no permitiría que prosperara, la propuesta fue retirada. Según el senador Carlos Alberto Baena López, entrevistado por la MOE (2012), la propuesta surgió por la dificultad que tienen los partidos minoritarios de promover proyectos normativos y propuso una segunda instancia para los mecanismos de participación que el Congreso rechace, de

[117]

forma tal que las iniciativas puedan ser aprobadas o rechazadas directamente por la ciudadanía. En este sentido, en algunos casos las activaciones de la ILP se vinculan a la función política de los referendos facultativos en algunos países nórdicos o al referéndum abrogativo en el caso de Italia (Bjørklund, 1982; Uleri, 2002).

En 2006 fue un alcalde —Juan Manuel Arango Vélez, del municipio de Pereira— el que intentó promover una iniciativa para facultar a los alcaldes municipales y distritales para restringir de manera temporal el porte de armas de fuego. Cumplió con la cantidad de firmas necesarias para acceder al Congreso, pero fue archivada en el trámite legislativo. Finalmente, en 2008 y 2012 se anunciaron iniciativas que no llegaron a tratarse formalmente por no registrar las firmas necesarias. Cabe destacar la que buscaba un acuerdo que permitiera el retorno a sus hogares de los secuestrados por las FARC.

3. La reforma de la ILP en Colombia en 2015

[118] Pasados más de veinte años de un funcionamiento insuficiente en términos de participación ciudadana, el 6 de julio de 2015 se adoptó la Ley Estatutaria 1757, por la cual se dictaron disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Como se verá a continuación, esta nueva regulación de la ILP no presenta innovación significativa alguna. Lo cierto es que la ILP resultaba poco practicable bajo las condiciones impuestas por el legislador colombiano, como se analizó en el apartado previo, pero no es mucho lo que ha cambiado con la nueva regulación. A pesar de las simplificaciones que incorpora la reforma de 2015, sigue siendo una de las legislaciones más exigentes del entorno latinoamericano y europeo.

Un primer aspecto por destacar se refiere a los sujetos que pueden activar una iniciativa, ya que se elimina de la Ley la previsión que permitía a concejales o diputados presentar propuestas, aunque se mantiene en el artículo 155 de la Constitución y en el artículo 141 del Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992). La nueva regulación sigue señalando como posible promotor a cualquier ciudadano, organización social, partido o movimiento político (artículo 5, Ley Estatutaria 1757 de 2015), pero no amplía este derecho a residentes permanentes y mayores de dieciséis años, como tienden a sugerir los especialistas en España e Italia (Cuesta, 2008; Expósito, 2017; Rodean, 2017; García, 2017; Suárez, 2018a). Por lo demás, el número de miembros

del comité promotor se modifica de nueve a entre tres y nueve ciudadanos (artículo 5, Ley Estatutaria 1757 de 2015).

Sobre las materias, el artículo 18 de la Ley Estatutaria 1757 de 2015 reproduce la casi literalidad del artículo 29 de la Ley 134 de 1994, manteniendo el amplio elenco de materias excluidas, de conformidad con el texto constitucional y la extensa atribución de competencias exclusivas al Gobierno. Por otra parte, se optó por eliminar el requisito de unidad material que incluía en el artículo 13 de la Ley 134 de 1994, lo que cabe valorar más como un retroceso que como un avance, ya que una iniciativa no unitaria puede encerrar varias propuestas diferentes y elaborarse de suerte que el ciudadano se vea obligado a aceptar contenidos con los que no esté de acuerdo, a fin de apoyar aquellos con los que sí lo está.

La cuestión de la forma tampoco ha sido objeto de modificación en la Ley Estatutaria de 1757 de 2015. La ILP debe estar redactada en forma de proyecto de Acto Legislativo o de Ley (artículo 6). Ahora bien, la reforma de 2015 elimina el control previo de legalidad conforme al cinco por mil de apoyo del electorado e incorpora la utilización de «medios electrónicos» para el registro de la iniciativa (artículo 6.2). Por otra parte, sigue sin preverse algún apoyo técnico o financiero que facilite el procedimiento, con lo que se dificulta el acceso al mecanismo a aquellos ciudadanos carentes de los recursos económicos o conocimientos jurídicos necesarios para realizar una propuesta conforme a los requisitos existentes. Es más, el artículo 12 impone límites a los apoyos financieros que puede recibir una iniciativa.

[119]

Se mantienen también los requisitos de firmas establecidos en la regulación previa, esto es, de 20% de apoyo del electorado para la tramitación urgente de la ILP o de 5% para su tramitación ordinaria (artículo 9, Ley Estatutaria 1757 de 2015). Esto se tradujo en 2016 en el requisito de 1 731 071 firmas a reunir en un plazo máximo de seis meses. La novedad es la posibilidad de una prórroga de hasta tres meses, cuya solicitud debe ser acreditada (artículo 10). Desaparece la posibilidad de presentar apoyos por correo del artículo 16 de la Ley 134 de 1994, sin que se establezca la posibilidad de recolección de firmas por medios electrónicos.

En definitiva, la regulación de la ILP de 2015 reproduce, en esencia, los defectos que cabe observar en la de 1994, sin que quepa apreciar avances notables en la inclusividad o la accesibilidad del mecanismo.

3.1 La práctica de la ILP desde la reforma de 2015

En la Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f. b) constan un total de seis ILP puestas en marcha en el marco de la Ley Estatutaria 1757 del 6 de julio de 2015 (véase tabla 3). Sin embargo, siguiendo la estela de la regulación anterior, ninguna de ellas ha cumplido el requisito de las firmas necesarias para su correspondiente tramitación parlamentaria.

Tabla 3. La ILP en Colombia en el periodo 2015-2017.

Fecha	Título / Tema / Promotor
2016 ILP	Introducir modificaciones al interior del Código Sustantivo del Trabajo. Guillem Frederick Solo Uribe. Registrada el 14/03/2016.
2016 ILP	Ampliar la autonomía universitaria e incorporar la democracia en la educación superior. Guillem Frederick Solo Uribe. Registrada el 14/03/2016.
2016 ILP	Crear el Ministerio de la Familia y se dictan otras disposiciones. Ricardo Arias Mora, Héctor José Pardo Velásquez, Capitolio Riaño Camacho, Samuel Díaz Escandón, José María Villanueva Ramírez, Luis Fernando Piñeros Chiquinquirá, Carlos Eduardo Acosta Lozano, Uilfran Benavides Álvarez, Julio César García López Registrada el 30/08/2016.
2016 ILP	«La paz, derecho de todos: asunto de la mayoría y el combate a la corrupción: deber de la ciudadanía». Nidia Esperanza Márquez Monroy, Sonia Janeth Romanowsky Bonilla, María del Rosario Gracia Castrillón, Ainara Alexandra Ortiz García, Pilar López Seseña, Sandra Patricia Ospina Polanco, Laura Acero Polania, Stella Villareal Leal, Martina Gibilisco Oliva. Registrada el 15/11/2016.
2016 ILP	«Por medio de la cual se realiza la refrendación popular y se incorpora al derecho interno el acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera, sus anexos y se dictan otras disposiciones». José Amelio Esquivel Villabona, Tania Stefania López Lizca, Natalia Paola Goyeneche Velandia, Luvi Katherine Miranda Peña. Registrada el 20/12/2016.
2017 ILP	«Nuestro derecho: vivir en paz; nuestro deber: vivir sin corrupción». Nidia Esperanza Márquez Monroy. Registrada el 11/04/2017.

Fuente: elaboración propia a partir de la Registraduría Nacional del Estado Civil (s. f. b).

Las dos primeras propuestas presentadas en el nuevo marco legislativo sobre el código del trabajo y la autonomía universitaria responden a la iniciativa de un mismo promotor. La tercera se refiere a la creación del Ministerio de la Familia. Las tres últimas responden al contexto de posconflicto en Colombia y la construcción de la paz, en dos de los casos —con la misma promotora— ligando la cuestión a la de la lucha contra la corrupción.

3.2 El tratamiento parlamentario de la ILP en Colombia

A pesar de las amplias dificultades de activación del mecanismo, si alguna ILP llega a superarlas y se registra en sede parlamentaria, se contempla la posibilidad de que la propuesta se acoja al procedimiento de urgencia del artículo 163 de la Constitución (artículo 20, Ley Estatutaria 1757 de 2015 y artículo 31, Ley 134 de 1994). Y aun cuando la propuesta siga por el procedimiento ordinario, conforme con el artículo 159 de la Constitución, el Proyecto de Ley que hubiera sido negado en primer debate podrá ser considerado a solicitud del vocero de los proponentes de la iniciativa popular.

La ILP recibe, por tanto, un tratamiento parlamentario privilegiado que, aunque con muy escasas posibilidades de materialización práctica, cabe referir como un elemento positivo del ordenamiento colombiano —en la práctica, ninguna de las tres iniciativas populares que llegaron a la Cámara se acogieron a él, apenas un único caso a las previsiones del artículo 159 de la Constitución—. El Reglamento del Congreso (Ley 5 de 1992) reconoce a la ILP en su artículo 141, explicitando su tratamiento preferencial en el artículo 192 y desarrollándolo en cuanto a los asuntos a considerar con «prelación» en el orden del día (artículo 79), por la obligación de oír al vocero de una ILP «en todas las etapas de su trámite» parlamentario en las sesiones plenarias y en las comisiones (artículo 96), incluidas las discusiones sobre la ponencia (artículo 158) o el trámite de observaciones a los proyectos hechas por particulares (artículo 230); asimismo, se concede el derecho de apelación a un proyecto negado de ILP (artículo 166), de hecho, la Ley Estatutaria 1757 de 2015 señala en su artículo 20.2 que el promotor de una ILP deberá ser convocado a todas las sesiones en que se tramite el proyecto, con los mismos derechos que los miembros de la corporación, con excepción del voto.

[121]

Conclusiones

Este análisis conduce a considerar que las modificaciones introducidas en 2015 a la legislación de 1994 sobre la ILP en Colombia carecen de efectos significativos de cara al uso exitoso del mecanismo en el país. En general, el mecanismo se destaca en el contexto latinoamericano, e incluso europeo, por incorporar requisitos muy exigentes. Por ejemplo, se requiere un elevado número de firmas, si se compara con los otros países de la región o con la Iniciativa Ciudadana Europea, sin establecer diferenciación alguna entre las iniciativas legislativas y las de reforma constitucional; además, se limita el

alcance del mecanismo con el amplio abanico de materias excluidas. A su vez, y pese a la reciente revisión de la normativa, siguen sin ofrecerse facilidades para su ejercicio por parte de la ciudadanía, exigiéndose la redacción como Propuesta de Ley, sin posibilidad de subsanación de defectos formales y sin contemplar la existencia de apoyos de tipo técnico o económico, ni la incorporación de las nuevas tecnologías en el proceso de recolección de firmas.

Son de destacar las previsiones existentes en sede parlamentaria para un tratamiento más favorable para la ILP, con participación del portavoz de la iniciativa y derecho de apelación. Ahora bien, estas previsiones resultan insuficientes para dotar al mecanismo de mayor eficiencia sin que el tratamiento parlamentario de las propuestas resuelva por sí solo las dificultades que suponen los requisitos de forma y de firma, así como su escaso atractivo material a la vista de la elevada cantidad de exclusiones.

Junto a las dificultades de tipo regulatorio deben de considerarse otras que expliquen por qué la mayoría de las ILP fueron promovidas por los propios políticos y no por la ciudadanía. En algunos casos, el objetivo parece haber sido instalar temas en la agenda pública, intentando fortalecer la fuerza de un partido pequeño a partir de conseguir el apoyo popular —iniciativa orientada a modificar el régimen de servicios públicos domiciliarios—, y en otros parecen haber formado parte de una estrategia de campaña —proyecto de ley para ajustar las tarifas de los servicios públicos al salario mínimo—. Pero aun contando con este apoyo político, las iniciativas no tuvieron éxito, acaso por entrar en una lógica de tipo político-electoral, en lugar de constituirse en un verdadero mecanismo al servicio de la ciudadanía, entre otras posibles explicaciones. El análisis de los temas propuestos sugiere que pocos pueden asociarse a intereses ciudadanos —cambio de la edad para postular a cargos públicos, reelección—, mientras que resulta dudosa la capacidad de una iniciativa legislativa para resolver cuestiones tales como el retorno de los secuestrados por la FARC o la construcción de la paz en Colombia —iniciativas de 2008, 2016 y 2017—.

Como ya destaca el informe de la MOE (2012), el panorama mostrado por la práctica es poco alentador y poco ha cambiado desde entonces. De los diez intentos registrados formalmente hasta 2014 ninguno consiguió ser aprobado. En dos casos ni siquiera se presentaron las firmas posteriores al registro, cuatro no cumplieron con el requisito de 5% de firmas, una desistió

[122]

y las tres que consiguieron las firmas no prosperaron. Una perspectiva que no varía con la reforma de 2015 y las seis iniciativas puestas en marcha desde entonces, sin que ninguna de ellas haya satisfecho el requisito de 5% de firmas.

Es probable que la politización de la ILP, junto con la falta de atractivo temático y de resortes de apoyo —así como por el elevado número de firmas requerido en uno de los países de la región con niveles de participación más bajos—, aclaren los motivos de su escasa activación y éxito. En el contexto del debate sobre la crisis de la democracia representativa, el estudio de la ILP en Colombia muestra que las autoridades han hecho esfuerzos insuficientes por proponer una regulación efectiva que permita canalizar las demandas ciudadanas. En definitiva, la adecuada configuración y tratamiento de la ILP en Colombia sigue siendo una tarea pendiente.

Referencias bibliográficas

1. Aragón Reyes, Manuel. (1986). La iniciativa legislativa. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 6 (16), pp. 287-312.
2. Aranda Álvarez, Elvira. (2006). La nueva Ley de la iniciativa legislativa popular. *Revista Española de Derecho Constitucional*, 26 (78), pp. 187-218.
3. Báez Lechuga, Isabel. (2016). *Análisis jurídico-político de la Iniciativa Ciudadana Europea en el contexto de un equilibrio institucional complejo: Posibles efectos dinamizadores de la democracia a partir de la introducción de la iniciativa ciudadana en la Unión Europea*. Madrid: BOE.
4. Bilbao Ubillos, José María. (2011). *La iniciativa ciudadana europea (art. 11.4 TUE)*. En: Pajares Montolío, Emilio (coord.). *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
5. Bejarano, Ana María y Segura, Renata. (2013). *Asambleas constituyentes y democracia: una lectura crítica del nuevo constitucionalismo en la región andina*. *Colombia Internacional*, 79, pp.19-48. <https://doi.org/10.7440/colombiaint79.2013.02>
6. Bjørklund, Tor. (1982). The Demand for Referendum: When Does It Arise and when Does It Succeed? *Scandinavian Political Studies*, 5 (3), pp. 237-260. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9477.1982.tb00262.x>
7. Christensen, Henrik Serup; Karjalainen, Mika y Nurminen, Lauri. (2015). Does Crowdsourcing Legislation Increase Political Legitimacy? The Case of Avoim Ministeriö in Finland. *Policy and Internet*, 7, pp. 25-45. <https://doi.org/10.1002/poi3.80>
8. Colombia. Asamblea Nacional Constituyente. *Constitución Política de Colombia*. (4 de julio de 1991). Recuperado de http://www.camara.gov.co/sites/default/files/2017-06/ConstitucionPoliticaColombia_20100810.pdf

[123]

9. Colombia. Congreso de la República. Ley 5. (17 de junio de 1992). Por la cual se expide el Reglamento del Congreso; el Senado y la Cámara de Representantes. Recuperado de <http://www.jesuspinzonortiz.com/LEY%205%20DE%201992/>

10. Colombia. Congreso de la República. Ley 134. (31 de mayo de 1994). Por la cual se dictan normas sobre mecanismos de participación ciudadana. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Colombia/ley134-94.html>

11. Colombia. Congreso de la República. Ley Estatutaria 1757. (6 de julio de 2015). Por la cual se dictan disposiciones en materia de promoción y protección del derecho a la participación democrática. Recuperado de https://www.registraduria.gov.co/IMG/pdf/LEY_1757_6_DE_JULIO_2015.pdf

12. Cuesta López, Víctor. (2008). *Participación directa e iniciativa legislativa del ciudadano en democracia constitucional*. Navarra: Thomson-Civitas.

13. Expósito, Enriqueta. (2017). La participación directa del ciudadano en el Parlamento. Una visión desde el ordenamiento constitucional español. *Oñati Socio-legal Series*, 7 (5), pp. 993-1017. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=3070311>

14. García Majado, Patricia. (2017). La configuración de la iniciativa legislativa popular: resistencias y soluciones. *Oñati Socio-legal Series*, 7 (5), 1041-1057. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=3048865>

15. Hevia de la Jara, Felipe. (2010). La iniciativa legislativa popular en América Latina. *Convergencia*, 17 (52). Recuperado de <https://convergencia.uaemex.mx/article/view/1184>

[124]

16. International IDEA. (2008). *Direct Democracy. The International IDEA Handbook*. Stockholm: International IDEA.

17. Kelsen, Helsen. (1920). *Esencia y valor de la democracia*. Barcelona: Labor.

18. Lafferriere, Emilio. (2009). Argentina: La participación ciudadana como desafío. En: Welp, Yanina y Serdült, Uwe (coords.). *Armas de doble filo. La participación ciudadana en la encrucijada*. Buenos Aires: Prometeo.

19. Latinobarómetro. (2017). Informe 2017. Recuperado de <http://www.latinobarometro.org/LATDocs/F00006433-InfLatinobarometro2017.pdf>

20. Lozano, Jeanette. (2014). Las Iniciativas Ciudadanas de Reforma Constitucional en Perú: mecanismo ineficaz para la solución de los problemas de representación. *C2D Working Papers Series*, 45. Recuperación de https://www.zora.uzh.ch/id/eprint/94256/1/C2D_WP45.pdf

21. Misión de Observación Electoral (MOE). (2012). *Mecanismos de Participación Ciudadana en Colombia. 20 años de ilusiones*. Bogotá, D. C: MOE.

22. Marco Marco, Joaquín J. (2009). La iniciativa legislativa popular en España (o el mito de Sísifo). *Revista General de Derecho Constitucional*, 8, p. 2.

23. Negretto, Gabriel. (2017). Constitution Making in Democratic Constitutional Orders: the Challenge of Citizens Participation. En: Ruth, Saskia, Welp, Yanina y Whitehead, Laurance (eds.). *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*. Colchester: ECPR.

24. Pajares Montolío, Emilio (coord.). (2011). *Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

25. Pérez Sola, Nicolás. (1994). Algunas propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Iniciativa Legislativa Popular. *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, 84, pp. 481-490.

26. Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f. a). Histórico iniciativas populares legislativas y normativas. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Historico-iniciativas-populares-.html>

27. Registraduría Nacional del Estado Civil. (s. f. b). Resoluciones. Iniciativa legislativa de origen ciudadano. Recuperado de <https://www.registraduria.gov.co/-Resoluciones,4046-.html>

28. Rodean, Neliana. (2016, 16-17 de junio). La lenta aplicación de la democracia directa en Italia: iniciativa ciudadana entre normas nuevas y antiguas. El reto de la profundización democrática en Europa: avances institucionales en democracia directa, Oñati.

29. Rodean, Neliana. (2017). La iniciativa ciudadana en el procedimiento legislativo italiano: de su ineficacia a las propuestas de reforma. *Oñati Socio-Legal Series*, 7 (5), pp. 1116-1143. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=3055268>

30. Serdült, Uwe, Méndez, Fernando, Harris, Maya y Hyeon, Su Seo. (2016, 18-20 mayo). Scaling Up Democracies with E-Collecting? *E-Democracy and Open Government*. Recuperado de <https://ieeexplore.ieee.org/stamp/stamp.jsp?tp=&number=7781906>

31. Soto Barrientos, Fernando. (2017). Mecanismos de participación ciudadana en el proceso legislativo, los desafíos de su recepción en Chile. *Oñati Socio-Legal Series*, 7 (5), pp. 1144-1159. Recuperado de <http://ssrn.com/abstract=3062784>

32. Suárez Antón, Orestes. (2018a). *Iniciativa Legislativa Popular. Análisis de la Iniciativa de Agenda en América Latina y la Unión Europea*. Valencia: Tirant Lo Blanch.

33. Suárez Antón, Orestes. (2018b). La digitalización de la Iniciativa Legislativa Popular en América Latina y la Unión Europea: perspectivas para México. *Democracia y Elecciones*, 4 (10), pp. 19-26.

34. Suárez Antón, Orestes. (2019). Auge y declive de la Iniciativa Ciudadana Europea: ¿guardar las apariencias o garantizar la participación? *Revista Española de Derecho Europeo*, 69.

35. Uleri, Pier Vincenzo. (2002). On Referendum Voting in Italy: Yes, No or Non-vote? How Italian Parties Learned to Control Referenda. *European Journal of Political Research*, 41, pp. 863-883. <https://doi.org/10.1111/1475-6765.t01-1-00036>

36. Vitró Castells, Joan. (2011). Un punto de partida: el marco normativo de la Iniciativa Legislativa Popular en España. En: Pajares Montolío, Emilio (coord.).

[125]

Participación ciudadana y procedimiento legislativo: de la experiencia española a la iniciativa ciudadana europea. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

37. Welp, Yanina. (2010). El referendo en América Latina. Diseños institucionales y equilibrios de poder. *Nueva Sociedad*, 228, pp. 26-42.

38. Welp, Yanina y Milanese, Juan Pablo. (2018). Playing with the rules of the game. The partisan use of recall referendums in Latin America. *Democratization*, 25 (8). <https://doi.org/10.1080/13510347.2017.1421176>

39. Welp, Yanina y Suárez Antón, Orestes. (2017). ¿Cambio o cumbia? La Iniciativa de Agenda en América Latina. *Revista Boliviana de Ciencia Política*, 1 (1), pp. 79-107.

40. Zovatto, Daniel. (2014). Las instituciones de la democracia directa. En: Lissidini, Alicia, Welp, Yanina y Zovatto, Daniel (comps.). *Democracias en movimiento. Mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina* (pp. 13-70). México, D. F.: UNAM.



Elementos para una crítica de las políticas dirigidas a la protección de la diversidad cultural en Colombia*

Jean Paul Sarrazin (Colombia)**

Resumen

En este artículo se reflexiona sobre los fundamentos y las consecuencias de las políticas dirigidas a la protección de la diversidad cultural en Colombia. Se presenta un esbozo histórico sobre la evolución de las ideas dominantes, a propósito de la alteridad racial y cultural desde el siglo XIX hasta los comienzos del siglo XXI, y se analizan acciones y documentos institucionales para sustentar una crítica sobre la relación entre la noción de «protección de la diversidad cultural» y otros conceptos como los de «daño cultural», «preservación de tradiciones» y «autenticidad». Se concluye que las concepciones hegemónicas sobre la diversidad cultural son incongruentes con respecto a las realidades socioculturales del país, insistiendo en la necesidad de reevaluar las políticas dirigidas a la protección de la diversidad cultural, puesto que las existentes son confusas, insostenibles a futuro e ineficaces en su pretensión de ayudar a las comunidades más marginalizadas.

Palabras clave

Políticas Públicas; Diversidad Cultural; Multiculturalismo; Etnicidad; Colombia.

[127]

Fecha de recepción: agosto de 2018 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2018

Cómo citar este artículo

Sarrazin, Jean Paul. (2019). Elementos para una crítica de las políticas dirigidas a la protección de la diversidad cultural en Colombia. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 127-148. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a08>

* Este artículo de reflexión se deriva, en parte, del proyecto de investigación *Usos y sentidos del concepto de diversidad cultural en ámbitos institucionales*, financiado por el Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh), 2012 y 2013.

** Antropólogo. Magíster en Migraciones y Relaciones Interétnicas. Doctor en Sociología. Departamento de Sociología, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: jean.sarrazin@udea.edu.co Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8022-4674>

Elements for a Critique of the Policies Intended to Protect the Cultural Diversity

Abstract

This article reflects on the foundations and consequences of the policies aimed at the protection of cultural diversity in Colombia. In the first part, a historical outline is presented on the evolution of dominant ideas regarding racial and cultural alterity since the 19th century up to the beginning of the 21st century. The second part of the article analyses institutional actions and discourses, an analysis that leads to a critique concerning the relationship which has been officially established between the notion of «the protection of cultural diversity» and other concepts such as «cultural damage», «preservation of traditions» or «authenticity». It is concluded that hegemonic views on cultural diversity are incongruent with respect to the socio-cultural realities of the country. This emphasizes the need to reassess the policies aimed at the protection of cultural diversity, since the existing ones are confusing, unsustainable for the future, and ineffective in their attempt to assist the most marginalized communities.

Keywords

Public Politics; Cultural Diversity; Multiculturalism; Ethnicity; Colombia.

[128]

Introducción

En este artículo se reflexiona sobre los fundamentos y las consecuencias de las políticas dirigidas a la protección de la diversidad cultural en Colombia, políticas que se basan en el artículo 7 de la Constitución Política. Esto implica un análisis crítico del concepto de «diversidad cultural» tal como se utiliza en contextos institucionales, donde se le asocia principalmente a la etnicidad (Bocarejo, 2011). Cabe notar que esto no es un fenómeno exclusivo de Colombia, ya que existe una agenda transnacional de «etnización» de las diferencias socioculturales (Segato, 2007).

Por otro lado, varios autores han demostrado que la «diversidad cultural» es un concepto elogiado unánimemente en diferentes países y dentro de diferentes ideologías, tanto de izquierda como de derecha, en la academia, las empresas privadas, las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales (Ribeiro, 2007; Wood, 2003). Muchos de los discursos sobre diversidad cultural se han convertido en un tipo de manifiesto ético. Cedric Herring (2009) señala que «generalmente, “diversidad” se refiere a políticas y prácticas que buscan [...] crear una cultura inclusiva que valore y use las cualidades de todos sus integrantes» (p. 209. Traducción propia). Personalidades de la academia transnacional igualmente asocian el concepto de «diversidad» a un valor. Por ejemplo, de acuerdo con Tariq Modood (2011), «donde “la diferencia” se valora positivamente (o se acepta) [...], lo llamaré diversidad»; además, el autor incorpora el concepto a un discurso moral: «deberíamos valorar la diversidad» (p. 5. Traducción propia). Por citar solo un caso más, el investigador mexicano Héctor Díaz-Polanco (2006) claramente toma partido y habla de la «diversidad» como un «meta-principio» que debería guiar la acción social.

[129]

En un espíritu similar de valoración positiva se basa el principio de *protección* de la «diversidad cultural». Dicho principio es frecuentemente invocado desde la institucionalidad colombiana y fundamenta una serie de medidas dirigidas a los grupos étnicos. Sin embargo, es necesario preguntarse: ¿qué significa dicho principio?, ¿qué se entiende precisamente por «protección» y por «diversidad cultural»? ¿sobre qué estructura de creencias se fundamenta el principio?, ¿cuáles han sido algunos de los efectos sociales de su aplicación? Estas son algunas de las cuestiones que se abordarán, pero para ello será necesario analizar igualmente el sentido de otros conceptos utilizados en los discursos institucionales, tales como «comunidad étnica», «daño cultural», «autenticidad» o «preservación de tradiciones».

La primera parte de este artículo presenta un esbozo histórico de la evolución de algunas expresiones de valoración positiva de la alteridad — comenzando en particular por de la indigenidad—¹ por parte de ciertos sectores de las élites políticas e intelectuales del país. Se proporciona una breve reseña del periodo que va desde la primera mitad del siglo XIX hasta finales de la década de 1950. A partir de la década de 1960, el análisis será un poco más detallado, ya que este fue el comienzo de un periodo directamente relacionado con las políticas multiculturalistas condensadas en la Constitución Política de 1991, la cual está actualmente vigente.

Luego de ese esbozo histórico, este artículo desarrolla una reflexión crítica a partir de una revisión de las políticas, leyes, decretos, normas o comunicados oficiales donde se evoca el principio de protección de la diversidad cultural. Asimismo, esta reflexión se basa en estudios realizados por el autor para dar respuesta a las solicitudes que la Corte Constitucional de Colombia ha planteado al Instituto Colombiano de Antropología e Historia (Icanh). Se trata, en este último caso, de litigios en los que los representantes de los grupos étnicos apelan al principio de protección de la diversidad cultural al oponerse a otros tipos de actores, tales como las comunidades campesinas, los grupos religiosos, las entidades estatales o las empresas privadas.²

[130]

Si bien es cierto que los grupos étnicos han participado activamente en el proceso que los ha llevado a ser reconocidos institucionalmente, las élites intelectuales no étnicas han desempeñado un papel determinante en la valoración de la categoría de lo étnico en Colombia y otros países de América Latina (Sarrazin, 2008; 2009). También es cierto que las relaciones de poder diferenciales características del contacto interétnico se hacen más evidentes cuando se observan a través de las manifestaciones de la sociedad dominante (Ramos, 1998, p. 284). Teniendo en cuenta lo anterior, en este artículo se observa que la protección de la diversidad cultural es un principio cuya aplicación está fuertemente influenciada por las representaciones sociales y las motivaciones de un sector dominante de la sociedad colombiana.

¹ Los discursos a propósito de las poblaciones indígenas constituyeron el modelo para posteriores discursos sobre otros tipos de etnicidad, incluyendo lo *afro* (Restrepo, 2007).

² Las respuestas presentadas por el Icanh fueron tenidas en cuenta en Sentencias de la Corte Constitucional, véase, entre otras, Sentencia T-1080/12, Sentencia T-009/13, Sentencia C-359/13, Sentencia T-098/2014.

Aunque el multiculturalismo ha sido ya criticado desde diversos ángulos (Bocarejo, 2011; Chaves, 2011; Hale, 2002; 2005; Pineda, 2011; Segato, 2007; Wade, 2011), hay un déficit de estudios críticos más recientes que analicen específicamente los fundamentos conceptuales y las consecuencias prácticas del principio de «protección de la diversidad cultural» como política estatal. Este principio parece haberse convertido en la doxa incuestionable en ciertos medios institucionales; se trata de un elemento infaltable del discurso «políticamente correcto». Por supuesto, este artículo no pretende oponerse a dicho principio *per se*, sino que busca aportar a la explicación de las problemáticas concretas que efectivamente han surgido en el curso de su aplicación en las realidades sociales.

1. Los discursos sobre la indigenidad desde 1810 hasta 1970

Desde el siglo XIX la mayoría de los proyectos nacionalistas se fundaron sobre el ideal de homogeneidad cultural de la nación (Smith, 2000, p. 17). El nacionalismo colombiano ciertamente no fue una excepción a esta regla: un país unificado con una cultura, un idioma y una religión, entre otros. La recién nacida República de Colombia declaró en la Constitución Política de 1821 la igualdad de todos los hombres. Las élites colombianas, influenciadas por las ideas republicanas francesas, creían que el Estado solo podía florecer bajo un régimen basado en la noción de «ciudadanía».

[131]

Sin embargo, ante la necesidad de fortalecer una identidad propia, y especialmente una identidad separada de lo español, en algunas situaciones se recurrió a la idea de indigenidad como uno de los símbolos de autoctonía y autonomía. En efecto, dado que los «indios» eran los pueblos originarios del Nuevo Continente, su imagen idealizada se tomó a veces como parte de los estandartes que buscaban reforzar la identidad nacional. Como ejemplo de esto, brevemente después de la batalla final por la Independencia en 1819, las élites liberales representaron al continente americano como una joven indígena (Pineda, 1997, p. 112). Unas décadas más tarde, bajo la influencia del romanticismo, algunos autores colombianos —por ejemplo, José Joaquín Borda y Próspero Pereira— glorificaron la cultura local y tradicional, hablando de los «magníficos reinos» del indio del pasado (Langebaek, 2003). Por supuesto, esta tendencia ha existido al mismo tiempo que los verdaderos indios de carne y hueso generalmente han sido despreciados por las mayorías (Pineda, 1997, p. 111).

Si los regímenes liberales, generalmente asociados en Colombia con las ideologías de izquierda, tendían a privilegiar el principio de igualdad de todos los hombres, los regímenes conservadores, generalmente de derecha, solían proponer medidas más discriminativas respecto a los nativos. Por ejemplo, en la Constitución Política de 1886, escrita bajo un régimen conservador, los discursos oficiales consideraron abiertamente a los indios como «salvajes», y desde el punto de vista de la legislación fueron considerados como «menores», quienes debían estar bajo la tutela de las misiones católicas y debían permanecer en reservas geográficamente delimitadas (Pineda, 2002).

A medida que transcurrió el tiempo y sin importar qué tipo de gobierno estuviera en el poder, las medidas relativas a las poblaciones indígenas fueron un tema de intensos debates. La mayoría de los discursos oficiales de la primera mitad del siglo xx suponían que la asimilación de los indios era necesaria para la construcción de un país moderno. Esto hacía parte de un discurso según el cual la «raza colombiana» era «mestiza», lo cual implicaba una asimilación tanto racial como cultural de las distintas poblaciones del país.³ Frente a esto, prominentes intelectuales como Gregorio Hernández de Alba, crítico de la realidad sociocultural europea de la época, planteó públicamente que las culturas indígenas debían ser admiradas por las poblaciones modernas (Trojan, 2007) y que algunas características indígenas deberían integrarse en la identidad colombiana (Hernández de Alba, 1944).

[132]

Las décadas de 1940 y 1950 constituyen un periodo en el que los estudios del folclore tomaron importancia en Colombia, siguiendo una tendencia visible en otros países de América Latina, especialmente en México y Perú (Rueda, 2009). Este fue también un momento fundacional para la institucionalización de la etnología en el país (Langebaek, 2003), una ciencia social que realza la importancia de las culturas no occidentales. Paralelamente, siguiendo tendencias como el cubismo europeo, donde se rescataban elementos del arte africano, las organizaciones de artistas colombianos también desempeñaron un papel clave en la valoración de lo indígena. Por ejemplo, el grupo Bachué —constituido por intelectuales, literatos y artistas indigenistas— promovió la «recuperación» y la «reinterpretación» del arte, los símbolos y los mitos nativos como fuentes de inspiración (Trojan, 2007).

³ Este proyecto de mestizaje y de valoración de una «raza colombiana» circulaba paralelamente al hecho de que la blancura de la piel era en realidad la característica más valorada positivamente (Wade, 2000), una situación que se observa aun hoy en día entre la población colombiana.

2. La promoción de la diferencia (étnica) y la llegada del multiculturalismo

Notorios cambios culturales, económicos y políticos tuvieron lugar a fines de la década de 1960 y durante la década de 1970. Por ejemplo, las teorías marxistas sobre la dependencia económica denunciaban las relaciones comerciales desiguales entre América Latina y los poderes económicos del Norte. Los grupos étnicos fueron categorizados como parte de una clase social dominada y como las víctimas de una nueva forma de colonialismo.

Más tarde, los discursos anticolonialistas comenzaron a denunciar el error generalizado de tratar a los pueblos indígenas como «atrasados» culturalmente (Wade, 2000, p. 94). Se expande entonces el discurso sobre el valor de las «otras culturas». Por demás, se llega a asegurar que «ninguna cultura es superior a otra» (Jackson, 1995, p. 308). Este fue también el momento en que la palabra «étnico» comenzó a usarse sistemáticamente.

Lo anterior corrió paralelamente con el desarrollo de movimientos contraculturales, los cuales, junto con el anticolonialismo, contribuyeron a la crítica a la «cultura occidental», especialmente en sectores intelectuales de la época, apoyando, en consecuencia, el surgimiento de expresiones organizadas de defensa de las minorías etnoculturales o no occidentales. El cambio y la diferencia cultural empezaron a adquirir un estatus valioso en algunos contextos sociales y el proyecto de asimilación de los grupos étnicos a la cultura dominante incluso pudo verse como una forma de «etnocidio». Este marco favoreció la fundación y el fortalecimiento de los movimientos étnicos en Colombia (Laurent, 2005).

En la década de 1990 el Estado adoptó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre los «derechos de las minorías tribales» (OIT, 1989). Este convenio se convirtió en ley nacional y ha proporcionado bases legales para posteriores decretos y acciones institucionales relacionadas con la protección de grupos étnicos, por ejemplo, el respeto de sus tierras comunales, la atribución de un cierto grado de autonomía para las comunidades indígenas, el derecho a la consulta previa, entre otros (Pineda, 2002).⁴

⁴ No es una coincidencia aleatoria que la firma de este tipo de convenciones ocurriera al mismo tiempo que las ONG internacionales y las instituciones globales como la Organización de las Naciones Unidas (ONU) han incrementado su presencia en el ámbito público colombiano.

En la década de 1990 se generalizó el discurso identitario que presenta a Colombia como un país «diverso»: el ideal de homogenización ya no tiene allí cabida (Gros, 2000). La Constitución Política de 1991, producto de largos debates animados por un grupo de constituyentes ideológicamente heterogéneo, tiene lugar en el marco de una serie de procesos sociales tales como el reformismo constitucional en América Latina —México, Brasil, Perú y Bolivia, entre otros—, la emergencia de movimientos ambientalistas, la necesidad de relegitimación de las instituciones gubernamentales y la movilización de algunos grupos étnicos. Estos últimos enfatizaron particularmente en la necesidad de que el gobierno incluyera las diferencias culturales en las políticas públicas.

Este es el momento en que el discurso oficial comienza a hacer énfasis en la idea de que las «culturas étnicas» están «en peligro» y deben ser «protegidas». Algunos de los artículos de la Constitución Política de 1991 relacionados con la diversidad y su protección se refieren a esto: Artículo 7: «El Estado reconoce y protege la diversidad étnica y cultural de la nación colombiana». Artículo 8: «Es deber del Estado y del pueblo proteger la riqueza cultural y natural del país». Artículo 68: «Los miembros de grupos étnicos tienen derecho a recibir una educación que respetará y desarrollará su identidad cultural». Artículo 70: «El Estado reconoce la igualdad y la dignidad de todas [las culturas] que viven en el país».

[134]

Para implementar el reconocimiento de la diferencia étnico-cultural, el Estado colombiano ha puesto en marcha el *enfoque diferencial*, el cual insta a que todas las instituciones —que administran, por ejemplo, subsidios alimentarios, programas de salud, de desarrollo, entre otros—, antes de tomar cualquier acción institucional, tengan en cuenta las posibles afectaciones a las minorías étnicas, considerando sus condiciones socioculturales particulares, su historia, sus creencias, sus necesidades, entre otros. La implementación del enfoque diferencial debería contribuir a alcanzar el ideal de inclusión e igualdad en el país.

Es un hecho que, después de la Constitución de 1991, los grupos étnicos son reconocidos como actores políticos y tienen mayores posibilidades de interactuar con el Estado a favor de sus propios intereses (Laurent, 2005), por lo que no son actores pasivos en este proceso de promoción de la diversidad cultural en su versión étnica. Las comunidades pueden beneficiarse de su identidad étnica recientemente valorada para obtener cierto tipo de beneficios

(Domínguez, 2015). Como consecuencia de este tipo de ventajas específicas, el número de personas que se han declarado miembros de grupos étnicos se ha incrementado muy notoriamente debido a procesos de etnogénesis y reetnización (Chaves, 2003).

A pesar de las ventajas que el multiculturalismo pueda aportar a los grupos étnicos—por ejemplo, brindándoles autonomía política y jurídica en sus territorios o el derecho a detener la ejecución de ciertos proyectos económicos que pongan en peligro su «integridad cultural»—, su implementación real ha sido fuertemente criticada en varios aspectos que no pueden revisarse exhaustivamente aquí. Sin embargo, directamente relevante para el propósito de este artículo, se observa que la protección de la diversidad cultural ha sido un principio sistemáticamente evocado en esos casos, dando lugar a acciones que en realidad se basan en la *preservación* de las «culturas étnicas».

3. Problemas estructurales y conceptuales detrás de las políticas para la diversidad

Uno de los problemas de los discursos y las políticas dominantes relacionados con la «protección de la diversidad cultural» es que presentan constantemente la diversidad cultural como un conjunto de «culturas» delimitadas. Esto obedece a un sistema de clasificación muy particular e históricamente localizado que incide en nuestras formas de ver el mundo social y su heterogeneidad. Seguimos imaginando que vivimos en un «mundo multicultural» (Amselle, 2001). En esta visión no solo se asume que los grupos étnicos tienen diferentes «culturas», sino que son «culturas» diferenciadas y que, además, son «tradicionales».

[135]

Esta construcción contemporánea de «diversidad cultural» ignora las críticas que se han planteado al concepto de «culturas» diferenciadas (Gupta y Ferguson, 2008; Grimson, 2011), y a la categoría de «grupos étnicos» (Brubaker, 2004; Restrepo, 2013). En ambos casos, se trata de intentos taxonómicos que son producto de la historia y que hacen parte de sistemas de creencias dominantes. En Colombia se observa claramente una «etnización» reciente de distintos grupos sociales (Restrepo, 2013), lo cual concuerda con una agenda transnacional de etnización promovida por organizaciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. Por otro lado, no parece ser una coincidencia que el elogio de la diversidad cultural esté también muy presente en los

discursos de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco) o del Gobierno de los Estados Unidos (Wood, 2003). A partir de la idea de «culturas étnicas» se han definido normas oficiales y procedimientos administrativos equivocados, ya que se presume la existencia de fronteras culturales rígidas y atemporales.

Particularmente en Colombia, la protección de la diversidad cultural —artículo 7 de la Constitución— se ha convertido en un principio clave de gobernanza. Un gran número de leyes, decretos, normas oficiales o argumentos jurídicos se basan en él, generando así medidas políticas que afectan muy concretamente a ciertos grupos sociales. Dicho principio se traduce en dos tipos de acciones institucionales muy diferentes, pero que frecuentemente se amalgaman y se confunden: las políticas cuyo objetivo es la «preservación cultural» y las políticas cuyo objetivo es brindar asistencia a poblaciones excluidas y marginalizadas.

[136] Uno de los principales argumentos utilizados para tratar de explicar la combinación de estos dos tipos de políticas expone que la cultura de los grupos étnicos ha sido pormenorizada, subvalorada y rechazada por la mayoría «blanca» o «mestiza» del país; por esa razón, valorizar las «culturas étnicas» contribuiría a disminuir su exclusión. Así, por ejemplo, el Estado ha decidido patrocinar campañas publicitarias donde se exalte el valor de las «culturas étnicas». Ese tipo de acciones institucionales no solo debería contrarrestar la discriminación y la exclusión de los individuos étnicos, sino que también debería permitir que los grupos étnico-culturales se sientan orgullosos de su «propia identidad» y de su «propia cultura»: «se requieren estrategias y acciones que ayuden a la identificación de las riquezas culturales de los grupos étnicos, el reencuentro con su identidad [...]» (DNP, 2012, p. 8). También se anuncia que la discriminación contra las culturas étnicas afecta negativamente las posibilidades de que los individuos étnicos prosperen económicamente o de otra manera.

Esta campaña oficial destinada a proteger la cultura étnica no es una idea local y autóctona. La Unesco es una referencia muy importante en el país sobre la protección de la diversidad cultural y los discursos que la justifican. Por ejemplo, la *Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial* (Unesco, 2003)⁵ es constantemente mencionada por las instituciones nacionales para sustentar las acciones de protección de la diversidad cultural.

⁵ Convención aprobada mediante la Ley 1037 de 2006.

Así, entre las políticas culturales dictadas por el Ministerio de Cultura, hay un decreto para la «protección del patrimonio inmaterial» que ordena a las autoridades locales tener «inventarios de su patrimonio cultural local», los cuales son identificados como «manifestaciones significativas de su diversidad cultural». Se puede observar que la diversidad cultural frecuentemente se asocia tanto con el patrimonio del pasado, como con los grupos étnicos, ya que se presupone que estos últimos son «culturas tradicionales».

De acuerdo con la Unesco (s. f.), «el patrimonio cultural inmaterial es un importante factor del mantenimiento de la diversidad cultural», y dicho patrimonio se compone de «tradiciones o expresiones vivas heredadas de nuestros antepasados y transmitidas a nuestros descendientes, como tradiciones orales, artes del espectáculo [...]». Además, de manera aparentemente incluyente y respetuosa, se dice que «el patrimonio cultural inmaterial sólo puede serlo si es reconocido como tal por las comunidades, grupos o individuos que lo crean, mantienen y transmiten». Se asume entonces, de manera universalista, que cada persona o grupo en la tierra sabría decidir naturalmente qué es «patrimonio cultural».⁶ Basado en esas definiciones, el Gobierno de Colombia ha establecido que los lugareños deben elegir su propio «patrimonio cultural» para participar en una suerte de concurso donde las autoridades nacionales —élites no étnicas— elegirán qué expresiones culturales merecen ser consideradas como parte de dicho patrimonio. La selección nacional eventualmente se presentará en el ámbito internacional —ante la ONU, el comercio transnacional de artesanías, la industria del turismo, por ejemplo—. De esta manera, para adquirir el estatus de «patrimonio cultural del país» y, por lo tanto, para ser consideradas como parte de su «diversidad cultural», las comunidades étnicas paradójicamente han emprendido procesos de transformaciones culturales que les permitan adaptarse a los estándares globalizados del comercio, de las élites o de las instituciones globalizadas.

[137]

4. Dificultades procedimentales en la aplicación de las políticas para la diversidad

La vaguedad y la ambigüedad detrás del principio de «protección de la diversidad» le cuestan caro a la nación. Así lo demuestra la creciente cantidad de litigios extensos y complejos en los que este principio está involucrado.

⁶ Algo poco probable, ya que, como Jean Jackson (1995) ha mostrado, un grupo étnico puede incluso desconocer el concepto mismo de «cultura propia».

Por ejemplo, se pretende evitar el «daño cultural» o las «pérdidas culturales» en un país donde las comunidades étnicas están en contacto con otras poblaciones, con los procesos de modernización del país y más ampliamente con un sistema-mundo desde el siglo xvi. Innumerables flujos interétnicos y socioculturales en general inevitablemente cambian las realidades de los grupos humanos, causando transformaciones que podrían —o no— considerarse como «daños», «pérdidas», «destrucción de una cultura» o «destrucción de la diversidad cultural». Un ejemplo emblemático de ello es el caso en que la Corte Constitucional restringe las actividades religiosas de un conjunto de indígenas evangélicos bajo el argumento de preservar la diversidad cultural del país (Sarrazin y Redondo, 2018). Como resultado, el sistema judicial y las instituciones de investigación como el Icanh reciben una cantidad abrumadora de demandas donde los representantes étnicos apelan, entre otros, al artículo 7 de la Constitución.

[138] En este contexto, algunos grupos e individuos recurren a una forma de «esencialismo estratégico», construyendo discursos sobre la «cultura propia» o la «ancestralidad» (Domínguez, 2015). Aunque se suele creer que esos discursos son la expresión máxima de autoctonía, es importante considerar que allí no solo se «inventa la tradición» —al decir de Eric Hobsbawm y Terence Ranger (1983)—, sino que se suelen reproducir ideas e ideales hegemónicos y globalizados de lo que sería una cultura étnica (Sarrazin, 2006). Otra inesperada consecuencia de estos procesos es que aquellos individuos o grupos que pueden mostrar una imagen de etnicidad «tradicional» ante el Estado y la sociedad dominante son aquellos que obtienen sus beneficios, lo cual genera desigualdades con respecto a otros individuos o grupos que, justamente por no manejar tan bien el lenguaje occidentalizado e intelectualizado de la etnicidad «auténtica» y «ancestral» se ven marginalizados y excluidos.

Además, es posible notar que estos procesos promueven la creación de un nuevo tipo de burócratas étnicos (Chaves y Hoyos, 2011). Se trata de individuos que se han especializado en interactuar con el Estado, viajando constantemente a las ciudades capitales, socializando con políticos, funcionarios, «expertos» y élites intelectuales. A medida que esos individuos adquieren un nuevo estatus y poder, hay cambios en las relaciones sociales y las estructuras políticas dentro de las comunidades étnicas, en algunos casos creando divisiones sociales, tensiones y rivalidades que antes no existían. Una vez que comienzan a recibir los beneficios del Estado —generalmente

dinero—, sus prácticas, alianzas y valores culturales también se transforman radicalmente.

Conscientes de los usos y abusos del esencialismo estratégico y la manipulación de marcadores de identidad por parte de ciertos individuos y grupos étnicos, el Estado y las élites reclaman constantemente pruebas de autenticidad cultural. Esto implica criterios supuestamente más precisos y estrictos para encontrar la «verdadera» diversidad cultural y, así, «protegerla». Basándose en los conceptos de expertos —notablemente, antropólogos—, diferentes instituciones gubernamentales —como el Ministerio del Interior— recurren a definiciones de «comunidad indígena» como esta: «grupo o conjunto de familias de ascendencia amerindia, que tienen conciencia de identidad y comparten valores, rasgos, usos o costumbres de su cultura, así como formas de gobierno, gestión, control social o sistemas normativos propios que la distinguen de otras comunidades» (Decreto 2164 de 1995, artículo 2). Además de ser muy ambigua —por ideas como «comparten rasgos»—, esta definición muestra la importancia que se le da al hecho de que los «valores», «usos», entre otros, sean *diferentes* a los de otras comunidades. La diferenciación es un criterio que reaparece más adelante en el citado documento y en muchas otras normas oficiales.

[139]

¿Es posible, en un país como Colombia, trazar una frontera cultural en función de «valores» o «usos» diferentes? ¿Se puede afirmar que un indígena y un campesino tienen «valores diferentes»? Quizás sí, pero igualmente se puede encontrar dos individuos, por ejemplo, dos hermanos que han crecido juntos, cuyos valores también son diferentes; o también se puede encontrar que un indígena colombiano y un ciudadano francés tienen valores en común. ¿Cómo se establece entonces el criterio para definir cuáles son las diferencias culturales que permiten identificar fronteras y diferenciar «culturas»? Para el Gobierno, en cualquier caso, debe haber un límite que separe a la «diversidad cultural» del resto de la población. Sin embargo, dicho límite, en la práctica, no es necesariamente claro, ya que estamos hablando de personas reales que se mueven, reciben objetos e información de diversas localidades, viven en un «sistema-mundo» y poseen orígenes que no se pueden reducir a un linaje milenarista o a unas raíces étnicas prístinas. La cuestión de definir una línea divisoria es aún más problemática en algunas áreas rurales donde las comunidades campesinas tienen una larga historia de intercambios culturales con las que hoy se considerarían como comunidades étnicas.

Esperando resolver el problema de la diferenciación, los documentos oficiales se remiten —una vez más— a la noción de preservación —de antiguas tradiciones—; de hecho, el Decreto 2164 de 1995 especifica que las únicas comunidades que se consideran indígenas son «aquellas que han preservado sus propias costumbres». Pero, de nuevo, en un espacio de intercambios culturales —que datan de hace varios siglos—, ¿cómo se identifican cuáles son las costumbres «propias» de un grupo? ¿No es esta una expresión de esencialismo de Estado?

Asimismo, las políticas para la protección de la diversidad cultural no vienen acompañadas de una suerte de «manual de instrucciones» para los empleados del Gobierno. Cuando estos últimos deben aplicar dichas políticas en comunidades de personas reales que viven en los tiempos modernos, se encuentran con la gran dificultad de distinguir una «cultura étnica auténtica» de una «no auténtica»; no saben exactamente qué diferencias buscar, qué tradiciones deben haberse preservado y, mucho menos, cómo preservarlas. Esta falta de parámetros genera confusión, conflictos e ineficiencias procedimentales.

[140]

Suponiendo que fuera posible superar el problema de identificación mencionado anteriormente, las instituciones del Estado se enfrentan al reto adicional de diseñar políticas especiales para grupos étnicos según sus particularidades. Sobre la base de ese principio, las organizaciones étnicas como la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC) han demostrado acertadamente que las políticas del Estado no han tenido suficientemente en cuenta sus características específicas. Para solucionar ese problema, se recurre a una medida adicional en la normatividad nacional: la consulta previa, un principio legal —basado en el Convenio 169 de la OIT— que ordena que los grupos étnicos sean consultados cada vez que se piense adelantar un proyecto de desarrollo que pueda afectar su «integridad cultural», su cultura o su identidad (Decreto 1320 de 1998). La implementación de la consulta previa, sin embargo, depende también de la definición de criterios necesarios para decidir aspectos tales como: ¿qué es «integridad cultural»? ¿qué debería hacerse exactamente en caso de que se generen cambios culturales, sociales o materiales?, ¿son esos cambios negativos?, ¿quién decide lo anterior?, ¿qué tipo de compensaciones debería haber dependiendo de cada caso?, ¿cuánto tiempo pueden extenderse las discusiones y negociaciones con las comunidades? Los veredictos que

surjan de cualquier consulta previa dependen, implícita o explícitamente, de la noción de «daño cultural» analizada anteriormente. Efectivamente, en la práctica, los abogados que representan a las comunidades indígenas a menudo plantean en sus argumentos conceptos como «daño a la cultura ancestral», «peligro contra la identidad cultural» o «influencias perjudiciales» (Sarrazin y Redondo, 2018), conceptos que implican un posicionamiento moral⁷ y el tipo de vaguedad y ambigüedad al cual se ha referido ya. ¿Cómo diferenciar los cambios sociales —que ocurren en cualquier sociedad— de las afectaciones o del «daño cultural»?

Se puede decir que todos los interrogantes anteriores pueden ser solucionados preguntándole a las comunidades mismas que conforman la diversidad cultural. Pero esto conduce a otro tipo de problemáticas no menos complejas. Se trata de dificultades conceptuales y procedimentales a la hora de decidir quiénes son legítimos representantes de las comunidades, especialmente teniendo en cuenta que sus estructuras sociales y políticas no necesariamente obedecen a los parámetros de las democracias occidentales. En algunos casos, ni siquiera es seguro que los representantes realmente pertenezcan a la comunidad étnica o si la comunidad como tal existe en absoluto. De hecho, en Colombia no hay consenso ni certeza sobre el número de grupos étnicos habitando el territorio nacional y mucho menos cuántas personas pertenecen a ellos. Los procesos de etnogénesis, reetnización, migraciones, divisiones, múltiples identidades, entre otros, hacen que esas preguntas no puedan ser respondidas definitivamente.

[141]

Aunque el Estado y muchos sectores de la academia insistan en imaginar comunidades claramente establecidas y delimitables, la misma noción de comunidad, en general, puede ser cuestionada. Eso que desde la academia o desde el Gobierno se denomina «comunidades», son conjuntos de personas donde lo que en realidad se observa son alianzas cambiantes e identidades fluidas. Empíricamente es posible observar que la misma persona puede hablar y actuar como miembro de una comunidad en una situación dada y como miembro de otra comunidad en otra situación (Baumann, 1996, p. 5). Es posible encontrar comunidades dentro de las comunidades, al igual

⁷ No es este el espacio para discutir sobre el trasfondo moral de todas estas expresiones —daño, perjudicial, pérdidas, entre otros—, pero cabe anotar que, tarde o temprano, dicho trasfondo debe hacerse explícito y entrar a ser debatido públicamente.

que varias «culturas» dentro de una comunidad o varias comunidades dentro de una «cultura» (p. 10). En el mismo sentido, James Beckford (2015, p. 229) sostiene su posición crítica frente a la noción de «comunidad», ya que ella es parte de un discurso público donde se imaginan artificialmente colectividades indiferenciadas.

Para ser coherente con sus propios principios, el Estado debería estudiar y tener en cuenta las especificidades culturales de más de ochenta grupos indígenas, los diferentes grupos romaníes o un número aun más incierto de comunidades afro. Adicionalmente, el Estado debería diseñar políticas especiales para cada uno de ellos, considerar sus cambios en el tiempo, las dudas sobre la representación legítima en cada caso, las divisiones dentro de las comunidades, sus múltiples y nuevas identidades, entre otros. Y luego de haber resuelto todas esas preguntas —algo poco probable que ocurra con una cantidad limitada de recursos—, cada ley, cada decreto, cada proyecto, cada acción institucional podría ser objeto de consultas previas con un número indeterminado de representantes.

[142]

Respecto a la problemática de la representación, se han creado algunas organizaciones —principalmente indígenas, como la Organización Nacional de Indígenas de Colombia (ONIC) o el Consejo Regional Indígena del Cauca (CRIC)— que fungen como representantes de las comunidades étnicas. Sin embargo, estas organizaciones también pueden ser acusadas de favorecer los intereses de ciertos sectores poblacionales, olvidando la voz de las comunidades dentro de las comunidades o de aquellos que no tienen suficiente fuerza para hacerse oír. Además, las personas que pertenecen a algunas de esas organizaciones pueden ser criticadas por convertirse en burócratas que viven en las ciudades y no conocen adecuadamente las opiniones y necesidades de las comunidades rurales. En tercer lugar, si bien estas organizaciones han logrado visibilidad y han desempeñado un papel destacado en las negociaciones con el Estado, no necesariamente informan a las comunidades de base sobre todo lo que está ocurriendo en esas negociaciones y no transmiten adecuadamente los recursos que el Estado ha destinado a dichas comunidades. Este último punto muestra una paradoja más del sistema: aunque en teoría el objetivo es ayudar a las comunidades vulnerables y marginadas, aquellos que se benefician de las políticas para la diversidad suelen ser organizaciones fuertes o individuos privilegiados que, aunque clasificables como étnicos, necesitan menos apoyo.

Conclusiones

Desde los discursos indigenistas románticos, hasta el reciente lema de «la diversidad es riqueza», surge en Colombia una serie de políticas para la protección de la diversidad cultural que, en la práctica, son dirigidas a grupos con identidad étnica.

Evidentemente, sería absurdo negar que la diversidad cultural existe y difícilmente puede negarse la importancia de su inclusión en un país como Colombia. Sin embargo, las «políticas para la diversidad», tal como han sido concebidas y aplicadas, pueden ser objeto de un análisis crítico, ya que se han traducido en acciones institucionales con efectos contraproducentes.

La protección de la diversidad cultural es parte de una lógica institucional cuyo concepto clave es la *identificación*. En efecto, mucho esfuerzo se invierte en la definición o detección de identidades-alteridades por parte de múltiples actores institucionales. Así, la Corte Constitucional solicita «conceptos técnicos» con el fin de determinar si un conjunto de personas hace parte de la diversidad del país. Ingenuamente, dicho proceso de identificación-alterización se asume como una cuestión puramente técnica, totalmente despolitizada, libre de todo prejuicio, basada en criterios exclusivamente objetivos y moralmente neutros. En otras palabras, se niega completamente que esa «diversidad cultural» es un concepto, como cualquier otro, socialmente construido a lo largo de una historia y en el marco de relaciones de poder, dependiente de los esquemas de pensamiento dominantes. Sin desconocer que en el mundo existen varios tipos de multiculturalismo y varias propuestas para proteger la diversidad cultural (Vertovec, 2007), la expresión dominante e institucional que aquí recurre persistentemente a la idea de diferentes culturas, imaginadas como tradicionales —estáticas y *arqueologizadas* en muchos aspectos—, distintas y separadas radicalmente de una mayoría mestiza, blanca, occidental, o que se resiste a ser categorizada.⁸

[143]

Detrás del elogio y supuesto favorecimiento de la diversidad cultural se reproduce el pensamiento de ciertos sectores de la población —no étnica— que tienen el poder de nombrar a los Otros como diversidad y definir, por consiguiente, quiénes tienen una cultura digna de ser respetada y valorada. Las acciones institucionales concretas vuelven una y otra vez a basarse en

⁸ En instituciones públicas como la Universidad de Antioquia, los estudiantes que no pertenecen a la diversidad o a categorías de inclusión son categorizados como «normales».

categorías fijas que ignoran la diversidad cultural real y sus constantes transformaciones, para luego imponer puntos de vista hegemónicos sobre el valor de algunas expresiones culturales e identidades cristalizadas.

El proceso de identificación inherente a las políticas para la protección de la diversidad cultural está estrechamente relacionado con el ideal de preservar lo auténtico. De nuevo, se olvida u oculta que la *autenticidad* es siempre una invención cultural que no puede ser definida meramente a través de conceptos técnicos. Y al pretender que supuestas culturas étnicas preservadas sean los representantes auténticos y verdaderos de la diversidad cultural se refuerzan dispositivos que minimizan o invisibilizan lo que Slavoj Žižek (2008) denomina «la confrontación con el abismo que representa el deseo del Otro» (p. 121). Por eso, el Otro protegido culturalmente, es un Otro inmóvil, una alteridad inofensiva. Se trata entonces de un programa funcional a la minimización del debate político que surge ante la presencia de alteridades con intereses o deseos verdaderamente divergentes.

Además, bajo esta lógica de protección de la diversidad, un gran número de individuos que no encajan con el molde de la autenticidad son y serán excluidos. No olvidemos que los impuros son siempre más numerosos que los puros. Esa exclusión —mayoritaria— es el lado oscuro de un programa supuestamente incluyente de las minorías.

[144]

No sobra notar que los monumentales —y quizás bien intencionados— esfuerzos institucionales para llevar a cabo esa protección no han demostrado ser muy útiles si se toma la sociedad como un todo. La valoración de ciertas diferencias culturales —las étnicas, tradicionales, entre otras— florece al mismo tiempo que crece en el país la desigualdad, la discriminación de otras categorías sociales o la intolerancia respecto a las diferencias de opinión. El reto es entonces reconocer, respetar y convivir con la diferencia sin necesidad de cristalizarla en identidades-alteridades predefinidas.

El concepto de diversidad cultural no escapa a un cierto esencialismo de Estado, el cual conduce a políticas que no funcionan simplemente porque las esencias no existen en la realidad. Un concepto como el de *super-diversidad* propuesto por Steven Vertovec (2007), el cual pretende señalar que dentro de las categorías convencionales de diversidad existen otras subcategorías —la diversidad dentro de la diversidad—, no escapa tampoco a la lógica criticada en este artículo. Sería preciso cambiar el marco ontológico dominante que concibe la diversidad como un conjunto delimitado de categorías específicas

—sean cuantas sean—, de manera que se abra la posibilidad de entender su naturaleza ubicua, cambiante e ilimitada. Puesto que la diversidad se destruye y se recrea constantemente bajo nuevas configuraciones, rígidas políticas basadas en categorías establecidas difícilmente podrán mantenerse actualizadas.

Quizás el Estado deba dirigir sus esfuerzos no al establecimiento de las categorías de la «diversidad» ni a la identificación de aquellas personas que «realmente» pertenecen a esas categorías, sino a la comprensión de los fundamentos socioculturales de la discriminación y la exclusión que se presentan en las interacciones cotidianas del conjunto de la sociedad.

Referencias bibliográficas

1. Amselle, Jean-Loup. (2001). *Branchements. Anthropologie de l'universalité des cultures*. Paris: Flammarion.

2. Baumann, Gerd. (1996). *Contesting Culture: Discourses of Identity in Multi-ethnic London*. Cambridge: Cambridge University.

3. Beckford, James. (2015). «Community» in the Sociology of Religion: The Case of Britain. *Social Compass*, 62, pp. 225-37. <https://doi.org/10.1177/0037768615571692>

4. Bocarejo, Diana. (2011). Introducción. Hacia una crítica del multiculturalismo en Colombia. *Revista Colombiana de Antropología*, 47 (2), pp. 7-13.

5. Brubaker, Roger. (2004). *Ethnicity Without Groups*. Cambridge: Harvard University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511489235.004>

6. Chaves, Margarita. (2003). Cabildos Multiétnicos e Identidades Depuradas. En: García de La Torre, Clara Inés (ed.). *Fronteras, territorios y metáforas* (pp. 121-135). Medellín: Hombre Nuevo.

7. Chaves, Margarita (ed.). (2011). Presentación. La multiculturalidad estatalizada. En: *La multiculturalidad estatalizada. Indígenas, afrodescendientes y configuraciones de Estado* (pp. 9-24). Bogotá, D. C.: Icanh.

8. Chaves, Margarita y Hoyos, Juan Felipe. (2011). El Estado en las márgenes y las márgenes como Estado. Transferencias económicas y gobiernos indígenas en el Putumayo. En: Chaves, Margarita (ed.). *La multiculturalidad estatalizada. Indígenas, afrodescendientes y configuraciones de Estado* (pp. 115-134). Bogotá, D. C.: Icanh.

9. 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>

10. Colombia. Congreso de la República. Ley 1037. (25 de julio de 2006). Por medio de la cual se aprueba la Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. Recuperado de <http://www.suin-juriscal.gov.co/viewDocument.asp?id=1672986>

[145]

11. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-1080. (12 de diciembre de 2012). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2012/T-1080-12.htm>

12. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-009. (21 de enero de 2013). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/T-009-13.htm>

13. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia C-359. (26 de junio de 2013). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2013/C-359-13.htm>

14. Colombia. Corte Constitucional. Sentencia T-098. (20 de febrero de 2014). Recuperado de <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2014/t-098-14.htm>

15. Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 2164. (7 de diciembre de 1995). Por el cual se reglamenta parcialmente el Capítulo XIV de la Ley 160 de 1994 en lo relacionado con la dotación y titulación de tierras a las comunidades indígenas para la constitución, reestructuración, ampliación y saneamiento de los Resguardos Indígenas en el territorio nacional. Recuperado de https://www.mininterior.gov.co/sites/default/files/1_decreto_2164_de_1995.pdf

16. Colombia. Ministerio del Interior. Decreto 1320. (13 de julio de 1998). Por el cual se reglamenta la consulta previa con las comunidades indígenas y negras para la explotación de los recursos naturales dentro de su territorio. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6515.pdf>

17. Departamento Nacional de Planeación (DNP). (2012). *Guía para la incorporación de la variable étnica y el enfoque diferencial en la formulación e implementación de planes y políticas a nivel nacional y territorial*. Bogotá, D. C.: DNP. Recuperado de <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Desarrollo%20Territorial/Guia%20para%20la%20incorporaci%C3%B3n%20de%20la%20variable%20%C3%A9tnica.pdf>

[146]

18. Díaz-Polanco, Héctor. (2006). *Elogio de la diversidad: globalización, multiculturalismo y etnofagia*. México, D. F.: Siglo XXI.

19. Domínguez Mejía, Marta. (2015). Comunidades negras rurales de Antioquia: discursos de ancestralidad, titulación colectiva y procesos de «aprendizaje» del Estado. *Estudios Políticos*, 46, pp. 101-123.

20. Grimson, Alejandro. (2011). *Los límites de la cultura. Crítica de las teorías de la identidad*. Buenos Aires: Siglo XXI.

21. Gros, Christian. (2000). De la nación mestiza a la nación plural: el nuevo discurso de las identidades en el contexto de la globalización. En: Sánchez, Gonzalo y Wills, María Emma (eds.). *Museo, memoria y nación. Misión de los museos nacionales para los ciudadanos del futuro* (pp. 351-363). Bogotá, D. C.: Mincultura.

22. Gupta, Akhil y Ferguson, James. (2008). Más allá de la «cultura»: Espacio, identidad y las políticas de la diferencia. *Antípoda*, 7, pp. 233-256. <https://doi.org/10.7440/antipoda7.2008.10>

23. Hale, Charles. (2002). Does Multiculturalism Menace? Governance, Cultural Rights and the Politics of Identity in Guatemala. *Journal of Latin American Studies*, 34, pp. 485-524. <https://doi.org/10.1017/S0022216X02006521>

24. Hale, Charles. (2005). Neoliberal Multiculturalism: The Remaking of Cultural Rights and Racial Dominance in Central America. *Political and Legal Anthropology Review*, 28 (1), pp. 10-28. <https://doi.org/10.1525/pol.2005.28.1.10>

25. Hernández de Alba, Gregorio. (1944). Lo indígena como expresión americana. *América Indígena*, 4 (3), pp. 223-235.

26. Herring, Cedric. (2009). Does Diversity Pay? Race, Gender, and the Business Case for Diversity. *American Sociological Review*, 74 (2), pp. 208-224. <https://doi.org/10.1177/000312240907400203>

27. Hobsbawm, Eric & Ranger, Terence. (1983). *The Invention of Tradition*. Cambridge: Cambridge University Press.

28. Jackson, Jean. (1995). Preserving Indian Culture. Shaman Schools and Ethno-Education in the Vaupés, Colombia. *Cultural Anthropology*, 10 (3), pp. 302-329. <https://doi.org/10.1525/can.1995.10.3.02a00020>

29. Langebaek, Carl Henrik. (2003). *Arqueología colombiana. Ciencia, pasado y exclusión*. Bogotá, D. C.: Colciencias.

30. Laurent, Virginie. (2005). *Comunidades indígenas, espacios políticos y movilización electoral en Colombia 1990-1998. Motivaciones, Campos de acción e impactos*. Bogotá, D. C.: Icanh; IFEA. <https://doi.org/10.4000/books.ifea.4666>

31. Modood, Tariq. (2011). *Multiculturalism and Integration: Struggling with Confusions*. Recuperado de <https://www.coe.int/t/dg4/cultureheritage/mars/source/resources/references/others/38%20-%20Multiculturalisme%20and%20Integration%20-%20Modood%202011.pdf>

32. Pineda, Roberto. (1997). La Constitución de 1991 y la perspectiva del multiculturalismo en Colombia. *Alteridades*, 71 (4), pp. 107-129.

33. Pineda, Roberto. (2002). Estado y pueblos indígenas en el siglo xx. La política indigenista entre 1886 y 1991. *Revista Credencial Historia*, 146. Recuperado de <http://www.lablaa.org/blaavirtual/revistas/credencial/febrero2002/estado.htm>

34. Pineda, Roberto. (2011). Jurisprudence constitutionnelle et dilemmes face à l'Indien acculturé: le cas de la Colombie. En: Gros, Christian & Dumoulin, Dominique (eds.). *Le multiculturalisme «au concret»* (pp. 185-198). Paris: Presses Sorbonne Nouvelle.

35. Ramos, Alcida. (1998). *Indigenism. Ethnic politics in Brazil*. Madison: University of Wisconsin.

36. Restrepo, Eduardo. (2007). Commentary. El «giro al multiculturalismo» desde un encuadre afro-indígena. *Journal of Latin American and Caribbean Anthropology*, 12 (2), pp. 475-486. <https://doi.org/10.1525/jlat.2007.12.2.475>

37. Restrepo, Eduardo. (2013). *Etnización de la negritud: la invención de las «comunidades negras» como grupo étnico en Colombia*. Popayán: Universidad del Cauca.

38. Ribeiro, Gustavo Lins. (2007). *Cultural Diversity as a Global Discourse*. Brasilia: Universidade de Brasília.

39. Rueda, José Eduardo. (2009). Juan Friede, el desarrollo de la Antropología Histórica y el indigenismo. En: Langebaek, Carl Henrik y Botero, Clara Inés (eds.). *Arqueología y Etnología en Colombia. La creación de una tradición científica* (pp. 241-268). Bogotá, D. C.: Universidad de Los Andes.

40. Sarrazin, Jean Paul. (2006). Idées globalisées et constructions locales. L'image valorisée de l'indianité dans la Colombie contemporaine. *Autrepart*, 38, pp. 155-172. <https://doi.org/10.3917/autr.038.0155>

41. Sarrazin, Jean Paul. (2008). La espiritualización de los discursos neoindigenistas en Colombia. *Trace*, 54, pp. 77-91.

42. Sarrazin, Jean Paul. (2009). Le rôle des élites intellectuelles dans le processus de visibilisation des indigènes en Colombie. *E-Migrinter*, 4, pp. 100-106.

43. Sarrazin, Jean Paul y Redondo, Saira Pilar. (2018). Indígenas evangélicos y diversidad cultural. Análisis de una problemática multiculturalista. *Revista de Derecho*, 49, pp. 203-228.

44. Segato, Rita. (2007). *La nación y sus otros: raza, etnicidad y diversidad religiosa en tiempos de política de la identidad*. Buenos Aires: Prometeo.

45. Smith, Anthony. (2000). *The Nation in History: Historiographical Debates about Ethnicity and Nationalism*. Hanover: University Press of New England.

46. Troyan, Brett. (2007). Gregorio Hernández de Alba (1904-1973): The Legitimization of Indigenous Ethnic Politics in Colombia. *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 82, pp. 89-106. <https://doi.org/10.18352/erlacs.9641>

[148]

47. Oficina Internacional del Trabajo (OIT). (1989). C169-Convenio sobre pueblos indígenas y tribales. Recuperado de https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:312314

48. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (2003). Convención para la salvaguardia del patrimonio cultural inmaterial. Recuperado de <http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001325/132540s.pdf>

49. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (Unesco). (s. f.). ¿Qué es el patrimonio cultural inmaterial? Recuperado de <https://ich.unesco.org/es/que-es-el-patrimonio-inmaterial-00003>

50. Vertovec, Steven. (2007). Super-Diversity and its Implications. *Ethnic and Racial Studies*, 30 (6), pp. 1024-1054. <https://doi.org/10.1080/01419870701599465>

51. Wade, Peter. (2000). *Raza y etnicidad en Latinoamérica*. Quito: Abya-Yala.

52. Wade, Peter. (2011). Multiculturalismo y racismo. *Revista Colombiana de Antropología*, 47 (2), pp. 15-35.

53. Wood, Peter. (2003). *Diversity. The Invention of a Concept*. San Francisco: Encounter.

54. Žižek, Slavoj. (2008). *En defensa de la intolerancia*. Madrid: Sequitur.



Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder. Una propuesta analítica*

Germán Burgos Silva (Colombia)**

Resumen

En el texto se responde la pregunta sobre cuáles pueden considerarse recursos de poder de algunas organizaciones internacionales (OI), en cuanto entes relativamente autónomos de los Estados que las crean. Se sostiene que, según sea el caso, la producción de cierta normativa, la información, la coerción y el componente simbólico son parte de dichos mecanismos, aunque existen solapamientos entre ellos que dificultan su distinción. El análisis se funda en una perspectiva sociopolítica de las OI, con la que se busca complementar la mirada predominantemente jurídica de estas. Por lo tanto, va más allá de visualizar aquellas como meros instrumentos de los Estados y que tienen apenas poderes delegados por estos, estableciendo la existencia de ámbitos que permiten identificar espacios de autonomía y de poder sobre los Estados.

Palabras clave

Política Internacional; Instituciones Políticas; Teoría Política; Organizaciones Internacionales; Poder.

[149]

Fecha de recepción: agosto de 2018 • **Fecha de aprobación:** noviembre de 2018

Cómo citar este artículo

Burgos Silva, Germán. (2019). Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder. Una propuesta analítica. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 149-176. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a07>

* Artículo de reflexión producto de la investigación *OI y responsabilidad internacional*, en el marco del grupo A de Colciencias Estado, derecho y territorio de la Universidad Libre, Colombia.

** Abogado. Especialista en Ciencia Política. Doctor en Derecho. Profesor asociado de la Universidad Nacional de Colombia. Profesor del doctorado en Derecho de la Universidad Libre, Colombia. Correo electrónico: jgburgoss@unal.edu.co Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9361-990X>

International Organizations and their Power Resources. An Analytical Proposal

Abstract

This study set out to answer the question of what can be considered to be the power resources of international organizations (IOs), as entities partially autonomous from the States that create them. It is argued that the production of certain regulations, the production of information, coercion, and the symbolic component are part of these resources. Thus, the existing literature is reviewed, while attempting to recognize the overlaps and limitations of these resources. The analysis is based on a sociopolitical vision of IOs that seeks to complement the dominant legal view of them; therefore, it goes beyond viewing IOs as mere instruments of States with delegated powers. The study establishes the existence of scopes that allow for the identification of spaces of autonomy and, as a consequence, of power over States by this kind of organizations.

Keywords

International Policy; Political Institutions; Political Theory; International Organizations; Power.

[150]

Introducción

De acuerdo con la prensa internacional, soldados franceses, integrantes de las Fuerzas de Paz aprobadas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU), sometieron a niños de la República Centroafricana a vejaciones sexuales a cambio de comida. Dicha situación se conoció en el interior de esta organización gracias a un informe oficial al respecto, el cual no tuvo mayor impacto, salvo cuando un funcionario de la entidad lo filtró al Estado francés. Como parte de la respuesta, la ONU abrió una investigación disciplinaria contra el burócrata que reveló parcialmente dicha información, aunque también creó un panel independiente para analizar las denuncias (Botero, 2016, julio 7).

En un terreno menos extremo, a organizaciones internacionales (OI) como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI) las han cuestionado por el impacto de sus acciones en materia de derechos económicos y sociales, en tanto que a la Organización Mundial de la Salud (OMS) la critican por su política de promoción de las vacunas; por su parte, el movimiento social de mujeres ha logrado que la ONU se comprometa más con sus reivindicaciones, el Mercado Común del Sur (Mercosur) amplía su espectro con la inclusión de nuevos países y, a su vez, la Organización Mundial del Comercio (OMC) afronta una crisis como producto de la generación de tratados bilaterales de libre comercio e inversión que le quitan centralidad (Brodnig, 2001; Wilkinson, 2013; Dreyzin y Morales, 2009; Women UN, 2015).

[151]

En medio de los roles y alcances que tienen organizaciones como las ya nombradas, lo que podemos visualizar en común frente a situaciones como las anteriores es el protagonismo creciente y estratégico que las OI en general han venido adquiriendo en el escenario internacional, de manera tal que hoy es fácil constatar que superan numéricamente a los Estados; es más, algunas de ellas hacen tareas que antes realizaban aquellos, afectando por tanto la vida de las personas y demás actores; asimismo, los individuos y grupos sociales buscan internacionalizar su lucha a través de estas plataformas, en tanto que varios agentes internacionales formales e informales dependen cada vez más de la información y la acción técnica de las OI.

Ahora bien, reconocer que estos organismos tienen atribuciones variadas y que afectan la vida de varios actores hace referencia, en el fondo, al estudio del poder de las OI, o lo que en otros términos podría verse

como la identificación de cuáles pueden ser sus recursos para lograr que los obedezcan.

El abordaje de las OI como actores de poder se ha planteado de diversas maneras. Desde el punto de vista del derecho internacional, se ha sostenido que estos sujetos son ante todo entes derivados de la voluntad de los Estados, y que para juzgarlos como tales precisan de la dotación de una personalidad jurídica propia, que les permita tener derechos y obligaciones (Ridruejo, 2012). Si bien por esta vía se presume que las OI son dependientes en forma sustancial de sus creadores, la discusión sobre los llamados *poderes implícitos e inherentes* ha permitido admitir que estas tienen un margen de acción propio, a partir de la asunción de facultades que los Estados no les han dado explícitamente y que, por tanto, pueden considerarse como actores de poder por sí mismos y parcialmente independientes de los Estados.

[152] Por otra parte, desde una lectura más política, se dice que algunas OI son instrumentos de los Estados centrales o potencias, que las utilizan como mecanismos para enmascarar y transmitir sus agendas particulares en el marco de las luchas y diferencias de poder en los ámbitos geopolítico y geoeconómico (Foot, MacFarlane y Mastanduno, 2003). Se sostiene entonces, por ejemplo, que el FMI y el Banco Mundial son meros valedores de las agendas de Europa Occidental y Estados Unidos, con la lógica de mantener un orden económico mundial que los favorece y en contra del llamado Sur o periferia. En una lógica más estructural, autores como Juan Ramón Capella (1997) y Antonio Negri (2005) han sostenido que ciertas OI forman parte del Imperio o de un «soberano supraestatal difuso» que agencia y hace viable la globalización del neoliberalismo.

A partir de estos y otros enfoques el debate que se plantea versa sobre hasta qué punto las OI son entes más o menos autónomos de los Estados, es decir, si son meros instrumentos vacíos en manos de aquellos e incluso bajo el control de los más poderosos, o si, por el contrario, poseen márgenes de independencia que les permiten tener una vida propia, pero sobre todo ser actores de poder sobre los Estados y otros actores. Con argumentos tanto jurídicos como de la teoría de las organizaciones y de las relaciones internacionales se puede plantear que las OI tienen un nivel de autonomía variable en relación con los Estados. A partir de esto se debe admitir que dichos organismos pueden estimarse como actores de poder en cuanto tales y que, por consiguiente, entran en relaciones con varios actores.

Con este artículo se procura identificar los recursos de poder que algunas OI tienen para pretender y lograr cierto tipo de obediencia, especialmente respecto de los Estados-nación. Por lo tanto, ¿cuáles serían los recursos de poder con que cuentan ciertas OI, que les permiten un nivel de influencia o de obtención de obediencia por parte de los Estados u otros actores de poder? Como respuesta a esta inquietud e hipótesis, se plantea desde un enfoque sociopolítico del estudio del poder que las OI cuentan con recursos normativo, informativo, coercitivo o simbólico que se pueden traslapar en diversos momentos.

El alcance analítico de esta propuesta depende, hasta cierto punto, de las OI existentes, de modo tal que en algunos casos la consideración del tipo de recursos aquí expuestos cabrá plenamente, mientras en otros no será aplicable; por tanto, este trabajo tiene una dimensión parcialmente exploratoria y asociada a las particularidades del abigarrado mundo de las OI.

1. Las organizaciones internacionales como actores «autónomos» de los Estados

En este apartado se pretende identificar y desarrollar varios argumentos que permitan sostener que las OI, a pesar de los enfoques realistas, cuentan con un nivel de autonomía respecto de los Estados que las crean, de modo que pueden pasar de ser meramente sus instrumentos, a lograr que aquellos las obedezcan.

[153]

1.1 Los poderes jurídicos de las organizaciones internacionales

Las OI son, desde el punto de vista del derecho internacional, sujetos de este y resultado de la creación generalmente de Estados por medio de tratados internacionales, dotadas de personalidad jurídica de manera directa o indirecta, lo cual les permite el cumplimiento de fines más o menos específicos, según sea el caso. Dentro de la terminología de esta disciplina, las OI son sujetos derivados, es decir, producto de decisiones estatales, y en tal sentido se asume de una u otra manera que su existencia y su funcionamiento descansan en los actores que las originan (Ridruejo, 2012). Con base en esto se ha construido la teoría de los poderes de las OI como atribuciones de los Estados.

Es así como se ha sostenido que los poderes de las OI pueden identificarse como implícitos, inherentes y atribuidos. Estos últimos son aquellos que sus creadores han entregado expresamente a la organización y que, por tanto, son relativamente claros y determinables. Los implícitos son aquellos necesarios para cumplir con los fines de la organización y, como puede deducirse, no son del todo claros, además ser el producto de la forma como la organización y sus mecanismos interpretan su mandato. Por su parte, los inherentes son aquellos que no están expresamente prohibidos al organismo y que, por tanto, se puede deducir que los tiene. Esta sería una clara diferenciación con la idea propia del Estado de derecho, según la cual los poderes del Estado son solo aquellos facultados expresamente por normas previas, al menos de manera ideal (Urueña, 2008, p. 244; Ku, 2000; Querejazu, 2013). Los poderes no expresos se pueden ejemplificar en la condicionalidad de los préstamos del Banco Mundial o del FMI, o en la capacidad del Consejo de Seguridad de la ONU de definir el contenido de la noción de intervención humanitaria. Con todo, al no ser prohibiciones expresas en las cartas constitutivas de dichos organismos, pueden conllevar el solapamiento entre los poderes implícitos y los inherentes, lo cual haría la diferenciación poco clara.

[154]

En otra vertiente analítica, Jean d'Aspremont (2007) plantea que los Estados delegan poderes a las OI al menos de tres formas: en primer lugar, está la relación de agencia, en la que aquellos entregan ciertas atribuciones al organismo, pero manteniendo cierto control y capacidad de decisión sobre este; en segundo término, los poderes delegados, que corresponden a eventos en los que los Estados no ejercen control sobre lo que hace o deja de hacer la OI como producto de dicha delegación; finalmente, la transferencia de poderes, la cual no solo es difícil de controlar sino que conlleva la entrega de atribuciones del Estado a una organización que la ejerce en forma exclusiva, es decir, monopólica. Un ejemplo de esto último puede ser el Banco Central Europeo (BCE), en cuanto parte de la Unión Europea (UE), y su facultad de emitir el euro.

Dos ideas saltan a la vista del breve repaso anterior. Por un lado, en un sentido formal, parece claro que los poderes de las OI van más allá de las expresas atribuciones entregadas por los Estados e incluyen aquellas otras que se consideran —por lo general, en forma interna y sin mayor control— poderes inherentes o implícitos (Urueña, 2008, p. 245). En otras palabras, se tendría que admitir —aun dentro de la discusión estrictamente jurídica— que los poderes de las OI sobre los Estados van más allá de aquellos entregados

oficialmente por estos. Por el otro, más allá de la lectura jurídica, existe un creciente debate analítico sobre cómo caracterizar los ámbitos de poder que tienen dichos organismos, lo cual entraña necesariamente abordar cuál ha sido el análisis sobre la materialidad real de tales atribuciones.

1.2 Las organizaciones internacionales desde algunos enfoques de las relaciones internacionales

Desde el realismo, centrado en presumir que los Estados son el eje de las relaciones internacionales y actúan en forma egoísta, las OI desempeñan dos roles: por un lado, son meros foros más o menos vacíos en los que los actores estatales están a la expectativa para llegar a acuerdos o no, al margen de algún papel cumplido por las organizaciones; por el otro, en una línea más neorrealista, se admite que las OI tienen un margen de acción propio, el cual está determinado por los intereses de las potencias mundiales, que son las que realmente deciden los aspectos fundamentales respecto del accionar de la organización (Urueña, 2008, p. 240; Carlsnaes, Risse y Simmons, 2002).

La primera y global entrada nos plantea que las OI se han creado en clave de los intereses de los Estados hegemónicos y como parte de sus estrategias para imponer y encubrir sus agendas, sobre todo en los ámbitos económico y político (Wade, 2001; 2002). En esta coyuntura estarían el Banco Mundial, el FMI o la OEA, que se visualizan como los mejores valedores de los intereses de Estados Unidos o, en el mejor de los casos, conforman parte del «imperio» del neoliberalismo o son un soberano supraestatal difuso (Capella, 1997; Negri, 2005).

[155]

Los argumentos que sostienen esta tesis están relacionados con la estructura de los órganos de decisión y el manejo de las fuentes financieras de estas OI, los cuales estarían controlados por ciertas potencias y por el análisis de parte de su agenda, que se visualiza como funcional a los intereses del hegemón (Stone, 2013). Además, se afirma que a las potencias les conviene la existencia de las OI, pues pueden tramitar sus diferencias de una manera más ágil y menos costosa y, de paso, encubrir legitimadoramente sus intereses más egoístas.

Lo que no responde esta línea analítica es cómo entender que una creciente cantidad de OI terminan asumiendo atribuciones de Estado y poniéndose de algún modo por encima de estos, logrando ámbitos de influencia y obediencia. En esta lectura tampoco se considera la dinámica

interna de los organismos y la dotación que su personalidad jurídica puede producir en cuanto a la generación de unos ámbitos propios de acción de la OI, más allá de lo estrictamente administrativo.

En una respuesta parcial a lo anterior, con un enfoque liberal, se asume críticamente que el propósito de los Estados no es perseguir sus intereses, sino que son un medio para hacer viables las expectativas de otros actores o preocupaciones comunes tales como los individuos, los pueblos o el mismo medio ambiente. A partir de estos se conforma una agenda de lo público internacional, en la que la finalidad de las OI es posibilitar, entre otros, mayores grados de libertad y bienestar individual, espacios de autodeterminación colectiva o derechos como un desarrollo sostenible. Esta acción colectiva, mediante dichos entramados, es también el producto de la interdependencia de aquellos países que no pueden afrontar en forma aislada ciertas situaciones, por lo que han de asumirse colectivamente a partir de las OI (Urueña, 2008, p. 85). Uno de los aportes de fondo de esta perspectiva consiste en admitir que las OI tienen vida propia y, por consiguiente, son de alguna forma autónomas con respecto a los Estados.

1.3 La «autonomía» de las organizaciones internacionales: los argumentos

[156]

Parece claro que buena parte de las OI son creación de los Estados y que en varios casos controlan sus presupuestos, seleccionan sus directivos y establecen los lineamientos generales de acción mediante diversos mecanismos. A pesar de ello, y con base en lo planteado con anterioridad, es igualmente posible identificar de manera precisa algunos argumentos que permiten visualizar que estas organizaciones tienen cierta autonomía y, por ende, la capacidad de ejercer poder sobre los Estados y otros actores. En tal sentido, es posible plantear los siguientes argumentos a favor de la autonomía —al menos relativa— de las OI:

Jurídica y formalmente, las OI tienen personalidad jurídica propia, la cual puede ser expresa o tácita, y deducible de cierto tipo de mecanismos o funciones. Esto significa que son diferentes de sus integrantes y, por tanto, en cierta forma interactúan con ellos. Pero adicionalmente, si bien las organizaciones actúan con base en atribuciones de los Estados, cuentan con poderes implícitos e inherentes que se escapan de uno u otro modo de su control y que en la práctica han permitido un accionar propio. Este sería el caso, por ejemplo, del Banco Mundial, entidad que se ha venido

introduciendo en el tema de los derechos humanos y el Estado de derecho a través de la reinterpretación interna de su mandato (Burgos, 2009).

El manejo de información especializada ha permitido que ciertas OI hayan logrado una autoridad propia en algunos temas, de manera tal que sus estudios, recomendaciones e incluso presiones sobre ciertos Estados se toman en cuenta en forma generalizada. Como ya se ha indicado, si bien el BM y el FMI se ven regularmente como meras plataformas de los intereses de Estados Unidos, las críticas de sectores estatales de dicho país a este y otros organismos como la ONU son permanentes, en tanto que sus estudios y recomendaciones se valoran en un sentido u otro en el marco de las luchas de poder dentro de los países. Lo que quiere plantearse por esta vía es que la especialización técnica de ciertos organismos les da un margen de autonomía relativo y analizable para cada caso y, por consiguiente, con la capacidad de ser un actor frente a ellos (Barnett y Duvall, 2004).

El *ethos* burocrático, ligado con el sentido de pertenencia a la organización y la defensa de su carácter independiente y especializado. Así, de la manera como Theda Skocpol (2007) lo ha planteado para entender el funcionamiento de los Estados, toda organización genera por intermedio de sus integrantes un ámbito de pertenencia y de sentido unido a sus objetivos, misión, tradiciones e historia, lo cual les da un nivel de acción propio y al margen de los actores de poder que se ubican por encima de ellos. Es así como se viene planteando la existencia de burocracias internacionales que van construyendo un sentido de vinculación a los correspondientes organismos, al interpretar sus mandatos abiertos y defender su carácter apolítico y técnico. Por esta vía, ciertas OI logran ser actores por sí mismos, en cuanto tienen funcionarios cohesionados y con altas capacidades que les dan cierta autonomía frente a los Estados (Reinalda y Verbeek, 2003; Groenler, 2009).

[157]

La dinámica burocrática se ha estudiado igualmente a la luz de las llamadas normas informales de las OI. Esto significa que una cosa es su análisis a partir del estudio de sus marcos formales, expresados en tratados y textos escritos, en los que se establecen funciones y objetivos, y otra parcialmente distinta es el funcionamiento de acuerdo con ciertos patrones de la OI, donde existen tradiciones, cambios de metas, luchas de poder no sujetas a textos escritos, pero sí a ciertas dinámicas identificables (Arato, 2013; Stone, 2013).

Para las organizaciones internacionales, esto significa que deben ser reconocidas por la comunidad internacional como actores y que en esa comunidad sus decisiones deben tener algún impacto. Los abogados internacionales podrían ver esta personalidad como un producto de la construcción legal de la organización mediante su tratado, mientras que los científicos políticos y los sociólogos probablemente la vean como un producto de un proceso social de institucionalización (Hurd, 2011, p. 28. Traducción propia).

Tomando en cuenta entonces que aun en el marco de las diferencias analíticas sobre la racionalidad del accionar de las OI es posible identificar la idea relativamente común de que son algo que va más allá de la mera voluntad e interés de los Estados y que, por tanto, tienen ámbitos propios de acción, cabe preguntarse cuáles pueden considerarse sus recursos de poder para actuar sobre los Estados y conseguir algún nivel de obediencia.

2. Las organizaciones internacionales y sus recursos de poder

[158]

Dentro de la Ciencia Política el poder ha tendido a definirse desde los términos de su detentación, la lógica del acceso y tenencia de ciertos recursos, y finalmente como un tipo especial de relación social. Desde una perspectiva del poder como detentación, las OI cuentan con las facultades delegadas por los Estados de algún modo y por ello tienden a considerarse como meros mandatarios, fundados en una legitimidad de fines y medios. Por su parte, desde la lógica clásica de los recursos de poder —el conocimiento, el capital y la coerción—, pueden estimarse como detentadoras variables de las dos primeras, y la fuerza es inicialmente un terreno, ante todo, estatal (Keohane, 1993).¹

Estos dos planteamientos sobre el poder se han cuestionado por varias vías y de manera general. En primer lugar, sostener que el poder es algo que se detenta, mediante el acceso a ciertos recursos o delegaciones, corporiza el poder, en cierto modo lo materializa, cosa que no es empíricamente verificable en forma plena, y además transmite que si algunos tienen el poder

¹ El acceso al conocimiento y a la información da lugar al poder cultural o ideológico, en tanto que la detentación de recursos económicos, los cuales son históricamente variables y hoy están monetizados o expresados en recursos naturales, tecnología, entre otros, genera los ámbitos propios del poder económico. Por su parte, la fuerza organizada en forma permanente es el recurso propio del poder político como tal (Bobbio, 1989).

como algo corpóreo, otros no lo tienen o lo tienen en menor proporción o cantidad, cosa que tampoco es verificable; adicionalmente, hay aquí una visión unilateral y superficial del poder en cuanto se mira desde quien lo ejerce y no desde quien dice o no obedecer. Dicha unilateralidad, por lo demás, transmite la muy limitada idea de que solo por tener poder o recursos de poder se obtiene la obediencia, cuando es fácil determinar que no siempre el acceso a ciertos recursos o competencias conduce a ser obedecido, sino que además —y más claro aún— desconoce que no siempre se obedece, debido a que hay resistencias y cuestionamientos a quienes supuestamente tienen el poder. Según estos enfoques, el poder debe conllevar el logro de la obediencia en las relaciones sociales para existir y, como se acaba de plantear, no por tener un supuesto poder se es obedecido, sino que, por el contrario, se puede ser resistido (Burgos, 2018).

Otra entrada aplicable afirma que las OI se encuentran en una posición estratégica frente a otros actores en el marco de relaciones cambiantes, donde se emplean diversos recursos: «El poder no es una institución, no es una estructura ni una fuerza de la que dispondrían algunos: es el nombre que se le da a una situación estratégica compleja en una sociedad dada» (Montbrun, 2010, p. 1). En otras palabras, el poder es ante todo un tipo especial de relación social, que si bien se ha definido en términos negativos, es decir, afirmando que es algo que no se puede detentar, implica tomar en cuenta diversos elementos analíticos: primero, si el poder es algo relacional, tiene que ver con las interacciones sociales entre seres humanos o sujetos creados por estos —Estados, empresas y OI—, aspecto en el que se puede obedecer o no cierto imperativo, mecanismo o mensaje. Dado que estamos en presencia de relaciones, estas pueden ocurrir en el sentido de obedecer o desobedecer de manera fluida y cambiante, según ámbitos diversos de poder (Burgos, 2018).

Esto implica, en segunda instancia, admitir que nos encontramos en presencia de múltiples relaciones de poder a escala social, sean estos la familia, la empresa y las organizaciones, dentro y fuera del Estado. El poder está entonces regado en las relaciones sociales, por lo que hay un variado tipo de actores de poder, de modo tal que no es fácil afirmar su centralización en algún sitio, como suele ocurrir con el Estado (Burgos, 2018).

En tercer lugar, parafraseando a Max Weber: «todas las cualidades imaginables de un hombre y toda suerte de constelaciones posibles pueden

[159]

colocar a alguien en la posición de imponer su voluntad en una situación dada» (Tapia, 1999, p. 10). Así, el sexo, la altura, los uniformes, la belleza y la capacidad retórica, entre otros, son recursos que en determinado momento nos permiten ejercer poder sobre otros, de manera tal que, adicionalmente, estos son históricos, es decir, cambiantes en el tiempo (Burgos, 2018).

En cuarto lugar, vale la pena reiterar que ciertos recursos son considerados más idóneos para poder ejercer el poder en cuanto son escasos y valiosos para un colectivo, tales como el conocimiento, la información, el dinero o la fuerza. Finalmente, las relaciones de poder tienden a ser asimétricas, dado que, al menos de modo temporal, nos encontramos en la situación de decisiones que pueden ser imperativas o manipuladoras para obtener obediencia (Tapia, 1999). Aquí parece claro que hay que destacar la relación entre el poder como el acceso a ciertos recursos y el ejercicio de este. En efecto, no son los recursos en sí los que generan obediencia, sino su uso, el cual es dinámico y cambiante. En tal sentido, lo principal es el ejercicio:

[160]

En suma, el poder es un concepto relacional. Esta afirmación hay que entenderla en dos sentidos. El poder es, por una parte, una relación social y no algo que se posea, y por otra, las entidades que se utilizan para establecer dicho tipo de relaciones adquieren el estatus de recurso en la medida en que los otros la valoran como tal. En otras palabras, para que una entidad sea considerada como recurso de poder, debe ser valorada tanto por el actor «a» como por el actor «b». Esto último implica que para que una entidad sea concebida como recurso de poder depende de una valoración recíproca y no de una estimación unilateral (Tapia, 1999, p. 4).

Reconocer que el poder no es algo que se detenta sino que se ejerce permite tener en cuenta que en el interior de determinados actores de poder hay luchas en torno a este. En efecto, ya desde el liberalismo clásico se plantea que para evitar abusos en el poder del Estado, por ejemplo, este debe dividirse en su ejercicio a través del clásico tripartito ejecutivo, legislativo y judicial, lo cual lleva aparejados pesos y contrapesos entre ellos, es decir, potenciales y reales tensiones y conflictos a causa de los controles mutuos existentes. Con todo, aparte de esta clásica división que conlleva tensiones en el interior del poder del Estado, hay otra clase de tensiones y luchas de poder, las cuales se dan entre organismos de control respecto a otros ámbitos estatales, entre las entidades descentralizadas y los organismos centrales, y entre organizaciones de las que se han apropiado sectores de

partidos políticos, universidades, representantes de regiones, corporaciones burocráticas sindicales o no, así como actores ilegales que han cooptado al Estado. Debido a la existencia de varios actores de poder, el Estado se muestra en su interior como un campo de lucha antes que como un actor homogéneo (Burgos, 2018).

Aplicado al caso de ciertas OI —como el Banco Mundial—, históricamente se han presenciado los debates internos entre la noción de desarrollo iniciada por los ingenieros y agrónomos, y la que luego propusieron los economistas. Más recientemente están las luchas entre estos últimos y los abogados sobre, por ejemplo, la legitimidad y el alcance de involucrarse en una agenda de derechos humanos como conjunto de obligaciones jurídicas antes que como resultado del proceso de desarrollo, tema que se abordará en la tercera parte de este texto (Sarfaty, 2012; Elliott, 2015).

En suma, las OI son actores de poder en cuanto forman parte de relaciones estratégicas, en las que hacen uso de determinados recursos que pretenden y logran, hasta cierto punto, la obediencia de los Estados y otros actores de poder; por tanto, estas organizaciones entran en juegos y luchas de poder a partir del uso variado y cambiante de dichos recursos, y no meramente porque posean una parcela de poder en sí mismas, según la idea clásica de que el poder se tiene o no.

[161]

A partir de los anteriores referentes y de otros insumos, a continuación se planteará que los recursos de poder de las OI se pueden identificar como normativos, informativos, coercitivos y simbólicos, los cuales no siempre se dan en todas estas, pero su enunciación analítica puede ser útil para verificar su existencia o no, lo que permite determinar su peso específico como un actor de poder.

2.1 Poderes normativos

Aquí se habla de aquellas atribuciones de las OI que remiten a la producción de normas de distinto tipo y que tienen un carácter general, normalmente respecto a los Estados integrantes y autorizadas por ellos de una u otra manera. Este poder normativo se expresa a través del mecanismo de las resoluciones no vinculantes o sus equivalentes, emitidas por diversos órganos, además de la verificación de ciertas normas internas como parte del proceso de adhesión a algunas de ellas. Igualmente, pueden encontrarse

la codificación de la costumbre existente en cierta área o el monitoreo respecto del cumplimiento de las normas, aun cuando estas no sean del todo vinculantes, como se ha afirmado (Gutiérrez, 2014).

Si bien no todas las OI tienen atribuciones normativas expresas, aquellas que las tienen pueden producir resoluciones a título de recomendaciones, es decir, no vinculantes, dirigidas fundamentalmente a sus Estados miembros, las cuales les permiten desarrollar su objeto y fines. Una de sus características principales es su carácter formal (Monroy, 2000). Es así como, por ejemplo, una parte de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, de la Asamblea General de este organismo o los equivalentes de directrices del Banco Mundial o del FMI, entre otros, no son en estricto sentido jurídicamente obligatorias o exigibles a los Estados (Wouters y De Man, 2011).

[162] Lo anteriormente admite excepciones en sentido formal, pero igualmente en la práctica. En cuanto a lo primero, existen —para ciertos casos— ámbitos normativos de decisión vinculante, como ciertas resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU respecto del capítulo VII de la Carta de la ONU; resoluciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en relación con los compromisos previstos en ciertos tratados; decisiones vinculantes de ciertos órganos de la OMC o de la Unión Europea. Por otra parte, es posible que resoluciones de ciertas OI terminen convirtiéndose en costumbre internacional, es decir, en norma vinculante del derecho internacional público, como ya ha ocurrido con ciertas decisiones de la Asamblea General de la ONU. Existe un poder de legislar en el Consejo de Seguridad cuando, por ejemplo, «adopta resoluciones por las que requiere a los Estados que congelen fondos y activos de individuos sospechosos o implicados en actividades» (Gordillo, 2012, p. 206).

Ahora bien, reconocer la regla de la no obligatoriedad jurídica de las normas producidas por ciertas OI no significa que en la práctica no tengan fuerza y eficacia respecto de espacios de acción de los Estados. Con la expresión «derecho blando», al que se ha ligado una parte de la producción normativa de dichas organizaciones, algunos Estados han tendido a obedecer de manera desigual las normas emitidas por estas, en la medida en que su adopción está asociada a beneficios reputacionales, los cuales en algunos casos están vinculados igualmente a luchas de poder internas (Daugirdas, 2014). Un caso prototípico al respecto es la Organización para la Cooperación

y el Desarrollo Económicos (OCDE), cuyas resoluciones y mecanismos de monitoreo producen decisiones en algunos casos no vinculantes, pero que son acatadas por los Estados miembros y en algunos casos sirven de referente para otros que no lo son, en razón de los beneficios reputacionales que entraña para ciertos círculos de poder comprobar la adopción, al menos formal, de ciertas decisiones que conllevan la homogeneización de políticas. Aún más, actores de la sociedad civil de ciertos países se apropian de resoluciones de la Asamblea General de la ONU y las agencian con el fin de presionar su adopción como normas nacionales vinculantes por los Estados donde se encuentran asentadas.

Hay una situación intermedia en el caso del Banco Mundial a partir de las políticas de salvaguardia relacionadas con los derechos humanos. El BM ha venido generando decisiones en las que interpreta y apropia *ad hoc* normas en materia de derechos humanos, que espera que se apliquen en los países miembros, asociadas a sus préstamos. Por lo demás, se convierten en referentes para otros organismos internacionales y para los mismos países en cuanto guías del comportamiento. Esta mezcla entre derecho blando que genera precedentes, atado al poder económico de ciertos bancos multilaterales, y que a su turno es una referencia para otros actores, lleva a sostener que «[...] las IFI [instituciones financieras internacionales] también son cada vez más relevantes como creadores de derecho internacional, al menos en el sentido de establecer precedentes (o ejemplos) que puedan ser utilizados por otros en el desarrollo del derecho internacional» (Bradlow y Hunter, 2010, p. 27).

[163]

En suma, el poder normativo de las OI hace referencia a las atribuciones que tienen para generar modelos de comportamiento vía resoluciones y directrices que, si bien no siempre son formalmente vinculantes, fácticamente alcanzan algún nivel de eficacia de manera desigual. Este sería el producto del convencimiento de los Estados que respaldaron su emisión por intermedio de sus representantes, pero también del análisis sobre los costos reputacionales que significa no hacerlo. A su vez, estos se desdoblarían en la generación de una imagen de país cumplidor de las normas internacionales o, *contrario sensu*, de medir las consecuencias de ser incumplidor a este nivel. A partir de dichos elementos, actores internos presionan a sus gobiernos e instituciones para que adopten internamente la normativa que se considera adecuada en algún momento, solapándose con el poder simbólico de los organismos.

2.2 Poder informativo

La información es un recurso de poder clásico que hace referencia a la forma como se utiliza para obtener obediencia o, en otros términos, el acceso a ciertos datos o conocimiento decantado según diversas metodologías y fuentes que permiten influenciar efectivamente el comportamiento de otros.

Las organizaciones internacionales generan diverso tipo de información y de conocimiento, el cual se puede agrupar en varias categorías: por un lado, realizan trabajos generalmente comparados y con series de tiempo largas, por lo regular, sobre los temas a los cuales están dedicadas. Entre estos cabe destacar los informes periódicos en los que se analizan el comportamiento de los países a la luz de ciertas variables, tales como el Doing Business o el Rule of Law Index del Banco Mundial, o el Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), adscrito a la ONU, y que establecen categorizaciones (Barnett y Duvall, 2004, p. 172).

[164] Por otra parte, en el seno de ciertas OI se producen documentos dirigidos a replantear o resignificar ciertas categorías clásicas, como el caso de las transformaciones de la idea de soberanía a la luz de la intervención humanitaria hecha por la ONU o de los conceptos de gobernanza y desarrollo expresados por el FMI y el Banco Mundial. Igualmente, ligados a los anteriores, se producen documentos de recomendaciones dirigidos a los Estados. Otra de las formas en que tales datos aparecen es mediante la recolección y socialización de las, hoy conocidas, mejores prácticas (Burgos, 2009).

Esta batería amplia y compleja de información y conocimiento, la cual tiende a estar sustentada en modelación matemática y estadística, respaldada por expertos en las diversas áreas, generalmente reclutados en universidades de élite, tiene como propósito influir en la agenda interna de generación de políticas (Barnett y Duvall, 2004, p. 177). En efecto, desde poner el tema en la discusión nacional a partir de la difusión de un estudio fundado en una OI, hasta proyectar su abordaje y adoptar las recomendaciones directas o indirectas de estos, son impactos variados que surgen de los recursos informativos de poder usados por estos sujetos. Esto generalmente ha ocurrido por medio de la adopción de dichos reportes por sectores de las élites que toman decisiones, las cuales vehiculan sus contenidos a escala nacional y les brindan y reconocen legitimidad a esta clase de trabajos. En otros términos, dado el poder simbólico, los estudios e informes de ciertas OI se consideran

idóneos según ciertas élites que los «nacionalizan» y se convierten en agenda nacional. Esto ocurre tanto para sectores de gobierno que utilizan los informes del BM y el FMI, como para los grupos expertos en la defensa de los derechos humanos que hacen lo propio con documentos de las Naciones Unidas o el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (Unifem), por ejemplo.²

¿Cómo expresa y capta una organización el proceso de toma de decisiones y planificación de un Estado? ¿Cómo visualiza su producto final? Las respuestas a estas preguntas varían según las organizaciones internacionales. Por ejemplo, las empresas multinacionales y las organizaciones internacionales atentas a los beneficios de los miembros (como el ICC) pueden perseguir numerosas estrategias de producción, tales como 1) realizar o financiar estudios que respalden una conclusión o enfoque particular; 2) desarrollar puntos de discusión y declaraciones de posición para hacer cabildeo a los Estados, y 3) crear alianzas informales o formales con otras organizaciones que comparten una disposición similar sobre el tema en particular (Ring, 2009, p. 659).

En resumen, la producción de información y conocimiento especializado, por lo general, por largas series de tiempo, de manera comparada, con metodologías altamente cuantitativas y presentadas a través de informes, documentos analíticos, escalafones, mejores prácticas, entre otros, es lo que se identifica como una *socialización coercitiva* o un entramado de poder que impacta de manera blanda en el accionar de ciertos Estados (Barnett y Duvall, 2004, p. 179). De modo inicialmente «libre», ciertas élites de Estado se adaptan a los análisis y reproducen las recomendaciones de algunos organismos internacionales, legitiman sus políticas en la idoneidad de dichos estudios y, en la práctica, terminan afrontando las disputas de poder en torno de ciertas decisiones a partir de los estudios de tales organismos. Así, la información y el conocimiento generado sistemáticamente por ciertas OI crean y organizan, de algún modo, la realidad al establecer cuáles son los problemas y cuáles las soluciones.

[165]

² Uno de los hechos más recientes al respecto tuvo lugar a propósito de las declaraciones del hoy ex economista jefe del Banco Mundial, Paul Romer, quien admitió que los datos del Doing Business se orientaron para desacreditar al gobierno de la presidenta Michelle Bachelet, lo cual tuvo un alto impacto dentro de los actores de poder en Chile; además, no se descarta que haya influido en los resultados de las elecciones a la Presidencia que ganó Sebastián Piñera (Montes, 2018, enero 15).

2.3 Poder coercitivo

La obediencia a cierto marco normativo es el producto de alguna forma de imposición unilateral. En sentido general, se puede afirmar que las OI carecen de poderes coercitivos, de manera similar a como los Estados lo tienen internamente, los cuales, por lo demás, se han cuidado bastante en no delegar tales prerrogativas a entramados internacionales. Internacionalmente, la fuerza como recurso de poder es el terreno de órganos como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), en tanto que el recurso económico hace referencia al mecanismo de préstamos condicionados provenientes de los llamados bancos multilaterales de desarrollo, pero igualmente incluye el uso de sanciones económicas por parte de la ONU respecto de Estados que violan ciertas normas del derecho internacional. Así, lo que se denomina sanciones político-administrativas corresponde a medidas como las de la OEA, la UE o el Mercosur respecto de Estados que desconocen normas en materia de democracia y derechos humanos, y como consecuencia pierden ciertos derechos dentro de la OI (Simmons y Martin, 2002, p. 329).

[166] En lo relativo al comportamiento del recurso de la fuerza armada por la vía fundamentalmente de decisiones del Consejo de Seguridad de la ONU, debe afirmarse que es excepcional y no siempre eficaz. En efecto, luego de la caída del muro de Berlín, el mencionado órgano ha autorizado el empleo de la fuerza en casos como los de Kuwait, Somalia, la antigua Yugoslavia, entre otros, pero como se sabe, las que hacen uso de esta son las potencias mundiales, encabezadas generalmente por Estados Unidos y sus llamados aliados (Thompson, 2015). En otras palabras, no solo el uso de la fuerza internacional es excepcional, sino que cuando ocurre no es la misma ONU la que lo planea y dirige, sino algunos Estados integrantes de esta organización, o en el mejor —o peor— de los casos la OTAN, como ocurrió en la acción militar contra Libia en cuanto parte de las dinámicas de intervención humanitaria. Esta doble excepcionalidad impacta de una u otra manera en su eficacia, sobre todo si se toma en cuenta que, si bien el Consejo de Seguridad aprueba *ex ante* o *ex post* el uso de la fuerza, no es el responsable de su aplicación y de su monitoreo. Incluso en aquellos casos en que ciertos Estados miembros han utilizado la coerción armada internacional en nombre de la ONU esta ha tenido un impacto inmediato para conjurar ciertas amenazas a la paz y la seguridad internacionales, pero a largo plazo no ha sido la forma más idónea para afrontar sus causas, como es fácil de

verificar respecto de Irak y Afganistán, donde la acción armada internacional estaría detrás del surgimiento del Estado islámico y del fortalecimiento actual de los talibanes (Thompson, 2015).

Otro de los recursos que permiten establecer algún tipo de coerción desde las OI tiene que ver con la facultad de prestar dinero de manera condicionada, algo que hacen generalmente los llamados bancos de desarrollo o los entramados interestatales dirigidos a atajar crisis financieras. Se hace referencia al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), a los bancos regionales para América, África y el este de Europa, al FMI y a sus homólogos regionales como el Fondo Monetario de Europa (Simmons y Martin, 2002, p. 334).

Al ubicar la condicionalidad se habla de que el otorgamiento de ciertos préstamos esté sujeto al cumplimiento de requisitos que se pueden clasificar de dos maneras: a) requerimientos previos y durante el desarrollo de un proyecto o programa atado a un préstamo, los cuales de alguna manera enmarcan tanto su aprobación como la entrega parcial de ciertos desembolsos; b) existencia de un *benchmarking* respecto de ciertas políticas o, dicho en otros términos, referentes de acción que no afectan los desembolsos pero son una forma de «poder blando» en relación con los países y sus políticas en ciertos temas (World Bank, 2005, p. 43).³

[167]

Los préstamos aprobados por estos organismos están enmarcados en el amplio terreno de la búsqueda del desarrollo, la lucha contra la pobreza y el enfrentamiento de crisis financieras, según los ámbitos de acción de cada uno de ellos. No obstante, con tales rótulos aparece un ingente grupo de temas fundados en la tesis de su utilidad para lograr esos macroobjetivos, de modo tal que los préstamos condicionados incluyen referencias sobre la reforma del Estado y del aparato de justicia, la privatización de empresas públicas y la aplicación de políticas educativas, ambientales y en materia de género (World Bank, 2005, p. 23).

A pesar de su ampliación temática, la dimensión de la condicionalidad de los préstamos presenta ciertas características recientes. Por un lado, los

³ Aquí se puede ver cierto solapamiento con lo que aquí se denomina poder de la información o el conocimiento y el carácter blando pero eficaz de la normativa producida por ciertas OI. Esto deja en claro que la propuesta presentada no significa la separación plena de los recursos de poder sino, según el caso, su interacción.

fondos de ciertos organismos como el BM y el BID no son ilimitados, lo cual conlleva a que los recursos se dividan en programas y proyectos que no cubren a la mayoría de los Estados del mundo y que, en cierta forma, restringen su alcance a la hora de obtener ajustes internos de algún tipo. Es claro que en la actualidad la financiación pública vía el endeudamiento externo es un terreno de los actores financieros privados o estatales de carácter global, al menos para los países de desarrollo medio hacia arriba, financiación que no tiende a tener el tipo de condicionalidad astringente generalmente asociada a los bancos de desarrollo (Hernández, 2017).

Sin embargo, esta restricción al alcance de los préstamos condicionados es morigerada, si se considera que los países más afectados por la condicionalidad de este tipo de OI son aquellos que no pueden acceder a financiación internacional vía los mercados privados. Esto significa que el poder coercitivo de la condicionalidad afecta a Estados que tienen menos capacidad de resistirla de alguna manera dadas sus pocas opciones para hallar otras formas de financiamiento (Hernández, 2017).⁴

[168] La condicionalidad es una especie de coerción en al menos dos sentidos. Si bien en el aspecto formal sus cláusulas son parte de un acuerdo entre el Estado y la OI correspondiente, en la práctica la aprobación de un préstamo, del cual depende la confianza respecto de ciertos actores globales, y el flujo para hacer ciertos gastos de Estado son una clara presión frente a algunas autoridades públicas a favor de condiciones cuyo contenido está delineado, en buena parte, por los bancos antes que por los Estados. Dicha situación se hace más fuerte si se considera que las condiciones terminan alcanzando áreas no estrictamente macroeconómicas, como los casos de la reforma del Estado o del sector de la justicia en ciertos países (Pender, 2001).⁵

Ahora bien, el cumplimiento de las condiciones por parte de los Estados, en cuanto expresión del alcance de la coerción, es algo ambiguo. En efecto, en varios estudios se ha constatado que aquellos no siempre cumplen las condiciones según lo esperado y que a pesar de esto continúan recibiendo los desembolsos. Esta situación varía en cada país debido a que dicha tolerancia

⁴ Haití es uno de los casos más recientes, donde por exigencia del FMI se trataron de eliminar ciertos subsidios a algunos combustibles, lo cual degeneró en una reacción social que al final terminó con la reversión de las medidas y la salida del primer ministro del Ejecutivo.

⁵ La condicionalidad es el producto de la negociación de los Estados y las OI con la intervención de ciertas potencias mundiales, las cuales sostienen la pretensión de algunos de estos últimos respecto de ciertas condiciones que van a ser impuestas por el financiador (Hernández, 2017).

al incumplimiento depende de las relaciones que se tengan con ciertas potencias. En otros términos, élites nacionales, con el respaldo de Estados Unidos o Alemania dentro del Banco Mundial, por ejemplo, pueden sortear flexiblemente el cumplimiento de las condiciones, mientras que aquellos que no están en dicha situación lo encuentran más difícil (Hernández, 2017).

Así las cosas, la coerción armada o económica está presente en algunas OI con un nivel de eficacia diferencial, ya sea porque la fuerza no siempre es ejercida por las organizaciones o porque las constricciones económicas tienen un margen para la desobediencia, según la relación del país con algunos de aquellos que son potencia y que están vinculados al organismo internacional en cuestión.

2.4 Poder simbólico

A partir de los trabajos de Pierre Bourdieu se logró determinar la existencia de un campo de poder llamado simbólico, caracterizado por tratar de entender cómo el conocimiento y el lenguaje son fundamentales en la legitimación de las luchas políticas. Dicho poder se expresa en la posibilidad retórica de convertir los intereses de un grupo o facción en lo que puede considerarse correcto, oficial, valioso u ortodoxo. Esto descansa en el papel que cumplen ciertos actores para establecer dichas verdades en cuanto se les reconoce autoridad para ello y en tal sentido son debidamente legitimados porque cuentan «con el suficiente reconocimiento como para imponérselo a los otros, y estructura visiones en una relación determinada con la realidad»; es el poder «de consagrar o revelar las cosas que ya existen» (Bourdieu, citado en Somohano, 2012). A diferencia de lo que más atrás se denominó poder del conocimiento, no se trata tan solo del manejo de cierta información sistematizada sino de la generación de referentes que organizan jerárquicamente el mundo y que son transmitidos por algunas instancias, como las OI, a las cuales se les reconoce la capacidad de decir lo que se juzga aceptable. El poder simbólico puede verse como un paso cualitativo, más allá de la mera instrumentalización de cierto conocimiento (Eagleton-Pierce, 2013).

[169]

En varios estudios se ha anotado que algunas organizaciones internacionales han acumulado un capital simbólico que les permite ejercer cierto poder al reconocerles y otorgarles la cualidad de estar por encima de las diferencias nacionales, de las tensiones entre grupos, y en tal sentido logran desempeñar un papel como mediadoras, generándose y asumiéndose

una legitimidad para ello. Además, son promovidas y reconocidas como las que están autorizadas para decir lo correcto en ciertas situaciones. De hecho, ambas funciones están claramente interconectadas, aunque pueden diferenciarse en cuanto uno sería el rol de tercera asociable a diferencias internas intramitables y otro el rol de autoridades de ciertas «verdades», las cuales a veces facilitan ciertas tercerías (Hehir y Robinson, 2007).

El poder simbólico se genera únicamente cuando hay «una creencia en la legitimidad de las palabras y de la persona que las pronuncia, una creencia que las palabras mismas no pueden producir». Al estudiar la legitimación de ciertas formas de lenguaje se puede comprender mejor cómo solo los intereses políticos particulares, ideas y prácticas se reconocen como «aceptables», mientras que otros luchan para ser apreciados o incluso son «olvidados» (Eagleton-Pierce, 2013, p. 67).

[170] La ONU es uno de los casos prototípicos de lo anterior. En efecto, en ámbitos de tensiones especialmente políticas o incluso relativas a la lucha contra la corrupción, instancias de este organismo han adquirido un rol como verificadoras de los términos de la desmovilización de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) en Colombia o como actores protagónicos de la Comisión contra la Corrupción en Guatemala. A su vez, la ortodoxia general sobre qué se entiende por derechos humanos, qué alcances y limitaciones tiene, a quiénes compromete, entre otros, es una tarea en gran parte asumida y reconocida a las Naciones Unidas, entidad que, por lo demás, es objeto de crecientes demandas para que se involucre en nuevos temas al respecto, por ejemplo, el reconocimiento de los campesinos como un sujeto colectivo a título de pueblo o la enunciación del derecho a la paz. La OEA y la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), organizaciones políticas por definición, han cumplido roles similares, sobre todo en materia de tercería neutral (Ulloa y Guzmán, 2012; Richmond, 2004; Hudson y Taylor, 2010).

Desde un marco más ligado a la autoridad de decir lo aceptable y lo legítimo, el Banco Mundial, el FMI y la OCDE comparten, en cierta forma, el oligopolio de defender una clase de globalización económica basada en el papel del mercado y en las transformaciones del Estado en diversos sectores. Otro tanto sucede con la OMC, que sigue siendo el faro de lo que se considera el libre comercio. La OMS cumple este papel a la hora de decir qué es una enfermedad o no, al igual que cuáles son sus causas y eventuales respuestas (Peet, 2009; Chorev y Babb, 2009). De hecho, en algunos casos este poder

simbólico es, en estricto sentido, lo más parecido a una marca. Es el caso de la Unesco con su ya famoso monopolio de establecer cuál es la noción y dónde estarían los sitios o dinámicas que pueden llamarse patrimonio arquitectónico, inmaterial o cultural de la humanidad (Black y Wall, 2001).

El poder simbólico de ciertas OI, sea por la vía de su aparente neutralidad, la generación de la ortodoxia y la idea misma de la marca-organización, lo han utilizado los actores de estas estructuras incluso para financiarse y ampliar su rol. En efecto, niveles institucionales de la ONU como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) o la oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (Acnur) ejecutan política pública en ámbitos nacionales fundamentados en lo anterior, logrando mantener una burocracia y la vigencia de su papel, muy a pesar de que los Estados-nación en los órganos de decisión correspondientes internacionalmente se resisten cada vez más a darles ingentes recursos para su funcionamiento (Comotto, 2014).

Conclusiones

El objetivo analítico de este trabajo fue establecer las líneas gruesas de un marco teórico que permita su aplicación para casos concretos dentro del ámbito de las OI existentes y, por esta vía, permitir su refinamiento, cuestionamiento, complementación y mejoramiento. Por tanto, constituye una exploración teórica fundada en la sistematización crítica de parte de la bibliografía actual y pertinente al respecto.

[171]

El crecimiento de las OI después de la Segunda Guerra Mundial ha sido indudable, hasta el punto de que numéricamente superan a los Estados hoy existentes (Carlsnaes, Risse y Simmons, 2002). Además, se encargan de una creciente cantidad de tareas que en algunos casos nacen con ellas, pero en otros constituyen delegaciones recibidas de los Estados que las crean y, hasta cierta medida, las mantienen económicamente y las regentan.

El aumento de dichos entramados interestatales se ha asociado a distintas explicaciones, que van desde las que sostienen que su creación obedece a los intereses particulares a corto y largo plazo de los Estados, sobre todo los más fuertes, entre estos aquellos que aseguran que encarnan bienes públicos de carácter internacional que superan los intereses inmediatos de aquellos, hasta las que ven en las OI infraestructuras institucionales con un juego y autonomía propios.

En este texto se adoptó la tesis de que las OI tienen un nivel de autonomía variable respecto de los Estados que las crean, la cual depende del alcance de su personalidad jurídica, del *ethos* burocrático que construyen y del tipo de información y conocimiento que generan. Por lo anterior, se puede afirmar que estas son organizaciones de poder, es decir, con la capacidad de alcanzar algún nivel de obediencia respecto de los Estados y otros actores de poder social.

Después de haber ubicado a las OI como actores de poder, este artículo de reflexión se hizo la pregunta de cuáles son los recursos de poder que algunas de ellas utilizan para buscar o alcanzar algún nivel de obediencia por parte de los Estados. Esta inquietud se fundó en el paradigma teórico de que el poder hace referencia a una posición estratégica en el ámbito de las relaciones entre actores y que depende de la forma como se emplean ciertos recursos en torno de la obediencia colectiva; por lo tanto, se alinderó bajo un enfoque sociopolítico del poder.

[172] Como respuesta, se sustentó que, dependiendo del caso, ciertas OI cuentan con recursos de poder normativo, ligados a constructos jurídicos que conforman una mezcla entre derecho duro y blando; informativos, relativos a la generación y uso de cierto tipo de información y conocimiento que permiten establecer una agenda y crear rangos a partir de los cuales se evalúa el accionar del Estado; coercitivos, correspondientes al uso de la fuerza y de la condicionalidad económica; y finalmente, los simbólicos, vinculados a la capacidad asumida y otorgada a ciertas OI de determinar qué es lo correcto, de cumplir el rol de actores neutrales y técnicos, conformando una especie de marca de lo deseable en ciertas áreas de la política pública.

Estos recursos no existen en todas las OI, motivo por el cual uno de los retos que abren esta propuesta analítica es visualizar cuándo y cómo se producen o no en casos concretos. Por otra parte, hay que tomar en cuenta que los mencionados recursos pueden operar de manera simultánea —y en algún caso solapada—, lo que no significa desconocer las diferencias en su aporte al estudio concreto de cada uno.

Referencias bibliográficas

1. Arato, Julian. (2013). Treaty Interpretation and Constitutional Transformation: Informal Change in International Organizations. *Yale Journal of International Law*, 38 (2), pp. 289-312.

2. Barnett, Michael & Duvall, Raymond (eds.). (2004). *Power in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511491207>
3. Black, Hather & Wall, Geoffrey. (2001). Global-Local Inter-Relationships in UNESCO World Heritage Sites. In: Teo, Peggy; Chang, T. C. & Ho, K. C. *Interconnected Worlds. Tourism in Southeast Asia* (pp. 121-136). Amsterdam: Pergamon.
4. Bobbio, Norberto. (1989). *Estado, gobierno y sociedad*. México, D. F.: FCE.
5. Botero Marino, Catalina. (2016, julio 7). Whistleblowers. *Ámbito Jurídico*. Recuperado de <https://www.ambitojuridico.com/noticias/columnista-impreso/constitucional-y-derechos-humanos/whistleblowers>
6. Bradlow, Daniel D. & Hunter, David (eds.). (2010). *International Financial Institutions and International Law*. The Netherlands: Kluwer Law International.
7. Brodnig, Gernot. (2001). The World Bank and Human Rights: Mission Impossible? *Carr Center for Human Rights Policy Working, Paper T-01-05*. Retrieved from <http://fletcher.tufts.edu/~/media/Fletcher/Microsites/praxis/xvii/Brodnig.pdf>
8. Burgos Silva, Germán. (2009). *Estado de derecho y globalización: el papel del Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina*. Bogotá, D. C.: Universidad Nacional de Colombia.
9. Burgos Silva, Germán. (2018). El Estado moderno en cuanto «abstracción armada». Algunas reflexiones. *Revista Republicana*, 24. Recuperado de <http://ojs.urepublicana.edu.co/index.php/revistarepublicana/article/view/451>
10. Capella, Juan-Ramón. (1997). *Fruta prohibida. Una aproximación histórico-teórica al estudio del Derecho y del Estado*. Madrid: Trotta.
11. Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas & Simmons, Beth A. (eds.) (2002). *Handbook of International Relations*. London: Sage.
12. Comotto, Sabrina. (2014). El rol de los órganos y organismos internacionales pertenecientes al sistema de Naciones Unidas en el inicio (1977) y consolidación (1987-1995) del proceso de descentralización de la política habitacional en la Argentina. (Tesis inédita de maestría). Flacso-Argentina, Buenos Aires.
13. Chorev, Nitsan & Babb, Sara. (2009). The Crisis of Neoliberalism and the Future of International Institutions: A Comparison of the IMF and the WTO. *Theory and Society*, 38 (5), pp. 459-484. <https://doi.org/10.1007/s11186-009-9093-5>
14. Daugirdas, Kristina. (2014). Reputation and the Responsibility of International Organizations. *European Journal of International Law*, 25 (4), pp. 991-1018. <https://doi.org/10.1093/ejil/chu087>
15. D'Aspremont, Jean. (2007). *The Exercise of Powers by International Organizations Under the (Un)Due Control of Member States*. London: Oxford University.
16. Dreyzin de Klor, Adriana & Morales, Mariela. (2009). *Ampliación del Mercosur: el caso Venezuela*. Buenos Aires: Zavalía.
17. Eagleton-Pierce, Matthew. (2013). *Symbolic Power in the World Trade Organization*. London: Oxford University.

18. Elliott, Leilani. (2015). How do Institutions Engage with the Idea of a Human Rights-Based Approach to Matters Involving Children? A Case Study of Unicef and the World Bank. (Doctoral Dissertation). Melbourne Law School, Melbourne.

19. Foot, Rosemary; MacFarlane, Neil & Mastanduno, Michael. (2003). *US Hegemony and International Organizations: The United States and Multilateral Institutions*. London: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/0199261431.001.0001>

20. Gordillo Pérez, Luis I. (2012). Hacia una progresiva constitucionalización del poder sancionador del Consejo de Seguridad de la ONU. *Estudios Constitucionales*, 10 (1), pp. 201-244. <https://doi.org/10.4067/S0718-52002012000100006>

21. Groenler, Martijn. (2009). *The Autonomy of European Union Agencies: A Comparative Study of Institutional Development*. Amsterdam: Eburon Academic.

22. Gutiérrez-Solana, Ander. (2014). *La legitimidad social de las organizaciones internacionales*. Madrid: Marcial Pons.

23. Hehir, Aidan & Robinson, Neil (eds.) (2007). *State-Building: Theory and Practice*. Nueva York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203964712>

24. Hernández, Diego. (2017). Are «New» Donors Challenging World Bank Conditionality? *World Development*, 96, pp. 529-549. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2017.03.035>

25. Hudson, Andrew & Taylor, Alexandra. (2010). The International Commission Against Impunity in Guatemala: A New Model for International Criminal Justice Mechanisms. *Journal of International Criminal Justice*, 8 (1), pp. 53-74. <https://doi.org/10.1093/jicj/mqq003>

[174]

26. Hurd, Ian. (2011). Theorizing International Organizations. Choices and Methods in the Study of International Organizations. *Journal of International Organizations Studies*, 2 (2), pp. 7-22.

27. Keohane, Robert. (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

28. Ku, Julian. (2000). The Delegation of Federal Power to International Organizations: New Problems with Old Solutions. *Minnesota Law Review*, 85 (71), pp. 71-89.

29. Montbrun, Alberto. (2010). Notas para una revisión crítica del concepto de «poder». *Polis*, 9 (25), pp. 367-389. <https://doi.org/10.4067/S0718-65682010000100022>

30. Monroy, Marco Gerardo. (2000). *Derecho Internacional Público*. Bogotá, D. C.: Temis.

31. Montes, Rocío. (2018, enero 15). El Banco Mundial alteró la calificación de Chile durante el gobierno de Bachelet. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/economia/2018/01/14/actualidad/1515899491_574904.html

32. Negri, Antonio. (2005). *Europa y el Imperio*. Madrid: Akal.

33. Pender, John. (2001). From «Structural Adjustment» to «Comprehensive Development Framework»: Conditionality Transformed? *Third World Quarterly*, 22 (3), pp. 397-411. <https://doi.org/10.1080/01436590120061679>

34. Peet, Richard. (2009). *Unholy Trinity: The IMF, World Bank and WTO*. London: Zed Books.

35. Querejazu Escobari, Amaya. (2013). Responsabilidad de las organizaciones internacionales por actos ultra vires. *Revista de Derecho*, 39, pp. 1-29.

36. Reinalda, Bob & Verbeek, Bertjan (eds.). (2003). *Autonomous Policy Making by International Organizations*. London: Routledge.

37. Richmond, Olivier. (2004). UN Peace Operations and the Dilemmas of the Peacebuilding Consensus. *International Peacekeeping*, 11 (1), pp. 83-101. <https://doi.org/10.1080/1353331042000228403>

38. Ridruejo, José. (2012). *Curso de Derecho Internacional Público y de Organizaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.

39. Ring, Diane. (2009). Who is Making International Tax Policy? International Organizations as Power Players in a High Stakes World. *Fordham International Law Journal*, 33 (3), pp. 649-675.

40. Sarfaty, Galit. (2012). *Values in Translation. Human Rights and the Culture of the World Bank*. Palo Alto: Stanford University.

41. Simmons, Beth A. & Martin, Lisa. (2002). International Organizations and Institutions In: Carlsnaes, Walter; Risse, Thomas & Simmons, Beth A. (eds.). *Handbook of International Relations* (pp. 192-211). London: Sage. <https://doi.org/10.4135/9781848608290.n10>

42. Skocpol, Theda. (2007). El Estado regresa al primer plano: estrategias de análisis en la investigación actual. En: Acuña, Carlos H. (comp.). *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 169-202). Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

43. Somohano Fernández, Abel. (2012). El concepto de poder simbólico como recurso para comprender la dimensión política de la comunicación masiva: hacia una posible articulación entre las propuestas de Pierre Bourdieu y John B. Thompson. *Mediaciones Sociales*, 10, pp. 3-33.

44. Stone, Randall W. (2013). Informal Governance in International Organizations: Introduction to the Special Issue. *The Review of International Organizations*, 8 (2), pp. 121-143. <https://doi.org/10.1007/s11558-013-9168-y>

45. Tapia, Luis. (1999). La idea del poder. *Documento de Discusión*, 23. Instituto de Ciencia Política de la Universidad de Chile.

46. Thompson, Alexander. (2015). *Channels of Power: The UN Security Council and US Statecraft in Iraq*. Ithaca: Cornell University. <https://doi.org/10.7591/9780801459375>

47. Uruña, René. (2008). *Derecho de las organizaciones internacionales*. Bogotá, D. C.: Universidad de los Andes.

[175]

48. Ulloa, Fernando & Guzmán, Sandra. (2012). *Proceso de paz en Colombia. Participación de actores internacionales*. Bogotá, D, C.: Ecoe.
49. Wade, Robert. (2001). Showdown at the World Bank. *New Left Review*, 7, pp. 124-143.
50. Wade, Robert. (2002). US Hegemony and the World Bank: The Fight over People and Ideas. *Review of International Political Economy*, 9 (2), pp. 215-243. <https://doi.org/10.1080/09692290110126092>
51. Wilkinson, Rorden. (2013). *The WTO: Crisis and the Governance of Global Trade*. London: Routledge.
52. World Bank. (2005). Legal Aspects of Conditionality in Policy-Based Lending. *Review of World Bank Conditionality*. Retrieved from <http://documents.worldbank.org/curated/en/228751468134390047/pdf/428690WP0Condi10Box327331B01PUBLIC1.pdf>
53. Women UN. (2015). *Progress of the World's Women 2015-2016: Transforming Economies, Realizing Rights*. Retrieved from http://progress.unwomen.org/en/2015/pdf/UNW_progressreport.pdf
54. Wouters, Jan & De Man, Philip. (2011). International organizations as law-makers. In: Klabbers, Jan & Wallendahl, Åsa (eds.). *Research Handbook on the Law of International Organizations* (pp. 190-224). Cheltenham: Edward Elgar. <https://doi.org/10.4337/9780857931290.00015>



Estudios sobre comportamiento electoral, ¿qué explica la participación en las urnas? Un estado del arte*

John Fredy Bedoya Marulanda (Colombia)**

Juan Carlos Escobar Escobar (Colombia)***

Aura Sánchez Parra (Colombia)****

Felipe Nieto Palacio (Colombia)*****

Resumen

El presente artículo presenta un balance de los estudios que analizan la participación electoral, agrupando las dimensiones bajo las cuales se ha estudiado el tema y las evidencias empíricas que las sustentan. El trabajo parte de una comprensión abarcadora que permite evidenciar la complejidad del objeto de estudio, por lo que se enfoca en dar cuenta de la interacción entre las diferentes variables y en exponer los mecanismos explicativos que subyacen a ellas. Esto implica un distanciamiento de análisis convencionales que se concentran en la capacidad predictiva y en la significancia estadística de las variables. Así, se demuestra que no es suficiente abordar la pregunta del comportamiento del elector desde un conjunto de factores separados y se destaca la importancia de la confluencia entre las microvariables y macrovariables a la hora de entender la concurrencia a las urnas.

[177]

Palabras clave

Comportamiento Político; Elecciones; Participación Política; Voto; Democracia.

Fecha de recepción: septiembre de 2018 • **Fecha de aprobación:** octubre de 2018

* Este artículo es producto del proyecto de investigación *Electores urbanos y rurales: una misma competencia, intereses diferenciados. Elecciones para alcalde y presidente, 2003-2014*, financiado por la Fundación para la Promoción de la Investigación y la Tecnología (FPIT) del Banco de la República de Colombia y por el Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia.

** Economista. Magíster en Ciencia Política. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: john.bedoyam@udea.edu.co Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5616-4616>

*** Sociólogo. Magíster en Ciencia Política. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: juan.escobare@udea.edu.co Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1073-0109>

**** Politóloga. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: auram.sanchezp@gmail.com

***** Politólogo. Correo electrónico: felipenieto8@gmail.com

Cómo citar este artículo

Bedoya Marulanda, John Fredy; Escobar Escobar, Juan Carlos; Sánchez Parra, Aura y Nieto Palacio, Felipe. (2019). Estudios sobre comportamiento electoral, ¿qué explica la participación en las urnas? Un estado del arte. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 177-198. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a09>

Electoral Behavior Studies. What Explains the Turnout? State of the Art

Abstract

This article presents a balance of the studies that analyze the electoral participation, grouping the dimensions under which the subject has been studied and the empirical evidences that sustain them. The work is based on a comprehensive understanding of the object of study that allows to show its complexity. The study focuses on accounting for the interaction between the different variables and on revealing their explanatory mechanisms. This implies a separation from conventional analyzes that focus on the predictive capacity and the statistical significance of the variables. Thus, the article concludes that it is not enough to address electoral behavior from a set of separate factors, and highlights the importance of the confluence between the micro and macro variables when it comes to understanding the turnout of voters.

[178]

Keywords

Political Behavior; Elections; Political Participation; Vote; Democracy.

Introducción

El estudio del comportamiento electoral ha concentrado sus esfuerzos en tratar de entender la forma en que los electores toman las decisiones, en especial la de asistir a las urnas. En un inicio, el análisis partió de razonar en cómo la identificación subjetiva y la identidad grupal moldean el comportamiento electoral (Lazarsfeld, Berelson y Gaudet, 1968), tomando en cuenta características socioeconómicas de los votantes como los ingresos, el nivel educativo, la edad, el sexo, la religión, entre otros. Contribuciones posteriores se encargaron de estudiar las construcciones mentales que los individuos tienen sobre los elementos políticos, incluyendo los valores, las creencias, las actitudes y los sentimientos (Campbell, Converse, Miller y Stokes, 1980). Una visión panorámica sobre los primeros avances de estos postulados puede verse en Carmen Pérez Baralt (2006).

Paralelamente, con los planteamientos de Anthony Downs (1957), se desarrolla una nueva línea de pensamiento que homogeniza este tipo de investigaciones y pone como punto de enfoque la efectividad del voto. Este término, de manera genérica, es entendido como la probabilidad de que un voto pueda hacer la diferencia en los resultados de una elección y que ello permita a un ciudadano adquirir los beneficios de las promesas hechas por su candidato; es decir, el ciudadano valora la probabilidad de que su voto sea realmente efectivo y, dado ese resultado, evalúa si amerita incurrir en los costos de votar. En este escenario, el resultado final será siempre una abstención generalizada, ya que los costos serán apreciados como mayores en comparación con los beneficios, generando un alto incentivo a tomar la conducta de un *free rider* (Contreras y Navia, 2013).

Este postulado ha sido ampliamente debatido dado que una abstención generalizada no es lo que señala la evidencia empírica. En este sentido, la literatura política contemporánea ha complementado este tipo de análisis aduciendo que los votantes pueden buscar otros referentes para actuar, más allá de la lógica racional de costo-beneficio (Wang, 2013). De allí que exista la posibilidad de que la decisión de votar sea un entramado compuesto por macrovariables, como el tamaño de la población, el diseño institucional, las dinámicas de la competencia; y microvariables, como el deber cívico, la eficacia política, las redes de comunicación, la integración social, entre otras.

[179]

A propósito de lo anterior, este artículo recoge, a manera de estado del arte, otras explicaciones, más allá de los postulados canónicos,¹ con las cuales se ha intentado responder la pregunta de por qué la gente vota. La intención de resaltar otros enfoques en el estudio de la participación electoral radica en visibilizar aquellas variables, que a lo largo del desarrollo de este subcampo de investigación han demostrado que la explicación de la participación electoral no puede reducirse al uso exclusivo y aislado de variables como las socioeconómicas —edad, sexo, género, educación, entre otras—, las psicológicas —voto emocional, expresivo o de protesta, identidad partidista, entre otras— y la elección racional —cálculo costo-beneficio—, sino que debe comprender la interacción entre múltiples factores que logren dar cuenta de la complejidad de este objeto de estudio (Magalhães, Segatti y Shi, 2015).

Este artículo es relevante por varios motivos. En primer lugar, porque a pesar de que la participación electoral es uno de los temas más tratados por la Ciencia Política todavía se identifican obstáculos para explicar el grado de afluencia a las urnas, puesto que el efecto de las variables usadas hasta el momento presenta contradicciones de un contexto a otro (Dalton y Anderson, 2010). En segundo lugar, se hace énfasis en los mecanismos explicativos, de tal manera que se sustenta teóricamente la relación entre las distintas variables independientes y la participación electoral, denotando la complejidad del fenómeno y diferenciándose de otros estados del arte que han hecho más énfasis sobre la capacidad predictiva y significancia estadística de las variables (Geys, 2006; Cancela y Geys, 2016). Finalmente, el artículo, como una actualización y consolidación bibliográfica de los estudios del comportamiento del elector, servirá como referente para futuros estudios que se desarrollan en este ámbito en América Latina, los cuales acuden, recurrentemente, a autores clásicos (Bedoya, 2015).

El lector se encontrará con el siguiente esquema expositivo. En primer lugar, se examina la literatura centrada en las variables institucionales que han ayudado a responder la pregunta mencionada. Asuntos como la proporcionalidad del sistema, el número de partidos, la obligatoriedad del voto, la simultaneidad de las elecciones, entre otros,

¹ Con la idea de ilustrar suficientemente el efecto de las distintas explicaciones que se le ha dado a la decisión de votar, en este artículo se excluyen las variables que han sido revisadas y agrupadas en factores sociodemográficos, como lo hacen Kaat Smets y Carolien Van Ham (2013).

son usados a menudo para explicar, a partir de enfoques institucionales, la concurrencia a las urnas.

El segundo grupo de explicaciones halladas en los textos se han centrado en observar las dinámicas de la competencia electoral, especialmente en variables relacionadas con las campañas y lo reñido de las elecciones. A diferencia de las variables institucionales, se trata en este caso de factores de corto plazo que pueden influir en la decisión de un elector de acudir a las urnas.

La tercera fuente de explicación al problema planteado guarda relación con el apego de los ciudadanos a su territorio y el interés colectivo por los asuntos políticos, sociales y económicos que le interesan porque los consideran propios y cercanos. En este caso, se trata de aproximaciones más cercanas a una perspectiva sociológica, dado que involucran temas de comunidad, adhesión a un grupo social, heterogeneidad, entre otros.

El cuarto y último apartado identifica, en el corpus de textos escogido, tres fuentes mediante las cuales los electores adquieren la información necesaria para acudir a votar el día de las elecciones: los partidos, los medios y la socialización política.

[181]

1. Variables institucionales para explicar la participación electoral

En los estudios electorales, el diseño del sistema electoral y de partidos ha contribuido significativamente a la explicación del comportamiento del votante. La proporcionalidad del sistema, la obligatoriedad del voto, la simultaneidad de las elecciones, las leyes de registro, la fatiga electoral y el carácter bicameral o unicameral del parlamento son las variables más recurrentes —a partir de una perspectiva general— para entender la participación de manera comparada y desde una visión institucional.

En primer lugar, la variable institucional a la que mayor peso se le ha atribuido es al diseño de representación que un sistema posee. Al respecto, la literatura muestra que la participación electoral es más alta en sistemas con representación proporcional que en sistemas de tipo mayoritario (Gaarsted, 2002; Jackman y Miller, 1995; Boulding y Brown, 2013), debido a que en estos últimos los votantes pueden percibir que desperdician su voto si un

candidato tiene una alta posibilidad de ganar las elecciones, mientras que en los sistemas proporcionales, donde hay más escaños por distribuir, todos los partidos tienen posibilidades de ocupar alguno de ellos, incluso los partidos más pequeños.

El estudio realizado por Bernard Gofman y Peter Selb (2010) es quizá uno de los más ilustrativos en torno a la relación entre los sistemas electorales y la participación. Los autores concluyen que, para España y Suiza, las circunscripciones plurinominales en sistemas proporcionales exhiben mayores tasas de participación que las circunscripciones uninominales en sistemas desproporcionales. Algo similar encuentran Markus Freitag (2010), para el caso de los cantones suizos, Annie Gaarsted (2002), en las elecciones locales de los países europeos, y Robert Jackman y Ross Miller (1995), en veintidós democracias industrializadas en el mundo.

[182]

Lo mismo puede decirse de las fórmulas electorales para la repartición de escaños. Aquellas que son más proporcionales dan incentivos tanto a partidos como a votantes para una mayor movilización (Jackman y Miller, 1995; Kuenzi y Lambright, 2007; Stockemer, LaMontagne y Scruggs, 2012), ya que facilita la emergencia de nuevos partidos y amplía la gama de opciones que poseen los votantes entre las cuales pueden elegir (Gofman y Selb, 2010; Henderson y McEwen, 2010). Al respecto, Carew Boulding y David Brown (2013) encuentran que para las elecciones en el ámbito municipal de Bolivia, cuyas normas de repartición de escaños son proporcionales, la participación electoral es mayor, en comparación con el caso de Brasil, cuyas elecciones locales se rigen por reglas que favorecen a los partidos mayoritarios, lo que conlleva a que decrezca la participación en la medida en que aumenta el número de partidos. Esto se corrobora en el estudio de Michelle Kuenzi y Gina Lambright (2007), quienes analizan 32 elecciones legislativas en África, en donde el promedio de participación de los sistemas más proporcionales es de 71%, en comparación con 59% para las elecciones realizadas con reglas mayoritarias.

Relacionado con lo anterior, también se encuentra en la literatura estudios que se preguntan por la incidencia de la fragmentación del sistema de partidos sobre las tasas participación electoral (Blais, 2006; Geys, 2006; Kuenzi y Lambright, 2007; Boulding y Brown, 2013). En primer lugar, está el argumento que sostiene que el multipartidismo tiene una relación negativa con la concurrencia a las urnas, ya que mientras más partidos estén en

competencia hay más propuestas por las que se deben indagar; además, la existencia de múltiples partidos tiende a afectar negativamente el efecto del voto de una persona sobre los resultados, ya que las posibilidades de traducir sus votos en la formación de un gobierno se ven reducidas por la impredecibilidad que supone la creación de coaliciones en un escenario tan heterogéneo. En segundo lugar, se ha planteado que la fragmentación partidista puede aumentar la asistencia a las elecciones, ya que los partidos pueden concentrarse en un número limitado de asuntos y se puede identificar una línea programática de manera más clara y fácil para el votante, enriqueciendo las posibilidades de que un votante se sienta representado por algún partido.

Los resultados empíricos hallados se decantan principalmente en la primera línea. En su trabajo sobre los sistemas multipartidistas del África subsahariana, Kuenzi y Lambright (2007) mencionan aquellos estudios que han encontrado que el multipartidismo tiende a disminuir la concurrencia a las urnas. Exponen que Siaroff y Merer concluyen que existe una relación positiva entre sistemas bipartidistas y la participación en las elecciones legislativas en Europa desde 1990; de manera complementaria, las autoras expresan que Kostadinova apunta hacia una relación negativa entre la participación y el multipartidismo en la Europa poscomunista. Lo mismo aplica para el estudio de Freitag (2010) en las elecciones parlamentarias suizas.

[183]

Otra de las variables institucionales tiene que ver con la estructura del Parlamento. Tanto para Jackman y Miller (1995), como para Carolina Fornos, Timothy Power y James Garand (2004), en los sistemas unicamerales la participación electoral es más alta, pues los votantes perciben que las elecciones adquieren mayor importancia debido a que los actos legislativos poseen menos trámites y, por tanto, su voto incidirá más en los resultados; es decir, el unicameralismo es fundamental para producir gobiernos decisivos y se salta la engorrosa tarea de hacer compromisos con otras instancias de gobierno.

En segundo lugar, otro grupo de variables institucionales que han sido evaluadas empíricamente da cuenta de la logística del evento electoral. Algunos estudios afirman que la existencia del voto obligatorio o de sanciones para aquellos que se abstienen contribuyen a incrementar la participación electoral, ya que aumentan los costos de no asistir a las urnas y pueden reforzar la presión social que tienen los ciudadanos para hacerlo (Geys, 2006; Gaarsted, 2002). Freitag (2010) demuestra lo anterior al concluir

que en cantones como Schaffhaunse, Suiza, el promedio de participación supera por casi 20% a aquellos cantones donde el voto es voluntario. En el caso latinoamericano, la obligatoriedad del voto es una variable central. La literatura comparada demuestra que los niveles de participación son más altos en los países que tiene voto obligatorio (Fornos, Power y Garand, 2004). Esto es evidente en Brasil y Perú, los cuales son países que, con voto obligatorio, tienen niveles de participación superiores a países como México o Colombia, donde el voto es voluntario. Incluso, los estudios comparativos en un mismo país demuestran que los cambios en la obligatoriedad del voto tienen efectos significativos en la concurrencia a las urnas, como lo muestra el caso chileno (Mackena, 2015).

Dentro las variables relacionadas con la logística electoral también se pueden encontrar las leyes que rigen el registro de los votantes. Tal y como lo señalan Fornos, Power y Garand (2004), en los países latinoamericanos, donde la reglamentación sobre la inscripción es más flexible, la concurrencia a las urnas es mayor, dejando como explicación a este fenómeno el bajo costo que representa para los votantes la inscripción.

[184]

La frecuencia con la que los individuos son llamados a elegir sus dirigentes también afecta la variable de estudio, pues el ciudadano es propenso a sufrir de fatiga electoral cuando el tiempo entre una elección y otra es menor (Boyd, 1986). Así lo demuestran Jackman y Miller (1995) al sugerir que la elevada frecuencia con la que los ciudadanos son llamados a votar en países como Suiza y Estados Unidos influye negativamente en la participación electoral. Lo mismo sustenta Richard Boyd (1986), quien determina que los bajos niveles de participación en el sur de Estados Unidos obedecen al complejo calendario electoral.

En esta misma vía, la tasa de participación electoral aumenta en aquellos países donde las elecciones locales y las nacionales son llevadas a cabo el mismo día (Caren, 2007; Hajnal y Lewis, 2003). Por ejemplo, Neal Caren (2007), en un estudio realizado sobre las 322 elecciones de 38 ciudades en Estados Unidos, concluye que aquellos comicios en que coincidieron las elecciones presidenciales y locales presentaron un índice de concurrencia electoral 27% mayor que en las demás ciudades. Lo mismo sucede con los hallazgos de Zoltan Hajnal y Paul Lewis (2003) para las distintas ciudades de California, con los de Irene Delgado (1998) en los municipios españoles, con los de Fornos, Power y Garand (2004) para los países latinoamericanos

y con los de Kuenzi y Lambright (2007) en los procesos electorales en África para las elecciones presidenciales y legislativas. Esto lo explica Benny Geys (2006), aduciendo que la simultaneidad permite que los medios se interesen más en las elecciones locales reduciendo los costos de votación, asunto que se trata más adelante.

2. Dinámicas de la competencia electoral y sus efectos sobre la concurrencia en las urnas

Entre los estudios sobre la participación electoral, la manera en que se desarrollan las elecciones se ha destacado como uno de los factores más relevantes. En este caso, las macrovariables más significativas son aquellas que se presentan en el corto plazo o que varían entre comicios, tales como lo reñido de las elecciones, el gasto en campaña y el uso de campañas negativas. También se ha hecho uso de elementos analíticos de orden individual —*micro*— para explicar cómo el fenómeno de la percepción que tienen los ciudadanos sobre la importancia de unas elecciones y lo que se encuentra en juego en estas afectan su asistencia a las urnas. Empero, en los mecanismos explicativos de cada una de las variables enunciadas se establecen vínculos con otras, que pasan a ser intervinientes y alteran su efecto, entre ellas el tipo de elección —de primer o segundo orden—, el tamaño de la población y la movilización partidista.

[185]

Con relación a las macrovariables, ligadas a las dinámicas electorales que incluyen lo reñido de las elecciones, se pueden mencionar dos vertientes: en la primera, la relación indica que entre más reñida es una elección mayor es el nivel de concurrencia a las urnas (Cancela y Geys, 2016; Blais, 2006; Caren, 2007). Este tipo de análisis se ha expandido y la hipótesis se ha probado en otros escenarios, como es el caso de António Tavares y Jered Carr (2012) en las elecciones locales de Estados Unidos, y de Irvin Soto y Willy Cortez (2014) en México. Si bien en estos estudios no se distinguen las variables intervinientes en la relación planteada, conviene decir que la movilización partidista ha sido utilizada como argumento para explicar la influencia positiva de la competitividad sobre participación electoral. Esto porque las elecciones reñidas conducen a una mayor actividad de los partidos y de sus élites políticas, produciendo un incremento en los esfuerzos de campaña —incluyendo el gasto en la misma— y una alta visibilidad de la coyuntura electoral, situación que atrae a los electores (Geys, 2006).

Otro de los mecanismos explicativos para entender la relación entre unas elecciones reñidas y la asistencia a las urnas es que unos comicios competitivos despiertan el interés de los votantes en la campaña, ya que les proporciona la idea de que su voto puede resultar determinante en el resultado y, por tanto, se interesan más en el proceso (Gaarsted, 2002; Tavares y Carr, 2012; Soto y Cortez, 2014). Serguei Kaniovski y Dennis Mueller (2006) explican que los electores no concurrirán a las urnas en medio de unas elecciones poco competitivas, para no desperdiciar su voto en candidatos o partidos sin oportunidades de ganar (Lago y Costa, 2014). Sin embargo, Aaron Edlin, Andrew Gelman y Noah Kaplan (2007) —siguiendo a Downs (1957)— refutan esta idea, advirtiendo que la probabilidad de que un voto sea decisivo es minúscula, pero como lo plantean Sandra Breux, Jérôme Couture y Nicole Goodman (2016), el efecto de unas elecciones reñidas sobre la participación electoral es significativa en poblaciones pequeñas.

La otra vertiente sustenta que la relación entre la participación electoral y lo reñido de las elecciones es nula o inexistente. Tatiana Kostadinova y Timothy Power (2007) no hallan ningún efecto del margen de victoria entre los candidatos y la asistencia a los comicios en Europa del Este y América Latina entre 1978 y 2003, resultado que es compartido por Fornos, Power y Garand (2004). Por su lado, Daniel Stockemer, Bernadette LaMontagne y Lyle Scruggs (2012), al indagar el nexo entre la corrupción y la participación electoral en todas las democracias conocidas, adoptaron entre sus variables de control el grado de competitividad de las elecciones, concluyendo que esta no guarda relación estadísticamente significativa en su estudio. Asimismo, en su examen de las elecciones primarias y generales en Estados Unidos, Anthony Nownes (1992) no derivó un nexo entre las percepciones que los votantes tienen sobre lo reñido de las campañas y la decisión individual de votar. Este mismo desenlace se puede rastrear en Carmen Ortega y José Trujillo (2013) para las elecciones locales de Andalucía en 2011.

El gasto en campañas también ha sido una fuente para los análisis sobre las dinámicas de la competencia y la participación electoral. A partir de su metaanálisis, Geys (2006) sostiene que los trabajos empíricos apoyan la afirmación de que existe una relación positiva entre ambas variables; no obstante, encuentra que el efecto de los gastos en campaña puede estar vinculado a otros elementos, como los mensajes que son desplegados por los candidatos y partidos, y el ámbito en el que se desarrollan las elecciones,

siendo más efectivo en los comicios nacionales que en los subnacionales (Cancela y Geys, 2016). Sin embargo, esta hipótesis no se corrobora en todos los casos, pues Octaviano Moya (2007), al analizar las elecciones presidenciales de 2006 en México, encontró que quien menos gastó fue quien obtuvo la victoria.

En relación con las campañas negativas, Geys (2006) expone dos líneas argumentativas: en la primera, los anuncios negativos pueden resultar dañinos para la imagen del candidato atacado y del candidato que profiere el ataque, disminuyendo el apoyo electoral de ambos y reduciendo la participación electoral; de la misma manera, este tipo de campañas desincentivan la concurrencia a las urnas al generar una visión adversa de la política en general. En la segunda línea argumentativa explica que las campañas negativas pueden llegar a incrementar la participación electoral, debido a que se genera una gran carga de información sobre el rendimiento de los candidatos, aspecto que disminuye el costo de información para el votante, construye una imagen definida de los candidatos y tiende a producir respuestas afectivas entre los ciudadanos.

Con respecto a las microvariables, dentro de las dinámicas de la competencia y la participación electoral se ha analizado el comportamiento de los votantes cuando estos estiman que en una elección hay una apuesta electoral —*stakes*— muy alta, según la definición de sus necesidades e intereses políticos. Considerando esto, Jørgen Andersen, Jon Fiva y Gile Natavik (2014) encuentran, para el caso de Noruega, que en las localidades donde hay mayores ingresos y, en consecuencia, hay más en juego, los electores circunscritos a ellas tienden a enfocarse en la política local, aumentando la participación electoral para este ámbito. Contrario a dicho hallazgo, Jonas Lefevre y Peter Van Aelst (2014) concluyen que las apuestas electorales son consideradas como superiores en las elecciones de primer orden —nacionales—.

Finalmente, es importante mencionar el efecto del interés en las campañas sobre la participación electoral. Nownes (1992), a partir de una encuesta diseñada para medir la disposición ciudadana a seguir el desarrollo de toda la campaña presidencial en Estados Unidos, encontró que la atención prestada a los comicios incrementa las posibilidades de que el votante asista a depositar su voto.

[187]

3. Tamaño y homogeneidad de la población

Dentro de las perspectivas macroanalíticas, el tamaño de la población es central para explicar las diferencias en la concurrencia a las urnas. El análisis de esta variable parte de considerar que la participación es, en buena medida, resultado de la integración social y de los lazos de identificación que son más fuertes en comunidades pequeñas. Lo mismo se ha dicho para explicar el efecto que tienen el nivel de heterogeneidad u homogeneidad del grupo social sobre la explicación de la participación electoral.

Adicionalmente, hay que mencionar que estas variables de nivel agregado han sido abordadas a partir de explicaciones *micro*, imputando que el apego de los ciudadanos a su territorio o grupo social despierta el interés individual por los asuntos políticos, sociales y económicos que le compete a su comunidad, es decir, incentiva el deber cívico. Así, la adhesión de los individuos a un grupo social y la fuerza con la que se establece esta parece tener incidencia positiva sobre la concurrencia electoral (Ben-Bassat y Dahan, 2012; Zimmer, 1983).

[188] De esta manera, comunidades más pequeñas tienden a asistir más a las urnas en comparación con grupos sociales más grandes (Kaniowski y Muller, 2006). Esto obedece a que en las poblaciones más pequeñas se establecen vínculos de cercanía con las instituciones locales y líderes municipales, lo que permite a los ciudadanos realizar demandas de manera directa a los representantes o candidatos sobre sus problemas; además, los vecinos en áreas geográficas más cercanas son más proclives a entrar en contacto, compartir preocupaciones y organizar la acción cívica (Morlan, 1984; Tavares y Carr, 2012; Delgado, 1998; Ortega y Trujillo, 2013; Jácome, 2013).

Es importante mencionar que la proximidad gestada bajo el seno de poblaciones de tamaño reducido tiene incidencia especialmente con el gobierno local, en tanto es en dicho escenario donde la comunidad enmarca su proceso de empoderamiento y donde comienza a confiar en esta institución (Hajnal y Lewis, 2003), permitiendo a las élites locales y regionales fomentar el desarrollo de identidades, debido a la experiencia de las estructuras políticas autónomas, aumentando así el interés en las elecciones (Blais, Anduiza y Gallego, 2011; Henderson y McEwen, 2010).

Asimismo, las poblaciones pequeñas se caracterizan por la creación de fuertes redes sociales y culturales de control que estimulan la participación. Al

compartir valores y creencias comunes, los ciudadanos refuerzan su sentimiento e identidad con la comunidad que habitan, lo que motiva el apoyo y la defensa de los intereses comunales (Gaarsted, 2002). Esto significa que cuando los individuos se sienten atados a los principios que rigen las dinámicas de la comunidad el acto de votar se percibe como una manifestación del deber cívico —el cual es un factor político de orden individual— en virtud de las características sociales de esta, por lo que no votar puede causar sanción social por parte de los coterráneos (Funk, 2008; Galais y Blais, 2015) y la pérdida de prestigio o reputación individual (Geys, 2006; Riker y Ordeshook, 1968).

Entre las corroboraciones empíricas de estos postulados, Ortega y Trujillo (2013) analizan las elecciones locales en Andalucía y concluyen que el tamaño de la población es un factor explicativo con efecto negativo sobre la conducta electoral. Esto ocurre porque en las poblaciones más pequeñas se refuerzan los dispositivos de control social entre sus ciudadanos, así los electores asisten a las urnas condicionados por la presión ejercida por la comunidad. Los mismos hallazgos tiene Gaarsted (2002) en la comparación entre Dinamarca, Holanda, Noruega, Suiza y Reino Unido para las elecciones municipales.

Igualmente, Caren (2007) se preocupa por entablar una relación entre la participación electoral y el tamaño de la población; sin embargo, explica que es el crecimiento poblacional la variable que realmente tiene incidencia sobre la concurrencia de los ciudadanos en las urnas. Tras analizar 322 elecciones entre 1979 y 2003 en 38 ciudades norteamericanas, concluye que las ciudades con bajos niveles de crecimiento poblacional presentan tasas más altas de participación en comparación con aquellas que crecen más rápido. Un posible mecanismo explicativo de esto es la pérdida de sentido comunitario que se acentúa cada vez que una población crece.

[189]

Con relación al efecto del tamaño de la población sobre la concurrencia a las elecciones nacionales o locales, Ailsa Henderson y Nicola McEwen (2010) analizan las elecciones regionales de nueve países para concluir que las tasas de participación electoral son más altas en zonas de mayor apego regional. Desde la perspectiva del electorado se puede elevar la importancia política de los asuntos subnacionales y así aumentar los intereses que conllevan al ciudadano a votar. Esto es corroborado por Carol Galais y André Blais (2015), quienes al comparar ocho regiones de países como Alemania, España y Suiza también concluyen que el mayor apego a la región conduce a tener un sentido más fuerte del deber en las elecciones.

Por otra parte, en conjunción con el tamaño de la población, el nivel de heterogeneidad u homogeneidad del grupo social también cumple su papel para la explicación de la participación electoral. Cuando los individuos tienen diferentes preferencias debido a un alto grado de heterogeneidad, tal y como se presenta en grandes ciudades, la participación en actividades sociales es más exigua. En ese sentido, mientras el nivel de heterogeneidad sea menor, la solidaridad y el vínculo social será más fuerte, lo que conlleva a un mayor interés en la participación de actividades políticas (Lago, Bermúdez, Guinjoan y Simón, 2014; Henderson y McEwen, 2010).

Por ejemplo, Avi Ben-Bassat y Momi Dahan (2012) muestran, para las elecciones locales en Israel, que los ciudadanos son más proclives a votar si los candidatos son miembros de la comunidad étnica a la que hacen parte. De esta manera, los autores concluyen que la participación electoral en localidades pequeñas y árabes es mayor en comparación a los resultados presentados en los pueblos mayoritariamente judíos, pues las primeras se componen de miembros de la comunidad Humala, un grupo de familias con antepasados comunes.

[190] También, Ignacio Lago, Sandra Bermúdez, Marc Guinjoan y Pablo Simón (2014), en el marco de las elecciones de la Cámara baja legislativa de veintidós países, demuestran que la participación electoral está relacionada negativamente con la fragmentación étnica y lingüística, tal y como se espera teóricamente. Mientras más diverso sea un grupo en términos de su idioma y sus características étnicas la tasa de asistencia a las urnas será más baja. Esto ocurre debido a que la heterogeneidad trae consigo la existencia de preferencias políticas disímiles. Cuando los individuos discrepan significativamente con respecto a sus inclinaciones tienden a participar menos en actividades sociales y políticas, lo que se traduce así en niveles más bajos de votación.

Igualmente, Giggio Belletini, Carlotta Berti y Chiara Monfardini (2014) encuentran que la proporción de inmigrantes, como indicador de la heterogeneidad, está asociada negativamente con la participación electoral en las elecciones locales italianas entre 2004 y 2009. Kaniovski y Mueller (2006) también confirman la relación negativa entre el tamaño de la población, heterogeneidad y participación electoral, al examinar el caso de un referendo sobre el idioma que debía ser usado en los distritos escolares noruegos, los autores resuelven que el tamaño de la comunidad y la heterogeneidad lingüística tienen un efecto negativo sobre la concurrencia electoral.

4. Comunicación social y política en el proceso electoral

Los medios de comunicación desempeñan un papel fundamental en el proceso de participación política y electoral de los votantes, ya que el grado de dificultad para acceder a la información genera mayor o menor grado de atracción a votar. En este sentido, estudiado desde el ámbito individual, se ha señalado que el costo de la información y la participación electoral guardan una relación negativa, por lo que se entiende que entre mayor sea el costo de obtener información en torno a las votaciones y a las propuestas de los candidatos menor será la concurrencia a las urnas por parte de los ciudadanos.

La literatura sobre los medios de comunicación y la concurrencia a las urnas han sido clasificadas dentro de los análisis de tipo individual que se centran de manera específica en el elector; sin embargo, los trabajos empíricos en esta área presentan referencias tanto a racionalizaciones individuales como a nivel agregado —descentralización, el tipo de elección y hasta el nivel de modernización—, todo esto con el fin de poder otorgar explicaciones que consideren diversos matices en sus resultados.

Sobre este asunto, Rune Sørensen (2016) apunta a que el impacto de los medios se produce en tres direcciones principales: a) la falta de información sobre el desempeño de los gobiernos puede conducir a una baja participación electoral, aspecto que puede llevar a que el gobierno de turno sirva a sus propios intereses al no tener una vigilancia ciudadana activa; b) la baja participación electoral tiende a desprestigiar la representación política con implicaciones en la toma de decisiones por parte del gobierno; c) los gobiernos pueden discriminar a los ciudadanos que viven en zonas con acceso limitado a los medios de comunicación, ya que carecen de suficiente información sobre las políticas.

[191]

Por otro lado, al momento de medir la magnitud con la que los medios de comunicación afectan a los ciudadanos, se han encontrado dos tendencias predominantes: la primera se encuentra acuñada en la teoría hipodérmica, la cual sostiene que los mensajes emitidos por las campañas electorales y los medios de comunicación penetran en los electores después de una evaluación mínima del mensaje, cambiando sus opiniones e influyendo en su voto; la segunda tendencia está soportada en la teoría de los efectos mínimos, que plantea que los medios y las campañas tienden a reforzar lo que sería su voto normal, por lo que el votante interioriza la información que apoya su decisión (Moya, 2007).

En este orden de ideas, se ha encontrado que la exposición a los medios tiende a incrementar el deseo y la habilidad individual de votar. El trabajo de Sørensen (2016) apunta en esta dirección, al mirar el efecto que tuvo la introducción de la televisión en la participación electoral noruega a partir de datos del ámbito municipal. A diferencia de los resultados obtenidos por este tipo de análisis en Estados Unidos, el autor encuentra que la participación electoral aumenta con la llegada de la televisión, ya que hay una mayor cobertura de las campañas electorales, lo que a su vez incrementa el compromiso e interés del ciudadano con la política. El autor destaca que la diferencia con los resultados sobre la concurrencia a las urnas de los estadounidenses puede estar vinculada con el tipo de información ofrecida en los medios de dicho país, por lo que aclara que el efecto de la televisión parece estar ligado al tipo de mensaje que se transmite a los votantes.

[192]

Por su parte, Kuenzi y Lambright (2007), si bien se encargan de observar la exposición a los medios como un factor de corte individual para comprender la concurrencia a las urnas en el África subsahariana, se valen de variables de corte agregado ligadas a la modernización para realizar su medición. En este sentido, el impacto que tiene la exposición a los medios de comunicación fue medida a través del número de radios per cápita por país, ya que las tasas de alfabetización no son lo suficientemente altas en la región y los periódicos tienden a ser relativamente costosos. Los resultados evidenciaron una relación positiva entre el número de radios per cápita y la participación electoral como producto de la información que se divulga sobre las elecciones, su logística y tiempos.

Lo anterior da cuenta de la importancia que tiene la cobertura que los medios de comunicación le proporcionan a una elección. En este orden de ideas, se ha identificado que los medios proporcionan mayor importancia a las elecciones nacionales, ya que las incluyen de manera activa en sus agendas. A partir de la observación de las elecciones locales, nacionales y del Parlamento Europeo en los Países Bajos entre 2009 y 2010, Lefevre y Van Aelst (2014) demuestran que los partidos, los votantes y los medios dan mayor espacio a las elecciones de primer orden —nacional— que a las de segundo orden —supranacionales y locales—, situación que se vincula al poder que detenta la institución o cargo por el que se compite en las elecciones (Blais, Anduiza y Gallego, 2011).

Se ha registrado que los medios invierten más en las elecciones nacionales debido a que consideran que en ellas hay más en juego —*stakes*— que en las locales (Henderson y McEwen, 2010), por lo que es

posible afirmar que los votantes urbanos tienen más información política de los medios y están más propensos a votar (Fornos, Power y Garand, 2004). Del planteamiento anterior se desprende una carencia en el cubrimiento de las elecciones locales, por lo que los votantes de este ámbito deben esforzarse más para adquirir información. Sin embargo, André Blais, Eva Anduiza y Aina Gallego (2011) resaltan que la descentralización es un factor que ha llevado a que existan medios de comunicación masiva regionales que trabajan en torno a temas de la política local, cubriendo candidatos y partidos más visibles, lo que contribuye al desarrollo de preferencias electorales de los votantes en lo subnacional.

5. Otras variables

Es importante llamar la atención sobre otras variables que aquí no se abarcan por su ausencia en la literatura revisada y que son necesarias al momento de estudiar un fenómeno tan complejo como la participación electoral. Entre estos, procesos históricos como la relación entre partidos y votantes basadas en redes de clientela, la intermediación política, así como los continuos cambios normativos que regulan la competencia partidista y la administración estatal como la descentralización (Blais, Singh y Dumitrescu, 2014; Blais, Anduiza y Gallego, 2011) se erigen como factores que, en conjunto, influyen en el imaginario que los ciudadanos poseen sobre el funcionamiento de este proceso democrático.

[193]

Adicional a ello, no debe dejarse pasar de largo asuntos como la estabilidad y la calidad de la democracia, y las dinámicas particulares de contextos de violencia fruto de los conflictos y el narcotráfico, los cuales pueden ser determinantes en la participación electoral y que tímidamente han sido mencionados por la literatura.

En el tema de la estabilidad, los estudios muestran que los países con democracias establecidas y consolidadas presentan niveles inferiores de participación en relación con aquellos que corresponden a democracias nuevas; no obstante, algunos estudios ofrecen evidencias en otro sentido (O'Donnell y Schmitter, 1986 citado en Kostadinova y Power, 2007; Fornos, Power y Garand, 2004). En cuanto a la calidad de la democracia y su relación con la concurrencia a las urnas, buena parte de la literatura se vale de fenómenos como la corrupción (Stockemer, LaMontagne y Scruggs, 2012) y el clientelismo (Monroe, 1977) para ofrecer explicaciones a la pregunta que guía este artículo.

Por otra parte, las investigaciones que estudian la violencia y su incidencia en la participación electoral explican que el comportamiento de los votantes se determina por criterios de seguridad y autoprotección. En ese sentido, en contextos de significativa conflictividad, la asistencia a las urnas se ve restringida en la medida en la que violencia genera emociones de angustia y temor en la población, lo que inhibe el comportamiento en lo público y fragmenta el tejido social; además, la falta de seguridad causada por el accionar de los actores ilegales conlleva a que las campañas electorales se alejen de la plaza pública, lo que incide en la información que pueden recibir los ciudadanos (Fernández y Aguilera, 2002; Trelles y Carreras 2012; Hoyos, 2009; Horbath, 2004).

Consideraciones finales

La revisión de los estudios sobre el comportamiento electoral demuestra que la literatura explora distintas dimensiones o enfoques que han contribuido significativamente con la respuesta a la pregunta de por qué se asiste a las urnas, más que limitarse a las explicaciones clásicas relacionadas con los factores socioeconómicos, psicológicos y racionales. De manera más específica, se evidencia que variables como la fatiga electoral, la proporcionalidad del sistema, el número de partidos, el tamaño de la población, lo reñido de las elecciones, entre otras, se configuran como puntos de referencia fundamentales para comprender el fenómeno.

[194]

Además, este ejercicio demuestra que no es suficiente abordar la pregunta por el comportamiento del elector a partir de un conjunto de variables separadas, como regularmente se han agrupado. Esto significa que una comprensión abarcadora del objeto de estudio conlleva a analizar la decisión del elector como un entramado donde confluyen variables, tanto de corte general como individual, cuyos mecanismos explicativos no pueden entenderse aisladamente, tal como se evidenció a lo largo del texto.

Finalmente, esta revisión permite evidenciar que el camino por recorrer es largo debido a que los métodos usados aún no permiten identificar variables que ayuden a entender de manera completa este problema, pues los mecanismos causales expuestos terminan siendo contradictorios para un mismo conjunto de variables en diferentes contextos. De tal manera, próximos estudios deberán centrar la atención en lograr descubrir dichos mecanismos teniendo en cuenta el contexto de los casos estudiados, así como variables subjetivas individuales que ayuden a entender procesos de identificación y desafección más allá de los sellos partidistas.

Referencias bibliográficas

1. Andersen, Jørgen; Fiva, Jon & NATAVIK, Gisle. (2014). Voting When The Stakes are High. *CAMP Working Papers Series*, 8, pp. 1-41. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeo.2013.10.003>
2. Bedoya Marulanda, John Fredy. (2015). Los estudios del comportamiento del elector en América Latina: un análisis bibliográfico de los casos de México, Argentina, Chile y Colombia, 2000-2010. *Estudios Políticos*, 46, pp. 197-219.
3. Bellettini, Giorgio; Berti, Carlotta & Monfardini, Chiara. (2014). Socio-Economic Heterogeneity and Electoral Turnout: An Aggregate Analysis with Precinct-Level Data. *Workin Paper*, 4999, pp. 1-26.
4. Ben-Bassat, Avi & Dahan, Momi. (2012). Social Identity and Voting Behavior. *Public Choice*, 151, pp. 193-214. <https://doi.org/10.1007/s11127-010-9742-2>
5. Blais, André. (2006). What Affects Voter Turnout? *Annual Review of Political Science*, 9, pp. 111-125. <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.9.070204.105121>
6. Blais, André; Anduiza, Eva & Gallego, Aina. (2011). Decentralization and Voter Turnout. *Environment and Planning: Government and Policy*, 29, pp. 297-320. <https://doi.org/10.1068/c1015r>
7. Blais, André; Singh, Shane & Dumitrescu, Delia. (2014). Political Institutions, Perceptions of Representation, and the Turnout Decision. In: Thomassen, Jacques (ed.). *Elections and Democracy: Representation and Accountability* (pp. 99-112). New York: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198716334.003.0006>
8. Boulding, Carew & Brown, David. (2013). Do Political Parties Matter for Turnout? Number of Parties, Electoral Rules and Local Elections in Brazil and Bolivia. *Party Politics*, 21 (3), pp. 404-416. <https://doi.org/10.1177/1354068813475496>
9. Boyd, Richard. (1986). Elections Calendars and Voter Turnout. *American Politics Quarterly*, 14 (1-2), pp. 89-104. <https://doi.org/10.1177/1532673X8601400106>
10. Breux, Sandra, Couture, Jérôme & Goodman, Nicole. (2016). Fewer Voters, Higher Stakes? The Applicability of Rational Choice for Voter Turnout. *Environment and Planning: Government and Policy*, 35 (6), pp. 990-1009.
11. Campbell, Angus; Converse, Philip; Miller, Warren & Stokes, Donald. (1980). *The American Voter*. Nueva York: Wiley.
12. Cancela, João & Geys, Benny. (2016). Explaining Voter Turnout: A Meta-Analysis of National and Subnational Elections. *Electoral Studies*, 42, pp. 264-275. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2016.03.005>
13. Caren, Neal. (2007). Big City, Big Turnout? Electoral Participation In American Cities. *Journal Urban Affairs*, 29 (1), pp. 31-46. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2007.00321.x>
14. Contreras, Gonzalo y Navia, Patricio. (2013). Diferencias generacionales en la participación electoral en Chile, 1988-2010. *Revista de Ciencia Política*, 33 (2), pp. 419-441. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000200001>

15. Dalton, Russell & Anderson, Christopher. (2010). *Citizens, Context and Choice. How Context Shapes Citizen's Electoral Choices*. Oxford: Oxford University. <https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780199599233.001.0001>

16. Delgado, Irene. (1998). El comportamiento electoral en los municipios rurales: una aproximación desde las elecciones municipales de 1995. *Agricultura y Sociedad*, 86, pp. 13-32.

17. Downs, Anthony. (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper and Row.

18. Edlin, Aaron, Gelman, Andrew & Kaplan, Noah. (2007). Voting as Rational Choice, Why and How People Vote to Improve their Well-being of Others. *Rationality and Society*, 19 (3), pp. 293-314. <https://doi.org/10.1177/1043463107077384>

19. Fernández, Lya y Aguilera, Armando. (2002). Violencia y elecciones en Santander. *Reflexión Política*, 8, pp. 192-199.

20. Fornos, Carolina; Power, Timothy & Garand, James. (2004) Explaining Voter Turnout in Latin America. *Comparative Political Studies*, 37 (8), pp. 909-940. <https://doi.org/10.1177/0010414004267981>

21. Freitag, Markus. (2010). Structure versus Culture: A Comparative Study of the Influence of Political Institutions and Cultural Modernization Factor on Voter Turnout in Swiss Sub-national Parliamentary Elections. *International Political Science Review*, 31 (4), pp. 428-448. <https://doi.org/10.1177/0192512110371709>

[196] 22. Funk, Patricia. (2008). Social Incentives and Voter Turnout: Evidence from the Swiss Mail Ballot System. *Journal of Economic European Association*, 8 (5), pp. 1077-1103. <https://doi.org/10.1111/j.1542-4774.2010.tb00548.x>

23. Gaarsted, Annie. (2002). Size and Electoral Participation in Local Elections. Environment and Planning. *Government and Policy*, 20, pp. 853-869. <https://doi.org/10.1068/c0228>

24. Galais, Carol & Blais, André. (2015). Do People Feel More of a Duty to Vote in Some Elections? *West European Politics*, 39 (4), pp. 1-10.

25. Geys, Benny. (2006). Explaining Voter Turnout: A Review of Aggregate-level Research. *Electoral Studies*, 25, pp. 637-663. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2005.09.002>

26. Gofman, Bernard & Selb, Peter. (2010). Turnout and the (Effective) Number of Parties at the National and District Levels: A Puzzle-solving Approach. *Party Politics*, 17 (1), pp. 93-117. <https://doi.org/10.1177/1354068810365506>

27. Hajnal, Zoltan & Lewis, Paul. (2003). Municipal Institutions and Voter Turnout in Local Elections. *Urban Affairs Review*, 38 (5), pp. 645-668. <https://doi.org/10.1177/1078087403038005002>

28. Henderson, Ailsa & McEwen, Nicola. (2010). A Comparative Analysis of Voter Turnout in Regional Elections. *Electoral Studies*, 29, pp. 405-416. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2010.03.012>

29. Horbath, Jorge Enrique. (2004). Pobreza y elecciones en Colombia: Algunos hallazgos para reflexionar. *Espiral*, 10 (29), pp. 199-235.

30. Hoyos, Diana. (2009). Dinámicas político electorales en zonas de influencia paramilitar. Análisis de la competencia electoral y la participación electoral. *Análisis Político*, 6, pp. 13-32.

31. Jackman, Robert & Miller, Ross. (1995). Voter Turnout in the Industrial Democracies during the 1980s. *Comparative Political Studies*, 27 (4), pp. 467-492. <https://doi.org/10.1177/0010414095027004001>

32. Jácome, Javier. (2013). Patronos espaciales en las elecciones locales del 2007 en Bogotá, Colombia. *Cuadernos de Geografía*, 22 (1), pp. 141 -168. <https://doi.org/10.15446/rcdg.v22n1.28612>

33. Kaniovski, Serguei & Mueller, Dennis. (2006). Community Size, Heterogeneity and Voter Turnouts. *Public Choice*, 129, pp. 399-415. <https://doi.org/10.1007/s11127-006-9063-7>

34. Kostadinova, Tatiana & Power, Timothy. (2007). Does Democratization Depress participation? Voter turnout in Latinamerican and Easterns Europe Transitional Democracies. *Political Research Quarterly*, 60 (3), pp. 363-377. <https://doi.org/10.1177/1065912907304154>

35. Kuenzi, Michelle & Lambriht, Gina. (2007). Voter Turnout in Africa's Multiparty Regimes. *Comparative Political Studies*, 40 (6), pp. 665-690. <https://doi.org/10.1177/0010414006288969>

36. Lago, Ignacio & Costa, Marina. (2014). Partisan Turnout Bias and Distric Magnitud. *Electoral Studies*, 35, pp. 150-158. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.06.001>

37. Lago, Ignacio; Bermúdez, Sandra; Guinjoan, Marc & Simón, Pablo. (2014). Turnout and Fractionalization. *GEN Working Paper. Universidad de Vigo*, pp. 1-31.

38. Lazarsfeld, Paul; Berelson, Bernard & Gaudet, Hazel. (1968). *The People's Choice: How the Voter Makes up His Mind in a Presidential Campaign* (3ra ed.). Nueva York: Columbia University.

39. Lefevere, Jonas & Van Aelst, Peter. (2014). First-order, Second-order or Third-rate? A Comparison of Turnout in European, Local and National Elections in the Netherlands. *Electoral Studies*, 35, pp. 159-170. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2014.06.005>

40. Mackena, Bernardo. (2015). Composición del electorado en elecciones con voto obligatorio y voluntario: un estudio cuasi experimental de la participación electoral en Chile. *Revista Latinoamericana de Opinión Pública*, 5, pp. 49-98.

41. Magalhães, Pedro; Segatti, Paolo & Shi, Tianjian. (2015). *Mobilization, Informal Networks and the Social Contexts of Turnout*. In: Gunther, Richard; Beck, Paul Allen; Magalhães, Pedro & Moreno, Alejandro (eds.). *Voting in Old and New Democracies* (pp. 64-98). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315691558-3>

42. Monroe, Alan. (1977). Urbanism and Voter Turnout: A Note on Some Unexpected Findings. *American Journal of Political Science*, 21 (1), pp. 71-78. <https://doi.org/10.2307/2110448>

43. Morlan, Robert. (1984). Municipal vs. National Election Voter Turnout: Europe and the United States. *Political Science Quarterly*, 99 (3), pp. 457-470. <https://doi.org/10.2307/2149943>

44. Moya, Octaviano. (2007). Un nuevo modelo de decisión electoral: el comportamiento electoral en las elecciones de 2006 en México. *Temas y Debates*, 13, pp. 1-23.

45. Nownes, Anthony. (1992). Primaries, General Elections and Voter Turnout. A Multinomial Logit Model of the Decision to Vote. *American Politics Quarterly*, 20 (2), pp. 205-226. <https://doi.org/10.1177/1532673X9202000204>

46. Ortega, Carmen, y Trujillo, José. (2013). La influencia del tamaño de las localidades sobre la participación electoral: un análisis contextual de las elecciones locales de 2011 en Andalucía. *Revista de Investigaciones Políticas y Sociológicas*, 12 (1), pp. 71-91.

47. Pérez Baralt, Carmen. (2006). Enfoques teórico-metodológicos en el estudio de la participación electoral. *Cuestiones políticas*, 37, pp. 74-93.

48. Riker, William H. & Ordeshook, Peter C. (1968). A Theory of the Calculus of Voting. *American Political Science Review*, 62 (1), pp. 25-42. <https://doi.org/10.2307/1953324>

49. Sørensen, Rune J. (2016). The Impact of State Television on Voter Turnout. *The British Journal of Political Science*, pp. 1-22. <https://doi.org/10.1017/S000712341600048X>

[198]

50. Stockemer, Daniel; LaMontagne, Bernadette & Scruggs, Lyle. (2012). Bribes and Ballots. The Impact of Corruption on Voter Turnout in Democracies. *International Political Science Review*, 34(1), pp.74-90. <https://doi.org/10.1177/0192512111419824>

51. Tavares, António & Carr, Jered. (2012). So Close, yet so Far Away? The Effects of City Size, Density and Growth on Local Civic Participation. *Journal Of Urban Affairs*, 35 (3), pp. 283-302. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9906.2012.00638.x>

52. Trelles, Alejandro & Carreras, Miguel. (2012). Bullets and Votes: Violence and Electoral Participation in Mexico. *Journal of Politics in Latin America*, 2, pp. 89-124.

53. Smets, Kaat & Van Ham, Carolien. (2013). The Embarrassment of Riches? A Meta-Analysis of Individual-Level Research on Voter Turnout. *Electoral Studies*, 32 (2), pp. 344-359. <https://doi.org/10.1016/j.electstud.2012.12.006>

54. Soto, Irvin y Cortez, Willy. (2014). Determinantes de la participación electoral en México. *Estudios Sociológicos*, 32 (95), pp. 323-353.

55. Wang, Ching-Hsing. (2013). Why Do People Vote? Rationality or Emotion. *International Political Science Review*, 34 (5), pp. 483-501. <https://doi.org/10.1177/0192512113490365>

56. Zimmer, Troy A. (1983). Community and Communitarity in Voting Participation. *Sociological Perspectives*, 26 (2), pp. 185-199. <https://doi.org/10.2307/1389090>

Sección temática
Elecciones 2017-2018 en América Latina
ante el cambio de ciclo político



Sin título

*De la serie Ungidos (o como derivar
entre las rutas del agua)*

Fotografía digital

2018

Medellín



Presentación. Elecciones 2017-2018 en América Latina ante el cambio de ciclo político

Esta edición de la revista Estudios Políticos integra su sección temática con cuatro artículos que tratan sobre las elecciones presidenciales en Honduras, Chile, Paraguay y México, todas ellas acaecidas entre 2017 y 2018. En general, los artículos ofrecen un panorama de la disputa por el poder presidencial e informan, con algún nivel de detalle, los factores que marcaron cada coyuntura electoral. De este modo, aportan pistas para entender los resultados y su vínculo con la historia electoral reciente de cada uno de estos países.

Cecilia Graciela Rodríguez propone en *Elecciones bajo sospecha. Análisis de las elecciones generales en Honduras 2017* asociar los resultados de los comicios con los cambios en el sistema bipartidista que se vienen fraguando en la última década. Estos cambios no solo atañen al Ejecutivo, sino que han modificado el equilibrio de las fuerzas políticas con presencia en el Legislativo hondureño. Adicionalmente, resalta las dificultades en el reconocimiento pleno de los resultados de las elecciones presidenciales, tanto por los problemas de gestión del Tribunal Supremo Electoral como por las tensiones alrededor de la reelección presidencial que han acompañado el debate electoral desde 2013 y las sospechas de fraude en los comicios.

Por su parte, Facundo Cruz y Carlos Varetto en *Crónica de un cambio anunciado. Las elecciones de 2017 en Chile frente al cambio de sistema electoral* muestran los ajustes en la oferta de actores partidarios y en el reacomodo de los subsistemas presidencial y legislativo en la democracia chilena. Argumentan que los resultados de las elecciones de 2017 se enmarcan en una tercera etapa de la evolución del sistema de partidos, en la que los niveles de fragmentación y volatilidad de los subsistemas presidencial y legislativo empiezan a confluir, confiriendo mayor importancia a la negociación entre los actores partidarios para el desempeño del gobierno y su esfuerzo por gestionar una agenda política propia.

En el tercer artículo de la sección, *Fricción, (re)concentración y afianzamiento conservador tras las elecciones de 2018 en Paraguay*, Juan Mario Solís y Sarah Patricia Cerna plantean la siguiente paradoja: unos resultados favorables a la consolidación del Partido Colorado en las diversas instancias de poder están acompañados por el riesgo de inestabilidad en el ejercicio de gobierno, derivado de las tensiones entre los líderes y las facciones más

poderosas del partido mayoritario. A este planteamiento se agrega una descripción de los resultados electorales en los que se muestra que las fuerzas más conservadoras mantienen copado el escenario de representación, lo que hace inverosímil el avance de una agenda legislativa progresista, manteniendo el régimen político alineado en el ala más conservadora de la política latinoamericana.

En el cuarto y último artículo de la sección, Jaime Aragón, Alfredo Fernández y Juan Bautista Lucca analizan *Las elecciones de 2018 en México y el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)*. Con este propósito plantean un esquema en el que hacen una revisión del sistema de partidos mexicano, reconstruyen la génesis de Morena asociada con la trayectoria política de Andrés Manuel López Obrador y, a partir del escrutinio de los resultados electorales, postulan la idea de que, bajo estas condiciones, se inaugura en México un nuevo sistema de partidos.

Vistos en conjunto, los artículos registran, de un lado, los cambios en la orientación política en México y Chile y, de otro, la conservación del poder por parte de las redes políticas establecidas en los casos de Honduras y Paraguay. Igualmente, la aproximación a los casos pone en evidencia el impacto en los cambios de las reglas de juego —por ejemplo, en la conformación del Legislativo chileno— o de la discusión en torno a la estabilidad de estas —por ejemplo, a propósito de las tensiones alrededor de la reelección tanto en Honduras como en Paraguay—. Con esto se subraya la delicada línea que mantiene la confianza en las instituciones electorales, lo que resulta vital para la preservación de la democracia. Por último, el contenido de la sección temática aporta elementos sobre los cambios en la oferta partidaria, con reconfiguraciones del sistema de partidos en algunos de sus niveles y modificaciones en el equilibrio de poder entre los presidentes y las fuerzas legislativas, todo ello con un impacto significativo en la gestión gubernamental, sobre todo en los casos de Chile, Paraguay y Honduras.

Finalmente, este ciclo electoral en América Latina —que aún no concluye— ha tenido curso en un contexto marcado por el incremento de las denuncias de prácticas de corrupción o de mala gestión gubernamental, situaciones que alimentan la percepción de muchos ciudadanos de que los políticos persiguen prioritariamente sus propios intereses y que poco se esfuerzan por articular adecuadamente el destino de la nación y de los ciudadanos con la gestión política de la sociedad.

[201]

Todo esto se expresa en un incremento en los niveles de desafección frente a las instituciones de las democracias liberales de la región, lo que alimenta la desconfianza en la regulación democrática de la política y se refuerza con otra serie de fenómenos como el peso creciente de los medios de comunicación y de las redes sociales, los giros que ha tomado recientemente la personalización de la política, la relevancia del espectáculo y los escándalos alrededor de la vida privada y pública de los políticos, con la generalización de unas prácticas en las que se intenta proteger desesperadamente la propia reputación, al tiempo que ayuda o tolera el daño en la imagen del contendor, con un efecto de deterioro acumulativo de la credibilidad de la institucionalidad democrática en su conjunto. Resulta vital un análisis más agudo que permita vincular este contexto general con los desenlaces de la competencia en las urnas, para vislumbrar cuál es el signo específico de los riesgos que corre la democracia en América Latina.

Manuel Alcántara Saez (España)*
Juan Carlos Arenas Gómez (Colombia)**

[202]

* Editor invitado revista Estudios Políticos. Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología. Doctor en Ciencias Políticas. Catedrático del Área de Ciencia Política y de la Administración, Universidad de Salamanca, España. Correo electrónico: malcanta@usal.es - Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6483-3165>

** Editor invitado revista Estudios Políticos. Sociólogo. Magíster en Ciencia Política. Grupo Estudios Políticos, Instituto de Estudios Políticos, Universidad de Antioquia UdeA. Calle 70 No. 52-21, Medellín, Colombia. Correo electrónico: juan.arenas@udea.edu.co

Cómo citar este artículo: Alcántara Saez, Manuel y Arenas Gómez, Juan Carlos. (2019). Presentación sección temática. Elecciones 2017-2018 en América Latina ante el cambio de ciclo político. *Estudios Políticos*, 54. pp. 200-202. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a10>



Elecciones bajo sospecha. Análisis de las elecciones generales en Honduras 2017

Cecilia Graciela Rodríguez (España)*

Resumen

Este artículo aborda el último proceso electoral hondureño, iniciado en marzo de 2017 con las Elecciones Primarias y concluido el 26 de noviembre de ese mismo año con las cuestionadas Elecciones Generales que dieron como ganador a Juan Orlando Hernández, candidato por el oficialista Partido Nacional de Honduras (PNH), tras imponerse en las urnas por un estrecho margen de votos que puso en entredicho al Tribunal Supremo Electoral por la sospecha de fraude electoral. Para ello, se mencionan las principales características del sistema de partidos hondureño, se describe el contexto político, social y económico previo a las elecciones, se abordan los procesos electorales acaecidos en 2017, y se analizan sus resultados y las consecuencias de estas para el sistema de partidos. Se concluye que el golpe de Estado de 2009, los resultados electorales de 2013 y 2017, y el desempeño del Gobierno en el ámbito socioeconómico ha provocado el descontento ciudadano, la desconfianza en las familias políticas tradicionales y la renovación de la clase política hondureña.

Palabras clave

Sistema Electoral; Elecciones; Cambio Político; Partidos Políticos; Honduras.

Fecha de recepción: agosto de 2018 • **Fecha de aprobación:** octubre de 2018

Cómo citar este artículo

Rodríguez, Cecilia Graciela. (2019). Elecciones bajo sospecha. Análisis de las elecciones generales en Honduras 2017. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 203-232. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a11>

* Licenciada, magíster y doctora en Ciencia Política. Investigadora del Instituto Universitario de Iberoamérica de la Universidad de Salamanca y miembro del Proyecto Elites Parlamentarias Latinoamericanas (PELA). Correo electrónico: ceci_rodriguez@usal.es Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8083-8334>

Elections Under Suspicion. Analysis of the General Elections in Honduras 2017

Abstract

This article addresses the last Honduran electoral process, initiated in March of 2017 with the Primary Elections and concluded on November 26 of that same year with the questioned General Elections that gave as winner to Juan Orlando Hernández, candidate for the official National Party of Honduras (PNH), after prevailing in the polls by a narrow margin of votes that put in prohibition to the Supreme Electoral Court for the suspicion of electoral fraud. To this end, the study describes the main characteristics of the Honduran party system as well as the political, social and economic context prior to the elections, it discusses the electoral processes that took place in 2017; and, finally, it analyzes the results and the consequences of these processes for the party system. As conclusion, we found that the *coup d'état* of 2009, the electoral results of 2013 and 2017, and the performance of the Government in the socioeconomic field have provoked the citizen discontent, distrust in the traditional political families and the renovation of the Honduran political class.

Keywords

Electoral System; Elections; Political Change; Political Parties; Honduras.

[204]

Introducción

El 26 de noviembre de 2017 Honduras realizó las décimas elecciones generales desde el retorno a la democracia en 1982 para elegir por un periodo de cuatro años (2018-2022), mediante el voto directo, a las autoridades del país: presidente y tres designados presidenciales, 128 diputados al Congreso Nacional y sus respectivos suplentes, y a los representantes de las 298 corporaciones municipales, e indirectamente a 20 diputados del Parlamento Centroamericano.

Los resultados dieron como ganador a Juan Orlando Hernández, candidato por el oficialista Partido Nacional de Honduras (PNH), tras imponerse en las urnas por un estrecho margen de votos, en unas elecciones muy cuestionadas antes, durante y después de la jornada electoral. El proceso electoral estuvo marcado por numerosas irregularidades y no dejó ajena a la comunidad internacional que, a través de los informes emitidos por los distintos observadores (MOE-UE, 2017; OEA, 2017), coincidieron en señalar las irregularidades de este, provocando la respuesta del Tribunal Supremo Electoral (TSE, 2017, diciembre 22) y la indignación ciudadana por los hechos ocurridos.

1. Principales rasgos del sistema de partidos hondureño

[205]

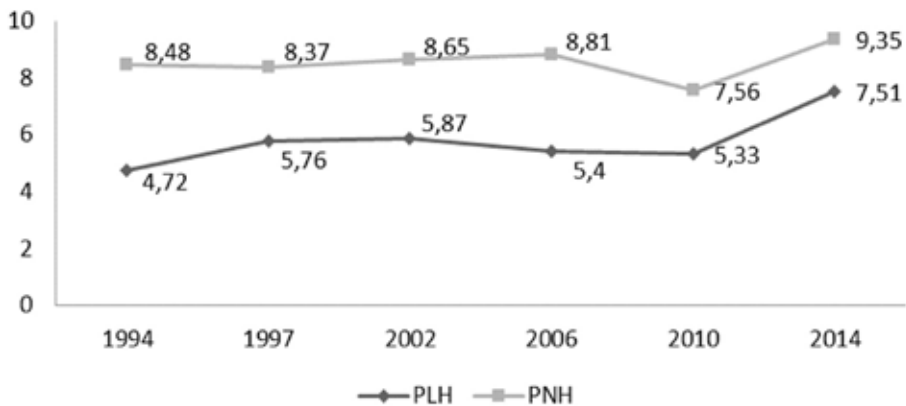
Honduras es de los pocos países de la región latinoamericana que durante décadas contó con un sistema bipartidista. Tanto el Partido Liberal de Honduras (PLH), fundado en 1890, como el Partido Nacional de Honduras (PNH), fundado en 1902,¹ han mantenido siempre una posición central en el sistema político, mostrando con ello una gran capacidad de adaptación a las circunstancias y a las transformaciones de este (Otero, 2014, p. 81).

A lo largo de los años, la mayoría del electorado optó entre azules y rojos con mínima volatilidad —nacionales y liberales respectivamente—, la afiliación partidista se convirtió en un elemento de la identidad de las familias y constituía más un rasgo colectivo que individual (Romero, 2014, p. 14). Así se consolidó un bipartidismo con profundas raíces en el ámbito nacional y caracterizado por presentar una escasa polarización ideológica y estar escorado a la derecha del espectro político, tal como puede observarse

¹ El Partido Nacional de Honduras (PNH) nació como producto de una escisión del Partido Liberal de Honduras (PLH). Ambas organizaciones políticas tienen su origen vinculado a los intereses de las compañías bananeras estadounidenses Unit Fruit Company y Cuyamel Fruit.

en la gráfica 1. Esta exigua diferenciación ideológica ha hecho posible que los partidos se hayan nutrido de una gran diversidad de sectores sociales, sin descuidar su maquinaria clientelar.

Gráfica 1. Ubicación ideológica de los partidos tradicionales (1994-2014).²



Fuente: elaboración propia a partir de Élités (s. f.).

[206]

Hasta 2009 el sistema de partidos hondureño contaba con cinco partidos políticos. A los tradicionales PLH y PNH se sumó el Partido Innovación y Unidad Social Demócrata (PINU-SD),³ el cual obtuvo en 1980, por primera vez, tres bancas de las 71 para conformar la Asamblea Constituyente; en las elecciones de 1981 se incorporó el Partido Demócrata Cristiano de Honduras (PDCH);⁴ finalmente, en 1997 lo hizo el Partido Unificación Democrática (PUD)⁵ (Rodríguez, 2018, p. 260). Sin embargo, la contienda electoral en las

² La pregunta formulada es: «Cuando se habla de política se utilizan normalmente las expresiones izquierda y derecha. En una escala donde el 1 es la izquierda y el 10 la derecha, ¿en qué casilla colocaría Ud. a los siguientes partidos?». No se pregunta por el partido al que pertenece el entrevistado.

³ Fundado en 1970 a raíz del Comité Cívico por la Defensa Nacional tras la guerra con El Salvador (1969). Se inscribió legalmente en el entonces llamado Consejo Nacional de Elecciones en 1978.

⁴ Partido con origen en el Movimiento Demócrata Cristiano de Honduras, constituido como partido político a finales de la década de 1970, aunque solo pudo inscribirse legalmente en 1980, en pleno proceso de transición política.

⁵ Tras los Acuerdos de Paz de Esquipulas, Unificación Democrática (UD) aglutinó diferentes grupos de la izquierda hondureña que permanecían en la ilegalidad o que habían escapado del país debido a la persecución política. Fue reconocido legalmente en 1993, e inscrito en el Tribunal Nacional de Elecciones en 1994.

elecciones presidenciales siempre giró en torno a los dos partidos tradicionales, los cuales concentraban un mayor porcentaje de votos.

Las condiciones excepcionales generadas por la crisis tuvieron un impacto directo en el mapa partidista hondureño, dando lugar a la formación de cuatro fuerzas políticas. Dos de ellas procedentes del Frente Nacional de Resistencia Popular (FNRP)⁶ y situadas a la izquierda del espectro ideológico: por un lado, el Partido Libertad y Refundación (Libre), que ha sido refugio de muchos liberales que abandonaron el partido. La segunda es el Frente Amplio Político Electoral en Resistencia (Faper), liderada por el activista de los derechos humanos Andrés Pavón.

La reacción crítica al bipartidismo tradicional también se manifestó por la creación de dos fuerzas conservadoras: por un lado, la Alianza Patriótica Hondureña, con una visible presencia de exmilitares, encabezado por el exgeneral Romeo Vásquez, uno de los actores de la crisis de 2009 en calidad de comandante de las Fuerzas Armadas; y por otro, el Partido Anticorrupción (PAC) (Otero, 2013; Rodríguez, 2015),⁷ liderado por el popular comentarista deportivo Salvador Nasralla.

De este modo y por primera vez en décadas, aumentó el número de partidos en Honduras con la inscripción en 2012 de cuatro nuevos partidos. Estos fueron, de algún modo, la traducción política de los intereses en conflicto tras el golpe de Estado y la diversidad de posturas derivadas de ese suceso.

[207]

Las huellas de esta crisis quedaron en evidencia con los resultados de las elecciones de 2013. En estos comicios, el PNH ganó la presidencia, logrando por primera vez dos mandatos consecutivos, pero los buenos resultados obtenidos por ambas fuerzas políticas —Libre y PAC—, unidos a la debilidad manifiesta del PLH, confirmaron la transformación del sistema de partidos hondureño.

⁶ Congregó, desde las primeras horas del golpe, diversos movimientos sociales, así como sectores críticos e indiferentes con la gestión de los partidos tradicionales, entre estos se encontraban: miembros del Bloque Popular, asociaciones obreras y campesinas, miembros de la UD, disidentes de PINU, y una gran masa de liberales pro-Zelaya. Este movimiento, con origen en la capital, fue extendiéndose al resto del país, construyendo la identidad del cambio político que simbolizaba la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente (Cálix, 2010).

⁷ Surgió como una fuerza conservadora, identificado por los legisladores de otros partidos del periodo actual (2014-2018) en la escala ideológica del 1 al 10, con un 5,7.

2. Contexto previo a las elecciones

Sin duda, el hecho político de mayor relevancia que marcó el año electoral fue el fallo de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia a favor de los recursos que habían interpuesto el expresidente Rafael Callejas y diputados del PNH y del PUD. Estos pedían derogar el artículo 239 que preveía la prohibición de la reelección presidencial, así como el 42.5 que establece la pérdida de ciudadanía por promover o incitar la reelección presidencial.

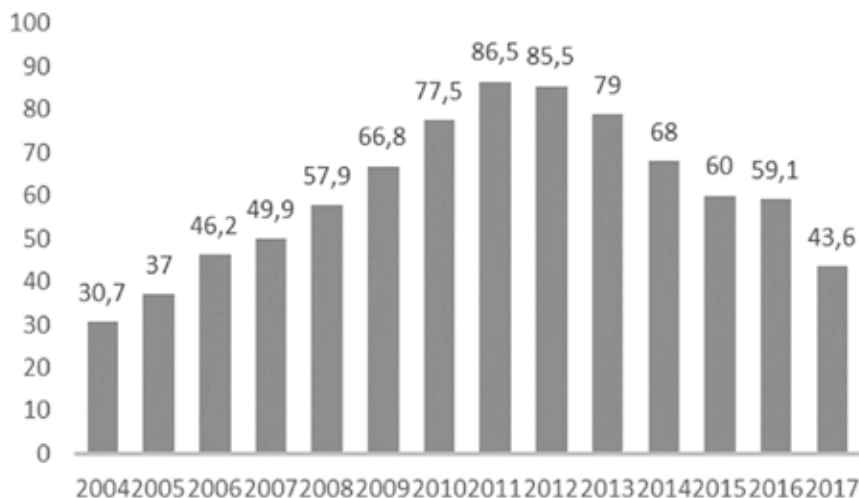
De esta manera, a inicios de 2016 la Corte Suprema, integrada por una mayoría de miembros próximos al oficialismo,⁸ declaró inaplicables los artículos de la Constitución que prohibían la reelección presidencial y permitió que, por vez primera, desde la promulgación de la Constitución de 1982, un presidente en ejercicio, aspirara a su reelección.⁹ Indudablemente, la posibilidad de una reelección presidencial, que ya desencadenó el golpe de Estado de 2009, sobrevoló un proceso electoral polarizado.

[208] En el ámbito social, uno de los principales problemas que afecta a la sociedad hondureña es la persistencia de los elevados niveles de violencia y criminalidad. En la gráfica 2 se observa cómo Honduras vivió una escalada de criminalidad sin precedentes desde 2004, cuya tasa de homicidios pasó de 30,7 casos por cada cien mil habitantes a 86,5 en 2011, momento más álgido de la violencia en el país, que lo colocó entre los países más violentos del mundo. La tasa de homicidios en 2017 fue de 43,6 víctimas por cada cien mil habitantes; la mayoría en los municipios de Tegucigalpa y San Pedro Sula, los dos mayores centros urbanos del país. Pese a la reducción de 15,5 puntos de la tasa de homicidios con respecto a 2016 (59,1), Honduras continúa siendo uno de los países más violentos de la región, ubicándose en el cuarto lugar detrás de Venezuela (89), El Salvador (60) y Jamaica (55,7), presentando, además, niveles más altos que su vecina Guatemala (26,1) (Insightcrime, 2018, enero 19).

⁸ Ocho de los magistrados que integran la Corte Suprema son allegados al PNH y siete al PLH.

⁹ Los antecedentes de continuismo presidencial se remontan a Tiburcio Carías, quien fue reelecto ininterrumpidamente desde 1933 hasta 1949. Ningún mandatario hondureño buscó la reelección desde el regreso de la democracia, salvo la frustrada reforma constitucional de Manuel Zelaya en 2009, que provocó el Golpe de Estado, o la estrategia, igualmente frustrada, de Roberto Suazo Córdova en 1985 de continuar en el cargo.

Gráfica 2. Muertes por homicidios.
Comparativo 2004-2017 (tasas x 100.000 hab.).



Fuente: elaboración propia a partir de Iudpas (s. f.).

Los elevados niveles de violencia en el país han motivado un endurecimiento de las políticas de seguridad en las últimas administraciones del partido nacional. A pesar de la alta tasa de criminalidad, la política de seguridad y la lucha contra la delincuencia es probablemente el elemento más destacable de la gestión de Hernández (2014-2018) (Otero y Rodríguez, 2016). Las políticas de «mano dura», centradas en el control de la seguridad por parte de los militares, comenzaron en la gestión nacionalista de Porfirio Lobo (2010-2014)¹⁰ y se acentuaron más aún durante la gestión de Hernández, con la creación de la Tropa de Inteligencia y Grupos de Respuesta Especial de Seguridad (Tigres).¹¹

[209]

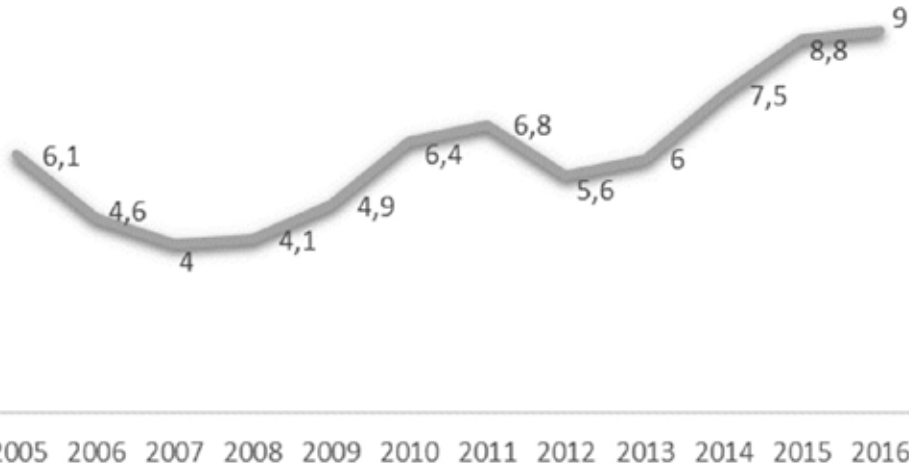
Si bien la disminución de la tasa de violencia puede analizarse como un éxito de la gestión de Hernández, no puede decirse lo mismo en el ámbito económico. Tal como puede observarse en la gráfica 3, la tasa de desempleo ha ido en constante aumento desde 2009, momento en que se desencadena la crisis política que dio lugar al golpe de Estado. En 2012, durante el gobierno

¹⁰ Durante este periodo el Congreso aprobó numerosas medidas en este sentido, entre ellas: la Tasa de Seguridad, la extradición a Estados Unidos de los narcotraficantes, un decreto para depurar la Policía Nacional, la creación de la Dirección de Investigación y Evaluación de la Carrera Policial (DIECP), la conformación de la Comisión de Reforma de la Seguridad Pública (CRSP) y, por último, la Policía Militar del Orden Público (PMOP) (Rodríguez, 2014).

¹¹ Unidad de élite subordinada a la Secretaría de Defensa y adscrita a la Policía Nacional Preventiva, cuya labor principal es la lucha contra el crimen organizado.

de Lobo (PNH) se registró una leve disminución, aunque el aumento ha sido constante y notorio durante la gestión de Hernández.

Gráfica 3. Evolución de la tasa de desempleo, 2005-2016.



Fuente: elaboración propia a partir de Cepal (s. f.).

[210]

Según el Instituto Nacional de Estadísticas (INE, 2016), de una población de aproximadamente 8 680 049 personas, 65,7% —5 699 879 personas— se encontraban en condiciones de pobreza, de los cuales 42,5% —3 686 641 personas— estaban en condiciones de pobreza extrema. Del total de asalariados, 71,6% —940 777— recibían por debajo de un salario mínimo, y de los ocupados 55,7% estaba en la categoría de subempleo. Para 2017 estos indicadores empeoraron. Las personas en condición de pobreza aumentaron a 68,8% —6 079 082 personas—, de los cuales 44,2% —3 902 122 personas— estaban en condición de pobreza extrema. Aunado a ello, el subempleo es de 56% y 75,4% de los asalariados —1 328 697— recibe menos de un salario mínimo.

Estos datos reflejan la delicada situación económica que atraviesa el país. Asimismo, la desigualdad de ingreso en Honduras sigue siendo una de las más altas de la región, con un coeficiente GINI de 53,7 (2013), y donde el 20% peor remunerado representa solo el 3,1% del ingreso nacional (2013), unas cifras que no parecen mejorar con la aplicación de los numerosos programas sociales impulsados desde el Gobierno (Banco Mundial, s. f.).¹²

¹² Tales como el Bono Diez Mil —antes Vida mejor—, la Bolsa Solidaria, los Techos Dignos (Viviendas), el Bono Educativo (becas) o el Bono de la Tercera Edad.

3. Elecciones primarias. El pulso de los actores políticos

El 12 de marzo 2017¹³ Honduras realizó un nuevo proceso de elecciones primarias para nombrar candidatos de partidos a cargos de elección en los ámbitos presidencial y designados, parlamentario nacional y centroamericano, autoridades de gobiernos locales, y la composición de las directivas internas de los partidos políticos.¹⁴ Este proceso electoral es de vital importancia porque las elecciones presidenciales de noviembre se deciden en primera vuelta, por simple mayoría, convirtiendo a las primarias en un pulso de carácter político en el que los partidos miden sus fuerzas de cara a las elecciones generales.

Estas elecciones contaron con la participación de diecisiete movimientos internos pertenecientes a tres partidos políticos (PLH, PNH y LIBRE). Los dos partidos tradicionales (PLH y PNH) eligieron sus candidatos presidenciales una vez más, a través de elecciones primarias, como vienen haciendo desde 1992 en el Partido Liberal y desde 1997 en el Partido Nacional. En el caso de Libre, es la segunda vez consecutiva que participa en este proceso. El resto de los partidos no realizó primarias al no contar con movimientos internos reconocidos. En estas elecciones, el movimiento que gana la candidatura presidencial tiende a acaparar los espacios de dirección y la estructura del partido, pero necesita del apoyo de todos los sectores, con el objetivo de ganar en los comicios generales. Así, la diferencia entre las facciones reside en cuánto poder han acumulado en los procesos internos y cuánto pueden negociar (Taylor-Robinson, 2009; Otero, 2013; Rodríguez, 2011).

[211]

Es pertinente destacar que la selección de candidatos a diputados y alcaldes se realiza desde 2005. Previo a esa fecha, los precandidatos presidenciales proponían planillas para el Congreso y las elecciones municipales, pero las papeletas se fusionaban y los resultados eran considerados solamente consultivos (Taylor-Robinson, 2009).

¹³ Las elecciones primarias e internas se realizan el segundo domingo de marzo, cada cuatro años, ocho meses antes de las elecciones generales, según lo establece la reforma al artículo 113 de la Ley Electoral de Honduras de 2014.

¹⁴ La Ley Especial Relativa a las Elecciones Internas Directas y Generales de Autoridades Supremas y Municipales (Decreto 89-85) estableció para el proceso electoral de 1985 la obligación de realizar elecciones primarias y generales simultáneas en los partidos políticos que tuvieran movimientos internos reconocidos.

Los partidos son distintos con respecto a su nivel de faccionalización (véase tabla 1), siendo el PLH el que más facciones internas ha presentado históricamente, aunque estas no se caracterizan por presentar diferencias de carácter ideológico, sino que están estrechamente relacionadas con la existencia de liderazgos al interior del partido y a los lazos que estos tengan con algunos sectores de la sociedad (Rodríguez, 2015). En esta oportunidad, cinco movimientos liberales participaron de la contienda, resultando vencedor el «Movimiento por Honduras, por Nosotros», con Luis Zelaya como candidato.

Tabla 1. Resultados elecciones primarias 2017.

	Voto obtenido %
Partido Liberal de Honduras (PLH)	
Carlos Orbin Montoya (Alianza Popular Progresista)	2,54
Eduardo Martell (Nueva Actitud)	3,47
Luis Zelaya (Por Honduras Por Nosotros)	56,88
Enrique Ortez Sequeira (Movimiento Unamonos)	4,14
Gabriela Núñez (Nuevo Liberalismo)	32,97
Partido Nacional de Honduras (PNH)	
Roberto Ramón Castillo (Monarca)	7,44
Juan Orlando Hernández (Alianza PN Unidos y Juntos)	92,56
Partido Libertad y Refundación (Libre)	
Rasel Tomé (Movimiento Renovación Partido Libre)	3,40
Nelson Ávila (Movimiento 5 De Julio)	2,71
Xiomara Castro (Alianza Presidencial Movimiento M28, POR, FRP, PLI, AVA, SOM, FE)	93,89

Fuente: elaboración propia a partir de TSE (2017).

Por el PNH se presentaron tres movimientos internos, aunque dos de ellos (Juntos por Más Cambios y Unidos por la Nueva Honduras) impulsaron la candidatura del actual presidente Hernández. Por último, Libre contó con la participación de nueve movimientos internos, aunque el proceso electoral se dirimió entre tres de ellos, resultando vencedora —por un amplio margen— la coalición formada por los movimientos que apoyaron la candidatura de Xiomara Castro, esposa del expresidente Manuel Zelaya.

Los resultados arrojados definieron varios de los presidenciables y mostraron el camino a seguir. En primer lugar, pusieron de manifiesto al amplio apoyo electoral hacia la candidatura de Hernández, quien se proclamó ganador por el PNH; asimismo, se definió la candidatura de Luis

Zelaya por el PLH; y, en tercer lugar, dejó constancia de la necesidad de aunar fuerzas por parte de los partidos de oposición para tener opciones reales de ganar la contienda electoral en noviembre. Ante esta situación, Libre, que había optado por la candidatura de Xiomara Castro, decidió unirse a Salvador Nasralla —expresidente del Partido Anticorrupción— y al PINU-SD, conformando la alianza Oposición Contra la Dictadura en mayo de 2017, resultando Nasralla candidato oficial a la Presidencia de la República, por dicha coalición.

4. La campaña electoral: ejes temáticos y financiación

En ausencia de debates entre los nueve candidatos presidenciales y escasos actos masivos, la campaña se caracterizó, sobre todo, por su baja intensidad, prevaleciendo actividades proselitistas puerta a puerta, caravanas motorizadas y pequeños mítines políticos (MOE-UE, 2017, p. 11). Solo los principales candidatos presidenciales celebraron concentraciones multitudinarias en las cabeceras departamentales del país, sobre todo durante las dos últimas semanas de la campaña (La Prensa, 2017, noviembre 19a; Agencia AFP, 2017, noviembre 5).

La campaña fue pobre en términos ideológicos y programáticos, y se desarrolló en un clima de polarización y conflicto constante entre el partido oficialista y los representantes de la Alianza Contra la Dictadura. Así, el debate se dio entre dos opciones opuestas: los defensores de la continuidad del presidente y los detractores de la prolongación de su mandato. El PNH, como defensor de la continuidad de su candidato, diseñó una campaña muy centralizada en la que reivindicó la gestión de su candidato a la Presidencia y promovió activamente el voto por todos los candidatos a diputados del partido —voto en línea—, en detrimento de las tradicionales campañas legislativas hondureñas en las que candidatos de un mismo partido compiten entre ellos por el voto dentro del sistema de listas abiertas (Mejía, 2017, julio 28). Esta estrategia estaba orientada a obtener el mayor número de escaños en el Poder Legislativo. Por su parte, el bloque opositor centró su campaña en constantes acusaciones hacia la candidatura del bloque oficialista. En particular, denunció la existencia de nexos de miembros del PNH con grupos ilícitos, entre ellos al hermano del presidente y actual candidato por el PNH (Bonilla, 2017, marzo 29).

[213]

No obstante, tres cuestiones han sido objeto de discusión y han ocupado los titulares durante el periodo preelectoral, tanto en gráficas, medios de

comunicación y redes sociales: la primera tiene que ver con las reiteradas denuncias por parte de la oposición y de la ciudadanía hacia la candidatura del actual presidente, posibilitada por la reelección. La segunda, en el que todos los candidatos electorales han hecho hincapié, es la elevada tasa de violencia que aqueja al país. La tercera fue la necesidad de generar empleo.¹⁵

Sin duda, durante la campaña el partido oficialista ha contado con una desigualdad de recursos respecto a los demás partidos, derivados de su estatus de gobierno, entre ellos, los que se encuentran asociados con el clientelismo o patronazgo, obtenidos de la distribución de bienes o beneficios en el marco de los programas sociales del Estado. Asimismo, la desigualdad de recursos económicos entre los contendientes en favor del Partido Nacional y de su candidato fue evidente en el acceso a los medios de comunicación. En este sentido, la cobertura brindada por los medios de comunicación a los distintos candidatos se explica, en primer lugar, por la desigual distribución de recursos obtenida por el financiamiento público, en función de los últimos resultados electorales conseguidos por los partidos.¹⁶ Y en segundo lugar, el mecanismo de canje de deuda fiscal por propaganda le ha otorgado al presidente un amplio margen de discrecionalidad para acordar condiciones ventajosas a los medios a la hora de liquidar sus deudas con la administración (MOE-UE, 2017, p. 29).¹⁷

[214]

Con el propósito de evitar estas desigualdades económicas en el financiamiento de las campañas mediante aportaciones privadas, el Congreso Nacional aprobó en 2016 la Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos (Decreto 137-2016), conocida como Ley de Política Limpia, con la cual fijó un techo a los gastos con el objetivo de enfrentar la corrupción, el financiamiento ilícito de partidos y candidatos, y la penetración del dinero del narcotráfico y del crimen organizado en las campañas electorales.

¹⁵ Las páginas oficiales de los partidos políticos no recogen programa político alguno y tampoco ha sido posible obtenerlo por medios electrónicos. Las ideas expuestas han sido elaboradas a partir de actos de campaña de los candidatos que han sido grabados y facilitadas a la autora de este trabajo.

¹⁶ Según la Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas (LEOP) (Decreto 44-2004), los partidos políticos financian sus campañas electorales a través de asignaciones públicas y aportaciones privadas. El financiamiento público, se entrega en dos cuotas: la primera, de 60%, quince días después de la convocatoria a elecciones; y la segunda, de 40%, calculada en función de los resultados obtenidos en el primer trimestre del año posterior a las elecciones.

¹⁷ Desde 2013 la legislación permite a los medios de comunicación cancelar sus deudas fiscales pendientes mediante la publicación o la difusión de publicidad institucional, en las condiciones que establezca la Presidencia de la República.

Si bien se tiene conocimiento acerca de la entrada en vigor de esta ley, aún no ha concluido el proceso de revisiones por parte de la Unidad de Política Limpia —organismo responsable de su control y aplicación—, por tanto, no es posible afirmar si se han aplicado sanciones efectivas por su incumplimiento (Proceso Digital, 2018, octubre 29). Su primera aplicación ha coincidido con un descenso muy notable del gasto estimado en la campaña en 2017 respecto a la anterior en 2013.

5. Elecciones Generales 2017

5.1 Jornada electoral del 26 de noviembre

Desde 1981 los comicios en Honduras tienen lugar cada cuatro años, el último domingo del mes de noviembre para todos los cargos de elección: presidente, diputados y gobiernos locales. La elección del presidente, así como las de los tres designados presidenciales, se realiza por mayoría simple a una sola vuelta en circunscripción única nacional.¹⁸ Por su parte, los veinte diputados correspondientes a Honduras en el Parlamento Centroamericano se reparten proporcionalmente entre los partidos políticos en función de los resultados obtenidos por sus respectivos candidatos a la Presidencia, aunque la Ley Electoral garantiza un representante a cada partido, independientemente del resultado de su candidato presidencial. [215]

De los nueve candidatos a la Presidencia —ocho hombres y una mujer—, solo tres contaban con probabilidades para ganar la contienda (Rodríguez, 2017, noviembre 23), el primero de ellos era el presidente en ejercicio, Juan Orlando Hernández (PNH); el segundo, Salvador Nasralla, por la Alianza Contra la Dictadura, de reciente creación, integrada por Libre y por el minoritario PINU; y el tercero, Luis Zelaya (PLH). Este último se impuso en las primarias, presentándose como un *outsider*. El candidato del liberalismo pretendía recuperar la grandeza que tuvo en otros tiempos el partido y superar la fractura que sufrió tras la crisis política de 2009; sin embargo, no contó con el apoyo popular ni con el apoyo de la totalidad del partido.

¹⁸ En lo referente a las elecciones presidenciales, en cada cita electoral se ha elegido al presidente y sus tres designados a una vuelta por mayoría simple en una única circunscripción nacional. Sin embargo, a esta regla general hay que señalar dos excepciones: la elección presidencial de 1985, realizada simultáneamente con las primarias del PLH y PNH; y la de 2005, la cual aplicó la reforma constitucional que incluía en la nómina presidencial el candidato a la vicepresidencia y no los designados.

Los otros seis tenían pocas posibilidades de triunfar. Estos eran: el general Romeo Vásquez Velásquez (Partido Alianza Patriótica Hondureña), uno de los actores de la crisis de 2009 en calidad de comandante de las Fuerzas Armadas; Lucas Aguilera (PDC), líder campesino; Marlen Alvarenga (PAC), única mujer candidata a la Presidencia en estos comicios generales; Alfonso Díaz (PUD); Eliseo Vallecillo, quien hace pocos meses decidió, junto al expresidente de la PDC, Augusto Cruz Asencio, formar parte del partido Va Movimiento Solidario (Vamos); e Isaías Fonseca (Faper), el más joven de los candidatos.

5.2 Declaratoria de resultados

La declaratoria de los resultados electorales estuvo marcada por varios desaciertos denunciados públicamente y dejó muy cuestionada las labores del TSE. Luego del cierre de las elecciones, el TSE no brindó información oficial sobre las actas computadas, el país entró en incertidumbre ante el silencio del Tribunal. Los resultados preliminares, con 57% de las actas escrutadas, se anunciaron el 27 de noviembre, con Salvador Nasralla a la cabeza (45,17%), con un margen de casi cinco puntos por encima de Hernández (40,21%) (La Prensa, 2017, noviembre 27).

[216] Después del anuncio de los resultados preliminares, el sistema de publicación de votos en línea del TSE supuestamente colapsó y no se publicaron más resultados durante más de diez horas. Cuando la transmisión de los resultados se reanudó comenzó a mostrar una reducción gradual, pero consistente, de la ventaja del candidato de la oposición sobre el presidente en el poder. El 29 de noviembre, según los datos publicados por el TSE, ambos candidatos tenían 42,17% de los votos (La Prensa, 2017, noviembre 29).

Este giro fue recibido con incredulidad y las denuncias de fraude electoral ocuparon un lugar central, quebrando los intentos de la Organización de Estados Americanos (OEA) de lograr un acuerdo entre los dos autoproclamados ganadores presidenciales (La Tribuna, 2017, noviembre 29). A partir del 29 de noviembre, los llamamientos de la Alianza para la movilización social llevaron a sectores de la población a las calles, en manifestaciones masivas en todo el país, ocasionado que el 1.º de diciembre, el presidente declarara el Estado de excepción durante diez días y el toque de queda nocturno.

En este contexto, el TSE procedió, en respuesta a requerimientos internacionales y en presencia de observadores nacionales e internacionales, al recuento de los votos de las cerca de cinco mil mesas electorales, cuyas

actas no fueron transmitidas electrónicamente durante la noche de las elecciones y que, como se señaló, determinaron que Hernández pasara paulatinamente a encabezar el escrutinio. El recuento no arrojó diferencias significativas respecto a los resultados publicados previamente en la página web del Tribunal.

Los resultados finales se dieron a conocer el 17 de diciembre, con una tasa de participación de 57,52% —de los 6 046 873 electores censados—, ligeramente por debajo de la registrada en 2013 (61%) (TSE, 2017a). Hernández fue reelegido con 42,95% de los votos, con una ligera ventaja de 1,63% sobre su principal adversario, Salvador Nasralla. Por su parte, Zelaya obtuvo 14,74%, el resultado más bajo obtenido por un candidato liberal en la historia democrática de Honduras. Ninguno de los cinco candidatos restantes alcanzó el 1%. El rechazo a la declaratoria de los resultados continuó profundizando la crisis del país (La Prensa, 2017, diciembre 18; El Herald, 2017, diciembre 17) (véase tabla 2).

Tabla 2. Resultados de las elecciones generales 2017.

Candidato presidencial	Elección presidencial		Elección legislativa		Parlacen	Elección municipal
	Votos	%	%	Esaños	Esaños	Alcaldías
Juan Orlando Hernández (PNH)	1 410 888	42,95	47,66	61	7	173
Salvador Nasralla (Alianza de Oposición contra la Dictadura [Libre-PINU])	1 360 442	41,42	26,57	Libre 30 PINU 4	Libre 5 PINU 1	Libre 31
Luis Zelaya (PLH)	484 187	14,74	20,31	26	1	89
Romeo Vásquez Velázquez (Alianza Patriótica)	6517	0,20	3,12	4	1	1
Marlene Alvarenga (PAC)	5983	0,18	0,78	1	1	
Lucas Aguilera (PDCH)	5900	0,18	0,78	1	1	1
Alfonso Díaz Narváez (PUD)	4633	0,14	0,78	1	1	
Isaías Fonseca Aguilar (Frente Amplio)	3151	0,10			1	
Eliseo Vallecillo Reyes (Vamos)	3003	0,09			1	1
Unidos por Esquías						1
Salvemos Juntos Nuestro Municipio						1
Independientes						
Votos válidos	3 285 250	94,45				
Votos en blanco	58 816	1,63				
Votos nulos	134 899	3,88				
Total	3 476 419	100	100	128	20	298

Fuente: elaboración propia a partir de TSE (2017b).

5.2.1 Poder Legislativo

En estas elecciones se contó con una novedad, ya que se aprobó una modificación sobre la forma de marcar las papeletas que permitió la utilización de la raya continua sobre todos los candidatos de un mismo partido, o voto en plancha, en las elecciones al Congreso Nacional. Esta disposición del TSE, a diferencia de la anterior que establecía la obligatoriedad de votar a través de marcas individualizadas para cada uno de los candidatos, tuvo significativos efectos prácticos en el sistema de listas abiertas hondureño.¹⁹ La modificación sobre la forma de marcar las papeletas fue apoyada por el PNH. Si bien esta modificación recibió fuertes críticas de la Alianza y otros partidos de oposición, no contradice lo establecido en la Ley Electoral (artículo 124), ya que el uso de este tipo de marca no fue obligatorio, sino una opción facultativa que se le brindó al elector.

[218]

Los resultados electorales dejaron como corolario un congreso fragmentado, compuesto por ocho de los diez partidos que participaron en las elecciones. Tan solo Faper y el partido de nueva creación Vamos no lograron obtener representación parlamentaria. El PNH, con 61 escaños, trece más que los que tenía en la legislatura anterior, consiguió reforzar notablemente su bancada y se ubicó a cuatro escaños de la mayoría absoluta. Por su parte, Libre obtuvo treinta legisladores, siete menos que en 2013, y el PLH perdió uno, quedando su bancada con veintiséis diputados. El partido PINU, que se alió con Libre en las presidenciales en torno a la Alianza contra la dictadura de Salvador Nasralla pero compitió en solitario en las legislativas, y la Alianza Patriótica de Honduras consiguieron cuatro escaños cada uno, el mejor resultado jamás cosechado por ambos. Además, los PDC y PUD lograron un escaño cada uno. Por su parte, PAC, ya sin su fundador Salvador Nasralla, se desplomó de los trece escaños obtenidos en 2013 a solo un representante.

La tabla 3 permite observar cómo hasta 1993 la proporción de escaños sumados por los pequeños partidos en el poder legislativo eran muy bajos; mientras que en 1997, con la entrada en competición del PUD lograron, en forma conjunta, 5,5% de los escaños y fueron consolidando su presencia en

¹⁹ La LEOP de 2004 puso en marcha el voto preferencial personalizado, incluyendo la fotografía de los candidatos a diputados, dando la opción al elector de cruzar el voto y establecer el orden de preferencia de los representantes. A partir de este momento, quedaba a criterio de elector marcar el total de candidatos como representantes a elegir en el departamento o hacer menos marcas en la papeleta; es decir, se abrió la lista, se desbloqueó y se permitió el voto múltiple manteniendo el sistema de integración proporcional de las planillas (Salomón, 2004; Paz, 2008).

cada una de las citas electorales. La implementación del voto en papeletas separadas desde 1997²⁰ permitió el crecimiento en el caudal de sufragios en los partidos pequeños que consolidaron su presencia en la Cámara, aunque esta innovación también trajo consigo un aumento considerable de los votos blancos y nulos (Cálix, 2010). A partir de esa fecha y con la excepción de los comicios de 2009, el partido ganador en la Presidencia no logró una mayoría en escaños, teniéndose que apoyar en alianzas con uno de los partidos pequeños.²¹

Los resultados de estas elecciones dejaron como corolario un legislativo muy fragmentado, al igual que en las pasadas elecciones, demostrando de esta manera que los cambios electorales y partidistas de 2013 no fueron coyunturales, sino que, por el contrario, se consolidaron en 2017.

Tabla 3. Evolución de la composición del Congreso Nacional (1981-2017).
Escaños y porcentaje.²²

Partido	1981	1985	1989	1993	1997	2001	2005	2009	2013	2017
PLH	44 53,7%	67 50%	56 43,7%	71 55,5%	67 52,3%	55 43%	62 48,4%	45 35,2%	27 21,09%	26 20,31%
PNH	34 41,5%	63 47%	71 55,5%	55 43%	54 42,2%	61 47,7%	54 42,2%	71 55,5%	48 37,5%	61 47,66%
PINU	3 3,6%	2 1,5%		2 1,5%	5 3,9%	4 3,1%	3 2,3%	3 2,3%	1 0,78%	4 3,12%
PUD					1 0,8%	5 3,9%	5 3,9%	4 3,1%	1 0,78%	1 0,78%
PDC	1 1,2%	2 1,5%	1 0,8%		1 0,8%	3 2,3%	4 3,1%	5 3,9%	1 0,78%	1 0,78%
PAC									13 10,16%	1 0,78%
Libre									37 28,91%	30 23,44%
Alianza Patriótica										4 3,12%
Total	82	134	128	128	128	128	128	128	128	128

Fuente: elaboración propia a partir de Manuel Alcántara (1999) y TSE (s. f.).

²⁰ Durante el gobierno de Carlos Roberto Reina (1994-1998) se aprobó el voto en papeleta separada. Con esta reforma fue posible que el elector votara por un candidato presidencial y por una planilla de diputados diferente, lo que facilitó el despegue electoral para los pequeños partidos.

²¹ Esto sucedió en el gobierno de Ricardo Maduro (2002-2006), con el apoyo del PDCH; en el gobierno de Zelaya (2006-2009), con el apoyo del PUD; y en el primer gobierno de Hernández, con apoyo legislativo cambiante en función de sus necesidades.

²² Siguiendo la normativa constitucional, las legislaturas se instalan en enero del siguiente año a la realización de elecciones.

5.2.2 Corporaciones municipales

Las elecciones municipales pusieron en evidencia la fortaleza de los dos partidos tradicionales y la vigencia de sus redes en el territorio hondureño. El PNH ganó en 173 de los 298 municipios, lo que representa un notable avance respecto a 2013 y le permite acceder a nuevos gobiernos locales en departamentos donde su implantación tradicional era menor, como Cortés, Santa Bárbara, Yoro y El Paraíso. Por su parte, el PLH obtuvo 91 Alcaldías y recuperó ocho municipios en los departamentos de Francisco Morazán, Yoro, Atlántida, Olancho, Santa Bárbara y Valle; es decir, los partidos tradicionales ganaron en 88% de las corporaciones municipales. Libre, por su parte, mantiene sus 31 alcaldías. El PDCH, la Alianza Patriótica y Vamos se alzaron con una Alcaldía cada uno en Francisco Morazán, Cortés y Copán, respectivamente. Por su parte, solo dos de las 45 listas independientes, Salvemos Nuestro Municipio y Unidos por Esquías en Comayagua, lograron acceder a la Alcaldía.

[220]

Sin duda, la continuidad del bipartidismo subnacional está vinculada al carácter rural de la mayoría de los departamentos del país, donde el caciquismo y las estructuras partidarias siguen siendo instituciones clave (Barrachina, 2014; Rodríguez, 2015). Así, las raíces históricas del PLH y PNH, junto con la capacidad de movilizar su maquinaria en la búsqueda y movilización del voto local, han sido aspectos que les han permitido mantenerse a ambos partidos como los dueños del poder local.

El éxito de Libre en el ámbito subnacional puede explicarse por la cobertura nacional y social heredera del Frente, así como también por su relación privilegiada con los sindicatos del sector público, campesinos y estudiantes, además del hecho de acoger gran número de simpatizantes de partidos tradicionales, sobre todo liberales.

5.3 Tensiones poselectorales

En el contexto de una elección muy ajustada, en la que tanto Nasralla como Hernández se declararon vencedores la noche del 26 de noviembre, la inversión de la tendencia de los resultados a medida que avanzaba el escrutinio y las dudas sobre la integridad del sistema provocadas por la sustitución de uno de los servidores del TSE contribuyeron decisivamente al aumento de la tensión poselectoral.

La oposición se movilizó para denunciar lo que consideró un fraude electoral a favor del candidato oficialista. Durante algunas de las manifestaciones convocadas en diversos puntos del país se produjeron enfrentamientos entre los manifestantes y las fuerzas del orden, que en ocasiones fueron acusadas de recurrir a un uso excesivo de la fuerza. Los enfrentamientos se saldaron con un elevado número de víctimas mortales (BBC Mundo, 2017, diciembre 18).

El Gobierno decretó el 1.º de diciembre un toque de queda que suspendió durante diez días la libertad de movimiento durante la noche y de cuyo cumplimiento quedaron exentos, entre otros, los periodistas acreditados por el TSE —la exención fue posteriormente ampliada al resto— y los observadores electorales.

Entre las numerosas denuncias de fraude y los constantes reclamos por parte de los actores políticos implicados, los observadores internacionales comenzaron a manifestarse. Así, la MOE-UE emitió una declaración en la que afirmaban que se identificaban diversas irregularidades. La OEA (2017) presentó un informe mucho más contundente, en el que afirmaban que el proceso electoral estuvo caracterizado por irregularidades y deficiencias, de las que se citaban: intrusiones humanas deliberadas en el sistema informático; eliminación intencional de rastros digitales; imposibilidad de conocer el número de ocasiones en que el sistema fue vulnerado; valijas de votos abiertas o sin actas; improbabilidad estadística extrema respecto a los niveles de participación dentro del mismo departamento; y papeletas de voto en estado de reciente impresión; entre otras. Por ello, la OEA manifestó con rotundidad que las irregularidades, sumadas a la estrecha diferencia de votos entre los dos candidatos más votados, hacían imposible determinar con la necesaria certeza al ganador.

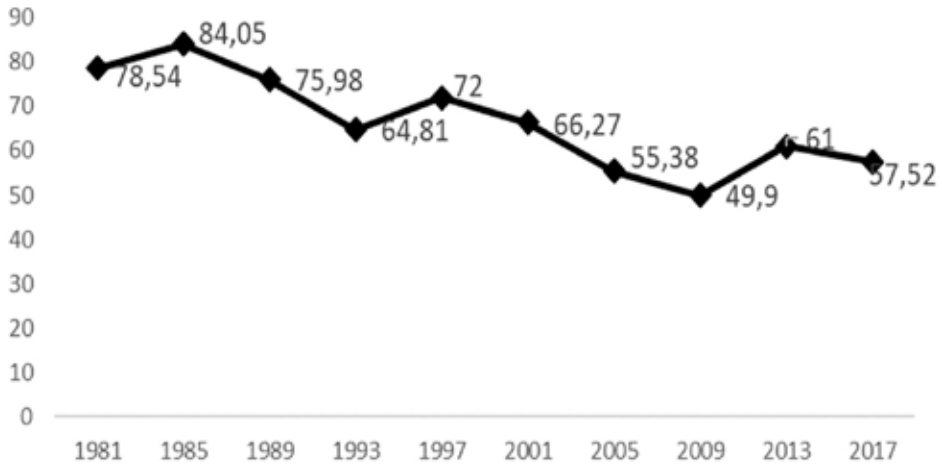
[221]

No obstante, David Matamoros, presidente del TSE e integrante del Partido Nacional oficialista, el 17 de diciembre —veintiún días después de las elecciones— declaró ganador a Juan Orlando Hernández. Ante esta situación, la OEA expresó pocas horas después su rechazo a los resultados debido a la flagrante evidencia de irregularidades y pidió repetir elecciones dentro del respeto al Estado de derecho, con las garantías de un TSE con la capacidad técnica y la confianza de la ciudadanía y de los partidos políticos. Así, la victoria de Hernández quedó en entredicho poco después de que oficialmente fuera ratificado como presidente de Honduras.

5.4 Participación electoral

Si bien la jornada electoral se llevó a cabo en un persistente clima de violencia social y política, con manifestaciones de diversa naturaleza, lo que intensificó la sensación de inseguridad en la ciudadanía, 57% del padrón electoral acudió a las urnas. A pesar de ser uno de los porcentajes más bajos registrados desde la instauración democrática, se encuentra por encima del nivel de participación electoral registrado en los comicios de 2009 (véase gráfica 4).

Gráfica 4. Participación electoral (1981-2017), porcentaje.



[222]

Fuente: elaboración propia a partir de TSE (s. f.).

Es necesario considerar que, en términos porcentuales, la participación electoral podría haber sido mayor si se hubiera saneado el censo electoral, tomando en cuenta que en él están inscritos hondureños fallecidos (Mejía, 2017, septiembre 8). A su vez, muchos hondureños habilitados y deseosos de participar no han podido hacerlo debido a que no poseen su cédula de identificación, necesaria para efectuar el voto (La Prensa, 2017, noviembre 19b) Asimismo, hay que tomar en consideración el número elevado de hondureños que emigraron —la mayoría de ellos hacia Estados Unidos—, los cuales no están en condiciones de ejercer su voto,²³ aunque un número limitado de ellos se encuentra habilitado para votar.

²³ Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los Hondureños en el Exterior (Decreto 72-2001), de conformidad al artículo 61 de la LEOP, establece que los ciudadanos residentes en el exterior pueden ejercer el voto para elegir presidente y designados de la República en las elecciones generales en

5.5 Presencia de mujeres en el Poder Legislativo

La LEOP de 2004 incorporó las disposiciones establecidas en la Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer (Decreto 34-2000). Se determinó el 30% como el mínimo para la inclusión de mujeres en listas de cargos partidarios y puestos de elección popular, obligando a los partidos a tener una política de igualdad de género e informar sobre su cumplimiento. No obstante, en abril de 2012 se aprobó la reforma a la LEOP para permitir la participación de la mujer en condiciones de igualdad, modificando el artículo 105. Con esta reforma, a partir de las internas y primarias de 2012 las mujeres debían cubrir como mínimo 40% de las planillas de candidatos para puestos de elección popular, el cual pasaría a 50% en el proceso electoral de 2017. Además, se determinó la asignación de recursos de 10% anual por parte del Estado a los partidos políticos para capacitación y promoción política de la mujer. Por otra parte, se delegó en el TSE la reglamentación de este principio de paridad y la implementación de la alternabilidad, también conocido como «trenza» o «cremallera», para alternar en las candidaturas una mujer y un hombre.

Sin embargo, el Reglamento del TSE que detalla las modalidades de aplicación del principio de paridad para los distintos niveles electivos (Acuerdo 3-2016) limita la alternancia efectiva entre hombres y mujeres en las planillas de candidatos a diputados, en abierta oposición al espíritu de Ley Electoral. Así, el Reglamento del TSE establece que la alternancia entre hombre y mujer en las listas al Congreso Nacional es solamente obligatoria a partir de la tercera, cuarta y quinta posición en la planilla, en función de la cantidad de diputados a elegir en cada departamento.²⁴

El Reglamento del TSE sí respetó la alternancia en las listas municipales, aunque en la práctica los partidos optaron por hombres como candidatos a Alcaldías en 75,95% de los casos —primera posición en la planilla

Miami, Houston, Los Ángeles, Nueva Orleans, Washington, Nueva York y, desde 2013, Atlanta. En el proceso electoral de 2017 se habilitaron para votar 51 000 hondureños, aunque solo votó una cantidad cercana a 5% (TSE, 2017b).

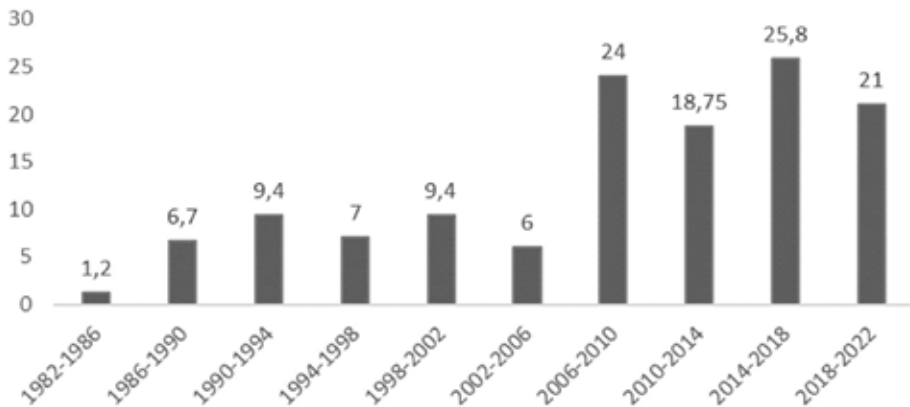
²⁴ En el sistema electoral hondureño, la elección de los representantes en el Congreso Nacional es preferencial, pudiéndose elegir de forma directa al candidato de la preferencia del votante, independientemente de su posición en la lista. No obstante, el hecho de situar a las candidatas en posiciones inferiores claramente no favorece la posibilidad de las mujeres de ser electas, como parece deducirse de los resultados de las elecciones de 2017.

municipal—, relegando abrumadoramente a las mujeres a las candidaturas para las Vicealcaldías (75,68%).

En relación con las candidatas y candidatos electos en el Congreso Nacional para el periodo 2018-2022, solo 27 mujeres (21,09%) fueron electas, cifra que representa un retroceso respecto a las 33 electas al Congreso Nacional en 2013 (25,7%).²⁵ De las 27 diputadas, trece pertenecen al PNH, ocho a Libre, tres al PLH, dos a la Alianza Patriótica y una al PINU.

Como puede apreciarse en la gráfica 5, el porcentaje de parlamentarias en el Congreso está muy por debajo de la media regional (28,9%) (ODPI, s. f.) y aún más lejos de la paridad. No obstante, hay una leve mejoría respecto a los primeros procesos electorales, en los que apenas 1,2% de los escaños durante el periodo 1982-1986 eran ocupados por mujeres.

Gráfica 5. Parlamentarias en el Congreso de Diputados (1982-2022), en porcentaje.



[224]

Fuente: elaboración propia a partir de TSE (s. f.).

Si bien las leyes de cuota constituyen una medida de acción afirmativa para incentivar la presencia de más mujeres en los procesos de toma de decisiones, la mera existencia de una normativa legal no asegura la consecución de sus objetivos. Diversos autores han señalado la importancia de ciertos requisitos mínimos que otorguen mayores garantías para su eficacia

²⁵ También resultaron elegidas 51 mujeres como suplentes. En total, resultaron electas 78 mujeres al Congreso, de los 256 cargos que corresponde entre propietarios y suplentes.

y que estén enmarcadas en contextos institucionales favorables. Entre estos factores destacan: el carácter mismo de la normativa de cuota, el sistema electoral imperante —proporcional o mayoritario— y el tipo de lista utilizado.

Con respecto a las características propias de la norma, la reglamentación aprobada por el TSE constituye un claro ejemplo del mal diseño, que al no contemplar sanciones efectivas ante el incumplimiento, ni garantizar la alternancia de forma obligatoria en los primeros puestos de las listas electorales, provoca que las mujeres tengan escasas posibilidades reales de acceder al Parlamento.

En relación con el sistema electoral, los métodos de representación proporcional con listas cerradas y distritos grandes son los más favorables para el éxito de las cuotas (Htun y Jones, 2002), ya que permiten la elección de varios candidatos por partido y habilitan el uso de mandatos de posición y de mecanismos de alternancia por sexo. En cambio, las oportunidades de las mujeres disminuyen en los distritos uninominales —donde se elige un único cargo— y pequeños —donde se eligen menos de cinco cargos—, y cuando se utilizan listas abiertas-desbloqueadas y mecanismos de voto preferencial por candidatas.

[225]

En el caso hondureño, si bien se cuenta con un sistema electoral con representación proporcional, el tipo de lista es abierta con voto preferencial, siendo este el principal obstáculo para las mujeres. Las listas cerradas o bloqueadas con mandato de ubicación es donde las cuotas tienen un efecto más significativo en la elección de mujeres. Por el contrario, los sistemas que utilizan listas abiertas —como es el caso hondureño— tienen un efecto inverso, aumentando los obstáculos para la elección de mujeres. En estas circunstancias, la competencia intrapartidaria y las limitaciones financieras suelen generar condiciones desfavorables para las candidatas (Marx, Borner y Caminotti, 2007; Franceschet, 2008).

6. Consecuencias para el sistema de partidos

6.1 Número efectivo de partidos parlamentarios

La reconfiguración del sistema partidario hondureño y su fragmentación quedan de manifiesto en la gráfica 6. Allí puede apreciarse que el número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp) ha registrado un aumento notorio a partir de 2013, pasando de 2,3 en 2009 a 3,58 en 2013; no obstante, se

observa una leve disminución en las últimas elecciones, producto del bajo desempeño electoral de PAC, que pasó de ocupar trece escaños en el periodo anterior a ocupar uno en este periodo. Este resultado puso en evidencia que la fuerza política de PAC estaba claramente asociada a la figura de su líder, Salvador Nasralla.

Gráfica 6. Número efectivo de partidos parlamentarios, 1981-2017.

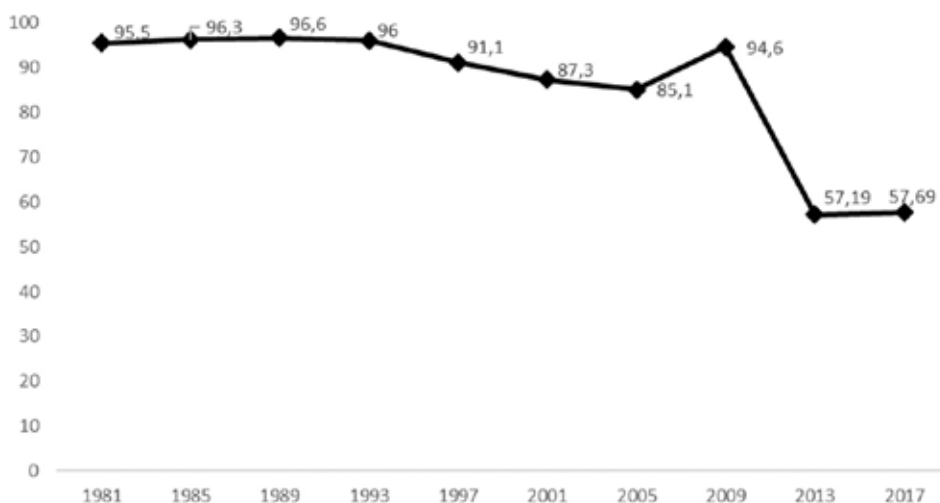


[226]

Fuente: elaboración propia a partir de TSE (s. f.) siguiendo la fórmula de Laakso y Taagapera (1979).

6.2 Concentración electoral

Los datos contenidos en la gráfica 7 ponen de manifiesto los cambios producidos en el sistema de partidos tras el golpe de Estado. Desde el proceso electoral de 1981 hasta 2009 las dos fuerzas más votadas fueron el PLH y el PNH. Sumaban la mayoría del voto y la alternativa era siempre una de ellas. En 2013, el PNH se impuso con 36,8%, la cifra más baja desde 1981, y la segunda fuerza más votada no fue un partido histórico, sino el emergente Libre. Ese año saltó por los aires el bipartidismo clásico: Hernández triunfó con un margen electoral de 8,01% sobre Xiomara Castro —esposa de Manuel Zelaya— de Libre, con 28,9%; y Mauricio Villeda (PLH) quedó tercero con un escaso 20,28% de los votos.

Gráfica 7. Concentración electoral. Porcentaje de apoyo electoral de los dos partidos tradicionales, 1981-2017.

Fuente: elaboración propia a partir de TSE (s. f.)

Sin duda, el clientelismo ha sido el mecanismo que ha permitido fortalecer la concentración electoral durante décadas en ambos partidos tradicionales, reforzando a través de vínculos clientelares y de patronazgo las lealtades partidistas. Así, el intercambio clientelar ha sido el elemento fundamental para la victoria electoral, más que la conexión ideológica o programática con los electores, siendo esta una forma más asequible de satisfacer necesidades inmediatas para la población de escasos recursos, que en Honduras sigue siendo mayoritaria (Otero, 2013, p. 260). El mantenimiento de las redes clientelares ha asegurado el apoyo político durante décadas y ha puesto de manifiesto que las lealtades partidistas dependen del ciclo electoral y de las posibilidades de triunfo de los partidos. A su vez, el arraigo del clientelismo ha impactado también en la implementación de políticas públicas y programas sociales, que muchas veces han acabado beneficiando a los simpatizantes del partido de turno o en el tipo de actividades de los políticos, convertidos en patrones, cuya carrera política depende totalmente del acceso a bienes de diferente tipo (Taylor-Robinson, 2010). Sin embargo, en Honduras los costes del clientelismo han ido aumentando en una sociedad cada vez más numerosa y compleja, cuyas necesidades no han sido satisfechas (Otero, 2013). Estas circunstancias provocaron una notoria disminución

[227]

de la concentración electoral desde las elecciones de 2013, al inclinarse el electorado por nuevas ofertas partidistas.

Consideraciones finales

Honduras sigue enfrentando un estancamiento en su desarrollo democrático. Los sucesos acaecidos en 2017, derivados de la sentencia de la Sala Constitucional que permitió la reelección presidencial, aunado a las sospechas de fraude que sobrevolaron todo el proceso electoral, acentuaron aún más su crisis democrática. Las instituciones están gravemente afectadas, principalmente el Tribunal Supremo Electoral, cuyos problemas técnicos dejaron en evidencia su capacidad para gestionar un proceso electoral de forma correcta. A esto se suma la permanente situación de violencia que ha generado un mayor protagonismo de las Fuerzas Armadas en la política de seguridad y su participación cada vez mayor en los distintos ámbitos públicos.

Honduras continúa siendo una economía débil. A pesar de que el Gobierno ha tomado algunas medidas necesarias en cuanto al manejo macroeconómico, la tasa de desempleo es cada vez mayor y el escaso trabajo es precario, con los consecuentes problemas de pobreza que eso genera. [228] Aunque los programas sociales focalizados pueden tener cierto impacto en un sector de la población, no dejan de ser mecanismos muy eficaces de clientelismo político.

En el ámbito político los retos no son menores. Los resultados electorales, tanto de 2013 como de 2017, están dando claras señales del descontento ciudadano que ya no responde a los clásicos mecanismos clientelares que han sostenido la política hondureña. La desaceleración económica y los reclamos de las clases medias han desgastado a los gobiernos y propiciaron nuevas alternativas que se refuerzan gracias a administraciones con sombra de corrupción y sin resultados en áreas centrales como salud, educación, transporte y seguridad ciudadana.

Estas nuevas alternativas políticas que surgieron tras el golpe de Estado de 2009 y que se consolidaron en el último proceso electoral dejan dos aspectos novedosos en la política hondureña: en primer lugar, relegaron al PLH, que tras esta derrota electoral confirma su fractura y debilitamiento; y en segundo lugar, dieron lugar a una renovación de la clase política hondureña, tradicionalmente perteneciente a las mismas familias políticas, al surgir políticos con escasa trayectoria y sin vinculaciones partidistas previas.

Referencias bibliográficas

1. Agencia AFP. (2017, noviembre 5). Candidatos presidenciales de Honduras arrecian búsqueda de votos. *El Heraldo*. Recuperado de <https://www.elheraldo.hn/eleccioneshonduras2017/1123065-508/candidatos-presidenciales-de-honduras-arrecian-b%C3%BAsqueda-de-votos>

2. Alcántara Sáez, Manuel. (1999). *Sistemas políticos de América Latina*. Madrid: Tecnos.

3. Banco Mundial. (s. f.). Datos. Recuperado de <https://datos.bancomundial.org/>

4. Barrachina, Carlos. (2014). Estructuras partidarias y liderazgos en las elecciones hondureñas de 2013. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 8, pp. 63-94.

5. BBC Mundo. (2017, diciembre 18). Imágenes de las violentas protestas en Honduras después de que el TSE declarara al presidente Juan Orlando Hernández como ganador de las elecciones. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-42393078>

6. Bonilla, Laura. (2017, marzo 29). El ex capo del narcotráfico que denuncia a la élite de Honduras. *El Nuevo Herald*. Recuperado de <https://www.elnuevoherald.com/noticias/mundo/america-latina/article141427989.html>

7. Cáliz, Álvaro. (2010). Honduras: de la crisis política al surgimiento de un nuevo actor social. *Nueva Sociedad*, 226, pp. 34-51.

8. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal). (s. f.). Bases de datos y publicaciones estadísticas. Recuperado de <http://estadisticas.cepal.org/cepalstat/Portada.html>

9. El Heraldo. (2017, diciembre 17). Oposición hondureña desconoce triunfo de JOH en elecciones presidenciales. Recuperado de <https://www.elheraldo.hn/eleccioneshonduras2017/partidoalianza/1135850-508/oposici%C3%B3n-hondure%C3%B1a-desconoce-triunfo-de-joh-en-elecciones-presidenciales>

10. Élités. Observatorio de Élités Parlamentarias en América Latina. (s. f.). Recuperado de <http://americo.usal.es/oir/Elites/index.htm>

11. Franceschet, Susan. (2008). ¿Promueven las cuotas de género los intereses de las mujeres? El impacto de las cuotas en la representación sustantiva de las mujeres. En Marcela Ríos Tobar (ed.). *Mujer y política. El impacto de las cuotas de género en América Latina* (pp. 61-96). Santiago de Chile: Catalonia.

12. Honduras. Congreso Nacional. Decreto 89-85. (5 de junio de 1985). Ley Especial Relativa a las Elecciones Internas Directas y Generales de Autoridades Supremas y Municipales.

13. Honduras. Congreso Nacional. Decreto 34-2000. (28 de abril de 2000). Ley de Igualdad de Oportunidades para la Mujer. Recuperado de <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10637.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10637>

14. Honduras. Congreso Nacional. Decreto 72-2001. (19 de junio de 2001). Ley Especial para el Ejercicio del Sufragio de los hondureños en el Exterior. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Electoral/Honduras/Leyes/Decreto72-2001.pdf>

15. Honduras. Congreso Nacional. Decreto 44-2004. (1.º de abril de 2004). Ley Electoral y de Organizaciones Políticas. Recuperado de <http://pdba.georgetown.edu/Parties/Honduras/Leyes/codigoelectoral.pdf>

16. Honduras. Congreso Nacional. Decreto 137-2016. (17 de enero de 2017). Ley de Financiamiento, Transparencia y Fiscalización a Partidos Políticos y Candidatos. Recuperado de https://www.tsc.gob.hn/web/leyes/Ley_transparencia_fisc_Partidos_politicos.pdf

17. Honduras. Tribunal Supremo Electoral. Acuerdo 3-2016. (5 de septiembre de 2016). Reglamento de aplicación del principio de paridad y mecanismo de alternancia en la participación política de mujeres y hombres en los procesos electorales. Recuperado de https://www.tse.hn/web/impp_2016/Documentos/Reglamento_de_Paridad_y_Alternancia.PDF

18. Htun, Mala y Mark Jones. (2002). Engendering the Right to Participate in Decisionmaking: Electoral Quotas and Women's Leadership in Latin America. In: Craske, Nikki & Molyneux, Maxine (eds.). *Gender and the Politics of Rights and Democracy in Latin America* (pp.32-56). London: Palgrave. https://doi.org/10.1057/9781403914118_2

[230]

19. Insightcrime. (2018, enero 19). Balance de InSight Crime sobre homicidios en Latinoamérica en 2017. Recuperado de <https://es.insightcrime.org/noticias/analisis/balance-de-insight-crime-sobre-homicidios-en-latinoamerica-en-2017/>

20. Instituto Nacional de Estadísticas (INE). (2016). Encuesta permanente de hogares. Recuperado de <http://170.238.108.227/binhd/RpWebEngine.exe/Portal?BASE=EPH2016&lang=ESP>

21. Instituto Universitario en Democracia, Paz y Seguridad (Iudpas). (s. f.). Observatorio de la Violencia. *Universidad Nacional Autónoma de Honduras*. Recuperado de <https://iudpas.unah.edu.hn/observatorio-de-la-violencia/estructura-y-metodologia/>

22. La Prensa. (2017, noviembre 19a). Honduras: Candidatos cierran campañas previo a elecciones. Recuperado de <https://www.laprensa.hn/inicio/1127404-417/honduras-candidatos-cierran-campa%C3%B1as-previo-a-elecciones>

23. La Prensa (2017, noviembre 19b). Hondureños se molestan porque sus cédulas no fueron enviadas. Recuperado de <https://www.laprensa.hn/honduras/elecciones2017/1127284-410/elecciones-honduras-rnp-cedulas-tarjetas-identidad->

24. La Prensa. (2017, noviembre 27). Honduras espera resultados definitivos de elecciones presidenciales. Recuperado de https://www.laprensa.hn/honduras/elecciones2017/1129944-410/elecciones-honduras-joh-nasralla-candidato_ganador-conteo_votos-actas-

25. La Prensa. (2017, diciembre 18). Continúan las protestas en Honduras por resultado electoral. Recuperado de https://www.prensa.com/mundo/Continuan-protestas-Honduras-resultado-electoral_0_4920257932.html

26. La Tribuna. (2017, noviembre 29). JOH y Nasralla se comprometen a respetar los resultados ante la OEA. Recuperado de <http://www.latribuna.hn/2017/11/29/oea-obtiene-pacto-candidatos-hondurenos-aceptar-resultado-electoral/>

27. Laakso, Marku y Taagepera, Rein. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), pp. 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>

28. Marx, Jutta; Borner, Jutta y Caminotti, Mariana. (2007). Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil. Buenos Aires: Siglo XXI.

29. Mejía, Álvaro. (2017, julio 28). Honduras: el voto con raya continua será válido en las elecciones generales. *El Heraldo*. Recuperado de <https://www.elheraldo.hn/pais/1093833-466/honduras-el-voto-con-raya-continua-ser%C3%A1-v%C3%A1lido-en-las-elecciones-generales>

30. Mejía, Álvaro. (2017, septiembre 8). Más de 6,1 millones de hondureños podrán votar en elecciones de noviembre. *El Heraldo*. Recuperado de <https://www.elheraldo.hn/eleccioneshonduras2017/1106504-508/m%C3%A1s-de-61-millones-de-hondure%C3%B1os-podr%C3%A1n-votar-en-elecciones-de-noviembre>

31. Misión de Observación Electoral-Unión Europea (MOE-UE). (2017). Informe Final. Elecciones Generales 2017. Recuperado de https://eeas.europa.eu/election-observation-missions/eom-honduras-2017/40863/elecciones-generales-en-honduras-2017-informe-final-de-la-moe-ue_es

32. Observatorio para la Democracia Paritaria en Iberoamérica (ODPI). (s. f.). Mujeres en Instituciones Políticas. Recuperado de <http://odpi.amuger.org/#Mujeres>

33. Organización de Estados Americanos (OEA). (2017). Informe Final. Elecciones Generales 2017. Recuperado de <http://scm.oas.org/pdfs/2017/CP38551SMOEH.pdf>

34. Otero, Patricia. (2013). El sistema de partidos de Honduras tras la crisis política de 2009. ¿El fin del bipartidismo? *Colombia Internacional*, 79, pp. 249-287. <https://doi.org/10.7440/colombiaint79.2013.09>

35. Otero, Patricia. (2014). Los partidos en Honduras tras el 2009: nuevos actores, nuevos retos. En: De Gori, Esteban (ed.). *Honduras 2013: golpe de Estado, elecciones y tensiones del orden político* (pp. 80-93). Buenos Aires: Sans Soleil.

36. Otero, Patricia y Rodríguez, Juan Antonio (2016). Honduras: Continuidad en la agenda de gobierno en un nuevo contexto partidista. *Revista de Ciencia Política*, 36 (1), pp. 195-217. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2016000100009>

37. Paz, Ernesto. (2008). La reforma política electoral en Honduras. En: Zovatto, Daniel y Orozco Henríquez, Jesús (coord.). *Reforma política y electoral en América Latina 1978-2007* (pp. 623-651). México, D. F.: IDEA Internacional.

38. Proceso Digital. (2018, octubre 29). Unidad de Política Limpia presentará segundo informe de auditorías realizada a excandidatos. Recuperado de <http://>

www.proceso.hn/politica-nacional/36-proceso-electoral/unidad-de-politica-limpia-presentara-segundo-informe-de-auditorias-realizada-a-excandidatos.html

39. Rodríguez, Cecilia. (2011). Volver a empezar. Análisis de las elecciones hondureñas tras el golpe de Estado. En: Alcántara, Manuel y Tagina, María Laura (eds.). *América Latina: política y elecciones del bicentenario* (pp. 213-238). Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

40. Rodríguez, Cecilia. (2014). Panorama político hondureño: crisis de gobernabilidad e inseguridad ciudadana como principales desafíos del nuevo gobierno. *Documento de Opinión*, 36/2014. Recuperado de http://www.ieee.es/en/Galerias/fichero/docs_opinion/2014/DIEEEO36-2014_Honduras_CeciliaGracielaRguez.pdf

41. Rodríguez, Cecilia. (2015). Honduras: hacia una reconfiguración del sistema partidario tras las elecciones generales de 2013. *Colombia Internacional*, 85, pp. 209-226. <https://doi.org/10.7440/colombiant85.2015.07>

42. Rodríguez, Cecilia. (2017, noviembre 23). Honduras a la espera de una nueva jornada electoral. *Política Exterior*. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/honduras-a-la-espera-de-una-nueva-jornada-electoral/>

43. Rodríguez, Cecilia. (2018). Aires de cambio. Honduras tras las elecciones generales de 2013. En: Alcántara, Manuel; Buquet, Daniel y Tagina, María Laura (eds.): *Fin de ciclo: Elecciones recientes y cambio político en América Latina* (pp. 257-280). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

[232] 44. Romero Ballivián, Salvador (coord.). (2014). Bajo el signo del huracán: elecciones, sistema de partidos, democracia y ciudadanía en Honduras (1948-2013). En: *Democracia, elecciones y ciudadanía en Honduras* (pp. 9-72). Tegucigalpa: NDI.

45. Salomón, Leticia. (2004). *Democracia y partidos políticos en Honduras*. Tegucigalpa: CEDOH.

46. Taylor-Robinson, Michelle. (2009). Honduras: una mezcla de cambio y continuidad. *Revista de Ciencia Política*, 29 (2), pp. 471-489. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2009000200011>

47. Taylor-Robinson, Michelle. (2010). *Do the Poor Count? Democratic Institutions and Accountability in a Context of Poverty*. University Park: Pennsylvania State University.

48. Tribunal Supremo Electoral (TSE). (2017a). Resultados electorales Primarias 2017. Recuperado de <http://resultadosprimarias2017.tse.hn/>

49. Tribunal Supremo Electoral (TSE). (2017b). Elecciones Generales 2017. Sistema de divulgación. Recuperado de <https://resultadosgenerales2017.tse.hn/>

50. Tribunal Supremo Electoral (TSE). (2017, diciembre 22). Respuesta del Tribunal Supremo Electoral ante el primer y segundo informe preliminar de la Misión de Observación Electoral de la Organización de Estados Americanos en Honduras. Recuperado de <https://elecciones2017honduras.com/wp-content/uploads/2017/12/Informe-TSE-MOE-OEA-HONDURAS-2017.pdf>

51. Tribunal Supremo Electoral (TSE). (s. f.). Estadísticas y procesos electorales. Recuperado de https://www.tse.hn/WEB/estadisticas/procesos_electorales.html



Crónica de un cambio anunciado. Las elecciones de 2017 en Chile frente al cambio de sistema electoral

Facundo Cruz (Argentina)*
Carlos Varetto (Argentina)**

Resumen

Este artículo se enfoca en el análisis de las elecciones presidenciales en Chile de 2017 en perspectiva comparada desde el retorno a la democracia en 1989, en el que se sostiene que el sistema partidario se encuentra en una nueva etapa de su trayectoria que comienza en 2013 y en la que ambos sistemas partidarios —presidencial y legislativo— comienzan a confluir nuevamente en lo que respecta a sus niveles de fragmentación y volatilidad electoral. Es posible que este nuevo formato y una nueva dinámica competitiva tiendan a consolidarse. De esta manera, se estaría dando lugar a una tercera etapa. La primera del sistema partidario chileno tuvo lugar entre 1989 y 2005 caracterizada por la estabilidad, baja fragmentación y alta institucionalización. La segunda transcurrió entre 2005 y 2013, en la que se destaca un desajuste entre competencia presidencial —progresivamente más volátil y fragmentada— y legislativa —aún estable y menos fragmentada—.

Palabras clave

Sistema Electoral; Elecciones; Cambio Político; Sistema de Partidos; Chile.

[233]

Fecha de recepción: agosto de 2018 • **Fecha de aprobación:** octubre de 2018

Cómo citar este artículo

Cruz, Facundo y Varetto, Carlos. (2019). Crónica de un cambio anunciado. Las elecciones de 2017 en Chile frente al cambio de sistema electoral. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 233-258. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a12>

* Licenciado en Gobierno y Relaciones Internacionales. Magíster en Análisis, Derecho y Gestión Electoral. Doctor en Ciencia Política. Profesor investigador Instituto de Investigación «Gino Germani», Universidad de Buenos Aires (UBA), Argentina. Correo electrónico: cruzfacu@gmail.com

** Licenciado en Sociología. Doctor en Ciencia Política. Investigador Asistente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (Conicet) y profesor regular de la Universidad Nacional de San Martín (Unsam). Correo electrónico: cvaretto@unsam.edu.ar

Chronicle of an Announced Change. The 2017 Chile's Elections Facing the Change in the Electoral System

Abstract

This article analyses the 2017 presidential elections in Chile based on a comparative perspective that takes into account the period beginning with the return to democracy in 1989. We maintain that the party system is in a new stage of its trajectory that started in 2013 and in which both party systems (presidential and legislative) began to converge once again in terms of their levels of electoral fragmentation and volatility. The context shows the possibility of the consolidation of this new format and a new competitive dynamic. In this way, it would be leading to a third stage. The first stage of the Chilean party system took place between 1989 and 2005 characterized by stability, low fragmentation and high institutionalization. A second stage took place between 2005 and 2013, in which we highlight a mismatch between the presidential competition (progressively more volatile and fragmented) and the legislative competition (still stable and less fragmented).

Keywords

Electoral System; Elections; Political Change; Party System; Chile.

[234]

Introducción

El presente artículo tiene por objeto analizar las elecciones generales de 2017 en Chile en perspectiva diacrónica con los distintos procesos electorales que se celebraron desde el retorno a la democracia en 1989. En particular, se propone insertar los resultados electorales en el marco de las principales tendencias del sistema partidario y su estructura de competencia desde el regreso a la democracia y evaluar los futuros escenarios que puedan surgir a raíz de la modificación del sistema electoral para diputados y senadores nacionales.

Existe un consenso generalizado en destacar al sistema partidario chileno como estable y altamente institucionalizado (Scully, 1995; Coppedge, 1998; Siavelis, 2000, 2004; Torcal y Mainwaring, 2003; Buquet, 2015). De hecho, los partidos políticos chilenos han sido considerados como interlocutores válidos en la arena política y fuertemente implantados en la sociedad (Cavarozzi y Casullo, 2002), caracterizada por una alta estabilidad de sus votantes (López y Baeza, 2013). La mayoría de estos trabajos, sin embargo, se han concentrado en estudiar los primeros quince años de la democracia partidaria chilena. Nuevos estudios han puesto en duda estos hallazgos, en especial, en lo que refiere a los vínculos de los partidos políticos con la sociedad (Morgan y Meléndez, 2016; Siavelis, 2016) y su posterior impacto en el sistema partidario (Luna y Altman, 2011; Luna y Rosenblatt, 2012). Tal como marcaron David Altman y Juan Pablo Luna (2015, p. 219), el sistema binominal chileno bloqueó, en cierta medida, «una evolución dinámica y una renovación moderada del sistema de partidos». Esto resultó en una estructura de competencia diferenciada entre el sistema partidario presidencial y el legislativo. Ambos subsistemas han interactuado guiados por diferentes reglas, lo que implicó que mientras que para la elección presidencial se reflejaron nuevas tendencias, el ámbito parlamentario se mantuvo inalterado.¹ Lo que la competencia presidencial venía anticipando en elecciones anteriores se terminó de manifestar en la dimensión legislativa en las últimas elecciones generales, favorecido por la modificación de las reglas electorales.

Las elecciones de 2017 representan el punto de confluencia del sistema partidario presidencial y del legislativo en Chile, lo que a futuro, tal vez, pueda consolidarse como un nuevo formato y una nueva dinámica competitiva. Para

¹ Resulta adecuado comprender al sistema partidario como un conjunto de subsistemas donde los actores pueden realizar potencialmente estrategias diferentes, incluso en el caso bajo análisis, donde las reglas y estímulos institucionales son claramente diferentes (Bardi y Mair, 2008).

indagar en estas cuestiones —y en coincidencia con Tomas Došek (2016)— se distingue entre tres etapas del sistema partidario: la primera se desarrolla entre 1989 y 2005; la segunda entre 2005 y 2013; y la tercera comienza en 2013 y se extiende hasta las últimas elecciones celebradas —aún sin rumbo cierto—.

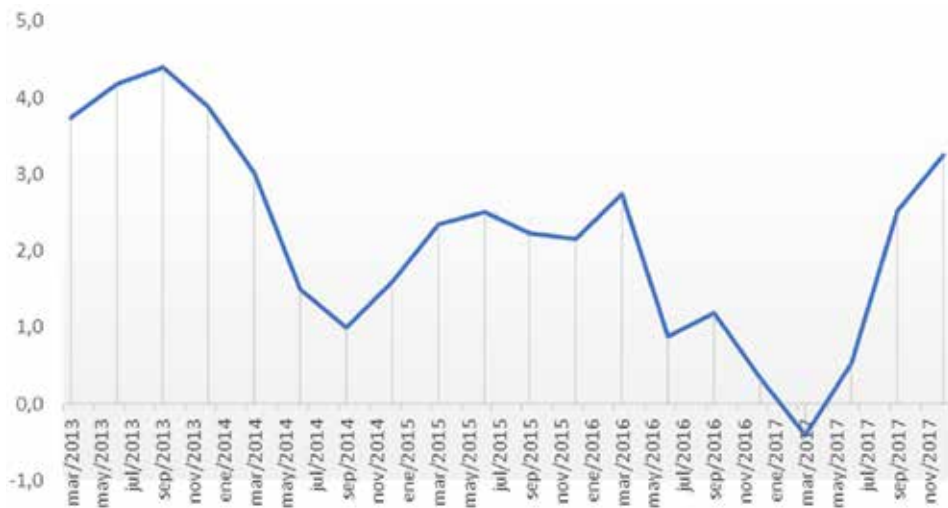
1. El contexto previo a las elecciones

Hay algunas cuestiones centrales para comprender el proceso político antecedente a las elecciones presidenciales de 2017 en Chile. Entre ellas se destacan el proceso de desgaste político y económico del gobierno, la fragmentación de la oferta partidaria, en especial del espectro de izquierda — las fuerzas habitualmente coalicionadas en Concertación o Nueva Mayoría—, y la aplicación por primera vez de la reforma en el ámbito legislativo que terminó con el sistema binominal.

En lo que refiere a la situación del gobierno, las señales desde la economía para sustentar las aspiraciones electorales eran poco alentadoras.

Gráfica 1. Variación interanual producto interno bruto en Chile, 2013-2017 (%).

[236]



Fuente: Banco Central de Chile.

Desde junio de 2016 el crecimiento del PIB se encontraba en desaceleración a tal punto que, en marzo de 2017, apenas unos meses antes de las elecciones primarias presidenciales, tuvo un rendimiento negativo.

No obstante, alcanzó una mejoría antes de la primera ronda electoral. Estas dificultades en el frente económico estuvieron acompañadas por valoraciones negativas de la opinión pública sobre la gestión presidencial y la situación del país. Apenas 18% aprobaba la gestión del Gobierno en mayo de 2017: el porcentaje más bajo desde el año 2000 y 30 puntos por debajo de sus primeros meses en el segundo gobierno. En tanto que solo 17% afirmaba que el país estaba progresando (Centro de Estudios Públicos, s. f.).

Este deterioro pudo estar vinculado al magro rendimiento económico del país, pero también se vio enfrentado al desgaste por las iniciativas de reforma del gobierno² y a algunas de las crisis institucionales que tuvieron lugar durante 2017. Específicamente, Sergio Toro Maureira y Macarena Valenzuela (2018) marcan las tensiones de Bachelet con su gabinete económico que en agosto de 2017 llevaron a la renuncia a dos ministros y un subsecretario, y dos eventos críticos de significativa envergadura: la crisis de Carabineros por desfalco de fondos y el abuso y muerte de niños y niñas bajo tutela del Estado en los centros del Servicio Nacional de Menores (Sename).

En este marco de relativa debilidad del Gobierno, no resulta llamativo que se le haya dificultado sostener la integridad de la coalición, incrementando la fragmentación en el espacio de centroizquierda. En el ámbito formal de la coalición, se destacó el desprendimiento de la Democracia Cristiana (DC) por primera vez desde el regreso a la democracia. Este alejamiento del oficialismo estuvo vinculado a diferencias sobre el diagnóstico respecto al camino a seguir respecto el sistema tributario y los derechos laborales, así como por diferentes consideraciones sobre el derecho al aborto, antes que por las reformas llevadas adelante por el gobierno de Bachelet (Seira *et al.*, 2017). Así, la DC apuntó a volver a constituirse como una alternativa de centro.

Por otro lado, en enero de 2017 se lanzó el Frente Amplio, en el que algunos de sus integrantes eran disidentes de la Nueva Mayoría. Tal es el caso de Revolución Democrática, la cual se gestó al calor de las movilizaciones estudiantiles de 2011 y que mantuvo —aun con disidencias— cercanía con la Nueva Mayoría e incorporó cuadros en el Ministerio de Educación durante el gobierno de Bachelet, los cuales se alejaron definitivamente en 2016 (*Emol*, 2016, mayo 23). A esta oferta se sumó la candidatura de Marco Enríquez-Ominami, quien se desvinculó de la Concertación para lanzar su candidatura

² Para una revisión del primer impulso de las reformas del gobierno de Bachelet, véase David Altman y Sergio Toro Maureira (2016).

presidencial en 2009. Finalmente, dos candidaturas con menores respaldos se sumaron a la oferta de izquierda: PAIS, escindido del Frente Amplio, y Unión Patriótica (UPA). En cambio, las fuerzas de centro-derecha lograron sostenerse relativamente indemnes y dirimir la candidatura en elecciones primarias — salvo por la salida de José Antonio Kast— para competir como independiente en la elección presidencial.

Por último, resulta central la puesta en práctica en 2017 de un nuevo sistema electoral en el ámbito legislativo, que dejó atrás ese experimento único que fue el sistema binominal para la elección de congresistas. El sistema se caracterizaba por una magnitud igual a dos en cada distrito. Para que un partido o coalición se pudiera alzar con ambas bancas debía doblar en votos a la segunda lista. En caso de no hacerlo, cada uno se llevaba una banca. En la práctica, no tuvo un efecto reductor significativo sobre las candidaturas, pero sí sobre la cantidad de fuerzas que obtuvieron escaños desde 1989. Esto se vio reforzado por la simultaneidad con la elección presidencial y por la tendencia a la búsqueda de la reelección de los congresistas (Cabezas y Navia, 2005). La nueva ley, sancionada en 2015, estableció el sistema de asignación de bancas proporcionales con base en el método D´Hondt, con veintiocho distritos y quince circunscripciones de magnitudes medianas y variables según la población. A la vez que instituyó el aumento de parlamentarios, la disminución de barreras para la creación de partidos políticos y mayor participación femenina. En este último punto, se estableció que ni los candidatos hombres ni las candidatas mujeres pueden superar el 60%, a la vez que se fijaron medidas de fomento por candidatas electas por cada fuerza, como también reembolsos de gastos para candidatas electas (Serval, 2015, agosto 18).

[238]

En lo que se refiere a la categoría presidencial no hubo cambios. La elección de presidente en Chile es directa, a distrito único y con sistema de mayoría absoluta. Caso contrario, se realiza una segunda vuelta entre los dos candidatos más votados, con cinco semanas de diferencia. La primera vuelta presidencial se realizó en simultáneo con la de diputados, senadores y consejeros regionales. El cargo de presidente posee un mandato de cuatro años, no habilita la reelección inmediata, ni hay cargo de vicepresidente en juego.³

³ Cabe agregar que entró en vigor, desde 2013, la Ley 20568 que establece el sistema de voto voluntario y de inscripción automática para las elecciones. En lo que refiere a una revisión de la evolución del sistema electoral y sus componentes hasta 2015, véase Došek (2016).

En el ámbito ejecutivo se utilizó por segunda vez el sistema de primarias sancionado en 2012, el cual establece la obligación de realizar elecciones internas solo en aquellas que presenten un número superior de candidatos que los cargos a definir. Por otro lado, no todos los electores participan de la elección, sino solo los afiliados de los pactos electorales participantes o independientes habilitados, quienes tendrán que elegir de cuál primaria ser parte, ya que no podrán votar más de una vez. En el caso de los militantes de los pactos o partidos que no participan en el proceso no están habilitados para sufragar en las primarias, habilitados para hacerlo en las elecciones generales. También se aplicó por primera vez la posibilidad de que los ciudadanos chilenos con derecho a sufragio que se encuentren fuera de Chile emitan su voto, la cual aplica únicamente a la elección de presidente y las posibles primarias presidenciales (Serval, s. f. a).

2. Los candidatos y sus programas

Como se indicó más arriba, las elecciones presidenciales contemplan la posibilidad de elecciones primarias para aquellos partidos con múltiples candidatos y una segunda vuelta electoral entre las dos opciones más votadas si ninguna supera el 50% de los votos. En este marco, en 2017 las elecciones primarias tuvieron lugar el 2 de julio, la primera ronda electoral el 19 de noviembre y la segunda el 17 de diciembre.

[239]

En las elecciones primarias participaron únicamente Chile Vamos y el Frente Amplio. Si bien hasta abril de 2017 Nueva Mayoría —coalición gobernante— tenía proyectado realizar su primaria presidencial en conjunto con las de los demás pactos, la ruptura con la Democracia Cristiana llevó a que los candidatos de los partidos de la coalición —Alejandro Guillier y Carolina Goic— fueran directamente a la primera vuelta de la elección presidencial.

Chile Vamos se presentó integrada por los partidos Unión Demócrata Independiente, Renovación Nacional, Evolución Política (Evopoli) y Partido Regionalista Independiente. Tres precandidatos presidenciales se presentaron en las primarias: el expresidente Sebastián Piñera, su exministro de Desarrollo Social Felipe Kast (Evopoli) y Manuel José Ossandón (independiente).⁴ Piñera logró vencer con 58,36% contra 15,4 % de Kast y 26,24% de Ossandón (Serval, 2017, julio 2).

⁴ Se desempeñó como alcalde de Puente Alto (2000-2012) y como senador por la circunscripción Santiago Oriente (2014-2017).

Por su parte, el Frente Amplio estuvo integrada por los partidos Revolución Democrática, Humanista, Liberal, Ecologista Verde, Poder Ciudadano e Igualdad. Esta fuerza dirimió su candidato entre la periodista Beatriz Sánchez, quien contó con el respaldo de Revolución Democrática, la Izquierda Libertaria, el Movimiento Autonomista y el Partido Humanista, y el exdirector del departamento de Sociología de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, Alberto Mayol, con el apoyo del movimiento Nueva Democracia. Beatriz Sánchez obtuvo 67,56%, contra a 32,44% de Alberto Mayol.

Definidas las candidaturas presidenciales, el 19 de noviembre siguiente se pusieron en juego la titularidad del Palacio de la Moneda: 23 senadores, 155 diputados y 278 consejeros regionales elegidos en circunscripciones provinciales. Los candidatos principales fueron Alejandro Guillier por la coalición oficialista Nueva Mayoría, el expresidente Sebastián Piñera por Chile Vamos y, un paso más atrás, Beatriz Sánchez del Frente Amplio. En lo que sigue, se da cuenta panorámicamente de los candidatos, sus perfiles y sus posicionamientos programáticos destacados.

[240]

El candidato de Nueva Mayoría⁵ fue Alejandro Guillier, identificado con una dilatada trayectoria como periodista. En febrero de 2013 dejó el canal de televisión abierta La Red, para postularse como candidato al Senado de Chile en las elecciones de ese año, con el apoyo del PRSD. El 9 de abril de 2017 logró el respaldo del PS, luego de vencer al candidato del PPD y expresidente de la República, Ricardo Lagos, en una votación realizada por el Comité Central (Cooperativa.cl, 2017, abril 9). Durante la campaña Guillier se mostró como un continuador del camino de reformas recorrido por la gestión de Bachelet, retomó la reforma inconclusa de Bachelet correspondiente a «Educación superior gratuita para el 70 por ciento de los estudiantes más vulnerables», sumándole el fin al Crédito con Aval del Estado (CAE)⁶ y

⁵ En las elecciones de 2017 se presentó con el nombre de la Fuerza de la Mayoría. Es la coalición heredera de la Concertación, ubicada en la centro-izquierda e integrada por los partidos políticos que empujaron la transición a la democracia a finales de la década de 1980: el Partido Socialista (PS), el Partido por la Democracia (PPD), la Democracia Cristiana (DC) y el Partido Radical-Socialdemócrata (PRSD). Desde las elecciones de 2009 el Partido Comunista (PC) se unió al acuerdo y pasó a llamarse Nueva Mayoría. En 2013 se sumó el Movimiento Amplio Social (MAS). En este artículo se le denomina a este espacio Concertación-Nueva Mayoría.

⁶ Beneficio del Estado otorgado a través del sistema financiero a estudiantes de probado mérito académico que necesitan apoyo financiero para iniciar o continuar una carrera en alguna de las instituciones de educación superior (IES) acreditadas que forman parte del Sistema de Crédito con

proponiendo como solución gradual el 1% de interés real y, si se pierde el trabajo, cancelar el cobro (NTN24, 2017, diciembre 12). También propuso una reforma constituyente para llevar al país hacia el semipresidencialismo (Cooperativa.cl 2017, noviembre 8) y un ambicioso plan de descentralización (Fortín Mapocho, 2017, octubre 23). Finalmente, en su campaña se destacaron la propuesta de intensificar la inversión pública en empleo, especialmente en construcción, y la reforma del sistema de pensiones a través de un método tripartito y mixto en el que el Estado pase de su actual rol subsidiario a uno en el que garantice la calidad de vida y jubilaciones dignas para adultos mayores (Guillier, 2017).

Por su parte, la Democracia Cristiana, por primera vez compitiendo en solitario desde 1970, presentó a Carolina Goic, una política de dilatada trayectoria que ejerció como diputada entre 2006 y 2014, posteriormente como senadora y desde 2016 como presidente del partido. El programa de campaña rescató lo avanzado en Chile, pero dio cuenta de la necesidad de un nuevo liderazgo con mirada de largo plazo, que evite caminos populistas y simplistas, para superar la «trampa del ingreso medio» y el «desarrollo frustrado» (Goic, 2017). Su propuesta hizo hincapié en recuperar el crecimiento económico, aunque también se destacaron la propuesta de crear un Ministerio de Seguridad Pública y una reforma a la salud, con énfasis en una nueva ley del cáncer (Guzmán, 2017, octubre 31).

[241]

El Frente Amplio presentó como candidata a Beatriz Sánchez, una popular periodista con una trayectoria vinculada a la agenda de género. El discurso de campaña se construyó sobre la idea de una construcción colectiva e igualitarista, denunciando la contracara del elitismo de los demás partidos. En este marco, su programa destacó que «cualquiera pueda llegar a ser presidente de la República». La idea de construcción colectiva se plasmó en un documento que denominaron *El programa de muchos*, que fue puesto bajo escrutinio a través de una consulta ciudadana (El Desconcierto, 2017, septiembre 27) y que en su versión final contempló una política estatal de nacionalización de empresas, cambios en el Congreso, agenda trinacional con Bolivia y Perú, asamblea constituyente en busca del establecimiento de un Estado plurinacional e intercultural, despenalización del aborto sin causales hasta el primer trimestre, el fin de las administradoras de fondos de pensiones (AFP) y educación gratuita (Diario Uchile, 2017, octubre 21).

Garantía Estatal. Las exigencias mínimas están reglamentadas por la Ley 20027 y su reglamento, y por lo que establece cada institución de educación superior (Ingresa, s. f.).

El Frente Amplio también tuvo su fractura, con la salida de PAIS y la presentación como candidato presidencial de Alejandro Navarro, senador y de militancia previa en el Partido Socialista. Otro candidato dentro del espectro de izquierda fue Marco Enríquez-Ominami, ex dirigente socialista y diputado por ese partido durante dos periodos. No fue su debut, ya había competido por la Presidencia en 2009 por fuera de la Concertación como independiente y en 2013 con su Partido Progresista (PRO). En las elecciones de 2017 volvió a presentarse con PRO. En un posicionamiento similar a Guillier, propuso sostener la agenda y trabajar por mejorar la economía (Sputnik, 2017, octubre 19). La lista de candidatos de orientación de izquierda se completó con Eduardo Artés de Unión Patriótica (UPA), un histórico líder del Partido Comunista Chileno (Acción Proletaria), y el ya mencionado Alejandro Navarro por PAIS. Ninguno de los dos alcanzó siquiera el 1% de los votos.

Chile Vamos es la coalición sucesora de Alianza por Chile,⁷ fundada durante el retorno a la democracia en 1989 por los partidos Unión Demócrata Independiente (UDI) y Renovación Nacional (RN). En 2017 incorporó al Partido Regionalista Independiente (PRI) y al nuevo partido liberal, Evolución Política (Evópoli). El eje de la campaña de Piñera se enfocó en vincular las reformas llevadas adelante por el gobierno encabezado por Bachelet con la desaceleración del crecimiento económico. El programa de gobierno destacó: «estamos perdiendo el rumbo y el ritmo porque el gobierno de la nueva mayoría nos está conduciendo por el camino equivocado. A partir de un diagnóstico erróneo y una ideología equivocada, ha puesto en marcha un conjunto de iniciativas mal pensadas y peor implementadas» (Piñera, 2017). Dentro de sus propuestas de campaña resaltaron las siguientes: modernizar la legislación en materia de jornada laboral; la creación de un nuevo sistema solidario de acceso a la educación superior, el cual garantizara becas, créditos estatales y la gratuidad en algunos casos académicos; la modernización y el fortalecimiento de Carabineros de Chile y de la Policía de Investigaciones a través de reformas administrativas y operativas; mejorar, de manera gradual, las pensiones y aumentar recursos para Pilar Solidario de Pensiones —beneficio del Estado para aumentar el ahorro provisional de trabajadores— (NTN24, 2017, diciembre 12).

[242]

⁷ Desde 1989 esta coalición electoral de centro-derecha ha ido cambiando su nombre, pero siempre manteniendo su composición interna: Democracia y Progreso (1989), Unión por el Progreso de Chile (1993), Alianza por Chile (1999 y 2005), Coalición por el Cambio (2009), Alianza (2013) y Chile Vamos (2017). Durante esos años partidos menores de la derecha y centro-derecha chilena se aliaron a RN y UDI. En este artículo se refiere a este espacio como Alianza-Chile Vamos.

Por último, la derecha también tuvo su defección por la candidatura independiente de José Antonio Kast, que se presentó tras haber renunciado a la Unión Democrática Independiente.⁸ Aunque fue marginal en términos electorales, tuvo su impacto mediático a raíz de las polémicas posturas públicas que adquirió el candidato en torno a cuestiones como la igualdad de derechos (De la Paz, 2017, diciembre) y el impacto de la dictadura de Pinochet en la sociedad chilena (Montes, 2017, noviembre 13). El programa propuso cuatro ejes centrales: seguridad y Estado de derecho; urgencias sociales; Estado moderno; y reactivación económica y emprendimiento. Sugirió derogar las reformas educativas, laborales y tributarias aprobadas durante el gobierno de Bachelet (Opinión Global, 2017, julio 17).

En síntesis, los chilenos el 19 de noviembre de 2017 se encontraron con una oferta de ocho candidatos presidenciales, de los cuales prevalecieron aquellos que se ubicaron a la centro-izquierda. También se encontraron en la escena a candidatos que podrían considerarse como *outsiders*: Beatriz Sánchez, sin duda, y Alejandro Guillier, en menor medida.

3. La competencia presidencial, que ya se venía cantando

La competencia presidencial de 2017 adquirió algunos componentes tradicionales de la disputa política chilena desde el retorno a la democracia en 1989, pero otros particulares y específicos que muestran un proceso de transición en su sistema partidario. No es posible sostener la existencia de una ruptura con los patrones de competencia partidaria en Chile, pero sí una lenta evolución hacia una dinámica competitiva distinta. Nuevamente, la titularidad del Poder Ejecutivo tuvo que resolverse en la instancia de *ballotage*. De las siete elecciones presidenciales desde 1989 hasta la fecha, solamente en dos de ellas —1989 y 1993— fue suficiente una sola vuelta: Patricio Aylwin y Eduardo Frei Ruiz-Tagle —ambos de la DC—. En los cinco restantes se enfrentaron en una segunda vuelta los candidatos de las dos principales coaliciones electorales que han dominado la política chilena en los últimos treinta años: la Concertación-Nueva Mayoría y Alianza-Chile Vamos.

Las elecciones presidenciales de 2017 no escaparon a esta dinámica. En la primera vuelta presidencial, Sebastián Piñera —Chile Vamos-RN— obtuvo 36,64% de los votos y Alejandro Guillier —La Fuerza de la Mayoría-Independiente— 22,70%. En un escenario similar al de las elecciones de 2009

⁸ Fue un referente partidario, se desempeñó como jefe de bloque de diputados de la UDI desde principios de la década de 2000.

(Castiglioni, 2010; López y Baeza, 2013), la división de la centro-izquierda chilena en dos coaliciones con candidatos propios dificultó la posibilidad de obtener el primer lugar y llegar al *ballotage* con más fuerza. El tercer lugar lo ocupó el Frente Amplio con 20,27%. Este escenario dejó el resultado final en suspenso hasta la segunda vuelta el 17 de diciembre. Piñera resultó electo presidente por segunda vez, al alcanzar 54,58% de los votos, frente a 45,42% de Guillier. Otra vez el escenario de ocho años atrás.

En algunos aspectos, este resultado muestra ciertas regularidades que han estado presentes en todas las elecciones presidenciales chilenas desde 1989. De la tabla 1 se desprenden dos cuestiones clave: en primer lugar, que todos los candidatos que concurrieron al *ballotage* y ganaron la primera vuelta resultaron electos presidentes; en segundo lugar, que los candidatos ganadores de la primera vuelta lo hicieron con comodidad cuando la carrera presidencial contó con más de dos candidatos competitivos —valores número efectivo de partidos presidenciales (NEPP)⁹ cercanos o pasando los 2,5—. En aquellos casos donde el NEPP se acercó a 2 el margen de victoria (MV) entre primero y segundo se redujo drásticamente.

[244]

Tabla 1. Margen de victoria (MV) y número efectivo de partidos (NEP) en elecciones presidenciales en Chile, 1989-2013.¹⁰

Año	Primer lugar	Segundo lugar	MV presidencial	NEP presidencial
1989	55,17% (Concertación-DC)	29,40% (Democracia y Progreso-UDI)	25,77%	2,41
1993	57,98% (Concertación-DC)	24,41% (Unión por el Progreso-UDI)	33,57%	2,47
1999	47,95% (Concertación-PS-PPD)	47,51% (Alianza-UDI)	0,44%	2,19
2005	48,64% (Concertación-PS)	45,96% (Alianza-RN)	2,68%	2,22
2009	44,06% (Coalición por el Cambio-RN)	29,60% (Concertación-DC)	14,46%	3,07
2013	46,67% (Nueva Mayoría-PS)	25,01% (Alianza-UDI)	21,66%	3,29
2017	36,64% (Chile Vamos-RN)	22,70% (La Fuerza de la Mayoría-Independiente)	13,94%	4,17
Promedio MV-NEP (1989-2017)			18,43%	2,94

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

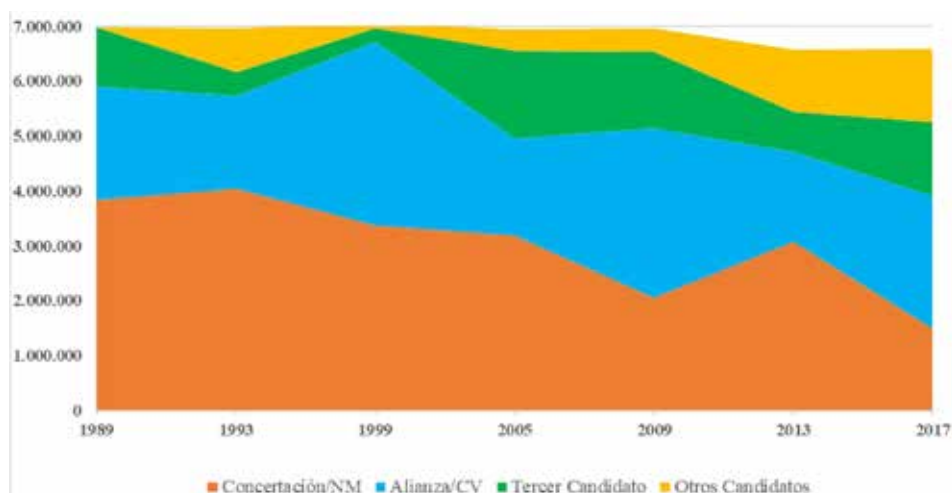
⁹ Estimado mediante el número efectivo de partidos ([n54a12f01]) (Laakso y Taagepera, 1979), tomando el porcentaje de votos obtenidos para la elección presidencial.

¹⁰ Entre paréntesis se registra la coalición electoral que obtuvo ese porcentaje de votos, seguido, guión mediante, del partido al que pertenece el candidato presidencial.

La particularidad de las elecciones generales de 2017 radica en la menor concentración de votos obtenidos por los principales candidatos presidenciales, la volatilidad electoral presidencial y la fragmentación partidaria. Analizaremos estos indicadores de manera diacrónica para remarcar un punto central de este proceso electoral: el resultado de las elecciones generales de 2017 no es un hecho aislado y único, sino que se venía percibiendo en elecciones anteriores. En este sentido, se puede estar presenciando un punto de quiebre en la dinámica competitiva chilena que, sin embargo, aún no sabemos qué desenlace puede tomar.

En lo que respecta al total de votos obtenidos por los principales candidatos presidenciales, la gráfica 2 distingue entre la Concertación-Nueva Mayoría, Alianza-Chile Vamos, el tercer candidato y todos los restantes agrupados, desde el retorno a la democracia hasta las elecciones 2017.

Gráfica 2. Evolución votos totales elecciones presidenciales en Chile, 1989-2017.



[245]

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

En primer lugar, se percibe cómo con el correr de los años la centro-izquierda chilena comenzó a perder votos. En todo el periodo analizado solo registra un leve crecimiento entre 1989 y 1993, para posteriormente comenzar a decaer. Las elecciones de 2017, de hecho, muestran el peor resultado electoral de la coalición, incluso por debajo de la primera derrota sufrida en 2009. En segundo lugar, la centro-derecha muestra una tendencia menos estable en el periodo analizado, intercalando elecciones de

crecimiento —casi duplicando sus votos entre 1993 y 1999, y entre 2005 y 2009—, con otros de pronunciada caída —entre 1999 y 2005—. De hecho, la victoria en las elecciones de 2017 no se logró con el mayor registro de votos totales en la primera vuelta, sino que alcanzaron un valor similar a la media de todo el periodo. En tercer lugar, en paralelo a la caída de la centro-izquierda y la inestabilidad de la centro-derecha, se produjo un paulatino crecimiento en votos totales obtenidos por los candidatos presidenciales que lograron el tercer lugar en la contienda. Esto es particularmente notable en 2005 —cuando compitió Joaquín Lavín (UDI) por fuera de Alianza— pero especialmente relevante para este análisis en las elecciones 2009 y 2017. En estas dos oportunidades el tercer lugar fue alcanzado por otras coaliciones de centro-izquierda que plantearon un desafío al dominio de ese espacio para la Concertación-Nueva Mayoría. A partir de 2005 los chilenos que optaron por opciones diferentes a las coaliciones tradicionales alcanzaron alrededor de dos millones de personas —alrededor de un tercio de los electores—. De modo que la última década ha mostrado indicios de una dinámica competitiva que terminó de cristalizarse en las últimas elecciones.

[246]

En lo que respecta a la volatilidad electoral presidencial —índice de Pedersen—¹¹ y a la fragmentación partidaria, la gráfica 3 sintetiza los dos indicadores. Sumamos también el cálculo de margen de victoria (MV) y la participación electoral para todo el periodo.

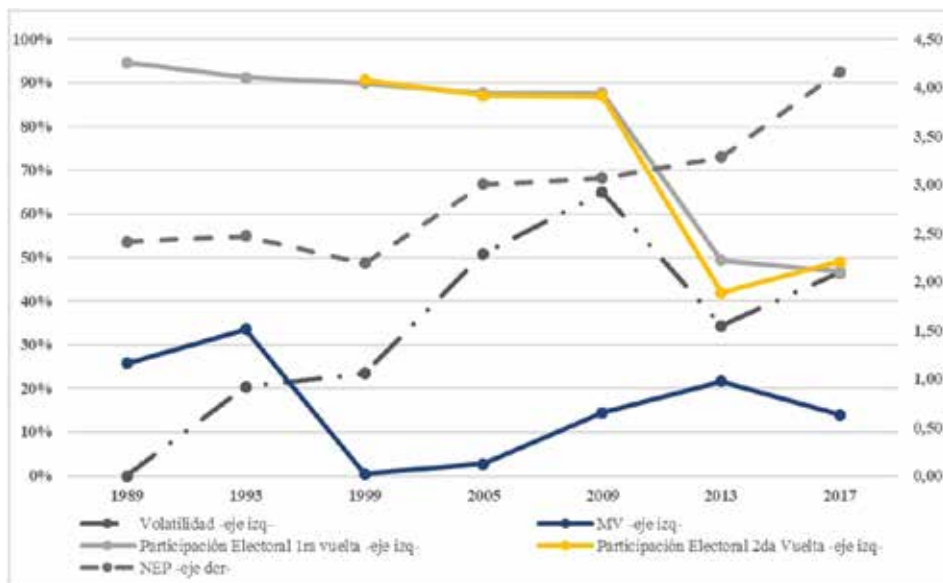
En lo que refiere a la participación electoral, es notable cómo el cambio del sistema de registro hacia uno de inclusión automática redujo la participación a la mitad del padrón electoral, confirmando la tendencia de Chile a una alta volatilidad en su tasa de participación electoral (Alcántara, Buquet y Tagina, 2018). Este es un punto no menor en un escenario de cuestionamiento y crisis de los partidos y coaliciones tradicionales en Chile (Olivares, 2018, agosto 7).

Por otro lado —y tal como se adelantó—, la evolución de la fragmentación partidaria para la competencia presidencial se produjo en paralelo con la ampliación del margen de victoria entre el primer y el segundo candidato. También se desprende de esto que el crecimiento de los terceros candidatos disparó el valor de NEPP por encima de los patrones regulares del sistema partidario chileno. El pico alcanzado en las elecciones presidenciales de 2017 mues-

¹¹ Indicador que estima la variación absoluta de los votos recibidos por cada partido en dos elecciones sucesivas (Pedersen, 1983).

tra un cambio en la dinámica competitiva y un sistema más fragmentado a lo que se acostumbra en este país. Esto ubica a las últimas elecciones en valores similares a los de Brasil (Zucco, 2015) y Argentina (Malamud y De Luca, 2016).

Gráfica 3. Volatilidad, fragmentación y participación electoral en Chile, 1989-2017.



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

Este lento proceso de fragmentación partidaria se produjo en paralelo a una mayor volatilidad del comportamiento electoral para la disputa presidencial: el índice supera la barrera de 50% a comienzos de 2000, hasta volver a descender y rondar 30-40% entre periodos consecutivos. Por lo anterior se puede considerar que la última década y media el sistema partidario chileno ha alternado ciclos de estabilidad y volatilidad marcados. En este sentido, el *rara avis* que representaba Chile junto a Uruguay en Latinoamérica pareciera estar culminando y acercando a Chile al grupo de los —levemente— impredecibles. Esto ratifica las dudas sobre la fortaleza de los partidos políticos en Chile y sus vínculos con el electorado (Luna y Altman, 2011; Luna y Rosenblatt, 2012, Siavelis, 2016).

De esta manera, el sistema partidario presidencial parece estar en el inicio de un proceso de cambio que, si bien se venía vislumbrando en las últimas dos elecciones y parece confirmarse con las celebradas en 2017,

aún es pronto para conocer su formato y dinámicas futuras. Este punto no es menor, dado que el sistema electoral presidencial no se ha modificado sustancialmente desde 1989: siempre se han realizado elecciones bajo mayoría absoluta con doble vuelta. En este sentido, para comprender de manera más profunda los cambios a los que se hace mención, resulta necesario indagar sobre el sistema partidario legislativo.

4. Un nuevo Congreso y un presidente conocido

Los cambios sistémicos a los que se ha hecho mención también se manifestaron en las elecciones legislativas que se celebraron en conjunto con la primera vuelta presidencial. Sin dudas, se puede apreciar el efecto de la modificación del sistema electoral para el Congreso. Es altamente probable que estas alteraciones impactarán en la relación entre Poder Ejecutivo y Poder Legislativo durante la presidencia de Sebastián Piñera, dado que para su segundo mandato se enfrentará a una Asamblea mucho más fragmentada.

Antes de avanzar, una aclaración: la dinámica coalicional de competencia política (Siavelis, 2004; Buquet, 2015; Cruz, 2016) presenta un problema a la hora de analizar su sistema partidario. Dado que la oferta electoral se concentra en las coaliciones, esta situación puede nublar los vínculos de lealtad partidaria entre electores y candidatos (Luna y Altman, 2011). Para evitar este problema, se realizará el análisis de los indicadores pertinentes tanto para los partidos políticos como para las coaliciones.

[248]

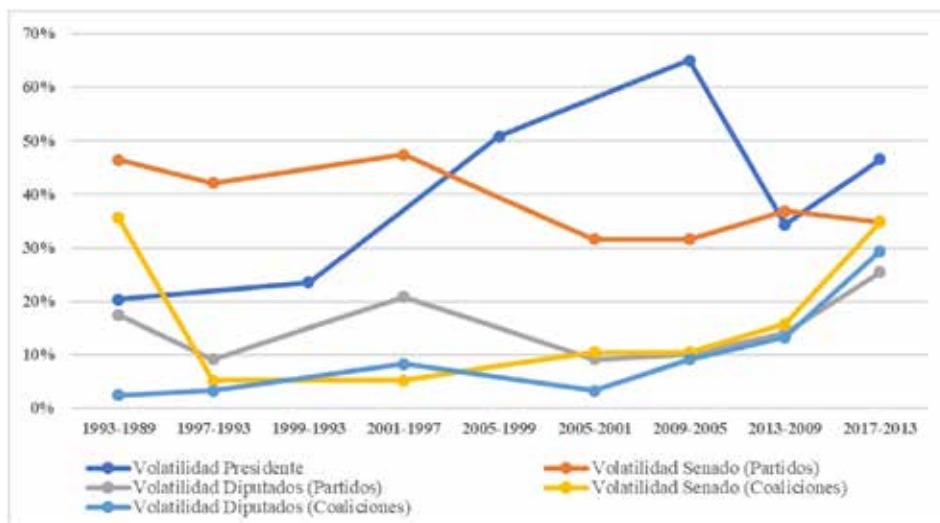
En lo que respecta a la volatilidad del sistema de partidos legislativo, las elecciones de 2017 muestran un salto significativo respecto de las tendencias que caracterizaron a la democracia chilena desde el retorno a la democracia (véase gráfica 4).¹²

El índice de Pedersen muestra un paulatino crecimiento con el correr de los años, con un salto significativo a partir del cambio de reglas electorales. En lo que respecta al Senado, ha habido un comportamiento dispar al comparar partidos y coaliciones: más alto para los primeros, más bajo para los segundos. Para la Cámara de Diputados, en cambio, la diferencia entre ambas líneas no es muy grande, con la sola excepción del periodo 2001-1997 —10% de diferencia—. Además de estos puntos, y en consonancia con lo dicho anteriormente, al acercarse a las elecciones de 2017 se encuentra que

¹² Los cálculos de volatilidad y NEP legislativo se realizaron sobre las bancas obtenidas por partidos políticos y coaliciones.

todos los indicadores se estabilizan en torno a 30%, valores que también son similares a la volatilidad electoral presidencial.

Gráfica 4. Volatilidad Presidencial y Legislativa (partidos y coaliciones). Chile, 1989-2017.



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

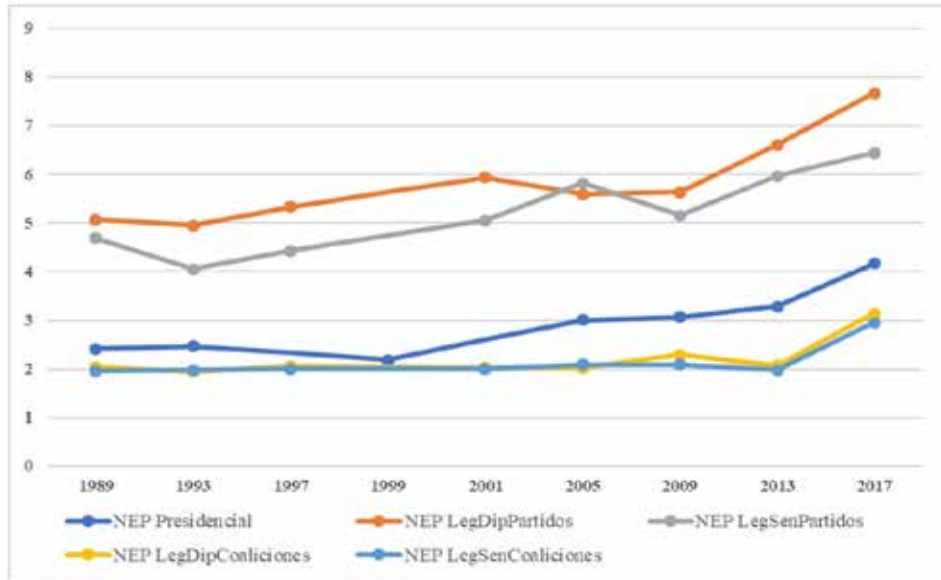
[249]

Este punto guarda cierta relación con lo planteado por Luna y Altman (2011), quienes encuentran que con el correr de los años cada vez menos electores chilenos se identifican con las dos coaliciones tradicionales. En consonancia con este trabajo, Rossana Castiglioni (2010) también anticipó el desencanto ciudadano con los actores tradicionales del sistema. El patrón de cambio que ya se venía vislumbrando en la competencia presidencial estaba siendo amortiguado en la competencia legislativa por el sistema binominal. Esto puede permitir considerar que el nuevo sistema electoral descomprimió los frenos que establecía el sistema anterior sobre el voto ciudadano. Dicho de otra manera: con a) nuevas reglas que permiten que nuevos partidos o coaliciones que crecen en votos crezcan también en bancas, y con b) un proceso de cambio en la identificación partidaria —especialmente en los más jóvenes—, el sistema partidario chileno está en un punto de ebullición donde aún no queda claro la dinámica y la estructura que puede llegar a adquirir a futuro.

Esto también se percibe al indagar sobre el grado de fragmentación legislativa en ambas cámaras —medida a través del NEP con base en bancas

obtenidas—. La gráfica 5 compara la competencia presidencial con la distribución de bancas en el Congreso.

Gráfica 5. NEP presidencial y legislativo —partidos y coaliciones— en Chile, 1989-2017.



[250]

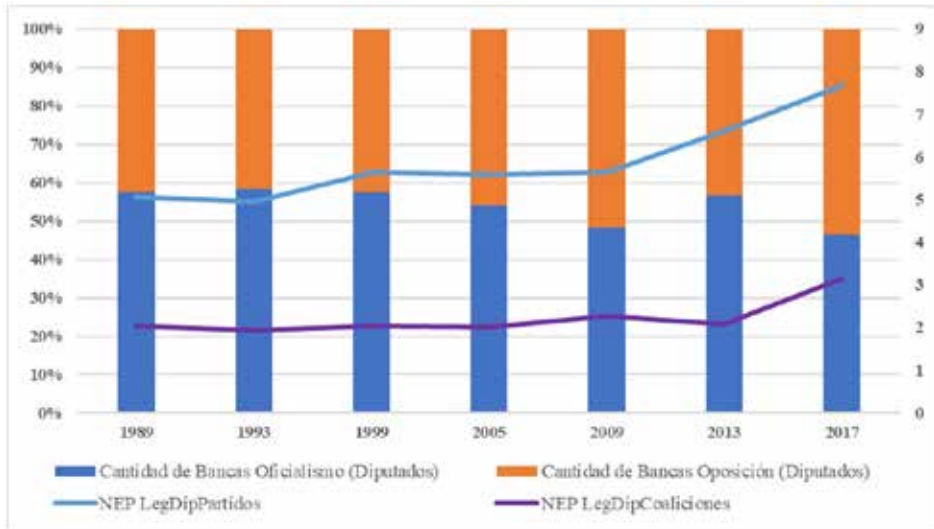
Fuente: elaboración propia a partir de Servel (s. f. b).

La fragmentación del Senado y de la Cámara de Diputados sigue una tendencia similar al de la volatilidad. Un periodo de concentración en dos grandes coaliciones —centro-izquierda y centro-derecha— hasta fines de la primera década de 2000, con un posterior incremento en la última elección de 2017. Si se toma en cuenta a los partidos políticos, el aumento de la fragmentación se produce en dos oleadas distintas: la primera a partir de 1997 hasta 2001; la segunda a partir de 2013, en el mismo momento en el cual la fragmentación del voto presidencial comienza a ser más marcada. Este punto refuerza la idea de la comprensión del sistema electoral binominal sobre el comportamiento electoral de los votantes chilenos. A pesar de este crecimiento, sin embargo, no se está frente a un Congreso dividido, como ha ocurrido en Brasil en las últimas décadas, sino más cercano al caso argentino (Malamud y De Luca, 2016) pero lejos del uruguayo (Buquet, 2015).

Las gráficas 6 y 7 complementan estos aspectos. Aquí se puede observar la evolución de la fragmentación partidaria con relación a las mayorías

legislativas de los gobiernos de turno. Esto es relevante en términos de la estrategia legislativa de Chile Vamos.

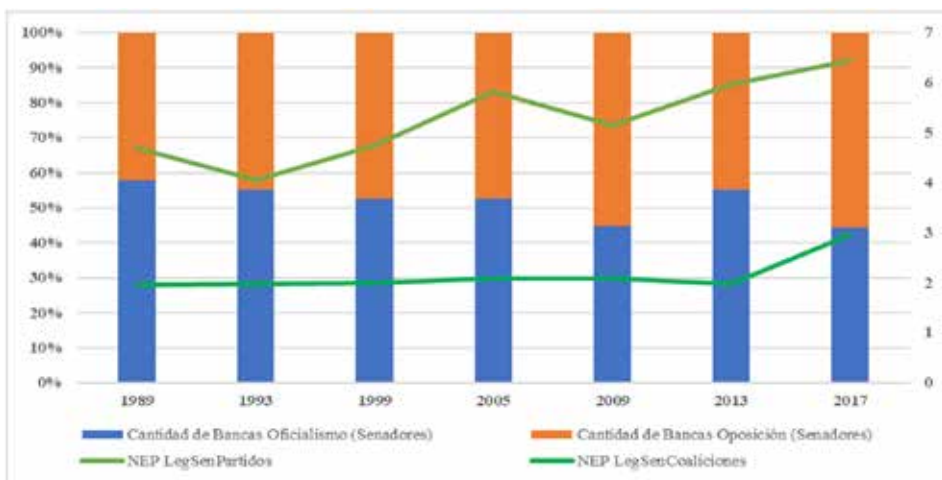
Gráfica 6. Fragmentación legislativa para Cámara de Diputados y Senado en Chile, 1989-2017.



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

[251]

Gráfica 7. Mayorías de gobierno para Cámara de Diputados y Senado en Chile, 1989-2017.



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

El segundo mandato presidencial de Sebastián Piñera no será la excepción a la regla. Cuando su primera coalición electoral victoriosa, Alianza por Chile, llegó al gobierno en 2009 lo hizo con minoría en ambas Cámaras. Sin embargo, en esa oportunidad contaba con una oposición más abroquelada en una coalición de centro-izquierda dominada por los partidos de la Concertación. Esto se debe, en gran medida, a la mencionada dinámica coalicional característica del Congreso chileno desde 1989. En las primeras dos décadas los grandes bloques que han coordinado la negociación legislativa han sido la Concertación-Nueva Mayoría y Alianza-Chile Vamos. Durante los gobiernos *concertacionistas* la mayoría favorable se mantuvo con un alto nivel de disciplina legislativa (Toro, 2007).

El crecimiento de la fragmentación legislativa, sin embargo, abrió un periodo con interrogantes en torno a dos cuestiones centrales relacionadas con el vínculo Poder Ejecutivo-Poder Legislativo: primero, el ingreso del Frente Amplio como una nueva coalición de legisladores y senadores opositores al gobierno de turno — cuenta actualmente con 12,90% de las bancas de diputados, pero tan solo 2,33% de los senadores—, actores que no habían tenido mayor experiencia legislativa en periodos anteriores y que, adicionalmente, compiten por el espacio de centro-izquierda con los herederos de la Concertación: la Fuerza de la Mayoría. En este sentido, el doble juego de oposición frente a Chile Vamos y a la tradicional coalición progresista puede marcar ciertas pautas de competencia y conflicto al interior de la Cámara de Diputados.

[252]

Segundo, en torno al rol, carácter y posición que adoptará la Democracia Cristiana. Con posterioridad a su salida de la Concertación-Nueva Mayoría, la candidatura presidencial en solitario vino de la mano con listas propias de diputados y senadores para el Congreso. Actualmente cuenta con 13,95% de los senadores y 9,03% de los diputados: esto lo convierte en un actor atractivo tanto para el gobierno de turno como para sus exaliados. Estas bancas, sin duda, serán la clave para aprobar o bloquear la agenda legislativa de Piñera.

De modo que también se está frente a un proceso de cambio en el sistema partidario legislativo en Chile, no solo en lo que respecta a la alteración de los principales indicadores y sus tendencias respecto de los primeros veinte años desde la transición, sino también porque puede cambiar la dinámica colaborativa en el Congreso. Con más y nuevos actores se puede estar asistiendo a un periodo en el que los costos de negociación sean más

altos. Tal como afirma Sergio Toro Maureira (2007), la persistencia del sistema binominal impactó positivamente en el grado de cohesión interna y de disciplina de los bloques legislativos en el Congreso chileno. Serán entonces los actores partidarios los que tendrán que acomodarse al nuevo esquema de incentivos al momento de actuar conjuntamente.

Conclusiones

Lo nuevo terminó por nacer. Los cambios que venían gestándose en el sistema partidario presidencial terminaron de materializarse en el sistema partidario legislativo con la modificación de las reglas de asignación de bancas y el aumento de las magnitudes de distrito. Si el sistema binominal funcionó como un contenedor del desencanto ciudadano con sus partidos y coaliciones tradicionales (Luna y Altman, 2011), las nuevas reglas tardarán un tiempo en acomodar el trayecto de la marea; aunque, si las previsiones de José Cabezas y Patricio Navia (2005) resultaran acertadas, solo implicará una moderada fragmentación que incorpore a las instituciones representativas muchas de las candidaturas que se sostuvieron a pesar del sistema binominal y de las dificultades para conseguir curules. Las elecciones generales de 2017 son el comienzo de una nueva estructura de la competencia política, en su dinámica y en su formato.

[253]

A partir de la comparación entre las últimas elecciones y las restantes celebradas desde el regreso a la democracia en 1989, se pueden sintetizar los hallazgos en tres etapas del sistema partidario: la primera entre 1989 y 2005, de estabilidad, baja fragmentación y alta institucionalización. La segunda entre 2005 y 2013, caracterizada por un desajuste entre el sistema partidario presidencial y el sistema partidario legislativo; en lo que respecta a la competencia presidencial, se caracterizó por un aumento de la volatilidad electoral, un leve aumento de la fragmentación partidaria y un margen de victoria sostenido en torno al 10-15% entre los dos principales candidatos presidenciales; en cuanto a la dimensión legislativa, se mantuvo una baja fragmentación partidaria y una significativa injerencia de las dos coaliciones principales en la coordinación de los legisladores. La tercera, que comienza entre las elecciones 2013 y 2017, aún es un interrogante el desenlace que tendrá, ambos sistemas partidarios, el presidencial y el legislativo, comienzan a confluir nuevamente en lo que respecta a sus niveles de fragmentación y volatilidad electoral. Sin duda, el desempeño de los actores partidarios en este nuevo mandato de Sebastián Piñera marcará el rumbo que podrá tener la disputa política en la dinámica y el formato de la competencia política en Chile.

Como suele ocurrir en la interacción entre actores e instituciones, estos acomodamientos llevan tiempo. El aprendizaje a partir de otros casos latinoamericanos con modificaciones significativas de las reglas electorales y de su impacto en los sistemas partidarios puede ayudar a traer calma. Argentina y Uruguay, por mencionar vecinos cercanos, pueden ser ejemplos interesantes para pensar la posible evolución de esta tercera etapa del sistema partidario chileno.

Referencias bibliográficas

1. Alcántara, Manuel, Buquet, Daniel y Tagina, María Laura. (2018). Introducción. En: Alcántara, Manuel, Buquet, Daniel y Tagina, María Laura (coords.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo* (pp. 7-20). Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

2. Altman, David y Luna, Juan Pablo. (2015). ¿Partidos hidropónicos en un sistema de partidos muy institucionalizado? El caso de Chile. En: Torcal, Mariano (coord.). *Sistema de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* (pp. 203-219). Barcelona: Anthropos.

3. Altman, David y Toro Maureira, Sergio. (2016). Con el acelerador a fondo: la evaluación de las reformas a un año del gobierno de la Nueva Mayoría. En: Casas-Zamora, Kevin; Vidaurri, Marian; Muñoz-Pogossian, Betilde y Chanto, Raquel (eds.). *Reformas políticas en América Latina: tendencias y casos* (pp. 165-182). Washington, D. C.: SG/OEA.

4. Bardi, Luciano y Mair, Peter. (2008). The Parameters of Party Systems. *Party Politics*, 14 (2), pp. 147-166. <https://doi.org/10.1177/1354068807085887>

5. Buquet, Daniel. (2015). El cambio político en el Cono Sur: institucionalización partidaria y alternancia en Argentina, Chile y Uruguay. En: Torcal, Mariano (coord.). *Sistema de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* (pp. 139-160). Barcelona: Anthropos.

6. Cabezas, José Miguel y Navia, Patricio. (2005). Efecto del sistema binominal en el número de candidatos y de partidos en elecciones legislativas en Chile, 1989-2001. *Política. Revista de Ciencia Política*, 45, pp. 29-51.

7. Castiglioni, Rossana. (2010). Chile y el giro electoral: «la vergüenza de haber sido y el dolor de ya no ser». *Revista de Ciencia Política*, 30 (2), pp. 231-248. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2010000200004>

8. Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza. (2002). Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis? En: Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp. 9-30). Buenos Aires: Homo Sapiens.

9. Centro de Estudios Públicos. (s. f.). Julio-Agosto 2017. Estudio Nacional de Opinión Pública N° 80. Recuperado de https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20170831/asocfile/20170831165004/encuestacep_jul_ago2017.pdf

10. Cooperativa.cl. (2017, abril 9). Partido Socialista ya definió: Guillier es su candidato. Recuperado de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/presidenciales/partido-socialista-ya-definio-guillier-es-su-candidato/2017-04-09/170109.html>

11. Cooperativa.cl. (2017, noviembre 8). Alejandro Guillier presentó su programa de Gobierno. Recuperado de <https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/politica/presidenciales/alejandra-guillier-presento-su-programa-de-gobierno/2017-11-08/011107.html>

12. Coppedge, Michael. (1998). The Dynamic Diversity of Latin American Party Systems. *Party Politics*, 4 (4), pp. 547-568. <https://doi.org/10.1177/1354068898004004007>

13. Cruz, Facundo. (2016). Volatilidad y competitividad electoral en América Latina. Un estudio exploratorio de seis sistemas partidarios. *Revista Colección*, 26, pp. 163-211.

14. De la Paz, Patricio. (2017, diciembre). José Antonio Kast: «Muchos del mundo homosexual van a votar por mí». *T13*. Recuperado de <http://www.t13.cl/noticia/politica/semanal/jose-antonio-kast-muchos-del-mundo-homosexual-van-votar-mi>

15. Diario Uchile. (2017, octubre 21). «El programa de muchos»: La propuesta con que Beatriz Sánchez espera llegar a La Moneda. Recuperado de <https://radio.uchile.cl/2017/10/21/el-programa-de-muchos-la-propuesta-con-la-que-beatriz-sanchez-espera-llegar-a-la-moneda/>

16. Došek, Tomas. (2016). Cambios y continuidades en el sistema de partidos de Chile (1989-2015): entre la estabilidad y el desencanto. En: Freidenberg, Falvia (ed.). *Los sistemas de partidos en América Latina. 1978-2015. Tomo 2. Cono Sur y países andinos* (pp. 135-192). México, D. F.: UNAL.

17. El Desconcierto. (2017, septiembre 27). Plebiscito del Frente Amplio: 16.793 personas participaron del inédito proceso programático. Recuperado de <http://www.eldesconcierto.cl/2017/09/27/plebiscito-del-frente-amplio-16-793-personas-participaron-del-inedito-proceso-programatico/>

18. Emol. (2016, mayo 23). Integrantes de Revolución Democrática renuncian al Ministerio de Educación. Recuperado de <https://www.emol.com/noticias/Nacional/2016/05/23/804156/Integrantes-de-Revolucion-Democratica-renuncian-al-Ministerio-de-Educacion.html>

19. Fortín Mapocho. (2017, octubre 23). El regionalismo de Alejandro Guillier: Entregó plan de descentralización de Chile. Recuperado de <https://www.fortinmapocho.cl/2017/10/23/el-regionalismo-de-alejandra-guillier-entrego-su-plan-de-descentralizacion-del-pais/>

20. Goic Boroevic, Carolina. (2017). Volvamos a confiar. Ejes programáticos. Democracia Cristiana. *Servel*. Recuperado de https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/09/Programa_Carolina_Goic_Boroevic.pdf

[255]

21. Guillier, Alejandro. (2017). Programa de gobierno Alejandro Guillier Álvarez. *Servel*. Recuperado de https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/09/Programa_Alejandro_Guillier_Alvarez.pdf

22. Guzmán, Nicolás. (2017, octubre 31). Goic presenta programa de gobierno con énfasis en salud y crecimiento. *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/noticia/goic-presenta-programa-gobierno-enfasis-salud-crecimiento/>

23. Laakso, Markku y Taagepera, Rein. (1979). "Effective" Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12 (1), pp. 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>

24. López Varas, Miguel y Baeza Freer, Jaime. (2013). Las elecciones chilenas de 2009-2010: ¿se derechizó el país? En: Alcántara, Manuel y Tagina, María Laura (coords.). *Elecciones y política en América Latina 2009-2011* (pp. 301-328). México, D. F.: Instituto Nacional Electoral.

25. Luna, Juan Pablo y David Altman. (2011). Uprooted but Stable: Chilean Parties and the Concept of Party System Institutionalization. *Latin American Politics and Society*, 53 (2), pp. 1-28. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2011.00115.x>

26. Luna, Juan Pablo y Rosenblatt, Fernando. (2012). ¿Notas para una autopsia? Los partidos políticos en el Chile actual. En: Díaz, Javier y Sierra, Lucas (eds.). *Democracia con partidos. Informe para la reforma de los partidos políticos en Chile* (pp. 115-267). Santiago de Chile: CEP y Cieplan.

[256]

27. Malamud, Andrés y De Luca, Miguel. (2016). ¿Todo sigue igual que ayer? Continuidad y ruptura en el sistema de partidos argentino (1983-2015). *Los sistemas de partidos en América Latina (1978-2015). Tomo 2. Cono Sur y países andinos* (pp. 27-68). México, D. F.: UNAM.

28. Montes, Rocío. (2017, noviembre 13). El presidenciable chileno que reivindica a Pinochet. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2017/11/13/america/1510527795_264102.html

29. Morgan, Jana y Meléndez, Carlos. (2016). Parties Under Stress: Using a Linkage Decay Framework to Analyze the Chilean Party System. *Politics in Latin America*, 8 (3), pp. 25-59.

30. NTN24. (2017, diciembre 12). Las cinco propuestas fuertes con las que Sebastián Piñera y Alejandro Guillier buscan ganar la Presidencia de Chile. Recuperado de <http://archivo.nten24.com/noticia/cinco-propuestas-fuertes-con-las-que-sebastian-pinera-y-alejandro-guillier-buscan-llegar-a-la-160217>

31. Olivares, Alejandro. (2018, agosto 7). Alerta a los partidos. *La Tercera*. Recuperado de <https://www.latercera.com/la-tercera-pm/noticia/alerta-los-partidos/272533/>

32. Opinión Global. (2017, julio 17). Programa de gobierno de José Antonio Kast. Recuperado de <http://www.opinionglobal.cl/programa-de-gobierno-de-jose-antonio-kast-resumen/>

33. Pedersen, Mogens. (1983). Changing Patterns of Electoral Volatility in European Party Systems, 1948-1977: Explorations in Explanation. En: Daalder, Hans y Mair, Peter (eds.). *Western European Party Systems: Continuity and Change* (pp. 29-66). Londres: Sage.

34. Piñera, Sebastián. (2017). Tiempos mejores. *Servel*. Recuperado de https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/09/Programa_Sebastian_Pinera_Echenique.pdf

35. Scully, Timothy. (1995). *Building Democratic Institutions: Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University.

36. Siavelis, Peter. (2000). Continuidad y cambio en el sistema partidista chileno: sobre los efectos de transformación de una reforma electoral. *Revista de Ciencia Política*, 20 (2), pp. 82-102.

37. Siavelis, Peter. (2004). Sistema electoral, desintegración de coaliciones y democracia en Chile: ¿El fin de la Concertación? *Revista de Ciencia Política*, 24 (1), pp. 58-80. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2004000100003>

38. Siavelis, Peter. (2016). Crisis of Representation in Chile? The Institutional Connection. *Politics in Latin America*, 8 (3), pp. 61-93.

39. Seira, Iván; Santamarina, Sofía; Falak, Agustina; Casas, Federico y Farias Guizzo, Julia. (2017). #EleccionesChile: distintas reglas, ¿mismos actores? *Asuntos del Sur*. Recuperado de <https://www.asuntosdelsur.org/opinion/eleccioneschile-distintas-reglas-mismos-actores>

40. Servicio Electoral de Chile (Servel). (2015, agosto 18). Nuevo sistema electoral chileno: Método D'Hondt. Recuperado de <https://www.servel.cl/nuevo-sistema-electoral-chileno-metodo-dhont-2/>

41. Servicio Electoral de Chile (Servel). (2017, julio 2). Último boletín público y solemne de resultados preliminares de las elecciones primarias 2017 para presidente de la República. Recuperado de https://www.servel.cl/wp-content/uploads/2017/07/1_1_Primarias_Presidente.pdf

42. Servicio Electoral de Chile (Servel). (s. f. a). Voto exterior. Recuperado de <https://www.servel.cl/voto-exterior/>

43. Servicio Electoral de Chile (Servel). (s. f. b). Resultados históricos. Recuperado de <https://historico.servel.cl/>

44. Sistema de Crédito Estudios Superiores (Ingesa). (s. f.). Características del crédito. Recuperado de https://portal.ingresa.cl/preguntas-frecuentes/#pregunta_533

45. Sputnik. (2017, octubre 19). Candidato chileno Enríquez-Ominami: «Mi campaña es la más transparente». Recuperado de <https://mundo.sputniknews.com/americalatina/201710191073327428-santiago-elecciones-entrevista/>

46. Torcal, Mariano y Mainwaring, Scott. (2003). The Political Recrafting of Social Bases of Party Competition: Chile, 1973–95. *British Journal of Political Science*, 33 (1), pp. 55-84. <https://doi.org/10.1017/S0007123403000036>

[257]

47. Toro Maureira, Sergio. (2007). Conducta legislativa ante las iniciativas del Ejecutivo: unidad de los bloques políticos en Chile. *Revista de Ciencia Política*, 27 (1), pp. 23-41. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2007000200002>

48. Toro Maureira, Sergio y Valenzuela, Macarena. (2018). Chile 2017: ambiciones, estrategias y expectativas en el estreno de las nuevas reglas electorales. *Revista de Ciencia Política*, 38 (2), pp. 207-232. <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2018000200207>

49. Zucco Jr, Cesar. (2015). Estabilidad sin raíces: La institucionalización del sistema de partidos brasileño. En: Torcal, Mariano (coord.). *Sistemas de partidos en América Latina. Causas y consecuencias de su equilibrio inestable* (pp. 78-107): Santa Fe: Anthropos-UNL.



Fricción, (re)concentración y afianzamiento conservador tras las elecciones de 2018 en Paraguay

Juan Mario Solís Delgadillo (México)*
Sarah Patricia Cerna Villagra (México)**

Resumen

Las elecciones generales de 2018 mantuvieron en el poder al Partido Colorado, una de las pocas maquinarias electorales que se mantienen en la región, su capacidad de ganar elecciones y la homogeneidad del voto a su favor dan muestra de ello. Sin embargo, este último proceso electoral también ha supuesto una fractura al interior del partido. El artículo revela, a través de datos comparados e indicadores, la enorme fuerza de este partido y busca responder qué ha permitido a la Asociación Nacional Republicana mantenerse en el poder. El argumento central para atender a dicho cuestionamiento es que la ANR es el único partido con una estructura lo suficientemente robusta como para movilizar a una gran cantidad de electores, aún y a pesar de las divisiones internas que ha experimentado en los últimos cinco años.

Palabras clave

Elecciones; Partidos Políticos; Cambio Político; Partido Colorado; Mario Abdo Benítez; Horacio Cartes; Paraguay.

[259]

Fecha de recepción: septiembre de 2018 • **Fecha de aprobación:** octubre de 2018

Cómo citar este artículo

Solís Delgadillo, Juan Mario y Cerna Villagra, Sarah Patricia. (2019). Fricción, (re)concentración y afianzamiento conservador tras las elecciones de 2018 en Paraguay. *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 259-285. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a13>

* Politólogo. Magister y doctor en Estudios Latinoamericanos. Profesor investigador de tiempo completo y miembro del Cuerpo Académico Reforma del Estado y Derechos Humanos en la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SIN) del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt), nivel II. Correo electrónico: juan.solis@uaslp.mx

** Licenciada en Ciencias Políticas. Magister en Ciencia Política. Doctora en Estado Derecho y Gobernanza Global. Catedrática del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (Conacyt) adscrita al Centro de Estudios Sociológicos de El Colegio de México. Correo electrónico: scerna@colmex.mx

Friction, (Re)Concentration and Conservative Consolidation after the 2018 Elections in Paraguay

Abstract

The 2018 general elections kept the Colorado Party in power, one of the few electoral machineries that remain in the region, due to their ability to win elections and the homogeneity of the vote in their favor. However, this last electoral process has also caused a fracture within the party. The article reveals, through comparative data and indicators, the great strength of this party and seeks to answer the question: What has allowed the National Republican Association to stay in power? The central argument for addressing this question is that the NRA is the only party with a structure robust enough to mobilize a large number of voters, despite the internal divisions it has experienced in the last five years.

Keywords

Elections; Political Parties; Political Change; Colorado Party; Mario Abdo Benítez; Horacio Cartes; Paraguay.

Introducción

Las elecciones paraguayas suelen tener, en términos académicos y mediáticos, un tratamiento modesto. En el plano de la investigación social, solo hasta los años más recientes ha sido posible encontrar trabajos que aborden de manera más sistematizada los resultados electorales en ese país (Alcántara y Tagina, 2013; Solís y Cerna, 2013; 2016; Cerna y Solís, 2017; 2018; Duarte, 2012; Došek, Pérez y Duarte, 2016; Alcántara, Tagina y Buquet, 2018). Esta nueva literatura ha procurado analizar los procesos electorales de Paraguay desde múltiples enfoques y en distintas arenas de competencia.

Los trabajos de Juan Mario Solís, Sarah Patricia Cerna (2013; 2016), por ejemplo, han puesto el énfasis en la mirada diacrónica de las elecciones generales y cómo se ha distribuido el poder a partir de calcular diferentes indicadores de partidos y sistemas de partidos; al mismo tiempo, han explorado en la arena subnacional, con la cual han logrado capturar la medida del índice de nacionalización de los partidos paraguayos y por qué ha resultado difícil derrotar a la Asociación Nacional Republicana (ANR). Otros autores como Tomáš Došek, Marcos Pérez y Liliana Duarte (2016) han puesto su mirada en lo que ocurre en las elecciones en el ámbito municipal, aunque concentrándose únicamente en una muestra parcial de territorios, por lo que existe toda una veta por explorar de manera más consistente. Rocío Duarte (2013; 2012), por su parte, aborda los procesos electorales en la clave de las coyunturas críticas que se han presentado en las elecciones de 2008 y 2013. En cualquier caso, la disposición de información útil y bien documentada sobre las elecciones en aquel país sudamericano es hoy en día mucho más accesible que en años anteriores.¹

[261]

A casi tres décadas de la transición hacia la democracia, se puede decir que los procesos electorales son más la regla que la excepción y que, en ese sentido, Paraguay es una democracia electoral consistente, por lo que se refiere a la regularidad con la que se han celebrado seis elecciones generales desde 1993. Sin embargo, y a pesar de la formalidad electoral que se repite cada cinco años desde entonces, Paraguay es catalogado como uno de los

¹ Esto obedece, entre otras cosas, a que la Ciencia Política en Paraguay se ha abierto paso, no sin dificultades, y los colegas han logrado conformar la Asociación de Ciencia Política del Paraguay, la cual, además de nuclear a los politólogos del país, ha ordenado los estudios de la disciplina. Esto es por demás interesante porque refleja que el creciente interés por parte de los colegas sobre estos temas tiene una correlación con la edad de la mayoría de ellos, que son hijos de la transición hacia la democracia.

países con mayor inestabilidad política en la región a causa de los recurrentes acontecimientos disruptivos de su vida política, cruzada por asesinatos políticos (1999), intentos de golpes de Estado (1996), protesta social (2006, 2017), escándalos de corrupción (2002), salidas anticipadas de los presidentes (1999) o juicios políticos (2012) (Pérez-Liñán, 2009; 2014; Pérez-Liñán y Polga-Hecimovich, 2017; Uharte, 2012; Abente, 2012; Cerna y Solís, 2012; 2017; 2018).

Con esos rasgos como telón de fondo, las elecciones generales de 2018, con las que se renovó la titularidad del Poder Ejecutivo, las dos cámaras legislativas y las gobernaciones departamentales, se presentaron como unos comicios de «disrupción continuista» en los que, como nunca antes —o al menos no con tanta evidencia— el partido en el gobierno logró su permanencia en el poder, pero con una fractura enorme entre las corrientes internas del nuevo presidente Mario Abdo Benítez (*Colorado Añeteté*) y el mandatario saliente Horacio Cartes (*Honor Colorado*) (Pérez Talia, 2018, junio 13; Cerna y Solís, 2018).

[262]

Ahora bien, en el contexto del maratón electoral que vive la región entre 2017 y 2019, las pasadas elecciones generales paraguayas se insertan en un contexto que algunos denominan «de giro a la derecha» (Londoño, Bonnefoy y Politi, 2017, diciembre 19; Quintana, 2018, octubre 28; Lissardy, 2017; Núñez, 2018, julio 19); sin embargo, aquí se opta por calificar a este proceso como un viraje al integrista religioso, con base en la cada vez mayor presencia e influencia de partidos de base religiosa, principalmente evangélicos o pentecostales, que de manera discreta han incursionado en el campo electoral a través de algunos de sus ministros de culto y la estructura social de sus feligresías en crecimiento, las cuales financian, vía sus diezmos, las actividades políticas de estas iglesias. Estos partidos han demostrado tener una importante penetración por sí solos o bien una significativa capacidad de chantaje con relación a los partidos con grandes estructuras, los cuales, en contextos de mayor competitividad, encuentran en estos partidos emergentes una cuota sustancial de votos que puede inclinar la balanza a su favor (Bedinelli, Marcos y Lafuente, 2018, abril 13; Corrales, 2018, enero 19; Lissardy, 2018, abril 17). Algunos ejemplos se pueden observar en las recientes elecciones de Guatemala, Costa Rica, México y Brasil, así como también en el referéndum por la paz celebrado en Colombia en 2016, en el que este tipo de partidos trabajaron intensamente con el *uribismo* en la campaña del No al proceso de

paz (Lissardy, 2018, abril 17; Brenes, 2018, febrero 10; AFP, 2018, marzo, 28; Lafuente, 2018, octubre 8; Corona, 2018, julio 12).

Estos partidos de base religiosa han introducido en las agendas electorales latinoamericanas temas como las políticas de «mano dura» en materia de seguridad, su oposición al uso recreativo de la marihuana y la corriente que ha acuñado una supuesta «ideología de género» para desprestigiar al movimiento feminista latinoamericano y expresar su rechazo a temas como el matrimonio igualitario, la interrupción del embarazo o la educación en derechos reproductivos y sexuales (Lissardy, 2018, abril 17; Corrales, 2018, enero 19; Bedinelli, Marcos y Lafuente, 2018, abril 13). En ese sentido, han sido institutos políticos muy habilidosos para pactar alianzas con partidos tanto de izquierda como de derecha, como queda de manifiesto con las históricas alianzas de estas iglesias con el PT brasileño entre 2002 y 2014, con Morena en México en 2018, o ser capaces de postular a sus propios candidatos como Fabricio Alvarado en Costa Rica o Jimmy Morales en Guatemala (Lafuente, 2018, octubre 8; Corona, 2018, julio 12; Brenes, 2018, febrero 10; Lissardy, 2018, abril 17).

En Paraguay, si bien no existe evidencia de la creación de este tipo de partidos, no es menos cierto que varios de los temas que suelen postular han sido recogidos por parte de los dos partidos tradicionales paraguayos que se han distinguido por ser institutos políticos con una fuerte impronta conservadora-religiosa de corte predominantemente católica (La Nación, 2018, febrero 11). En suma, se puede concluir que las elecciones paraguayas y sus protagonistas se alinean parcialmente a la tendencia que han experimentado otros casos de la región en cuanto a la aparición e influencia de nuevos partidos de base religiosa; sin embargo, en lo sustancial, los partidos tradicionales han recogido esta agenda con renovado entusiasmo en un país con un electorado tradicionalmente conservador y en el que este tipo de propuestas suelen recibir buena acogida en el mercado electoral.

[263]

El presente artículo da cuenta de este proceloso proceso al prestar atención al contexto en el que se desarrollaron estas elecciones; quiénes fueron sus protagonistas y la oferta que presentaron al electorado; el desarrollo de la campaña en cuanto a su desarrollo y estrategias; los resultados electorales y su comparación diacrónica con las cinco elecciones anteriores; el relevamiento de indicadores electorales, como el número efectivo de partidos para cada tipo de elección, la concentración, la competitividad, la volatilidad y la

nacionalización de partidos; finalmente, se presenta lo que aquí se entiende como escenarios plausibles en el futuro a corto y mediano plazo.

1. Contexto previo a las elecciones

1.1 Los intentos reeleccionistas de Cartes y Lugo: la quema del Congreso Nacional

En marzo de 2017 el Congreso Nacional de Paraguay ardió en medio de un clima de crispación política entre defensores y detractores de los intentos reeleccionistas de Horacio Cartes y Fernando Lugo. El clima político paraguayo «ardió en llamas» y una expresión de ello fue la quema de las oficinas del Senado por parte de manifestantes disconformes con los intentos de un bloque de senadores de cambiar de manera *express* el reglamento interno de la Cámara para eliminar atribuciones del presidente de este cuerpo legislativo y, al mismo tiempo, realizar cambios en la Constitución Nacional sin convocar a una Asamblea Constituyente, y de esta manera modificar el artículo 229 que prohíbe la reelección presidencial (Cerna, 2017, abril 3).

[264]

La figura de la reelección presidencial en este país sudamericano, desde la transición a la democracia y la creación e implementación de la Carta Magna de 1992, ha sido un tema polémico y complejo para los actores políticos y la sociedad paraguaya en general, especialmente por el pasado reciente del país, que se ha caracterizado por gobiernos autoritarios, en especial por el régimen no democrático de Alfredo Stroessner (1954-1989). Tanto Nicanor Duarte Frutos en 2007 y Fernando Lugo y Horacio Cartes en 2017 han insertado el tema de la reelección en la agenda pública, generando opiniones en contra y a favor de la modificación de este artículo constitucional. Mientras que en 2007 las movilizaciones en contra de los intentos reeleccionistas de Duarte Frutos abrieron la coyuntura política favorable a la figura *outsider* del obispo Fernando Lugo, diez años después abrieron una brecha tanto al interior del Partido Colorado como en el Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA), así como provocaron una fuerte crispación social que acabó incendiando las oficinas del Congreso Nacional, lo que desató una fuerte represión policial que dejó como saldo decenas de heridos, una veintena de imputados, así como un joven militante del PLRA muerto al interior del directorio de este partido en la capital paraguaya (Alvarenga, 2006, diciembre 31; Díaz, 2011, abril 28, ABC Color, 2018, abril 27).

En ese escenario es importante destacar a los personajes que a la postre protagonizaron la elección presidencial de 2018, ya que tanto Mario Abdo Benítez (ANR) como Efraín Alegre (PLRA) manifestaron en su momento estar en contra de la reforma planteada por el presidente Cartes con un discurso que criticaba el atropello de las instituciones democráticas por la facción de senadores que intentaron cambiar de manera *express* el reglamento interno de la Cámara, pero al mismo tiempo alentaron a la ciudadanía a salir a las calles a defender la democracia, mientras azuzaron a sus seguidores a los incidentes que terminaron en el incendio de las oficinas parlamentarias (Carneri, 2017, abril 7).

1.2 La división interna de la Asociación Nacional Republicana (ANR): Colorado Añeteté y Honor Colorado

En la campaña de la ANR por las elecciones internas se disputaron dos liderazgos muy diferentes entre sí, que han abierto una escisión difícil de zanjar entre las dos facciones, aún después de la victoria electoral de este partido en las elecciones generales de 2018. Por un lado, está el movimiento Honor Colorado, facción política del expresidente Horacio Cartes, que presentó como pre candidato presidencial a Santiago Peña, un joven tecnócrata que estuvo al frente del Ministerio de Hacienda durante dos años (2015-2017). Peña representaba la figura tecnocrática de los ministros que acompañaron la gestión de Cartes. De pasado liberal, con una formación universitaria en Estados Unidos y experiencia laboral en el Fondo Monetario Internacional, no pudo ceder ante la presión cartista y tuvo que renunciar al PLRA y afiliarse a la ANR en plena convención partidaria para no quedarse sin la cartera que dirigía (Última Hora, 2017, septiembre 5). Por el otro, está la facción del movimiento político Colorado Añeteté, a través del cual contendió el hijo del ex secretario privado de Alfredo Stroessner, Mario Abdo Benítez.

[265]

Las principales diferencias entre ambos candidatos se encuentran en sus posturas en torno a: a) la reforma constitucional; b) la reelección presidencial; c) los bonos soberanos; d) el aborto; y e) la unión civil de personas del mismo sexo. Mientras que Santiago Peña se pronunció públicamente a que no está a favor de una reforma constitucional porque la sociedad paraguaya «no está madura para poder debatir a profundidad todos los puntos que se pueden plantear en una reforma», Peña señalaba sí estar de acuerdo con la reelección vía enmienda constitucional por ser la forma «más democrática» para que la ciudadanía incida en dicha decisión. Con respecto a temas económicos, Peña

consideraba que los bonos soberanos son útiles para el desarrollo económico del país. En cuanto a la agenda más polémica de los derechos civiles, este pre candidato colorado señalaba que aún no tenía definida su postura en torno al aborto, pero que estaba «abierto al debate». Respecto al matrimonio igualitario, el político cartista sí consideraba que las personas «deberían tener la posibilidad de decidir con quién unirse de manera civil» (Telefuturo, 2017, mayo 10).

Por su parte, sobre estos mismos temas, Mario Abdo afirmó estar de acuerdo con una reforma y que en caso de ganar llamaría a una asamblea constituyente en el primer año de mandato. Con respecto al debate de la reelección presidencial, manifestó estar a favor, vía reforma constitucional, pero no en el periodo inmediato al del presidente que la implemente. En el ámbito económico, apuntaba estar a favor de los bonos soberanos, pero de manera moderada y con una implementación discreta. Finalmente, respecto al aborto y el matrimonio igualitario, el hijo del exsecretario de Stroessner afirmaba enfáticamente no estar de acuerdo con la legalización de la interrupción del embarazo y que, además, es una «persona católica, apostólica, romana que respeta lo que dice la Biblia, por ello, no estoy a favor del matrimonio igualitario» (Telefuturo, 2017, mayo 10).

[266]

2. Candidatos y programas

2.1 El heredero del ala militante del coloradismo: Mario Abdo Benítez

La familia de Mario Abdo Benítez pertenece al ala militante de la ANR, que en la convención colorada de 1987 se presentó como el Cuatrinomio de Oro, compuesto por Sabino Augusto Montanaro, Adán Godoy Jiménez, Mario Abdo Benítez (p) y Eugenio Jacquet, cuyo objetivo era purgar la ANR y el Gobierno de todos los traidores al stronismo. Mientras que, del otro lado, los tradicionalistas bajo el liderazgo de Juan Ramón Chávez y Luis María Argaña buscaban reformas para el partido. Dichas facciones se identificaban con lo que en la literatura se denomina los duros del régimen —los militantes— y los blandos —los tradicionalistas—. El padre del actual presidente, Mario Abdo Benítez perteneció durante mucho tiempo al primer anillo político del presidente autoritario Alfredo Stroessner y, en este sentido, durante su campaña las críticas a su figura denominada como «neostronista» fueron constantes desde diversos partidos políticos de oposición (La Nación, 2017, julio 26).

Al respecto, cabe señalar que Mario Abdo Benítez se identificó en su campaña electoral por apelar a los valores tradicionales que caracterizan a la ANR: la unidad, el patriotismo, la familia, y el militarismo. A modo de ejemplo, entre sus discursos más polémicos, el presidenciable colorado afirmaba que «los hijos de madres solteras deben ir a los cuarteles militares». Aunada a esta frase, en otro mitin político también aseveraba que «el 80% de los delincuentes provenían de familias disgregadas» por lo que había que proteger el «valor de la familia» para evitar conductas delictivas en la sociedad paraguaya (Última Hora, 2018, marzo 28a). Ambas declaraciones generaron polémicas entre sectores relacionados con la objeción de conciencia, así como en organizaciones de derechos humanos, porque criticaron las creencias implícitas detrás de estas declaraciones, principalmente la cultura militarista que ha dejado en el país deudas históricas de violaciones a derechos humanos (Última Hora, 2018, marzo 28b).

2.2 La alianza entre liberales y de izquierda: un intento de emular la fórmula victoriosa de 2008

Los liberales en alianza con diversos partidos y movimientos de izquierda intentaron desafiar al Partido Colorado como lo hicieron en 2008, cuando resultaron victoriosos con la chapa presidencial de Fernando Lugo y Federico Franco. La alianza aglutinó nuevamente al PLRA con movimientos de izquierda como el Frente Guazú, el Partido Revolucionario Febrerista, el Partido Democrático Progresista (PDP), el Partido Encuentro Nacional, Avancemos País y el Partido del Movimiento al Socialismo. La fórmula presidencial de la oposición, la Alianza Ganar —Gran Alianza Nacional Renovada—, postuló al exministro de la era luguista, Efraín Alegre (PLRA), como candidato a presidente y al conductor de radio, Leonardo Rubín (del Frente Guazú), como vicepresidente (La Nación, 2017, diciembre 18).

[267]

3. La campaña electoral, estrategias y debate

Si algo tienen en común los dos principales candidatos a la presidencia ha sido su conservadurismo, aunque del lado de la Alianza Ganar intentaron abanderarse algunas temáticas de corte progresista de la mano de la fórmula presidencial, Hugo Rubín. Otro rasgo característico de la campaña electoral fue la guerra sucia entre los dos principales contendientes, Mario Abdo Benítez y Efraín Alegre. Mientras que al primero se le acusaba de representar el lado más oscuro del coloradismo por su herencia política, al candidato liberal le endilgaban los malos manejos de la cartera de Obras Públicas y

Comunicaciones cuando se desempeñó como ministro de Fernando Lugo (La Nación, 2018, febrero 11).

A esta campaña candente también se sumó el presidente en funciones, Horacio Cartes, quien adquirió protagonismo con una serie de frases desafortunadas, como cuando se refirió al candidato liberal diciendo: «Efraín, cuidá tu familia, no te preocupes del Partido Colorado» (ABC Color, 2018, febrero 17). Sobre dicha declaración, Alegre afirmó que se sentía amenazado y que hacía responsable al presidente «por la seguridad de su familia»; agregó que el discurso de Cartes estaba lleno de amenazas y odio, y que él consideraba necesario discutir en una campaña electoral pero que «nadie debe amenazar [a los demás] por sus pensamientos, por defender principios y valores» (Última Hora, 2018, febrero 18).

Los temas centrales de la campaña electoral de Mario Abdo giraron alrededor de la unidad colorada, con lo que claramente estaba apelando al voto duro de la ANR, al tiempo de platear en varias ocasiones «coloradizar al funcionariado público de todo el país» (ABC Color, 2018, marzo 27). Entre sus propuestas de campaña, Abdo señaló las siguientes: a) ampliar la base contributiva y luchar contra la evasión fiscal formalizando la economía; b) luchar contra la corrupción; c) mejorar la infraestructura del Estado y fortalecer la institucionalidad estatal; d) profesionalizar a la función pública (Última Hora, 2018, abril 15); e) fomentar el control de las fronteras; f) reforma constitucional y emprender una reforma judicial; g) reorganizar la estructura y administración del sistema penitenciario nacional; h) dotar de más presupuesto e infraestructura al sector educativo para alcanzar 7% de la inversión del PIB, así como también becas de grado y posgrado para fortalecer el capital humano del país; i) priorizar la atención primaria en salud, promoción de la salud comunitaria y la disminución de la mortalidad materno-infantil; j) renegociar el Anexo C del Tratado de Itaipú, la libre disponibilidad de la energía eléctrica para la venta a otros países, revisión del Acta de Yacretá y modernización de la Administración Nacional de Electricidad (ANDE) (Última Hora, 2018, abril 3).

Efraín Alegre, por su parte, inició su campaña política recordando a la ciudadanía paraguaya que Mario Abdo Benítez representaba el pasado stronista: «los paraguayos están ante el gran desafío de no volver al pasado y de apostar al futuro» (ABC Color, 2018, enero 22). La campaña electoral de Efraín Alegre se situó alrededor de los siguientes ejes temáticos: a) la salud básica gratuita sin IVA para los medicamentos (Paraguay.com, 2018, febrero

26); b) la educación de calidad (ABC Color, 2018, abril 5); c) bajar las tarifas de la electricidad a aquellas empresas que generan empleo; d) apostar por un modelo de crecimiento económico equitativo «hacia dentro y hacia abajo»; e) la renegociación de las hidroeléctricas Yacuyretá —con Argentina— e Itaipú —con Brasil—; f) terminar con la evasión fiscal, el contrabando y la corrupción; g) aumentar el impuesto al tabaco para destinar recursos a la salud pública; y h) impuesto progresivo a la renta personal (Paraguay.com, 2018, febrero 26).

4. Análisis de los resultados electorales de las elecciones

Al entrar de lleno al análisis de los resultados es conveniente hacer notar que, dado el nivel de disputa al interior de la ANR, en este artículo se propone leerlos en dos dimensiones: la primera, a partir de los cánones tradicionales que capturan los resultados de un partido como un todo unificado; y la segunda, sesgando, cuando sea posible por contar con evidencia, el peso de la facción de Honor Colorado como un partido opositor al gobierno. Esto permitirá observar los matices que pasen inadvertidos a los lectores y ajustarse de manera exclusiva a los indicadores en estado puro, al tiempo de crearlo importante, dado grado de enfrentamiento entre las facciones coloradas. Otra consideración es que en esta elección, por primera vez en la historia de la democracia paraguaya, ha habido una proliferación significativa de partidos políticos en disputa por cargos en la arena nacional.

[269]

4.1 La elección presidencial

Al echar un vistazo a los resultados de la elección presidencial los vaticinios de las encuestas se cumplieron en cuanto al ganador de los comicios, sin embargo, el margen de victoria resultó ser demasiado ajustado frente a la holgada victoria que pronosticaban encuestadoras como Ati Snead y Taca Chase, que por enésima vez resultaron ser un fiasco (Última Hora, 2018, abril 23). De acuerdo con los datos definitivos del Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE) (Acuerdo y Sentencia 17/2018), la candidatura de Mario Abdo Benítez (ANR) obtuvo el respaldo de 46,42% de los electores, mientras que su más cercano competidor, Efraín Alegre, logró cosechar 42,74% de las preferencias válidas. Este resultado ha sido el más ajustado en la serie de elecciones para este cargo desde 1993 (Cerna y Solís, 2018). Sin embargo, otra lectura sobre el resultado y el desempeño de la ANR permite observar que esta ha sido la victoria más sólida en cuanto al porcentaje de votos desde 1998, cuando triunfó Raúl Cubas Grau, dejando incluso atrás el triunfo que solo cinco años atrás obtuvo Horacio Cartes, quien logró 45,8% de los votos.

Tabla 1. Resultados históricos de las elecciones presidenciales 1993-2018, en porcentajes.

Partidos	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Asociación Nacional Republicana (ANR)	41,78	53,80	37,10	30,70	45,80	46,42
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	33,20	42,60	24,00			
Alianza Encuentro Nacional (AEN)	24,39					
Alianza Patriótica para el Cambio (APC)				40,90		
Alianza Paraguay Alegre (APA)					36,90	
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace)			13,50	22,00	0,80	
Partido Patria Querida (PPQ)			21,30	2,40	1,10	
Avanza País					5,90	
Frente Guazú					3,30	
Alianza Ganar						42,74
Frente Amplio						0,33
Artistas del Paraguay						0,59
Movimiento Soberanía Nacional						0,28
Partido Verde Paraguay						3,23
Movimiento Reserva Patriótica						0,36
Herederos						0,23
Partido del Movimiento Patriótico Popular						0,38
Unámonos						0,24
Participación	69,00	80,50	64,30	65,60	68,60	61,25

Fuente: elaboración propia a partir del TSJE (2018). Las casillas resaltadas en gris en la columna partidos hacen referencia a las alianzas que se han hecho desde 1993.

[270]

Estas cifras dan cuenta del crecimiento paulatino de la ANR tras la derrota de 2008 y su capacidad para realinear al electorado paraguayo y aumentar su caudal electoral en los comicios de 2013 y 2018 (Cerna y Solís, 2018). Buena parte de este realineamiento del voto obedece a la vuelta de muchos votantes del Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace), otrora el ala más conservadora y militarista del coloradismo, que tras la muerte de su líder, Lino Oviedo, retornaron al redil colorado y que en estas últimas elecciones han recibido con beneplácito la postulación del hijo del secretario privado del dictador Alfredo Stroessner (Solís y Cerna, 2013; 2014).

Otro dato importante es que el PLRA ha crecido muy poco en términos electorales desde 1993, ya que desde entonces sus porcentajes consolidados de votación capturan en promedio al 25% del electorado, mientras que cuando ha ido en Alianza su desempeño ha oscilado entre 36 y 42%, respectivamente (Solís y Cerna, 2013; 2014; Cerna y Solís, 2018). Pese a la impopularidad del presidente Cartes, la Alianza Ganar no logró convencer al electorado indeciso y no militante, tal vez porque Efraín Alegre ha sido un mal candidato; así

dan cuenta las dos derrotas consecutivas que ha cosechado en 2013 y 2018, en las que no ha sabido capitalizar a su favor la desazón ante el desgaste de la ANR como un partido asociado a la corrupción. Su figura no logra atraer nuevos electores ni siquiera cuando los adversarios han mostrado notorias precariedades dialécticas, discursivas y argumentativas.

4.2 La elección legislativa

En esta arena resulta mucho más claro encontrar las diferencias en cuanto a fuerza electoral efectiva que tienen los diferentes partidos políticos. De acuerdo con los datos del TSJE (Acuerdo y Sentencia 17/2018), la ANR es la agrupación política más poderosa del país al acumular por sí sola 36% de los sufragios en la elección de diputados y el 30% correspondiente a la elección al Senado, porcentajes muy holgados con respecto al siguiente partido en preferencia, el PLRA, que en estas mismas elecciones cosechó 16 y 22% en las elecciones para diputados y senadores, respectivamente.

Al traducir los votos en escaños es evidente que la ANR es una maquinaria electoral muy bien aceiteada, a pesar de sus divisiones, porque ha sido capaz de retener sus bastiones, amén de ganar posiciones en distritos históricamente hostiles para los candidatos colorados. De las ochenta bancas a repartir, la ANR ha logrado la mayoría absoluta al conquistar 42 escaños; no obstante, hay que tener en cuenta que los legisladores electos afines al cartismo representan casi la mitad del bloque —veinte— y que, en una lectura más fina, podrían considerarse como una bancada en sí misma, en pie de guerra contra el presidente. Por su parte, el PLRA ha aumentado modestamente el número de bancas a ocupar al pasar de las veintisiete que obtuvo en 2008 y 2013 a las treinta en esta elección; sin embargo, esta mejoría no se aleja de su rango promedio de control de parcelas de poder que es de 34% (Acuerdo y Sentencia 17/2018; TSJE, 2018).

[271]

Lo novedoso en este proceso es que nuevas fuerzas políticas como Hagamos y el Movimiento Cruzada Nacional lograron los votos suficientes para alcanzar escaños tanto en diputados como en senadores, en detrimento de los partidos de izquierda que quedaron fuera de la Cámara baja y de Unace y el PDP en la Cámara alta. Esto es llamativo porque a diferencia del tema que domina las tertulias políticas en el país, que se centra en la confección de las listas cerradas y bloqueadas y no tanto en cuanto a la fórmula para traducir los votos en escaños, estos partidos de reciente creación lograron colar legisladores en condiciones poco favorables cuando las bancas se asignan a

través de la fórmula D'Hondt, conocida como la menos proporcional de las fórmulas de asignación de escaños, pues favorece a los partidos con mayor captación de votos (Filártiga, 2018; ABC Color, 2017, septiembre 28).

Una sencilla revisión sobre la asignación de las bancas con base en los resultados de esta última elección revela que la conformación de la Cámara de Diputados sería sensiblemente diferente de utilizar la fórmula Hare en lugar de la D'Hondt (véase tabla 2).²

Tabla 2. Asignación de escaños en los dieciocho distritos electorales utilizando las fórmulas D'Hondt y Hare, a partir de los resultados electorales de 2018.

Distrito	Escaños	Fórmula D'Hondt			Fórmula Hare		
		Asociación Nacional Republicana (ANR)	Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	Otros	Asociación Nacional Republicana (ANR)	Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	Otros
Capital	7	4	1	2	2	1	4
Concepción	3	1	2		1	2	
San Pedro	5	3	2		2	2	
Cordillera	4	2	2		2	2	
Guairá	3	2	1		2	1	
Caaguazú	6	3	3		3	3	
Caazapá	2	1	1		1	1	
Itapúa	6	3	3		3	2	1
Misiones	2	1	1		1	1	
Paraguarí	4	3	1		2	2	
Alto Paraná	8	4	3		3	2	2
Ñeembucú	2	1	1		1	1	
Amambay	2	1	1		1	1	
Canindeyú	2	1	1		1	1	
Pdte. Hayes	2	1	1		1	1	
Alto Paraguay	1	1			1		
Boquerón	1	1			1		
Central	20	7	7	6	6	6	8
Totales	80	42	30	8	36	29	15

Fuente: elaboración propia a partir del TSJE (2018).

De la tabla 2 se extrae, por otro lado, que los partidos minoritarios logran alcanzar escaños gracias a la mayor magnitud de los distritos electorales de Central y Capital, lo que supone que son estructuras políticas con anclaje en los territorios más urbanizados, si se excluyen las demarcaciones de Itapúa

² Para una explicación didáctica y detallada de la traducción de votos en escaños a través de estas fórmulas, véase Luis González (2017).

y Alto Paraná. Por otro lado, al comparar diacrónicamente la composición de la Cámara baja, se encuentra que, salvo los dos partidos tradicionales que han dominado la arena electoral, el sistema de partidos paraguayo ha sido testigo del nacimiento y muerte prematura de una buena cantidad de institutos políticos en poco menos de treinta años de democracia, pero —sobre todo— que la concentración de escaños entre las dos principales fuerzas políticas es muy elevada, alcanzando en esta oportunidad 90% de estas, cifra incluso superior a las de 1993 y 2013. Se llama la atención sobre este aspecto porque Paraguay estaría siendo un caso atípico ya que en la región latinoamericana se observa la tendencia opuesta, lo que por otro lado podría estar indicando que, mientras los grandes partidos tradicionales de la región pierden fuelle, los decanos partidos colorado y liberal de Paraguay gozan de una salud envidiable.

Tabla 3. Composición de la Cámara de Diputados 1993-2018.

Partido	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Asociación Nacional Republicana (ANR)	38	45	37	30	44	42
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	33	26	21	27	27	30
Partido Encuentro Nacional (PEN)	7	7			2	2
Partido Revolucionario Febrerista (PRF)	2					
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace)			10	15	2	
Partido Patria Querida (PPQ)			10	3	1	3
Partido País Solidario (PPS)		2	2			
Movimiento Popular Tekojoja (MPT)				1		
Partido Democrático Progresista (PDP)				1		
Alianza Patriótica para el Cambio (APC)				2		
Alianza Departamental Boquerón (ADB)				1		
Avanza País (AP)					2	
Alianza Pasión Chaqueña (APCh)					1	
Frente Guasú (FG)					1	
Hagamos						2
Cruzada Nacional						1
Total	80	80	80	80	80	80

Fuente: elaboración propia a partir del TSJE (2018) y Cerna y Solís (2018, p. 368).

En cuanto a la Cámara de Senadores las circunstancias son algo diferentes porque, aunque la ANR y el PLRA son fuerzas predominantes que controlan en promedio dos de cada tres escaños, la fragmentación en este cuerpo legislativo ha sido históricamente más elevada (Cerna y Solís, 2018, p. 366). Esta tendencia ha vuelto a ser confirmada en esta elección, en la que los partidos que han perdido terreno, traducido en escaños, han sido la ANR, Unace y el PDP, gracias a lo cual se han visto beneficiados los partidos

[273]

de nueva creación —Hagamos y Cruzada Nacional—, así como también el Frente Guasú (FG) y el Partido Patria Querida (PPQ), el cual ha recuperado su fuerza electoral perdida en los comicios de 2013 cuando se quedó sin representación en esta Cámara.

Tabla 4. Composición de la Cámara de Senadores 1993-2018.

Partido	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Asociación Nacional Republicana (ANR)	20	24	16	15	20	17
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	17	13	12	14	13	13
Partido Encuentro Nacional (PEN)	7	7	1		1	
Partido Revolucionario Febrerista (PRF)	1					
Partido Blanco (PB)		1				
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace)			7	9	2	1
Partido Patria Querida (PPQ)			7	4		3
Partido País Solidario (PPS)			2	1		
Movimiento Popular Tekojoja (MPT)				1		
Partido Democrático Progresista (PDP)				1	3	2
Avanza País (AP)					1	
Frente Guasú (FG)					5	6
Hagamos						2
Cruzada Nacional						1
Total	45	45	45	45	45	45

[274] Fuente: elaboración propia a partir del TSJE (2018) y Cerna y Solís (2018, p. 368).

4.3 Elecciones para las gobernaciones

Si bien este tipo de elecciones no gozan de la relevancia que las dos anteriores, estas no son menos importantes pues, como sostienen Cerna y Solís (2017), en ellas se pueden distinguir de manera más fehaciente los resortes de los principales partidos políticos del país. Para estos autores, si bien este nivel de gobierno no tiene el peso de relevancia política que pudiera tener en países como México o Brasil, no se puede desestimar puesto que es en esta arena en la que principalmente se miden las maquinarias electorales de los grandes partidos (Alcántara, 2004).

Si se toma como antecedente que la ANR ha sido el partido que ha dominado esta arena de competencia desde que hay elecciones dentro de los cánones democráticos y que nunca ha dejado de gobernar a más de la mitad de los territorios del país (Cerna y Solís, 2017), esta elección ha confirmado esta tendencia, puesto que, de las diecisiete gobernaciones en disputa, los colorados se impusieron en trece de ellas, en comparación con las doce obtenidas cinco años atrás (Acuerdo y Sentencia 17/2008). En

perspectiva comparada, este resultado solo es superado por el obtenido por el propio partido hace veinte años, cuando ganó catorce de las diecisiete gobernaciones del país (Cerna y Solís, 2017). En suma, esto revela, en buena medida, el arraigo territorial de este partido que encuentra en las «seccionales» creadas por Alfredo Stroessner el resorte electoral más efectivo para hilvanar triunfos en la mayor parte del territorio.

Lo más destacado en cuanto a esta arena de competencia en este último proceso electoral ha sido el triunfo del coloradismo en el principal bastión de los liberales, el departamento de Central, en el que se impuso el candidato cartista Hugo Javier González con un margen de catorce mil votos (Última Hora, 2018, abril 22). La geografía política tras las elecciones del 22 abril confirma el poderío de la ANR en los departamentos de Guairá, Caazapá, Itapúa, Paraguari, Canindeyú y Alto Paraguay que se constituyen en bastiones hasta ahora inexpugnables, mientras que la fuerza del PLRA se ha achicado para remitirse solamente al fronterizo departamento de Amambay (Cerna y Solís, 2017, pp. 163-164) y las terceras fuerzas simplemente no existen en este ámbito (véase tabla 5).

Tabla 5. Distribución de las gobernaciones, 1998-2018.

	1998	2003	2008	2013	2018
Departamento	Ganador	Ganador	Ganador	Ganador	Ganador
Concepción	PLRA-PEN	PLRA	PLRA	ANR	PLRA
San Pedro	ANR	ANR	PLRA	ANR	ANR
Cordillera	ANR	ANR	PLRA	PLRA	PLRA
Guairá	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Caaguazú	ANR	PLRA	PLRA	ANR	ANR
Caazapá	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Itapúa	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Misiones	ANR	ANR	PLRA	ANR	ANR
Paraguari	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Alto Paraná	ANR	PLRA	ANR	ANR	ANR
Central	PLRA	PLRA	PLRA	PLRA	ANR
Ñeembucú	ANR	ANR	ANR	PLRA	ANR
Amambay	PLRA	PLRA	PLRA	PLRA	PLRA
Canindeyú	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Pdte. Hayes	ANR	ANR	ANR	APC	ANR
Alto Py	ANR	ANR	ANR	ANR	ANR
Boquerón	PLRA-PEN	ANR	ADB	ANR	ANR

Fuente: elaboración propia a partir del TSJE (2018) y Cerna y Solís (2017, pp. 163-164). Las filas en gris resaltan los bastiones electorales de los respectivos partidos.

[275]

4.4 Número efectivo de partidos

Al correr la famosa fórmula de Markku Laakso y Rein Taagepera (1979, pp. 3 y ss.) para las elecciones de presidente, diputados y senadores, se encuentra que, salvo en la elección presidencial, continúa la tendencia incremental en este indicador, lo que revelaría que el sistema de partidos se ha ido fragmentando cada vez más y ha ido transitando de la predominancia de un solo partido al bipartidismo, al pluralismo moderado. No obstante, como se ha visto hasta acá, la aparición de nuevos partidos en ningún caso hace sombra a los partidos tradicionales, que a pesar de todo continúan acaparando el tablero electoral del país (véase tabla 6).

Tabla 6. Evolución del número efectivo de partidos (NEP), 1993-2018.

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Presidente	1.68	2.18	3.91	3.34	2.91	2.50
Diputados	1.74	2.19	4.21	4.39	4.32	5.77
Senadores		2.25	4.75	4.66	4.97	6.42

Fuente: elaboración propia a partir de Cerna y Solís (2018, p. 366).

[276]

Por otra parte, al capturar el número efectivo de partidos parlamentarios (NEPp) se puede dar cuenta de que este indicador ha oscilado entre el bipartidismo y un discreto pluralismo de tres partidos efectivos (véase tabla 7). Ahora bien, si para esta última elección se dividen las bancadas de la ANR en los dos bloques antagónicos: *Añeteté* y Honor Colorado, el NEPp aumenta significativamente. Se ha querido resaltar este indicador puesto que se aproxima más a la realidad política del país, y aunque se ubica en el campo de lo que Giovanni Sartori (1976) define como pluralismo moderado, lo cierto es que el presidente Abdo Benítez no cuenta por sí mismo con la mayoría legislativa o la disciplina de su partido (Última Hora, 2018, julio 9), por lo que es probable que encuentre dificultades para tramitar exitosamente su agenda política y que su relación con el órgano legislativo llegue a ser compleja.

Tabla 7. Evolución del número efectivo de partidos parlamentario, 1993-2018.

	1993	1998	2003	2008	2013	2018	2018*
Diputados	2.47	2.32	3.17	3.42	2.38	2.38	3.55
Senadores	2.74	2.54	4.02	3.88	3.32	3.94	5.43

Fuente: elaboración propia a partir de Cerna y Solís (2018).

4.5 Concentración y competitividad electoral

Estos indicadores capturan el aglutinamiento del voto de los ciudadanos entre las dos fuerzas más votadas y qué tan disputadas son las elecciones. En el primer caso, se trata de una adición de las preferencias en la que valores más cercanos a cien indican mayor concentración, mientras que en el segundo a una sustracción en la que valores más próximos a cero hacen referencia a una elección más competida (véase tabla 8). En el contexto de las elecciones presidenciales paraguayas, con excepción de la elección de 2003 en la que candidatos de terceros partidos arrebataron una buena cantidad de votos a los tradicionales ANR y PLRA, en general ha existido una concentración alta que se ha venido acentuando en las dos últimas elecciones, en las que tanto colorados como liberales aglutinan ocho o nueve de cada diez preferencias electorales.

Por su parte, al hablar de la competitividad de las elecciones, esta última elección ha sido la más competida en la historia de los comicios democráticos del país, ya que hasta antes de estas elecciones la tendencia había sido más bien de una competitividad moderada en la que los ganadores obtenían sus victorias con holgura. En el caso de esta última elección, la diferencia fue de apenas 96 mil votos, distancia no prevista por las casas encuestadoras que una vez más erraron drásticamente en el resultado e invita a una reflexión profunda sobre su seriedad en ese país sudamericano (BBC, 2018, abril 23).

[277]

Tabla 8. Concentración y competitividad electoral de las elecciones presidenciales, 1993-2018.

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Concentración	74.98	96.4	61.1	71.6	82.7	89.16
Competitividad	8.58	11.2	13.1	10.2	8.9	3.68

Fuente: elaboración propia a partir del TSJE (2018) y Cerna y Solís (2018).

4.6 Volatilidad agregada

Este indicador, que refleja los cambios en las preferencias netas de una elección a otra, muestra datos interesantes con relación a la serie que se venían presentando desde 1993. En ese sentido, la elección de 2018 evidencia una menor variación en la volatilidad agregada, lo que hasta hace poco tiempo se veía complicado debido al comportamiento del electorado paraguayo de cambiar notoriamente sus preferencias (Cerna y Solís, 2018).

Este deslizamiento a lo que sería una volatilidad relativamente baja, sobre todo en la elección presidencial y del Senado vendría a confirmar el afianzamiento de los grandes partidos paraguayos que han logrado conservar, de momento, la fidelidad de buena parte de su electorado.

Tabla 9. Volatilidad agregada de las elecciones paraguayas, 1993-2018.

	1993	1998	2003	2008	2013	2018
Presidente	32.95	23.75	35.05	25.35	25.40	9.55
Diputados	33.33	17.75	35.95	15.85	19.45	17.54
Senadores		17.10	35.95	13.85	29.65	12.60

Fuente: elaboración propia a partir del TSJE (2018) y Cerna y Solís (2018, p. 366).

4.7 Nacionalización de partidos

Con este indicador se busca medir la homogeneidad de apoyos que recibe un partido político en la totalidad de territorios que conforman un país (Jones y Mainwaring, 2003). En el caso paraguayo, la tabla 10 indica la asimetría que existe entre los partidos tradicionales que están altamente implantados en el territorio, frente a lo escasamente territorializados que se encuentran los demás partidos. Para la elección de 2018, se ha incluido en la medición de este indicador a nuevos partidos que han adquirido alguna relevancia, ya sea por su capacidad de obtener escaños, como Cruzada Nacional o Hagamos, o porque han mostrado más consistencia que otros partidos para presentar candidatos propios a las elecciones para gobernador en diferentes departamentos, como lo son el Movimiento Nacional de Artistas del Paraguay y el Partido Verde de Paraguay, o bien porque suponen una notoria novedad en el escenario político como el Movimiento Político Indígena Plurinacional.

[278]

Lo interesante de este ejercicio es que se confirma la estabilidad en cuanto a la nacionalización de la ANR, el PLRA y la Unace, mientras que se destaca que a pesar de no haber alcanzado representación política alguna, el Partido Verde de Paraguay cuenta con una estructura y homogeneidad del voto más sólida que el Frente Guasú, que es el partido más nacionalizado entre las organizaciones de izquierda, y que partidos como Cruzada Nacional, Hagamos y el Movimiento Político Indígena Plurinacional están claramente anclados en territorios específicos por lo que sus apoyos tienden a ser muy heterogéneos a lo largo y ancho de la geografía nacional.

Tabla 10. Índice de nacionalización de partidos, 1998-2018.

Partido	1998	2003	2008	2013	2018
Asociación Nacional Republicana (ANR)	0.94338434	0.88873732	0.91658256	0.94386416	0.92140474
Partido Liberal Radical Auténtico (PLRA)	0.93564543	0.75260321	0.85513403	0.88319005	0.89415304
Unión Nacional de Ciudadanos Éticos (Unace)		0.70074122	0.74086617	0.49557244	0.49387238
Partido Patria Querida (PPQ)		0.63948575			
Partido Encuentro Nacional (PEN)		0.12493081			
Movimiento Popular Tekojoja (MPT)			0.31066545		
Frente Guasú (FG)				0.51809104	0.20043893
Partido Verde					0.37262375
Cruzada					0.06667157
Hagamos					0.058824
Artistas					0.2072223
Plurinacional					0.058824

Fuente: elaboración propia a partir del TSJE (2018) y Cerna y Solís (2017, p. 178).

Otros datos no menores en cuanto a las elecciones generales en Paraguay son las denuncias de algunos apoderados del PLRA y de varios partidos minoritarios sobre irregularidades en el conteo de los votos y en la transcripción de las actas electorales al conteo preliminar del TSJE. Estas denuncias, en general, fueron desestimadas por el mismo TSJE (ABC Color, 2018, abril 27). En un contexto político crispado y con unos resultados preliminares tan estrechos en los cargos del Poder Ejecutivo, dichas denuncias tuvieron eco en el ámbito internacional, precisamente porque este país sudamericano se ha caracterizado por la baja credibilidad institucional y la corrupción política imperante en el país (Infobae, 2018, agosto 1).

[279]

Conclusiones. Escenarios futuros

La crispación política y social que se suscitó previamente a las elecciones de 2018 con el debate sobre la habilitación de la reelección presidencial promovida por el entonces presidente Cartes no solo abrió las aguas de la confrontación por la candidatura en el oficialista Partido Colorado, sino que ha abierto todo un frente de guerra entre familias coloradas que hacen previsible que las huestes más afines al expresidente Cartes se constituyan en el bloque opositor más férreo al que hará frente el estrenado presidente Mario Abdo Benítez. La retirada de la facción de Honor Colorado de la ceremonia de inauguración del mandato presidencial del nuevo gobernante es toda una declaración de intenciones.

La previsible indisciplina de la bancada colorada da al traste a los más que buenos resultados que obtuvo la organización en la pasada elección en la que ha recobrado el vigor perdido un par de décadas atrás. El partido ha sido capaz de retener la presidencia, la mayoría en el Congreso y el control de las gobernaciones departamentales; sin embargo, esto parece quedar en segundo plano por las confrontaciones que existen entre facciones que hacen poco probable que el presidente Abdo logre concretar su deseo de convocar a una Asamblea Constituyente para reformar la carta magna tal y como lo prometió en campaña. El horno no está para bollos y el mandatario deberá cuidar los equilibrios entre poderes para garantizar la gobernabilidad en un sistema político en el que la evidencia empírica demuestra que cuando el presidente no cuenta con la disciplina de su partido aumentan las probabilidades de ser al menos amenazado con la figura del juicio político (Cerna y Solís 2018, pp. 359-360).

[280]

El proceso electoral deja, además, la reafirmación de un sistema de partidos, que a diferencia de la mayoría en la región tiende a consolidar a los partidos tradicionales que aglutinan nueve de cada diez preferencias electorales y que son auténticas maquinarias electorales que se reparten la casi totalidad del poder territorial, dejando muy poco espacio para terceras fuerzas que, en cualquier caso, solo tienen una presencia heterogénea en los departamentos más urbanizados. Esto debe mirarse con mayor detenimiento, pues la mayoría de estos pequeños partidos no presentan significativas diferencias en ideología y valores en relación con la ANR y el PLRA, por lo que se presume que es muy poco probable que en los próximos años existan avances en otro tipo de agendas más progresistas, como la de la despenalización del aborto, la legalización del consumo recreativo de la marihuana o el matrimonio igualitario.

Los sesgos morales y religiosos continúan siendo muy fuertes en la sociedad paraguaya, y así lo reflejan sus políticos, que como el presidente Abdo remiten su negativa a supuestos mandatos de la Biblia. La izquierda, en ese sentido, no es sustancialmente ajena a esta visión conservadora. Si el principal referente de este campo ideológico es un exobispo como Fernando Lugo, queda poco espacio para abrigar esperanzas en el corto y mediano plazo para que la ampliación de derechos, como los antes mencionados, encuentren cabida en la agenda política del país.

Referencias bibliográficas

1. ABC Color. (2017, septiembre 28). El combo mafioso perfecto: «listas sábanas» más «fueros». Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/editorial/el-combo-mafioso-perfecto-listas-sabana-mas-fueros-1635832.html>

2. ABC Color. (2018, enero 22). Alegre inicia campaña con alusión al pasado stronista de Abdo Benítez. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/politica/alegre-inicia-campana-con-alusion-al-pasado-stronista-de-abdo-benitez-1668546.html>

3. ABC Color. (2018, febrero 17). «Efraín, cuidá a tu familia». Recuperado de <http://www.abc.com.py/nacionales/efrain-cuida-tu-familia-1676030.html>

4. ABC Color. (2018, marzo 27). Marito promete coloradizar al funcionariado público. Recuperado de <http://www.abc.com.py/edicion-impresia/editorial/marito-promete-coloradizar-al-funcionariado-publico-1687721.html>

5. ABC Color. (2018, abril 5). Alegre firma compromiso con la Educación. Recuperado de <http://www.abc.com.py/nacionales/alegre-firma-compromiso-por-la-educacion-1690250.html>

6. ABC Color. (2018, abril 27). Suman denuncias por irregularidades en actas. Recuperado de <http://www.abc.com.py/nacionales/suman-denuncias-por-irregularidades-en-las-actas-1697511.html>

7. Abente, Diego. (2012). Estabilidad y calidad de la democracia en Paraguay. *América Latina Hoy*, 60, pp. 43-66.

8. Agencia AFP. (2018, marzo, 28). Fabricio Alvarado, el evangélico cantante que aspira a la presidencia de Costa Rica. *El Heraldó*. Recuperado de <https://www.elheraldo.hn/mundo/1164384-466/fabricio-alvarado-el-evang%C3%A9lico-cantante-que-aspira-a-la-presidencia-de-costa>

9. Alvarenga, Lucho. (2006, diciembre 31). El 2006: año perdido por la ambición de poder de Nicanor. *Última Hora*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/el-2006-ano-perdido-la-ambicion-poder-nicanor-n12274.html>

10. Alcántara, Manuel. (2004). *¿Instituciones o máquinas ideológicas? Origen, programa e institucionalización de los partidos políticos latinoamericanos*. Barcelona: ICPS.

11. Alcántara, Manuel y Tagina, María Laura. (2013). *Procesos políticos y electorales en América Latina (2010-2013)*. Buenos Aires: Eudeba.

12. Alcántara, Manuel, Tagina, María Laura y Buquet, Daniel. (2018). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.

13. BBC. (2018, abril 23). Elecciones en Paraguay: Mario Abdo gana la presidencia en una reñida jornada electoral. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43860647>

[281]

14. Bedinelli, Talita; Marcos, Ana y Lafuente, Javier. (2018, abril 13). La fe evangélica abraza las urnas en América Latina. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/04/13/america/1523653238_321594.html

15. Brenes, Danny. (2018, febrero 10). Conquista evangélica: de la fe al poder. *La Nación*. Recuperado de <https://www.nacion.com/revista-dominical/conquista-evangelica-de-la-fe-al-poder/ERK6Z6LL6ZA6VKA52ODO2G7KMM/story/>

16. Carneri, Santi. (2017, abril 7). Fracasa un primer intento en Paraguay para cerrar la crisis política. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2017/04/07/america/1491528457_280153.html

17. Cerna Villagra, Sarah Patricia. (2017, abril 3). Tentación reeleccionista y democracia en llamas. *Estudios de Política Exterior*. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/tentacion-reeleccionista-y-democracia-en-llamas/>

18. Cerna Villagra, Sarah Patricia y Solís Delgadillo, Juan Mario. (2012). La crisis institucional paraguaya a la luz de las élites parlamentarias. *Boletín Élités Parlamentarias Latinoamericanas*, 42. Recuperado de https://gredos.usal.es/jspui/bitstream/10366/122528/1/boletin_elites_42_2012.pdf

19. Cerna Villagra, Sarah Patricia y Solís Delgadillo, Juan Mario. (2017). Los resortes colorados del poder: nacionalización de los partidos y el sistema de partidos paraguayo (1998-2013). *Colombia Internacional*, 91, pp. 151-184. <https://doi.org/10.7440/colombiaint91.2017.05>

[282]

20. Cerna Villagra, Sarah Patricia y Solís Delgadillo, Juan Mario. (2018). Paraguay: entre el pluralismo moderado y el predominio de los actores tradicionales. En: Alcántara Manuel; Buquet, Daniel y Tagina, María Laura (eds.). *Elecciones y partidos en América Latina en el cambio de ciclo* (pp. 353-376). Madrid: CIS.

21. Corona, Sonia. (2018, julio 12). Los evangélicos se aferran a López Obrador. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/07/09/mexico/1531161540_362658.html

22. Corrales, Javier. (2018, enero 19) Un matrimonio perfecto: evangélicos y conservadores en América Latina. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2018/01/19/opinion-evangelicos-conservadores-america-latina-corrales/>

23. Díaz Valinotti, Elvio. (2011, abril 28). Hace 5 años, Lugo luchaba contra reelección. *ABC Color*. Recuperado de <http://www.abc.com.py/nacionales/hace-5-anos-lugo-luchaba-contrareeleccion-250418.html>

24. Došek, Tomáš; Pérez Talia, Marcos y Duarte Recalde, Liliana Rocío. (2016). Elecciones municipales en Paraguay de 2015: cambios simbólicos y continuidades sustanciales. *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 25 (1), pp. 137-156.

25. Duarte, Rocío. (2012). Variaciones en el comportamiento electoral en Paraguay. *América Latina Hoy*, 60, pp. 117-138.

26. Duarte, Rocío. (2013). Paraguay: interrupción al proceso de consolidación de la democracia. *Revista de Ciencia Política*, 33 (1), pp. 303-324. <https://doi.org/10.4067/S0718-090X2013000100015>

27. Filártiga, Camilo. (2018). *Sistema electoral paraguayo: consideraciones para una reforma constitucional*. Asunción: Centro de Estudios Judiciales.

28. González Tule, Luis A. (2017) Los sistemas electorales. En: Martí i Puig, Salvador; Solís Delgadillo, Juan Mario y Sánchez, Francisco (eds.). *Curso de Ciencia Política* (pp. 491-517). México, D. F.: Senado de la República.

29. Infobae. (2018, agosto 1). Escándalo en Paraguay por denuncias de fraude en las últimas elecciones presidenciales. Recuperado de <https://www.infobae.com/america/america-latina/2018/08/01/escandalo-en-paraguay-por-denuncias-de-fraude-en-las-ultimas-elecciones-presidenciales/>

30. Jones, Mark & Mainwaring, Scott. (2003). The Nationalization of Parties and Party Systems. An empirical Measure and an Application to the Americas. *Party Politics*, 9 (2), pp. 139-166. <https://doi.org/10.1177/13540688030092002>

31. Laakso, Markku & Taagepera, Rein. (1979). Effective Number of Parties: A Measure with Application to West Europe. *Comparative Political Studies*, 12, pp. 3-27. <https://doi.org/10.1177/001041407901200101>

32. Lafuente, Javier. (2018, octubre 8). Los evangélicos se convierten a Bolsonaro. *El País*. Recuperado de https://elpais.com/internacional/2018/10/07/america/1538930780_735803.html

33. La Nación. (2017, julio 26). Abdo Benítez, Montanaro, Godoy Jiménez y Jacquet: 30 años de un capítulo negro en la ANR. Recuperado de <https://www.lanacion.com.py/politica/2017/07/26/abdo-benitez-montanaro-godoy-gimenez-y-jacquet-30-anos-de-un-capitulo-negro-en-la-anr/>

34. La Nación. (2017, diciembre 18). La dupla opositora en el 2018 será Efraín Alegre-Leo Rubín. Recuperado de https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2017/12/18/la-dupla-opositora-en-el-2018-sera-efrain-alegre-leo-rubin/

35. La Nación. (2018, febrero 11). Alegre salpicado por varios hechos de corrupción. Recuperado de https://www.lanacion.com.py/destacado_edicion_impresa/2018/02/11/alegre-un-candidato-salpicado-por-varios-hechos-de-corrupcion/

36. La Nación. (2018, abril 7). Evangélicos instan a votar por candidatos pro vida y familia. *La Nación*. Recuperado de https://www.lanacion.com.py/politica_edicion_impresa/2018/04/07/evangelicos-istan-a-votar-por-candidatos-pro-vida-y-familia/

37. Lissardy, Gerardo. (2017). Por qué 2017 puede ser la clave en el giro hacia la derecha de América Latina. *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-38493148>

38. Lissardy, Gerardo. (2018, abril 17). «La fuerza política más nueva»: cómo los evangélicos emergen en el mapa de poder en América Latina. *BBC News*. Recuperado de <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-43706779>

39. Londoño, Ernesto; Bonnefoy, Pascale y Politi, Daniel. (2017, diciembre 19). La victoria de Piñera refuerza el giro a la derecha de América Latina. *The New York Times*. Recuperado de <https://www.nytimes.com/es/2017/12/19/chile-pinera-america-latina-derecha/>

40. Núñez, Leticia. (2018, julio 19). Se interrumpe el giro la derecha en América Latina. *ALnavío. Noticias de ida y vuelta*. Recuperado de <https://alnavio.com/noticia/14400/actualidad/se-interrumpe-el-giro-a-la-derecha-en-america-latina.html>

41. Paraguay. Tribunal Superior de Justicia Electoral. (2018) Acuerdo y Sentencia 17. (22 de abril de 2018). Recuperado de <https://tsje.gov.py/static/ups/docs/archivos/2018/mayo/acuerdo-sentencia-17-2018-completo.pdf>

42. Paraguay.com. (2018, febrero 26). Alianza Ganar lanza campaña: «Debemos cambiar este modelo de 70 años». Recuperado de <http://www.paraguay.com/nacionales/alianza-ganar-lanza-campana-debemos-cambiar-este-modelo-de-70-anos-174711>

43. Pérez-Liñán, Aníbal. (2009). *Juicio político al presidente y nueva inestabilidad política en América Latina*. México, D. F.: FCE.

44. Pérez-Liñán, Aníbal. (2014). A Two-Level Theory of Presidential Instability. *Latin America Politics & Society*, 56 (1), pp. 34-54. <https://doi.org/10.1111/j.1548-2456.2014.00220.x>

45. Pérez-Liñán, Aníbal & Polga-Hecimovich, John. (2017). Explaining Military Coups and Impeachments in Latin America. *Democratization*, 24 (5), pp. 839-858. <https://doi.org/10.1080/13510347.2016.1251905>

[284]

46. Pérez Talía, Marcos. (2018, junio 13). Paraguay en su eterno laberinto de gobernabilidad. *Estudios de Política Exterior*. Recuperado de <https://www.politicaexterior.com/latinoamerica-analisis/paraguay-eterno-laberinto-gobernabilidad/>

47. Quintana Cataño, María del Mar. (2018, octubre 28). ¿Está América Latina dando un giro hacia la extrema derecha? *El Tiempo*. Recuperado de <https://www.eltiempo.com/mundo/latinoamerica/esta-america-latina-dando-un-giro-hacia-la-extrema-derecha-285796>

48. Sartori, Giovanni. (1976). *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.

49. Solís Delgadillo, Juan Mario y Cerna Villagra, Sarah Patricia. (2013). De la llanura al palacio: la restauración de la pax colorada en Paraguay. En: Alcántara, Manuel y Tagina, María Laura (eds.). *Procesos políticos y electorales en América Latina (2010-2013)* (pp. 401-430). Buenos Aires: Eudeba.

50. Solís Delgadillo, Juan Mario y Cerna Villagra, Sarah Patricia (2014). El darwinismo guaraní: evolución y extinción de las especies políticas paraguayas. *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, 8, pp. 95-117.

51. Solís Delgadillo, Juan Mario y Cerna Villagra, Sarah Patricia. (2016). De la mitra episcopal a la banda presidencial: la elección de Fernando Lugo y la caída del Partido Colorado en Paraguay. En: Querido, Leandro y Domínguez Sardou, Fernando

(coords.). *Elecciones en Latinoamérica 1985-2015. 30 años de transformación democrática* (pp. 119-129). Buenos Aires: Dunken.

52. Telefuturo. (2017, mayo 10). *Diferencias entre Santiago Peña y Marito Abdo Benítez*. Recuperado de <http://telefuturo.com.py/noticia/21782-Diferencias-entre-Santiago-Peña-y-Marito-Abdo-Benitez>

53. Tribunal Superior de Justicia Electoral (TSJE). (2018). Elecciones generales. Recuperado de <https://tsje.gov.py/elecciones-generales-2018.html>

54. Uharte, Luis. (2012). El proceso de democratización paraguayo: avances y resistencias. *América Latina Hoy*, 60, pp. 17-42.

55. Última Hora. (2017, septiembre 5). Justicia Electoral ordena al PLRA excluir a Santiago Peña de su padrón. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/justicia-electoral-ordena-al-plra-excluir-santiago-pena-padron-n1106058.html>

56. Última Hora. (2018, febrero 18). *Efraín responsabiliza a Cartes de la seguridad de su familia*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/efrain-responsabiliza-cartes-la-seguridad-su-familia-n1134279.html>

57. Última Hora. (2018, marzo 28a). *Para Marito hijos de madres solteras deben ir al cuartel*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/para-marito-hijos-madres-solteras-deben-ir-al-cuartel-n1140244.html>

58. Última Hora. (2018, marzo 28b). *Serpaj rechaza expresiones de Marito sobre hijos de madres solteras*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/serpaj-rechaza-expresiones-marito-hijos-madres-solteras-n1140302.html>

59. Última Hora. (2018, abril 3). *Marito propone un plan estratégico de desarrollo nacional*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/marito-propone-un-plan-estrategico-desarrollo-nacional-12-puntos-n1140913.html>

60. Última Hora. (2018, abril 15). *Las propuestas de Marito y Efraín sobre desarrollo económico*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/las-propuestas-marito-y-efrain-desarrollo-economico-n1143006.html>

61. Última Hora (2018, abril 22). *Hugo Javier rompe hegemonía liberal en Central*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/hugo-javier-rompe-hegemonia-liberal-central-n1144172.html>

62. Última Hora. (2018, abril 23). Misión de OEA desapueba bocas de urna y encuestas. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/mision-oea-desapueba-bocas-urna-y-encuestas-n1144283.html>

63. Última Hora (2018, julio 9). *Abdo iniciará gobierno con fuerzas divididas en el Congreso*. Recuperado de <https://www.ultimahora.com/abdo-iniciara-gobierno-fuerzas-divididas-el-congreso-n1304264.html>

[285]



Las elecciones de 2018 en México y el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena)

*Jaime Aragón Falomir (México)**

*Alfredo Edmundo Fernández de Lara Gaitán (México)***

*Juan Bautista Lucca (Argentina)****

Resumen

[286] Este artículo analiza las elecciones de 2018 en México, en las que por primera vez un candidato de un partido de izquierda ganó la Presidencia de ese país, obteniendo una amplia mayoría en el Poder Legislativo en los ámbitos estatal y municipal. Para ello se consideran las dinámicas y patrones que el sistema político mexicano ha presentado en las últimas cuatro décadas a partir de una clave político-histórica. Se analiza el surgimiento del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena) como un partido nuevo con capacidad de éxito electoral en este marco de estabilidad partidaria. Se ausculta el pulso político partidario en las campañas electorales para ver cómo se producía la tensión entre los candidatos y las siglas partidarias. Se comparan los resultados electorales de 2006, 2012 y 2018 por circunscripción, para presentar las transformaciones que llevaron al triunfo de Morena. En definitiva, este derrotero permitirá analizar en qué medida la elección en 2018 de un nuevo partido produjo una transformación histórica que inauguró un nuevo sistema de partidos en México.

Palabras clave

Elecciones; Partidos Políticos; Cambio Político; Movimiento de Regeneración Nacional (Morena); Andrés Manuel López Obrador; México.

Fecha de recepción: agosto de 2018 • **Fecha de aprobación:** octubre de 2018

* Licenciado en Relaciones Internacionales. Magíster en Estudios Internacionales y Europeos (América Latina). Magíster en Investigación en Ciencias Políticas. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología: Estudios Latinoamericanos. Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Rosario, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Instituto de Investigaciones, Facultad de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario, Argentina. Correo electrónico: jaime.aragonf@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-1706-1259>

** Licenciado en Relaciones Internacionales. Magíster en Políticas Públicas Comparadas. Universidad de los Andes, Colombia. Becario Colciencias Doctorado Nacional 727. Correo electrónico: alffer@gmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0074-3037>

*** Licenciado en Ciencia Política. Magíster en Estudios Latinoamericanos. Doctor en Ciencias Sociales. Profesor e investigador de la Universidad Nacional de Rosario, Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (Conicet), Argentina. Correo electrónico: juanlucca@hotmail.com Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9017-8619>

Cómo citar este artículo

Aragón Falomir, Jaime; Fernández de Lara Gaitán, Alfredo Edmundo y Lucca, Juan Bautista. (2019). Las elecciones de 2018 en México y el triunfo del Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). *Estudios Políticos* (Universidad de Antioquia), 54, pp. 286-308. <http://doi.org/10.17533/udea.espo.n54a14>

The 2018 Elections in Mexico and the Triumph of the National Regeneration Movement (MORENA)

Abstract

This article analyzes Mexico's 2018 elections, in which, for the first time, a leftist party won the presidency, as well as a large majority of the legislative branch both at the federal and at the local level. From a political-historical perspective, first, this study takes into account the dynamics and patterns that the Mexican political system has presented over the past four decades. Second, it analyzes the emergence of the National Regeneration Movement (MORENA) as a new party capable of electoral success in the framework of party stability. Third, it evaluates the party's political pulse in the electoral campaigns to see how the tension between candidates and parties occurred. Fourth, it compares the electoral results of the presidential elections of 2006 and 2012, in order to analyze the historically situated explanations of MORENA's victory. This analytical approach allows to determine to what extent the election of a new party in 2018 produced a historical transformation that established a new political system in Mexico.

[287]

Keywords

Elections; Political Party; Political Change; National Regeneration Movement (MORENA); Andrés Manuel López Obrador; Mexico.

Introducción

Luego de dos intentos infructuosos por obtener la Presidencia de México —2006 y 2012—, el otrora miembro tanto del Partido Revolucionario Institucional (PRI) y fundador del Partido de la Revolución Democrática (PRD), Andrés Manuel López Obrador (AMLO), consiguió un triunfo inusitado en 2018 mediante su nueva fuerza partidaria, el denominado Movimiento de Regeneración Nacional (Morena). Estos comicios se destacaron por ser los más grandes en cuanto al número de votantes empadronados, así como de cargos en disputa, y por tener los altos niveles de violencia política, a causa de homicidios a candidatos.

La alianza Juntos Haremos Historia,¹ encabezada por AMLO, obtuvo una extensa victoria en las elecciones —presidencial, legislativa, estatal y municipal—, al grado de cosechar un total de votos superior a los logrados en conjunto por los otros tres contendientes presidenciales. El triunfo de AMLO fue contundente en todo México, perdiendo únicamente en un estado —Guanajuato—, e inclusive en la disputa por el Legislativo federal, donde Morena se erigió como la principal fuerza en ambas cámaras. Estas elecciones son históricas, no solo por la magnitud del resultado, sino por cuestiones como el impacto que genera la llegada de un partido recién formado y la desafección ciudadana hacia las organizaciones partidarias tradicionales, lo cual modifica el sistema de partidos mexicano.

[288]

Ahora bien, aunque resulte complejo aprehender el cambio en un presente en plena transformación, uno de los resultados indudables de estos comicios ha sido el fortalecimiento de la democracia mexicana *in toto*, ya que se ha producido una alternancia tanto partidaria como ideológica, que abre una nueva frontera a la política en México y —¡por qué no!— el tránsito hacia un sistema enteramente poliárquico (Dahl, 1989).

Estos elementos obligan a dar cuenta de la complejidad de la trama electoral de 2018. Sin embargo, en general, los estudios sobre elecciones tienden a ofrecer respuestas descriptivas o coyunturales, sin dar cuenta del entramado histórico político en el que se configuran. Para tal fin, se auscultará el diseño, mecánica y dinámica de la competencia electoral en México, desde su apertura a la competencia plural y democrática a finales del

¹ Formada por Morena, el Partido del Trabajo (PT), ambos de tendencia de izquierda progresista, y por el Partido Encuentro Social (PES), de tendencia conservadora e influencia cristiana.

siglo; se abordará el surgimiento de Morena como nueva fuerza partidaria; y se analizarán las vicisitudes de la campaña y los resultados electorales. De esta manera, se ofrece una mirada compleja, a partir de una aproximación metodológica de tipo histórico-político, en la que el triunfo de AMLO-Morena pueda ser dimensionado adecuadamente.

1. Radiografía del sistema de partidos en México

Giovanni Sartori (2000) define al Partido Revolucionario Institucional (PRI) como un partido hegemónico-pragmático. Esta definición puede dar la apariencia, pero no la sustancia, de que la política es competitiva. No permite el enfrentamiento abierto ni el disenso efectivo y tampoco se aproxima a la oligarquía competitiva de Dahl (1989). Los partidos de «fuera» —afirma Sartori— no pueden convertirse jamás en partidos de «dentro» y serían una oposición tolerada. En México no hubo un partido totalitario, pero sí un partido hegemónico autoritario. El partido hegemónico sabe más y escucha más. No obstante, no existe ningún vínculo entre las exigencias y su satisfacción. Cualquiera que sea la información, el partido hegemónico puede imponer su voluntad.

La historia política de México contrasta con las abruptas transformaciones de régimen que sufrieron algunos países latinoamericanos en las décadas de 1960 a 1980 (Levitsky y Ziblatt, 2018). México experimentó una estabilidad política y una continuidad alrededor del PRI (Garrido, 1991), el cual había limitado a la representación simbólica el papel político de las fuerzas armadas en ciertos cargos públicos establecidos (Sánchez, 1988; Middlebrook, 1988). Pese a la institucionalización del Partido Nacional Revolucionario (PNR) —antecedente del PRI—, en algunos momentos hubo ciertos liderazgos de oposición que desestabilizaron a la «familia revolucionaria»: Juan A. Almazán (1940), Ezequiel Padilla (1946) y Miguel H. Guzmán (1952).² Sin embargo, entre 1952 y 1988, los desafíos al candidato presidencial del PRI fueron mínimos.

La ruptura significativa al interior del PRI se daría recién con la candidatura de Cuauhtémoc Cárdenas,³ sin embargo, en estas elecciones de

[289]

² Opositores al candidato oficial del PRI que, si bien en las campañas hicieron un ruido significativo, sus resultados oficiales fueron magros.

³ Hijo del presidente Lázaro Cárdenas del Río (1934-1940), quien realizó la expropiación petrolera de 1938.

julio de 1988 resultó ganador el priísta Carlos Salinas de Gortari, a pesar de los fuertes cuestionamientos a la legalidad y legitimidad del proceso, tildado incluso de fraude electoral (Aguayo, 2007, p. 118; Aitken, 2008, p. 420). Dicha elección significó la escisión más trascendental del PRI, pues políticos profesionales encabezados por Cuauhtémoc Cárdenas, Porfirio Muñoz Ledo,⁴ Andrés Manuel López Obrador, entre otros, fundaron el Partido de la Revolución Democrática, el cual acogió en sus filas a múltiples movimientos sociales (Combes, 2011). Además, esto coadyuvó a profundizar la alternancia subnacional, ya que entre 1989 y 1991 solo dos entidades federativas fueron gobernadas por el Partido Acción Nacional (PAN) (Langston, 2008; Modoux, 2006).

En 1994 nuevamente ganó el PRI con Ernesto Zedillo Ponce de León. La novedad en esta coyuntura fue la victoria electoral del PRD en 1997, tanto en el Distrito Federal como en el Congreso Federal, donde el PRI perdió la mayoría simple. Dichas transformaciones permitieron el tránsito hacia un sistema multipartidista (PRI, PAN y PRD), capaz de introducir en el sistema la alternancia pacífica en el poder (Alcántara, 2000). La tendencia hacia un sistema plural se mantuvo en las elecciones de 2000, en las que el PRI, por primera vez en su historia, perdió la Presidencia frente a un candidato de extracción panista, Vicente Fox Quesada.

[290]

En julio de 2006 se dio la elección presidencial más competitiva y polémica en la historia reciente de México, con una diferencia porcentual según los datos del INE entre el candidato del PAN, Felipe Calderón (35,89%), y el candidato del PRD, AMLO (35,53%), de solo 0,56%, lo que generó una amplia polarización social y cuestionamientos a la legitimidad del ganador y al proceso electoral (IFE, 2006). Como consecuencia, Calderón llegó a la Presidencia con una escasa legitimidad y, en contrapartida, AMLO irrumpió en el centro de la escena pública al ocupar el eje vial más importantes del Distrito Federal y autodenominarse como «presidente legítimo».

En las elecciones presidenciales de 2012 Enrique Peña Nieto (PRI) logró triunfar frente a Josefina Vázquez Mota (PAN) y AMLO (coalición PRD-PT-Movimiento Ciudadano), sin embargo, en 2018 AMLO encaró la contienda presidencial con un nuevo partido: Morena.

⁴ Exmiembro del PRI —hasta 1987—, y ex secretario de Estado. Ha tenido múltiples cargos en la función pública.

2. La génesis del Morena como partido nuevo

Un signo distintivo de Latinoamérica es el cambio político y la proliferación constante de nuevos partidos, siendo muy pocos los que consiguen establecerse como baluartes del sistema de partidos y, muchos menos, configurarse en opciones exitosas electoralmente (Kestler, Krause y Lucca, 2017).

Para comprender a Morena, en tanto nuevo partido, nos valdremos de un supuesto básico: los partidos políticos son una institución en sentido amplio que se organiza en pos de obtener, conservar y acrecentar el poder político representativo en disputa (Abal, 2002). Sin embargo, un partido, en tanto institución, puede ser pensado —simplificadamente— de tres maneras: el viejo institucionalismo puso el acento en las reglas formales del juego político; el nuevo institucionalismo de la acción racional puso su ahínco en el rol de los agentes de lo político; y el neoinstitucionalismo sociohistórico se ha focalizado en la transformación social de los «patrones de significación que guían la acción humana» (Hall y Taylor, 2003, p. 209). Tomando estas perspectivas como guía, se señalan tres opciones teóricas para pensar la formación de nuevos partidos y así reconocer el derrotero de Morena: la que coloca el acento en condiciones institucionales; la que pone el énfasis en la dinámica de los agentes; o bien aquella que recupera la importancia de los cambios socioestructurales (Krause, Kestler y Lucca, 2013).

[291]

Dentro de la mirada enfocada en las condiciones institucionales, algunos autores se enfocaron en el sistema electoral (Rae, Hanby y Loosemore 1971; Harmel y Robertson, 1985, p. 405). Señalan genéricamente que un sistema proporcional incentivaría la formulación de nuevas siglas partidarias, en tanto que un sistema mayoritario lo inhibiría. En el caso mexicano prima un sistema electoral mixto, en el que el legislativo se integra mediante distritos de mayoría relativa y otros de representación proporcional. Desde su inscripción como partido el 9 de julio de 2014, Morena tuvo la oportunidad de participar en la disputa electoral legislativa de 2015 y, posteriormente, en las contiendas estatales de 2016 y 2017, las cuales fueron un acicate para su crecimiento organizativo y su incursión electoral de cara a la contienda presidencial de 2018.

Dentro de la perspectiva institucional formal, otros autores ponen el acento en las características del distrito electoral (Cox, 1997, p. 203; Taagepera

y Shugart, 1989, p. 112), al señalar que un distrito de gran magnitud favorece la incorporación de nuevos contendientes partidarios, en contraste, las circunscripciones uninominales lo desalientan. En el caso mexicano, distritos de gran magnitud como el entonces D. F. y Veracruz sirvieron de plataformas para la génesis de Morena y su estreno electoral exitoso en 2015 (Navarrete y Espinoza, 2017).

Otros autores ponen el énfasis en las barreras para la inscripción de nuevas siglas partidarias para los casos latinoamericanos (Hug, 2000; Mustapic, 2013, p. 207). Señalan que unos requisitos institucionales más laxos para formular legalmente siglas partidarias, o incluso para permitirles su supervivencia electoral o financiera, favorecen la incursión de nuevos contendientes en el sistema de partidos. En el caso mexicano, aunque la barrera electoral o umbral de exclusión es comparativamente baja (3%), el artículo 11 de la Ley General de Partidos Políticos ha servido históricamente como un desincentivo institucional para la inscripción de nuevas organizaciones, puesto que cualquier sigla novel con vocación de disputar la Presidencia — como era el caso de Morena y AMLO— debería tomar esa decisión cinco años antes, lo cual es un plazo lejano para el cálculo electoral o su supervivencia organizativa y financiera.

[292]

Por último, existen otras explicaciones institucionales de tipo formal que ponen el énfasis en la forma de gobierno —presidencial versus parlamentaria— o la distribución territorial del poder —gobierno unitario y centralizado versus federal y descentralizado—. En cuanto a la primera cuestión, para Latinoamérica se plantea que el presidencialismo facilita el ingreso de figuras a título individual —*outsiders*— con capacidad para formar partidos *ad hoc* para competir electoralmente (Haus y Rayside, 1978, p. 44; Mainwaring, Gervasoni y Nájera, 2010, p. 16). En cuanto al segundo aspecto, se apunta a que mayores niveles de distribución territorial del poder abren mayores espacios para la incorporación de nuevos actores partidarios (Lijphart, 2000, p. 185; Lucardie, 2000, p. 180).

Contrariamente a lo que señalaría la literatura y la experiencia, en el caso mexicano fue el PRI el que incorporó a un *outsider* del partido como candidato presidencial, José Antonio Meade Kuribreña. En contraste, en el caso de Morena, aunque AMLO se presentó como un *outsider* de los partidos establecidos, gracias a su prédica movimientista y social, él es plenamente un *insider* de la política mexicana, habida cuenta su previa adhesión tanto al PRI

(1970-1988) como al PRD (1988-2012), además, la estructura organizativa de Morena no difiere sustantivamente de los demás partidos tradicionales.

En cuanto a la distribución territorial del poder, aunque sería de esperar que Morena tuviera un modelo genético por difusión (Panebianco, 1990), habida cuenta la histórica concentración de poder del PRI, su característica genética principal es la de una penetración territorial anclada fundamentalmente en la Ciudad de México, de forma analógica al proceso de surgimiento de nuevos partidos desafiantes latinoamericanos en San Pablo, Brasil, con el Partido de los Trabajadores, o en Montevideo, Uruguay, con el Frente Amplio.

Dentro de la mirada teórica que pone el acento en los actores y su agencia al momento de formar nuevos partidos, muchos puntualizaron el rol nodal de los líderes (Panebianco, 1990; Aldrich, 1995; entre otros). En los estudios partidarios latinoamericanos el liderazgo ha sido una explicación preponderante y recurrente, al ponderar el rol del caudillismo electoral (Baquero, 2000, pp. 72-73) o la proliferación de «políticos sin partidos» (Cavarozzi y Casullo, 2002, p. 14), incluso el extenso anaquel de abordajes en torno a un liderazgo populista (Freidenberg, 2007). Esta perspectiva enfocada en el líder es una de las más productivas en México dentro de la Ciencia Política, el debate público y la militancia de Morena, puesto que consideran que AMLO tuvo una centralidad —y centralización— inusitada en el proceso de formación de esta organización política en múltiples momentos históricos: primero, al destacarse como jefe de Gobierno del D. F. por encima de su adscripción al PRD (2000-2005); segundo, por la gran activación de masas que generó el intento de desafuero en 2005;⁵ en tercer lugar, por las movilizaciones en el D. F. durante la impugnación del fraude de 2006 en contra de Felipe Calderón, que *a posteriori* le ayudaron a capitalizar sus bases. Por ende, al *lopezobradorismo*, en tanto movimiento, solo le restaba la obtención formal del registro electoral para *autoperibirse* como partido (Bolívar, 2014).

[293]

Dentro de esta extensa mirada en torno a la importancia de los líderes para explicar la formulación de nuevos partidos, algunos han puesto el énfasis en el cálculo estratégico de costo-beneficios que las dirigencias políticas realizan para saber si conviene ingresar en la disputa electoral con

⁵ El gobierno de Vicente Fox (2000-2006) propuso quitarle el fuero político a AMLO en 2005 para que pudiera ser juzgado por un tribunal.

una nueva sigla, mantenerse dentro de un partido o bien migrar hacia otra organización partidaria (Aldrich, 1995, p. 36; Mair, 1999, p. 8; Tavits, 2008; Lago y Martínez, 2011, p. 8). En el caso de Morena, a pesar del encono entre el lopezobradorismo y la dirigencia del PRD, durante la primera década del siglo XXI resulta llamativo que el vínculo AMLO-PRD no se disolviera antes. Además del desincentivo institucional, es un hecho incontrastable que el lopezobradorismo no contaba con los recursos materiales y organizativos como para desprenderse rápidamente del PRD. A pesar de una historia de múltiples enconos entre AMLO y el PRD, la firma en 2012 del *Pacto por México* entre el presidente Peña Nieto y líderes de distintos partidos políticos como Gustavo Madero (PAN) y Jesús Zambrano (PRD) fue el catalizador para oficializar la escisión del lopezobradorismo del PRD y volver partido a Morena.⁶

[294]

Dentro de la perspectiva que hace foco en los actores, otros ponen el acento en las organizaciones auspiciantes de los nuevos partidos políticos, la transformación de los movimientos sociales en nuevas organizaciones partidarias, el ingreso de nuevas élites y bases sociales en la formulación de una nueva sigla partidaria, entre otros aspectos (Haus y Rayside, 1978, p. 43; Ignazi, 1996, p. 555; Perkins, 1996, p. 368; Lucardie, 2000, pp. 176-179). En México, gran parte de la politología y el debate público señalan a AMLO como un líder social con ribetes populares y a Morena como un movimiento social electoral que luego devino en partido. Como se señaló, AMLO ha sido siempre un líder netamente político, ya que su foco nunca se corrió de la disputa electoral o de las instituciones partidarias, con lo cual sería inconducente considerarlo un líder de origen social que encauzó un movimiento social en un partido, como es el caso de Evo Morales en Bolivia o de Lula da Silva en Brasil. En cuanto a si Morena proviene enteramente de un movimiento social, cabe señalar que al momento de su inscripción como partido converge, por un lado, un gran caudal de lopezobradoristas que sustentaron este movimiento electoral en los agravios del desafuero (2005), el fraude electoral (2006) y la violencia y corrupción política; por el otro, un gran acervo de líderes y dirigentes provenientes del PRD y partidos de izquierda como el PT a lo largo y ancho del territorio. Asimismo, resultaría

⁶ Paradójicamente, este momento de mayor distancia ideológica entre AMLO-Morena con los partidos establecidos convive con un creciente pragmatismo estratégico de AMLO, que recupera principios clásicos del PRI —como el nacionalismo revolucionario—, realiza una moderación discursiva —con consignas como la de una «república amorosa»— y esboza alianzas electorales heterogéneas (Monsiváis, 2018, pp. 17 y 21).

difícil considerar plenamente al movimiento electoral, gestado entre 2005 y 2014, como un movimiento social, ya que su espacio preferente de acción fue el institucional y su relación con el poder —aunque conflictiva— se anclaba en la pretensión de reforma y reemplazo de la elite gobernante, lo cual lo distancia de una definición clásica de movimiento social (Martí i Puig y Rovira i Sancho, 2017, pp. 281-282).

Un párrafo aparte dentro de esta literatura sobre la formación de nuevos partidos por la dinámica de los actores lo merecen las formulaciones que vinculan el origen en relación con los partidos establecidos, ya sea por su fraccionamiento interno, el transfuguismo, la falta de cohesión, la formación de coaliciones, entre otros. Sin embargo, este tipo de perspectivas necesariamente deben distinguir cuál es la «novedad» de un «partido nuevo» heredero de partidos tradicionales (Mair, 1999, p. 216; Sikk, 2012; Barnea y Rahat, 2011, pp. 305 y 309). En el caso mexicano, aunque esta perspectiva parece ofrecer una respuesta para explicar la incubación de Morena dentro del PRD, no debe opacar la experiencia del lopezobradorismo en tanto movimiento electoral en el que se incorporaron múltiples dirigentes y participantes por fuera del PRD y la izquierda partidaria.

Una última vía analítica para pensar la formación partidaria es aquella que pone el énfasis en cambios socio-estructurales. Entre los desarrollos más extendidos en esta clave están los que se articulan en torno a la noción de *clivaje*, en tanto fracturas socialmente relevantes que se tornan políticamente sustantivas en la disputa política y la génesis partidaria, luego de la revolución industrial y la configuración del Estado-Nación (Lipset y Rokkan, 1967). Empero, especialmente a partir de las décadas de 1960 y 1970, múltiples autores formularon la incorporación de nuevas transformaciones sociohistóricas que derivaron en la aparición de nuevos grupos sociales y orientaciones normativas —*value change*—, dando lugar a nuevos partidos (Inglehart, 1977; Ignazi, 1996, p. 556; Kitschelt, 1994; Hug, 2000; van Biezen, 2003; Sikk, 2012). En el caso latinoamericano, la hipótesis de la génesis partidaria a partir de clivajes se ha abordado en las propuestas de Robert Dix (1992), acerca del desfase entre los procesos históricos propuestos por Lipset y Rokkan; la singularidad de los cismas o revoluciones latinoamericanas donde se forjan los clivajes y partidos latinoamericanos —oligárquica, nacional-popular y democrática— según Alfredo Ramos Jiménez (2001, p. 88); o múltiples estudios de casos que distinguen clivajes *ad hoc* a cada caso estudiado.

[295]

Paralelamente, otra gran formulación en torno a la génesis partidaria por cambios socio-estructurales, puso el acento en las crisis y en las coyunturas críticas. Sobre las primeras se formuló un modelo explicativo que vinculaba el surgimiento de nuevos partidos con las crisis inherentes al proceso de modernización —legitimidad, integración o de participación— (LaPalombara y Weiner, 1966, p. 14). En cuanto a las segundas, se planteó que en estos «momentos de verdad» se produce la fusión o escisión de partidos preestablecidos, el surgimiento de nuevos liderazgos y, por ende, la formación de nuevos partidos (Janda, 1980). Para Latinoamérica, uno de los trabajos seminales sobre coyunturas críticas y nuevas fuerzas políticas es el de Ruth Collier y David Collier (2002).

Al pensar el origen de Morena, su génesis se ancla en su animadversión frente a los partidos establecidos, proponiendo un claro clivaje en términos de continuidad-cambio o *establishment-anti-establishment*. Si a esto le añadimos la crisis de legitimidad que vivía el sistema político por el hartazgo frente a la corrupción y los niveles de violencia, es posible comprender cómo se favoreció Morena de una estructura de oportunidades histórica para plantear una alternativa electoralmente creíble para los comicios de 2018.

[296] 3. La campaña electoral de 2018 y el camino de Morena al éxito electoral

A pesar de que AMLO siempre fue puntero en las encuestas, las campañas desempeñan un papel determinante, ya que no solo ofician en la formación de las preferencias del electorado indeciso, sino que influyen también en las estrategias de campaña de los candidatos. En este sentido, tanto el PRI como el PAN, sabiendo de su desventaja inicial, buscaron capitalizar los resquicios para mejorar su desempeño.

En noviembre de 2016 la encuestadora BGC-Excélsior⁷ consideraba que no existía ningún partido puntero para la contienda presidencial de 2018, por lo tanto, se preveía una contienda extremadamente cerrada: el PAN con una intención de voto de 30%, el PRI con 28% y Morena con 20%. Dicha encuesta preguntó quién debería ser el candidato de cada partido: por el PRI, el mejor evaluado fue Miguel Ángel Osorio, secretario de Gobernación, con

⁷ Para efectos del presente artículo, se enfocará en las cuatro mayores encuestadoras del país: Encuesta Reforma; BGC-Excélsior; Parametría; Consulta Mitofsky; y Pew Research Center, con sede en Washington.

22% y José Antonio Meade con 1%; por el PAN, Margarita Zavala, esposa del expresidente Calderón, presentaba 27% de aprobación, en tanto Ricardo Anaya contaba con 10%; por Morena, AMLO dominaba con 34% y Miguel Mancera con 13% (Beltrán y Cruz, s. f.).

BGC-Excélsior planteó ciertos «careos» entre los posibles candidatos. El PAN ganaría —por un corto margen— si postulaba a Zavala y en cualquier otro escenario caería al tercer lugar y AMLO ganaría con +4 la Presidencia. No obstante, preveía que, aunque Zavala fuera la candidata, si el PAN formaba una coalición con el PRD Zavala caería al tercer lugar. Ambos partidos se debilitaban más que potenciarse. Por otro lado, si Morena se aliaba con el PRD no obtendría ganancia electoral alguna, como sí se lo ofrecía coaligarse con el PT (Beltrán y Cruz, s. f.).

A pesar de los pronósticos de BGC-Excélsior, el PAN decidió formar una coalición con el PRD y elegir a Anaya como candidato. Aunque esta coalición había funcionado en estados como Quintana Roo, en este caso fue contraproducente, porque desdibujó ideológicamente a su electorado y generó un cisma al interior del PAN, tanto por la salida de Zavala como por los cuestionamientos que hicieron dirigentes del PAN como Gustavo Madero, expresidente del partido.

[297]

Por su parte, la coalición México al Frente,⁸ liderada por el PRI, nominó como candidato «ciudadano» a José Antonio Meade, un *outsider* con escasa conexión con el electorado del partido. Su candidatura se veía signada tanto por el peso de 69% de mexicanos que sentían un deterioro en la situación económica (Beltrán, 2018, julio 2), como por la caída estrepitosa de la imagen del presidente Peña Nieto, quien pasó de 61% de aprobación en 2011, a 28% en 2017 (Vice y Chwe, 2017).

En lo que respecta a Morena, profundizó su alejamiento del PRD y formó la coalición Juntos Haremos Historia con el PT y el PES. Aunque Morena se autodefine de izquierda y progresista, el PES tiene una postura conservadora religiosa, lo cual evidencia una coalición anómala en términos ideológicos.

Entonces, considerando la proyección hecha por Ulises Beltrán y Alejandro Cruz (s. f.) y las decisiones del PRI y PAN, es posible discernir que

⁸ Junto con el Partido Verde Ecologista de México y el Partido Nueva Alianza.

el magro desempeño electoral de ambos partidos se explicaría por escoger el peor de los escenarios posible, tanto en la nominación de candidatos como en la conformación de sus coaliciones. En contraste, Morena eligió las mejores opciones proyectadas por la encuesta BGC-Excélsior. Las coaliciones para la elección presidencial 2018 dieron muestras de un extremado pragmatismo, en el que se privilegió la obtención de votos más que la congruencia ideológica.⁹

¿Qué sucedió durante la campaña electoral y por qué la brecha se ensanchó tanto? La Encuesta Reforma del mes de febrero le dio a Anaya 32% de la intención de voto, 10 puntos por debajo de AMLO, con 42% (Becerra, 15 de febrero de 2018). No obstante, Lorena Becerra (18 de abril de 2018) reveló que el margen de ventaja se había duplicado a favor de AMLO (22%). Para explicar la torsión irremontable entre ambas encuestas, hay que tener en cuenta las denuncias de corrupción que aparecen contra Anaya, acusándolo «de triangular fondos en paraísos fiscales por varios países y lavar dinero para la compra de una nave industrial» (Olivares, 2018, febrero 20).

[298]

Aunque AMLO casi duplicaba la intención de voto de Anaya —48% y 26%, respectivamente—, su coordinador de campaña, el excanciller y académico Jorge G. Castañeda, afirmó que si Anaya se tornaba competitivo los «votantes blandos» de AMLO se irían acercando. Sin embargo, la estrategia de Anaya fue errónea, ya que se esmeró en atacar al PRI sin darse cuenta de tres cosas: a) que no estaba en 2000, cuando ese discurso funcionó; b) que el PAN no representaba ninguna renovación sino parte del *establishment* vinculado a la corrupción que denunciaba; y c) que el enemigo a vencer era fundamentalmente AMLO.

En cuanto al desempeño de campaña de AMLO, su estrategia puede dividirse en tres aspectos: la estrategia territorial, mediática y tras bambalinas. En cuanto a la primera, AMLO llevaba años recorriendo el país, teniendo una amplia presencia tanto en el México rural como urbano; en segundo lugar, AMLO evitó ser frontal ante los ataques mediáticos de sus contendientes, transmitiendo tranquilidad, incluso frente a la campaña sucia que lo tildaba de amenaza castrochavista; en tercer lugar, AMLO emprendió una extensa

⁹ La encuestadora Parametría (Abundis, 2018, julio 19) analizó el momento en el que los votantes definieron su preferencia electoral. En este sentido, Anaya y AMLO lograron seducir con éxito a su electorado durante la campaña —40% y 38% respectivamente—, en contraste con el magro poder de convocatoria de Meade. Incluso, 40% de los votantes de Morena decidió su voto cuando supo que AMLO sería el candidato.

agenda de reuniones cerradas con diversos actores políticos, sociales, religiosos y empresariales, por ejemplo, se realizaron acercamientos, a través del empresario Alfonso Romo y la expanista Tatiana Clouthier, con el Consejo Coordinador Empresarial, un grupo abiertamente hostil a AMLO en 2006.

4. La elección, sus resultados e interpretaciones

A lo largo de su gobierno, Peña Nieto tuvo como horizonte de gestión «mantener la estabilidad macroeconómica» (Borovkov, 2018, pp. 9-11). Sin embargo, la percepción de que la situación económica empeoró en su gobierno rondaba 69% (Beltrán, 2018, julio 2). La ciudadanía mexicana mostraba así claros signos de agotamiento por los altos niveles de pobreza, corrupción, violencia, impunidad y desigualdad extrema (Esquivel, 2015).

Un supuesto es que este «descontento» del rumbo económico es una «metástasis» de otras dos situaciones: por un lado, el impacto de la inseguridad cotidiana por la «guerra contra y entre el narco», configurando uno de los periodos más violentos del México contemporáneo (Inegi, s. f.);¹⁰ por el otro, de acuerdo con la encuesta de Pew Research Center (Vice y Chwe, 2017, p. 13), la corrupción es considerada por 84% de los encuestados como uno de los principales problemas del país. Combatir al crimen y a la corrupción fueron justamente las banderas que AMLO eligió como eje de su campaña, lo cual, sumado al descrédito y encono de la administración de Peña Nieto, se convirtieron en la plataforma para ganar la Presidencia en su tercer intento.

[299]

AMLO obtuvo la victoria a la Presidencia con 53% de los votos, frente a 22% que consiguió Anaya y 16% de Meade (INE, 2018). Frente a esta arrolladora victoria, cabe preguntarse ¿qué hizo AMLO en esta ocasión a diferencia de sus campañas anteriores para obtener la victoria? Una respuesta posible la ofrece el desempeño y enraizamiento territorial del voto a través de las regiones. Si se observa el mapa electoral antes de 2018, analizando la afiliación partidaria de cada gobernador y el voto ciudadano en las últimas tres elecciones presidenciales, resulta evidente que México se encontraba fragmentado electoralmente: en 2006 entre el sur-centro (AMLO-PRD) y norte (Calderón-PAN); en el 2012 entre sur (AMLO-PRD)

¹⁰ Desde el sexenio de Calderón y durante el de Peña Nieto, las tasas de homicidio dolosos han fluctuado desde 2009, alrededor de 20 mil homicidios por año (Inegi, s. f.).

y norte-centro (EPN-PRI). Es decir, el norte y la península de Yucatán han sido propensas a fluctuar entre el PAN y el PRI, el PRD no ha tenido ningún gobernador en los estados fronterizos, solo Zacatecas es un enclave del PRD. En el sur-centro se tiende a votar por el PRD o PRI. Es por lo tanto visible que tanto el PAN era incapaz de penetrar en el sur-centro, como AMLO-PRD en el norte.

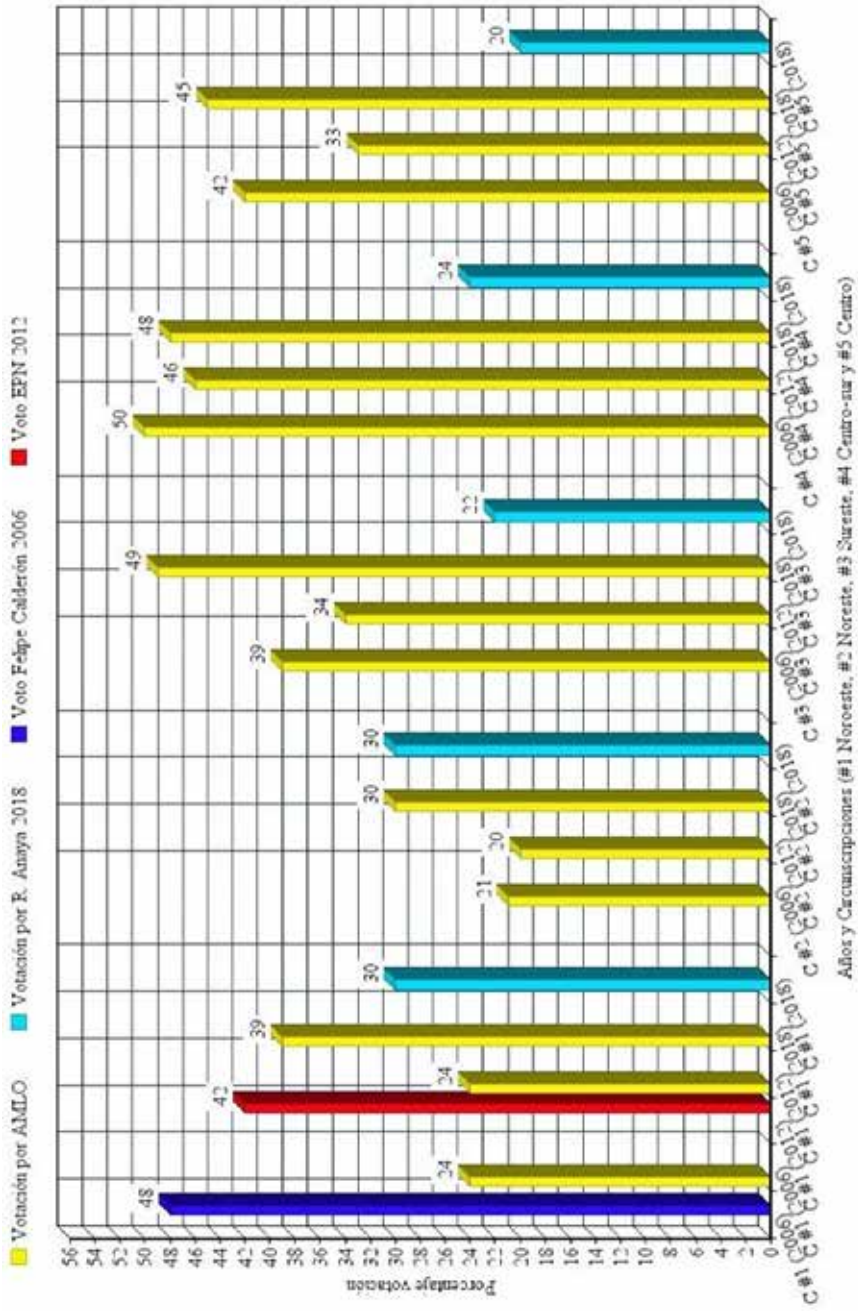
Para comprender con mayor detalle la metamorfosis del enraizamiento territorial del voto partidario, es posible analizar los comportamientos electorales en las distintas entidades. Para ello, cabe tomar en cuenta que el Instituto Nacional Electoral divide al país en cinco circunscripciones electorales con igual cantidad de población: la Circunscripción #1 en el noroeste, que incluye los Estados de Baja California, Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Jalisco, Nayarit, Sinaloa y Sonora; la Circunscripción #2 o noreste, conformada por Aguascalientes, Coahuila, Guanajuato, Nuevo León, Queretáro, San Luis Potosí, Tamaulipas y Zacatecas; la Circunscripción #3 o sureste integrada por Campeche, Chiapas, Oaxaca, Quintana Roo, Tabasco, Veracruz y Yucatán; la Circunscripción #4 o centro-sur, compuesta por Ciudad de México, Guerrero, Morelos, Puebla y Tlaxcala; y la Circunscripción #5 o centro, que aúna Colima, Hidalgo, México y Michoacán.

[300]

La gráfica 1 permite desglosar la tendencia del voto en las elecciones de 2006 (IFE, 2006), 2012 (INE, 2012) y 2018 (INE, 2018). En las elecciones de 2006 y 2012 los votantes de AMLO (amarillo) en la C#1 y C#2 se mantienen estables —24% y 20%, respectivamente—, lo cual permite advertir la existencia de un voto duro sumamente leal, pero, en contrapartida, un techo para seducir a otros votantes.

Al considerar solo la C#1 en 2006 se observa que es donde mayor apoyo recibió Calderón —48%, azul marino— para ejercer contrapesos territoriales frente a otras circunscripciones, por ejemplo, la C#4, donde AMLO obtuvo 50%. Es verosímil deducir que el electorado de la C#1 que apoyó a Calderón en 2006 decidió castigarlo en 2012 —posiblemente frente a la ola de inseguridad— votando por el PRI —Peña Nieto rojo— pero sin optar por AMLO, quien conservó su voto duro en ambas elecciones. En 2018, AMLO ganó en todas las circunscripciones, pero es en la C#1 donde superó por 15% su techo histórico, penetrando por primera vez en el norte —24% a 39%—.

Grafica 1. La votación en las cinco circunscripciones electorales en México.



Fuente: elaboración propia a partir de Instituto Federal Electoral (2006) e Instituto Nacional Electoral (2012; 2018).

Si bien la C#2 confirma que AMLO logró penetrar en el norte —creció 10%—, también muestra que su desempeño fue el menos rotundo, siendo la única entidad en la que empató con Anaya. En las otras tres circunscripciones —C#3, C#4 y C#5— se observa que en 2012 hubo un verdadero «efecto Peña Nieto» (Villamil, 2012), ya que el voto para AMLO tiene una caída significativa. Este efecto es flagrante en la C#5, donde el exgobernador del Estado de México le quitó casi 10 puntos a AMLO en relación con 2006; sin embargo, al compararlo con 2018, AMLO logró recuperar su ventaja: en la C#3 superó por 10% su voto histórico; en la C#5 solo por 3%; y en la C#4 tiene un comportamiento constante, ya que el efecto Peña tuvo poca incidencia.

En síntesis, el análisis de las circunscripciones evidencia que para la elección de 2018 AMLO creció en todas las circunscripciones, siendo este equilibrio territorial el principal cambio frente a otras elecciones. En la C#1 penetró por primera vez; en la C#2 debilitó al PAN; en la C#3 recuperó su credibilidad; en la C#4 se estableció su bastión; y en la C#5 fluctuó entre apoyarlo o darle la espalda. Quitando el difícilmente reproducible «efecto Peña Nieto» —en las C#5 y C#3—, en los comicios de 2018 se rompió la impenetrabilidad en las C#1 y C#2, y es posible pensar en estas regiones como *swing states* a la mexicana, es decir, son zonas con una volatilidad elevada del voto: apoyaron al PAN en 2006, al PRI en 2012 y a Morena en 2018.

[302]

Una posible interpretación de esta volatilidad electoral en las C#1 y C#2 puede deberse, por un lado, a las fuertes acusaciones de corrupción a los gobernadores de Chihuahua en la C#1, y Coahuila y Tamaulipas de la C#2; por el otro, que han sido los principales territorios de lucha del crimen organizado. Considerando la tasa de homicidio por entidades más violentas de México, según el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018) (>3,5% de los homicidios totales) 7/10 de los estados muestran presencia del crimen organizado y 5/7 hacen parte de las C#1 y C#2. De los estados con más de 25 homicidios por cada 100 mil habitantes (Inegi, s. f.) 4/5 pertenecen a las C#1 y C#2 —Chihuahua, Sinaloa, Baja California Norte y Tamaulipas—.

Conclusiones. ¿Nace un nuevo sistema político en México?

La estabilidad política en México a lo largo del tiempo, comparándola con los altibajos de sus pares latinoamericanos, es un dato llamativo; sin embargo, el último proceso electoral de 2018 muestra que el sistema de partidos que se conformó en México durante las tres últimas décadas

claramente ha cambiado. Los tres grandes partidos históricos —PRI, PAN y PRD— han sido desplazados en todos los ámbitos —federal, legislativo y subnacional— por un nuevo contendiente: Morena.

Si bien el PRI perdió las elecciones presidenciales de 2000 y 2006, nunca había quedado tan mermada su fortaleza en el Legislativo y en las entidades federativas, muchas de las cuales se habían mantenido como bastiones clave para su sobrevivencia. En un hecho sin precedentes, el PRI solo obtuvo 45/500 diputados federales y 14/128 senadores. Esta debacle del PRI también se expresa en el ámbito subnacional con las gubernaturas estatales. En 2012, cuando el PRI recuperó la Presidencia, obtuvo también 21/31 gubernaturas. En la elección de 2018, de 8 gubernaturas en disputa el PRI no obtuvo ninguna y perdió Yucatán y Jalisco. A la fecha, solamente 5 estados —Coahuila, Hidalgo, Colima, Estado de México y Campeche— no han sido gobernados por un partido diferente al PRI. Por tanto, los resultados de la última elección son los peores en toda la historia del PRI.

En contraste, el candidato de Morena fue el más votado en todos los estados de México, con la excepción de Guanajuato. Obtuvo 4 gubernaturas, incluyendo la Ciudad de México, y logró 252/500 curules en la Cámara de Diputados, a los que se pueden agregar 31 de su aliado el PT. En el Senado de la República obtuvo 59/128 escaños que conforman el hemiciclo, más 6 del PT. Esto hace que López Obrador disponga de un fuerte respaldo en el Poder Legislativo, lo cual permite vislumbrar un Poder Ejecutivo fuerte y con un amplio margen de maniobra para desarrollar su agenda, sin muchas restricciones o negociaciones complejas con los partidos de oposición.

[303]

Como se ha mostrado, tanto en los ámbitos federal como subnacional y legislativo, el PRI quedó muy mal parado en términos electorales y políticos. Con esto no se pretende decir que el PRI desaparecerá, pero el escenario que se le presenta es bastante complejo, ya que parece que su lugar será ocupado ahora por Morena como un partido *catch all* en el que conviven actores con ideologías de izquierda, centro y derecha, y miembros provenientes de diversos sectores de la sociedad, desde políticos tradicionales hasta académicos y empresarios, expriistas, expanistas y expperredistas.

Morena se vislumbra como el PRI del siglo XXI, con la salvedad de que no es el PRI que tomaron tecnócratas adherentes al neoliberalismo a finales de la década de 1980, sino más bien un PRI similar al que defendía el

intervencionismo estatal; además, Morena obtiene su legitimidad mediante un proceso democrático, a diferencia de la hegemonía del PRI, que desde finales de la década de 1960 perdió su legitimidad y se sostuvo en el poder a partir de elecciones cuestionadas, poco transparentes y fraudulentas.

Ahora habrá que esperar que las promesas de campaña se conviertan en verdaderas políticas gubernamentales y políticas públicas encauzadas a través de los canales institucionales adecuados para solucionar los problemas sociales que aquejan a México. Si esto sucede entonces sí se podrá hablar de una transformación política y no solo de un cambio en el sistema de partidos o la mera sustitución del PRI.

Referencias bibliográficas

1. Abal Medina, Juan Manuel. (2002). Elementos teóricos para el análisis contemporáneo de los partidos políticos: un reordenamiento del campo semántico. En: Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos tras la década del neoliberalismo* (pp. 33-54). Rosario: Homo Sapiens.

2. Abundis, Francisco. (2018, julio 19). Identidades, candidatos, campañas y corrupción. *Milenio*. Recuperado de <http://www.milenio.com/opinion/francisco-abundis/columna-francisco-abundis/identidades-candidatos-campanas-y-corrupcion>

3. Aguayo, Sergio. (2007). *Vuelta en U. México*, D. F.: Taurus.

4. Alcántara, Manuel. (2000). *Sistemas políticos de América Latina: Volumen segundo, México, los países del Caribe y América Central*. Madrid: Tecnos.

5. Aldrich, John. (1995). *Why Parties: The Origin and Transformation of Political Parties in America*. Chicago: University of Chicago. <https://doi.org/10.7208/chicago/9780226012773.001.0001>

6. Aitken, Rob. (2008). Carlos Salinas de Gortari. En: Fowler, Will. *Gobernantes mexicanos. Tomo II 1911-2000*. México, D. F.: FCE.

7. Baquero, Marcelo. (2000). *A vulnerabilidade dos partidos políticos e a crise da democracia na América Latina*. Porto Alegre: UFRGS.

8. Barnea, Shlomit y Rahat, Gideon. (2011). "Out with the Old, in with the 'New'": What Constitutes a New Party? *Party Politics*, 17 (3), pp. 303-320. <https://doi.org/10.1177/1354068810369148>

9. Becerra, Lorena. (15 de febrero de 2018). Lidera AMLO; sube Anaya y Meade se rezaga [Mensaje en un blog]. *Encuestas Grupo Reforma*. Recuperado de <https://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=7668>

10. Becerra, Lorena. (18 de abril de 2018). Consolida AMLO ventaja [Mensaje en un blog]. *Encuestas Grupo Reforma*. Recuperado de <https://gruporeforma-blogs.com/encuestas/?p=7735>

11. Beltrán, Ulises. (2018, julio 2). Apoyo abrumador a López Obrador entre los ingresos más bajos de ingreso. *Excélsior*. Recuperado de <https://www.excelsior.com.mx/nacional/apoyo-abrumador-a-amlo-los-mas-pobres-le-dieron-el-triunfo/1249582>

12. Beltrán, Ulises y Cruz, Alejandro. (s. f.). Encuesta BGC-Excélsior. Van empatados rumbo a 2018; las preferencias se centran en PRI y PAN. *BGC*. Recuperado de <http://bgc.com.mx/encuesta-bgc-excelsior/501-van-empatados-rumbo-a-2018-las-preferencias-se-centran-en-pri-y-pan>

13. Bolívar Meza, Rosendo. (2014). MORENA: el partido del lopezobradorismo. *Polis*, 10 (2), pp. 71-103.

14. Borovkov, Anatoly. (2018). México ante la opción electoral, *Iberoamerica*, 1, pp. 5-23.

15. Cavarozzi, Marcelo y Casullo, Esperanza. (2002). Los partidos políticos en América Latina hoy: ¿Consolidación o crisis? En: Cavarozzi, Marcelo y Abal Medina, Juan Manuel (comps.). *El asedio a la política. Los partidos latinoamericanos en la era neoliberal* (pp. 9-30). Rosario: Homo Sapiens.

16. Collier, Ruth y Collier, David. (2002). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame.

17. Combes, Hélène. (2011). *Faire Parti. Trajectoires de gauche au Mexique*, Paris: Karthala.

18. Cox, Gary. (1997). *Making Votes Count: Strategic Coordination in the World's Electoral Systems*. Cambridge: Cambridge University. <https://doi.org/10.1017/CBO9781139174954>

19. Dahl, Robert. (1989). *La poliarquía. Participación y oposición*. Madrid: Tecnos.

20. Dix, Robert. (1992). Democratization and the Institutionalization of Latin American Political Parties, *Comparative Political Studies*, 24 (4), pp. 488-511. <https://doi.org/10.1177/0010414092024004004>

21. Esquivel, Gerardo. (2015). *Desigualdad extrema en México*. México, D. F.: Oxfam.

22. Freidenberg, Flavia. (2007). *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.

23. Garrido, Luis Javier. (1991). *El Partido de la Revolución Institucionalizada. Medio siglo de poder político en México: La formación del nuevo estado (1928-1945)*. México, D. F.: Siglo XXI.

24. Hall, Peter y Taylor, Richard. (2003). The Three Versions of Neo-Institutionalism. *Lua Nova: revista de cultura e política*, 58, pp. 193-223. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452003000100010>

25. Harmel, Robert y Robertson, John. (1985). Formation and Success of New Parties: A Cross-National Analysis. *International Political Science Review*, 6 (4), pp. 501-523. <https://doi.org/10.1177/019251218500600408>

26. Hauss, Charles y Rayside, David. (1978). The Development of New Parties in Western Democracies Since 1945. En: Cooper, Josep y Maisel, Louis (eds.). *Political Parties: Development and Decay* (pp. 31-57). Beverly Hills: Sage.

27. Hug, Simon. (2000). Studying the Electoral Success of New Political Parties: A Methodological Note. *Party Politics*, 6 (2), pp. 187-197. <https://doi.org/10.1177/135406880006002004>

28. Ignazi, Piero. (1996). The Crisis of Parties and the Rise of New Political Parties. *Party Politics*, 2 (4), pp. 549-566. <https://doi.org/10.1177/1354068896002004007>

29. Inglehart, Ronald. (1977). *The Silent Revolution. Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University.

30. Instituto Federal Electoral (IFE). (2006). Elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos. Cómputos distritales de las elecciones federales de 2006. Resultados nacionales y por entidad federativa. Recuperado de <https://portalanterior.ine.mx/documentos/Estadisticas2006/presidente/nac.html>

31. Instituto Nacional Electoral (INE). (2006). Proceso electoral federal 2006. Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Proceso_Electoral_Federal_2005-2006/

32. Instituto Nacional Electoral (INE). (2012). Proceso electoral federal 2011-2012. Recuperado de https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/Procesos_Electorales_Acervo_Electronico/

[306]

33. Instituto Nacional Electoral (INE). (2018). Cómputos Distritales 2018. Elecciones Federales. Recuperado de <https://computos2018.ine.mx/#/presidencia/nacional/1/1/1/1>

34. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi). (s. f.). Mortalidad. Conjunto de datos: Defunciones por homicidios. Recuperado de <https://www.inegi.org.mx/sistemas/olap/proyectos/bd/continuas/mortalidad/defuncioneshom.asp?s=est>

35. Janda, Kenneth. (1980). *Political Parties: A Cross-National Survey*. New York: Free Press.

36. Krause, Silvana; Kestler, Thomas y Lucca, Juan Bautista. (2013). Los Break-in Parties en América Latina: ¿éxito o fracaso? *Revista Debates*, 7 (2), pp. 159-171.

37. Kestler, Thomas; Krause, Silvana y Lucca, Juan Bautista. (2017). Cohesión, éxito o fracaso de los nuevos partidos políticos en América del Sur. *Revista Mexicana de Estudios Electorales*, 1 (18), pp. 195-222.

38. Kitschelt, Herbert. (1994). *The Transformation of European Social Parties*. New York: Cambridge University.

39. Langston, Joy. (2008). La competencia electoral y la descentralización partidista en México. *Revista mexicana de sociología*, 70 (3), pp. 457-86.

40. Lago, Ignacio, y Martínez, Ferran. (2011). Why New Parties? *Party Politics*, 17 (1), pp. 3-20. <https://doi.org/10.1177/1354068809346077>

41. LaPalombara, Joseph y Weiner, Myron. (1966). *Political Parties and Political Development*. Princeton: Princeton University. <https://doi.org/10.1515/9781400875337>

42. Levitsky, Steven y Daniel Ziblatt. (2018). *How Democracies Die*. New York: Crown.

43. Lijphart, Arend. (2000). *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*. Barcelona: Ariel.

44. Lipset, Seymour & Rokkan, Stein (eds.). (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An introduction. In: *Party Systems and Voter Alignments: Cross National Perspectives* (pp. 1-64). New York-London: The Free Press, Macmillan.

45. Lucardie, Paul. (2000). Prophets, Purifiers and Prolocutors: Towards a Theory on the Emergence of New Parties. *Party politics*, 6 (2), pp. 175-185. <https://doi.org/10.1177/135406880006002003>

46. Mainwaring, Scott, Gervasoni, Carlos & Nájera, Annabella. (2010). *The Vote Share of New and Young Parties*. Indiana: Helen Kellogg Institute for International Studies.

47. Mair, Peter. (1999). New Political Parties in Established Party Systems: How Successful are They? In: Beukel, Erik; Klausen, Kurt & Mouritzen, Poul (eds.). *Elites, Parties and Democracy: Festschrift for Professor Mogens N. Pedersen*, pp. 207-224. Odense: Odense University.

48. Martí i Puig, Salvador y Rovira i Sancho, Guiomar. (2017). Movimientos sociales y acción colectiva. En: Martí i Puig, Salvador; Solís Delgadillo, Juan Mario y Sánchez, Francisco (eds.). *Curso de Ciencia Política* (pp. 278-218). México, D. F.: Senado de la República.

49. Middlebrook, Kevin. (1988). La liberalización política de un régimen autoritario: el caso de México. En: O'Donnell, Guillermo; Schmitte, Philippe C. y Whitehead, Laurence (comps.). *Transiciones desde un gobierno autoritario 2: América Latina*. Buenos Aires: Paidós.

50. Modoux, Magali. (2006). *Démocratie et fédéralisme au Mexique*. Paris: Karthala.

51. Monsiváis-Carrillo, Alejandro. (2018). La izquierda populista en México: ¿amenaza o correctivo para la democracia? *Documento de trabajo*. El Colegio de la Frontera Norte.

52. Mustapic, AnaMaría. (2013). Los partidos políticos en la Argentina: condiciones y oportunidades de su fragmentación. En: Acuña, Carlos (comp.). *¿Cuánto importan las instituciones? Gobierno, Estado y actores en la política argentina* (pp. 249-290). Buenos Aires: Siglo XXI.

53. Navarrete Vela, Juan Pablo y Espinoza Toledo, Ricardo. (2017). MORENA en las elecciones federales de 2015. *Estudios Políticos* (México), 40, pp. 71-103. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2017.03.001>

[307]

54. Olivares, Emir. (2018, febrero 20). Rechaza Anaya acusaciones de triangulación de fondos. *La Jornada*. Recuperado de <https://www.jornada.com.mx/ultimas/2018/02/20/rechaza-anaya-acusaciones-de-triangulacion-de-fondos-9514.html>

55. Panebianco, Angelo. (1990). *Modelos de partido: organización y poder en los partidos políticos*. Madrid: Alianza.

56. Perkins, Doug. (1996). Structure and Choice: The Role of Organizations, Patronage and the Media in Party Formation. *Party Politics*, 2 (3), pp. 355-375. <https://doi.org/10.1177/1354068896002003004>

57. Rae, Douglas; Hanby, Victor & Loosemore, John. (1971). Thresholds of Representation and Thresholds of Exclusion: An Analytic Note on Electoral Systems. *Comparative Political Studies*, 3 (4), pp. 479-488. <https://doi.org/10.1177/001041407100300406>

58. Ramos Jiménez, Alfredo. (2001). *Los partidos políticos latinoamericanos*. Mérida: CDCHT, Universidad de los Andes.

59. Sartori, Giovanni. (2000). *Partidos y sistema de partidos. Marco para un análisis*. Madrid: Alianza.

60. Sánchez Gutiérrez, Arturo. (1988). Los militares en la década de los cincuenta. *Revista Mexicana de Sociología*, 50 (3), pp. 269-293. <https://doi.org/10.2307/3540565>

61. Sikk, Allan. (2012). Newness as a Winning Formula for New Political Parties. *Party Politics*, 18 (4), pp. 465-486. <https://doi.org/10.1177/1354068810389631>

[308]

62. Taagepera, Rein y Shugart, Matthew. (1989). *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University.

63. Tavits, Margaret. (2008). Party Systems in the Making: The Emergence and Success of New Parties in New Democracies. *British Journal of Political Science*, 38 (1), pp. 113-133. <https://doi.org/10.1017/S0007123408000069>

64. Van Biezen, Ingrid. (2003). *Political Parties in New Democracies: Party Organization in Southern and East-Central Europe*. New York: Palgrave Macmillan. <https://doi.org/10.1057/9781403937858>

65. Vice, Margaret & Chwe, Hanyu. (2017). Mexican Views of the U.S. Turn Sharply Negative. *Pew Research Center*. Recuperado de http://www.pewglobal.org/wp-content/uploads/sites/2/2017/09/Pew-Research-Center_09.14.17_Mexico-Report.pdf

66. Villamil, Jenaro. (2012). *Peña Nieto: el gran montaje*. México, D. F.: Grijalbo.

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, respectivamente.

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

[309]

- 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.

[310]

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.

[311]

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

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.

Artículo producto de investigación.* Presenta los resultados originales de proyectos terminados de investigación.

[312]

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.

[313]

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.

— Si la cita textual es superior a 40 palabras se inicia un nuevo párrafo, antecedido por dos puntos (:) aparte, con 1 cm. de sangría.

— Si la oración incluye el nombre del autor, solo se escribe la fecha entre paréntesis, ejemplo: ...Como anota con acierto Andrés Quintana (2006), la idea...

— Si la obra tiene más de dos autores, se cita la primera vez con todos los apellidos, en las menciones subsiguientes, solo se escribe el apellido del primer autor, seguido de «*et al.*», ejemplo: (Klein *et al.*, 2004). Si son más de seis autores, se utiliza «*et al.*» desde la primera mención.

— Las referencias a La Biblia y el Corán, se citan en el texto, pero no se incluyen en la lista de referencias. Entre paréntesis (Título. Versión. Edición. Lugar de publicación: Editorial, año. Libro: capítulos y versículos), ejemplo: (Sagrada Biblia. Traducido de la Vulgata Latina por José Miguel Petisco. 9 ed. Madrid: Editorial Apostolado de la Prensa, 1964. Sabiduría 18: 5-25).

— Según la Norma Técnica Colombiana NTC-5613, las comunicaciones personales, observaciones no publicadas, diarios de campo, talleres y entrevistas, se citan solamente cuando proporcionan información esencial que no está dispuesta en fuentes públicas; como no proporcionan datos recuperables no deben ser incluidas en la lista de referencias. Por ejemplo: El Dr. Luis Serra (comunicación personal, junio 20, 2008) señaló en su trabajo que...

Cada cita de entrevistas, grupos focales, entre otros, deben estar respaldados por un consentimiento informado, de lo contrario a la fuente se le asignará un seudónimo.

[314]

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.

[315]

- Ponencias

— Apellido, Nombre. (Año, día, mes). *Título de ponencia*. Nombre del evento. Institución que realiza el evento, ciudad.

- 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:

— 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).

[316]

- **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**

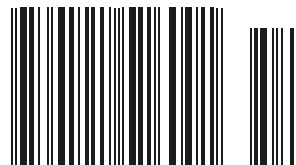
— Apellidos, Nombre. (fecha de publicación). Título del artículo. *Nombre de la página web*. Recuperado de URL o DOI

Aunque no todos los documentos electrónicos tienen DOI, si lo tiene 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.

estudios políticos

ISSN 0121-5167



9 770121 516001 54 >